



Études de l'OCDE sur la politique
commerciale

Surmonter les obstacles à la frontière

COÛTS ET BÉNÉFICES
DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES

Études de l'OCDE sur la politique commerciale

Surmonter les obstacles à la frontière

COÛTS ET BÉNÉFICES DE LA FACILITATION
DES ÉCHANGES



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

OECD Trade Policy Studies

Overcoming Border Bottlenecks

THE COSTS AND BENEFITS OF TRADE FACILITATION

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2009

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Avant-propos

L'augmentation régulière des volumes et de la complexité des échanges a profondément modifié l'environnement dans lequel opèrent les acteurs du commerce international. Elle a fait ressortir l'impact négatif des procédures frontalières inefficaces sur les gouvernements, les entreprises et en fin de compte les consommateurs et l'économie dans son ensemble. Les administrations nationales peuvent être confrontées à des problèmes de contrebande, de sécurité nationale, de fraude et d'utilisation improductive des ressources publiques qui épuisent les budgets de l'État, tandis que les entreprises paient le prix d'une livraison lente et imprévisible des marchandises, de procédures douanières coûteuses et même d'opportunités commerciales perdues. En fin de compte ces coûts rendent les marchandises plus chères pour le consommateur et compromettent la compétitivité de l'économie nationale. La décision des pays membres de l'OMC de rendre le processus du commerce international plus simple et plus aisé en lançant des négociations sur la facilitation des échanges est arrivée comme une conclusion naturelle à ces observations.

Cette publication cherche à mettre en exergue l'incidence économique de la facilitation des échanges afin de surmonter les dysfonctionnements à la frontière. Elle traite plus particulièrement des bénéfices que peut produire la facilitation des échanges, ainsi que les coûts et les défis qu'elle pose, afin d'assurer que les avantages de la libéralisation multilatérale des échanges profitent à tous les pays.

Les auteurs des chapitres individuels de cette publication sont, où étaient au moment de la rédaction, des membres de la Direction des Échanges et de l'Agriculture de l'OCDE. La coordination du projet dans son ensemble a été assurée par Evdokia Moise.

Plusieurs personnes et organismes ont fourni des données et des informations pour cette publication. Les auteurs voudraient en particulier remercier les personnes et organismes suivants pour leurs contributions et commentaires : Crown Agents pour leur expérience sur la réforme en Angola et au Mozambique ; l'administration douanière du Pérou ; Son Excellence l'ambassadeur Manzoor Ahmad de la Mission Permanente du

Pakistan à l'OMC et le conseiller Syed Habib Ahmed (actuellement à la Banque Islamique de Développement); Jan Christiaens de Philips Electronics et Willem-Jan Laan d'Unilever Plc; Irma Keijzer du ministère néerlandais des Affaires économiques; Mike Parsons, précédemment membre des Douanes britanniques; Kunio Mikuryia (nouveau Secrétaire général de l'OMD à partir du 1er janvier 2009), Ray McDonagh et Toni Matsudaira (précédemment membres du Secrétariat de l'OMD et actuellement à la Douane irlandaise et japonaise respectivement); Christina Rahlen du ministère suédois des Affaires étrangères; Yann Duval de la Commission économique Asie-Pacifique des Nations Unies. La documentation par pays utilisée pour le chapitre 6 a été assemblée par Joy Abrenica (Philippines), Florian Albuero (Thaïlande), Osvaldo Agatiello (Argentine), Ibrahima Diagne (Sénégal), Loreli de Dios (Cambodge), Toni Matsudaira du Secrétariat de l'OMD (Barbade, Jamaïque, Lettonie, Uganda, Zambie), Kennedy Mbekeani (Maurice, Tanzanie) et Bob Struthers du Secrétariat de l'OMD (Maroc). Les auteurs remercient également Anthony Kleitz et d'autres collègues du secrétariat de l'OCDE pour leurs commentaires et suggestions.

Table des matières

<i>Chapitre 1. Évaluation quantitative des avantages de la facilitation des échanges.....</i>	19
<i>Chapitre 2. L'examen des effets sur les échanges de certaines procédures douanières et administratives.....</i>	57
<i>Chapitre 3. L'impact économique de la facilitation des échanges.....</i>	89
<i>Chapitre 4. Les réformes pour la facilitation des échanges au service du développement</i>	125
<i>Chapitre 5. Le rôle de l'automatisation dans la facilitation des échanges.....</i>	159
<i>Chapitre 6. Les coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges.....</i>	195
<i>Annexe A. Forum mondial de l'OCDE sur la facilitation des échanges, Colombo, Sri Lanka, 18 et 19 octobre 2005</i>	249

Sigles et abréviations

ABAC	Conseil consultatif des gens d'affaires de l'APEC
ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
APFC	Fondation Asie-Pacifique du Canada
ASEM	Asia-Europe Meeting
BSCC	Conférence des douanes de la Mer baltique
CCI	Chambre de commerce internationale
CCM	Conseil du commerce de marchandises
CE	Commission européenne
CEFACT-ONU	Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques
CENUE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CTB	Bureau des douanes et des tarifs douaniers
DAU	document administratif unique
DFAT	Ministère des affaires étrangères et du commerce
ECA	Automated commercial environment (environnement commercial automatisé)
EDI	Échange de données informatisées
EPC	Examen de la politique commerciale
ERT	Table ronde des industriels européens
FMI	Fonds monétaire international
G7	Group des Sept
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

GNFE	Groupe de négociation sur la facilitation des échanges
GTAP	Global Trade Analysis Project
IAE	Inspection avant expédition
IDE	Investissement direct étranger
JETRO	Organisation japonaise pour le commerce extérieur
JSEPA	Accord de partenariat économique Japon-Singapour
MOF	Ministère des Finances (Japon)
NSTI	Nouveau système de transit informatisé
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONU	Nations Unies
PAC	plan d'action collectif
PAI	plan d'action individuel
PDD	Programme de Doha pour le développement
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petite et moyenne entreprises
RVA	Réseau à valeur ajoutée
SGP	Système généralisé de préférences
SH	Système harmonisé
SOFI	Système d'ordinateurs pour le fret international
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
SYDONIA	Système informatisé des statistiques douanières
TEDI	Échange informatisé de données commerciales
TI	Technologies de l'information
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TIMS	Système de gestion des informations commerciales
UE	Union européenne
UN/EDIFACT	Règles des Nations Unies concernant l'échange de données informatisé pour l'administration, le commerce et le transport
USTR	Représentant des États-Unis pour le commerce

Résumé

par

Evdokia Moise

L'augmentation régulière des volumes et de la complexité des échanges a profondément modifié l'environnement dans lequel opèrent les acteurs du commerce international. Elle a fait ressortir l'impact négatif des procédures frontalières inefficaces sur les gouvernements, les entreprises et en fin de compte les consommateurs et l'économie dans son ensemble. Les administrations nationales peuvent être confrontées à des problèmes de contrebande, de sécurité nationale, de fraude et d'utilisation improductive des ressources publiques qui épuisent les budgets de l'État, tandis que les entreprises peuvent pâtir de la lenteur et de l'imprévisibilité de la livraison des marchandises, des procédures douanières coûteuses et même d'opportunités commerciales perdues. Ces coûts « cachés » (coûts des transactions commerciales ou CTC) sont composés de coûts directs, tels que les dépenses liées à la fourniture d'informations et de documents à l'autorité voulue, et de coûts indirects comme ceux qui découlent de lenteurs dans les procédures, et peuvent représenter jusqu'à 15 % de la valeur des produits échangés dans certains cas.

La décision des pays membres de l'OMC de rendre le processus du commerce international plus simple et plus aisé en lançant des négociations sur la facilitation des échanges est arrivée comme une conclusion naturelle à ces observations. Bien que le mandat principal des négociations soit de clarifier et d'améliorer l'article V (Liberté de transit), VIII (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) et X du GATT (Publication et application des règlements relatifs au commerce), l'incidence économique de la facilitation des échanges a tenu une place centrale dans les débats. Le mandat des négociations (Annexe D de la Décision de 2004 du Conseil General de l'OMC) demande explicitement aux membres « d'identifier leurs besoins et priorités en matière de facilitation des échanges, ... et (de traiter) également les préoccupations ... relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des coûts ». Les besoins et priorités ont un rapport incontestable avec l'incidence potentielle

de la facilitation des échanges sur le bien-être économique des pays : dans quelle mesure et de quelle manière les coûts des procédures inefficaces à la frontière influencent-ils les flux de échanges et des investissements, la productivité, la compétitivité en matière d'exportations, la réduction de la pauvreté et les efforts d'intégration régionale ? Comment les facteurs institutionnels et politiques affectent-ils la conception et la mise en œuvre de mesures visant à améliorer l'efficacité ? Est-ce que les bénéfices escomptés de ces mesures suffisent pour justifier les dépenses nécessaires pour les mettre en place ? Et est-ce que ces dépenses sont à la portée des pays en voie de développement et les pays les moins avancés, surtout en vue de leurs autres priorités de développement ? Les six études de ce volume cherchent à répondre à ces questions.

Le volume commence par une évaluation quantitative des bénéfices de la facilitation des échanges. L'objet de l'analyse est de mieux représenter les caractéristiques empiriques de la procédure aux frontières dans l'analyse par modèles, plutôt que d'évaluer les effets économiques et commerciaux de mesures ou d'instruments spécifiques de facilitation des échanges, tels que ceux qui pourraient résulter d'un éventuel accord futur de l'OMC sur la facilitation des échanges. Elle vise ainsi à déterminer les aspects qui altèrent de façon fondamentale les résultats et qui, de ce fait, méritent d'être étudiés plus avant dans des études futures. L'analyse diffère des études précédentes par le fait qu'elle prend en compte différentes caractéristiques des procédures d'importation et d'exportation. Plusieurs scénarios d'efforts hypothétiques de facilitation des échanges multilatéraux sont évalués, l'accent étant mis sur la comparaison des scénarios plutôt que sur les gains totaux de bien-être pouvant résulter de la facilitation des échanges. En particulier, il ressort des données empiriques que les CTC sont plus élevés pour les produits agro-alimentaires que pour les produits manufacturés, car les envois de produits agro-alimentaires sont soumis à des procédures spéciales de dédouanement, telles que des contrôles sanitaires et phytosanitaires. De plus, les petites et moyennes entreprises sont désavantagées du point de vue des coûts, à cause de leur structure interne et des volumes limités de leurs opérations. L'étude prend également en compte les différences propres à chaque pays touchant le potentiel de facilitation des échanges, comme elles ressortent des études empiriques sur les délais d'attente aux frontières et des données recueillies par questionnaires sur la qualité des procédures douanières. Compte tenu de cette diversité des CTC, les avantages potentiels de la facilitation des échanges varient selon les pays, les secteurs et les catégories de négociants. Dans les cas où des pratiques exemplaires ont déjà cours, il sera difficile de parvenir à de nouveaux gains d'efficacité. En revanche, si les coûts de dédouanement sont sensiblement supérieurs à ceux que l'on constate dans les pratiques exemplaires, les pays

concernés auraient des possibilités d'amélioration au moyen de pratiques appropriées de facilitation des échanges.

Pour les besoins de la présente étude, on a postulé que la facilitation des échanges entraînait une réduction des CTC de 1 % seulement de la valeur des échanges mondiaux, ceci afin de tenir compte des besoins d'ajustement macroéconomiques, tels que le redéploiement des salariés en surnombre dans le secteur logistique, de manière à fournir une évaluation plus nuancée de l'incidence plus large de la facilitation des échanges et éviter de créer de trop fortes attentes touchant les avantages potentiels de réductions des CTC. Cette même hypothèse a été reprise dans tous les scénarios de façon à pouvoir comparer valablement les résultats. Sur cette base, on estime que les gains totaux de bien-être s'élèveraient à environ 40 milliards USD à l'échelle mondiale, que tous les pays en bénéficieraient, mais que les pays non membres de l'OCDE en tireraient le plus de profit en valeur relative. Si l'on estime que la facilitation des échanges exerce une incidence plus marquée sur les CTC, les gains de bien-être seront eux aussi plus élevés. Si l'on tient compte du fait que les réductions de CTC ne sont pas uniformes mais différent entre les pays, les secteurs et les négociants, les pays en développement obtiennent une part plus importante, pouvant atteindre les deux tiers des gains totaux, des avantages mondiaux de la facilitation des échanges. Les pays en développement sont aussi les principaux bénéficiaires de la facilitation des échanges si les gains de bien-être induits par cette facilitation des échanges sont en rapport avec le PIB, car ils tendent à disposer d'un potentiel considérable de réduction des CTC et d'un rapport échanges-PIB relativement élevé, si bien que les réductions des coûts d'importation et d'exportation exercent sur eux une incidence plus grande que sur beaucoup de pays de l'OCDE.

Le chapitre suivant cherche à évaluer l'incidence des procédures douanières et administratives sur les flux commerciaux. Ces procédures sont certes nécessaires à la bonne application des politiques commerciales et d'autres politiques publiques, mais elles peuvent « densifier » les frontières entre partenaires commerciaux si elles sont plus rigoureuses qu'il ne le faudrait ou inefficaces. La « densité » des frontières est mesurée par rapport à certains produits agro-alimentaires et textiles, tels que le café, le thé, le cacao, les épices et les produits provenant de leur transformation ; les fils, les tissus et les articles textiles façonnés ; et les vêtements et accessoires d'habillement. Fondée sur un examen des procédures douanières et administratives du pays importateur, comprenant les demandes documentaires, les formalités et les délais/temps d'attente, l'analyse cherche à comprendre comment ces procédures affectent les exportations des pays tiers et à évaluer l'ampleur de la réforme nécessaire pour accroître les échanges commerciaux des produits concernés. Les résultats montrent que

tous les pays peuvent bénéficier d'une efficacité accrue des procédures douanières et administratives et que les pays qui en bénéficieront le plus seront ceux dans lesquels ces procédures sont les moins efficaces. Pour tirer le meilleur parti de l'amélioration des formalités douanières et administratives, il faut que les deux partenaires commerciaux consentent des efforts, même si ce n'est pas au même degré. L'étude confirme ce à quoi on se serait attendu, à savoir que les réductions du temps d'attente à la frontière nécessaires pour accroître les échanges de 10% sont relativement plus faibles pour les produits sensibles aux délais, ce qui indique qu'afin d'obtenir les gains les plus larges, il faut se focaliser sur les produits les plus sensibles aux mesures non tarifaires.

Le troisième chapitre étudie le lien entre facilitation des échanges et flux commerciaux, recettes publiques et investissement direct étranger. Il passe en revue des travaux quantitatifs récents portant sur les CTC générés par les procédures aux frontières et étudie l'expérience de nombreux pays ayant mis en place un programme de modernisation de leur administration douanière au cours des 15 dernières années, ainsi que des enquêtes et des études de cas réalisées auprès d'entreprises. Les résultats des enquêtes auprès des entreprises et les modélisations indiquent que même des réductions relativement modestes des CTC auraient un impact positif sur les échanges des pays développés comme des pays en développement, tandis que des actions unilatérales visant à améliorer l'efficacité des procédures douanières sont susceptibles de bénéficier à la fois au pays importateur et à ses partenaires commerciaux. Ils suggèrent aussi que les procédures aux frontières constituent un obstacle plus important pour les négociants des pays en développement et que ces pays sont ceux qui ont le plus à gagner d'une modernisation de ces procédures. Les expériences de plusieurs pays montrent que la mise en œuvre effective de programmes de modernisation des douanes peut produire un effet positif très marqué sur la collecte des taxes sur les échanges. Plusieurs pays ont plus que doublé leurs recettes douanières après l'introduction réussie de tels programmes. Toutefois, les expériences présentées montrent également que le déploiement de programmes de modernisation des douanes peut être complexe et fastidieux. L'assistance technique et financière a un rôle clé à jouer dans la réforme douanière dans les pays en développement.

Des études de cas d'entreprises ont permis de mettre en évidence l'effet positif que la facilitation des échanges peut avoir sur l'attractivité du secteur productif d'un pays pour les investisseurs internationaux. Elles montrent que des procédures frontalières inefficaces peuvent entraîner des CTC qui pénalisent la compétitivité d'un pays dans les calculs avantages-coûts standard et de référence. Ces procédures inefficaces ont donc une répercussion négative sur la capacité d'un pays d'attirer l'investissement

direct étranger du fait des coûts générés et des risques liés aux transactions commerciales. En outre, ces études de cas montrent que les procédures douanières inefficaces sont davantage un problème pour les petites et moyennes entreprises que pour les multinationales. Enfin, l'analyse montre que la simplification et l'amélioration des formalités aux frontières contribuent à créer de nouvelles opportunités commerciales et d'investissement dans de nombreux pays en développement. À l'évidence, la modernisation des douanes est l'une des initiatives qui contribueraient à inclure davantage de pays en développement dans la chaîne d'approvisionnement internationale, surtout dans les secteurs qui produisent des composants industriels intermédiaires, ainsi que des biens et des produits à durée de vie critique. Ce sont précisément les domaines dans lesquels de nombreux pays en développement détiennent un avantage comparatif.

Les expériences des pays en développement avec les opérations et les réformes douanières sont aussi l'objet du chapitre 4, qui passe en revue les principaux problèmes que ces réformes ont tenté de résoudre, les modes d'action auxquels les pays concernés ont eu recours pour y remédier et les résultats de ces réformes. L'analyse s'appuie sur des études de cas permettant d'examiner de manière plus approfondie les raisons qui ont motivé les réformes, les méthodes utilisées et les résultats obtenus. Divers signes préoccupants de l'existence de défauts de fonctionnement ont fortement incité les pays concernés à évoluer. Ceux-ci ont surtout revêtu la forme de déficiences au niveau de la collecte des recettes et de problèmes de contrebande et de corruption; de coûts de transaction élevés pour les entreprises; d'un manque de compétitivité des exportations et d'attrait pour les investisseurs; et de difficultés dans la mise en œuvre de la politique commerciale. L'augmentation des recettes publiques semble avoir été la principale motivation des réformes douanières, la perte de recettes ayant été évaluée à plus de 5 % du PIB, dans certains pays. Il a en outre été constaté que les coûts de transaction imposés aux entreprises par le manque d'efficacité des opérations douanières neutralisaient l'avantage concurrentiel que la faiblesse de leurs coûts de main-d'œuvre conférait à certains pays.

Les réformes ont surtout porté sur la législation, la gestion de l'information et l'introduction des technologies de l'information, les politiques en matière de ressources humaines, les structures organisationnelles et institutionnelles et les procédures de mise en œuvre. Un cadre réglementaire simplifié et unifié et un cadre institutionnel repensé sont des éléments essentiels pour moderniser le fonctionnement des douanes et des autres organismes opérant aux frontières et favoriser un plus grand intérêt pour la facilitation. Les politiques en matière de ressources humaines sont par ailleurs déterminantes pour assurer la durabilité des réformes. Les

technologies de l'information peuvent fortement contribuer à améliorer l'efficacité mais leur utilisation doit être soigneusement pensée et précédée par une rationalisation des procédures et des pratiques de base. Les programmes de réforme ont donné de meilleurs résultats dans certains cas que dans d'autres. Ceux qui ont été couronnés de succès dans les pays en développement ont produit des résultats remarquables au niveau de l'amélioration de la perception des recettes et de la réduction des coûts de fonctionnement, compensant souvent rapidement les investissements consacrés à la modernisation des douanes. Ce qui est tout aussi important, nombre des mesures internes visant à améliorer l'efficacité ont un effet très net sur la facilitation des échanges. Une bonne définition des secteurs où se posent des problèmes et une conception cohérente des programmes de réforme semblent contribuer de manière déterminante au succès des efforts entrepris. Une approche globale de la réforme douanière peut donner des résultats plus durables sur le plan de la facilitation des échanges qu'une approche fragmentaire.

Le chapitre 5 explore un domaine particulier de réforme, l'automatisation des systèmes douaniers, qui est l'un des outils les plus efficaces pour accroître l'efficacité des douanes. Il s'intéresse notamment aux avantages et aux coûts de mise en œuvre de l'automatisation. L'automatisation ne constitue pas une prescription en vertu des disciplines actuelles de l'OMC et son rôle dans le contexte d'éventuelles disciplines nouvelles continue de faire l'objet de négociations à Genève. Certains pays sont d'avis que la plupart des mesures de facilitation des échanges peuvent être engagées sans automatisation, tandis que d'autres estiment que l'automatisation compte parmi les facteurs les plus importants pour assurer le succès des négociations. L'expérience de plusieurs pays suggère que l'automatisation est certes un outil puissant pour faciliter les échanges, mais ce n'est pas un objectif en soi, ni une panacée : elle n'est judicieuse qu'en tant qu'instrument pour soutenir la mise en œuvre de pratiques modernes de gestion douanière. De nombreuses mesures de facilitation des échanges ne nécessitent pas d'être automatisées et certaines d'entre elles sont d'ores et déjà incluses dans le cadre actuel du GATT.

L'automatisation entraîne des coûts tant pour les entreprises que pour les pouvoirs publics, et ce rapport examine les estimations de coûts réalisées à l'occasion de projets d'assistance relatifs aux douanes. En général, ces chiffres sont élevés et impliquent des coûts récurrents de fonctionnement et de maintenance. Cette étude montre néanmoins que la très grande majorité des pays membres de l'OMC a déjà mis en place des systèmes douaniers automatisés et, à terme, les retombées financières dépassent très souvent les coûts. Le coût d'opportunité dû au manque d'automatisation pourrait donc être considérable. En même temps l'expérience passée révèle que

l'engagement et la viabilité financière sont des conditions préalables à la réussite de la modernisation des douanes impliquant l'automatisation.

Sur la base d'une série d'études de cas nationaux, le chapitre final discute les répercussions en termes de coûts des mesures de facilitation des échanges, une des questions centrales posées dans les négociations menées à l'OMC sur la facilitation des échanges. L'objectif n'était pas tant de donner des éléments chiffrés et précis sur les dépenses que chaque pays consacre ou devrait consacrer pour faciliter les échanges, mais de donner des indications sur la complexité relative des mesures dans ce domaine, sur les principaux problèmes que ces mesures présentent et sur les approches devant permettre de les surmonter. Quinze pays qui viennent d'introduire ou sont sur le point d'introduire des mesures de facilitation des échanges ont accepté de participer à l'étude et de communiquer les chiffres dont ils disposent sur leurs dépenses de mise en œuvre de ces mesures. Ils représentent l'Afrique, l'Asie, l'Europe et les Amériques et six d'entre eux comptent parmi les pays les moins avancés. Onze domaines de la facilitation des échanges, chacun revêtant une importance particulière pour la mise en place de procédures efficaces et efficaces pour le commerce international, ont été retenus pour être examinés parmi les diverses propositions faites par les membres de l'OMC au cours des négociations. Les systèmes informatiques n'ont pas été examinés en tant que tels, parce qu'ils servent à d'autres fins que la facilitation des échanges. Toutefois, en étudiant les coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures relevant des autres domaines choisis, les coûts relatifs aux technologies de l'information utilisées à cet effet ont bien été pris en compte. En revanche, on n'a pas essayé de mesurer les coûts liés au développement des infrastructures, qui pourraient, selon les cas et les pays, être nécessaires pour mettre en œuvre certaines mesures de facilitation, mais qui sont trop spécifiques à la situation particulière de chaque pays pour se prêter à la généralisation.

Les résultats de l'étude mettent nettement en évidence l'importance de la cohérence entre différentes mesures de facilitation des échanges et la nécessité de prendre en compte les liens entre des mesures qui ne pourraient pas être mis en œuvre indépendamment les unes des autres. Ils soulignent aussi l'importance du facteur temps : si l'on veut avoir une idée juste des répercussions d'une mesure en termes de coûts, on doit en évaluer les coûts et les avantages sur une échelle de temps comparable. Enfin, ils font apparaître la difficulté d'identifier les éléments de coûts : rares sont les mesures qui peuvent être isolées de façon précise de missions connexes ou d'efforts de plus grande envergure. Le travail consistant à identifier les besoins en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités au regard d'engagements futurs de facilitation des échanges peut lui-même nécessiter une assistance technique dans certains pays. Dans les pays

examinés, la plupart des mesures de facilitation n'ont pas constitué l'objectif premier des réformes décidées, mais se sont inscrites dans le cadre d'efforts plus vastes visant à parvenir à une plus grande efficience. Ces mesures ont contribué à introduire de nouvelles méthodes d'exécution des mandats traditionnels des organismes exerçant des responsabilités aux frontières. Il s'agit notamment de méthodes de travail plus efficaces et plus efficaces pour rationaliser l'utilisation des ressources, que l'application de ces méthodes ait ou non bénéficié de ressources supplémentaires. L'étude a aussi fortement mis en évidence le lien étroit entre amélioration de l'efficacité et facilitation des échanges : la bonne gouvernance a permis d'améliorer la perception de recettes, qui ont ensuite apporté des ressources utilisées en partie pour introduire des procédures plus favorables aux échanges. Certes, les pays possédant déjà des procédures relativement favorables au commerce ont de toute évidence eu moins de mal à accomplir des progrès et l'ont fait en procédant à un minimum de changements et de frais, mais même les efforts plus modestes des autres pays ont apporté d'importantes améliorations pour l'administration comme pour les milieux commerciaux.

Comme on pouvait s'y attendre, parmi les mesures retenues pour l'étude, les changements les plus complexes sont intervenus dans les domaines qui nécessitent les procédures les plus techniques : l'évaluation des risques, les contrôles fondés sur des audits et les procédures spéciales applicables aux opérateurs agréés. Les dépenses encourues dans ces domaines ont été essentiellement liées au recrutement et à la formation de personnel spécialisé ainsi qu'à l'acquisition de matériel, même s'il convient de considérer que le temps nécessaire à une mise en œuvre satisfaisante des mesures constitue un problème supplémentaire. La saisie et le traitement préalable des données semblent aussi poser des problèmes à certains pays en raison de leurs besoins en termes de technologie de l'information et de la communication. Ces coûts n'étaient pourtant pas particulièrement importants dans le contexte général, à l'exception probable des coûts informatiques, dont la portée va largement au-delà de la facilitation des échanges. Les évolutions actuelles tendent à indiquer que ces coûts sont largement compensés par des économies de personnel aux frontières et par le renforcement des contrôles et du recouvrement des recettes. Pour des raisons évidentes, seul le temps montrera les avantages financiers et administratifs découlant de ces techniques de contrôle.

De manière générale, l'analyse contenue dans ce volume montre que les CTC qu'on cherche à surmonter par les mesures de facilitation des échanges varieront en fonction de l'efficacité et de l'intégrité des entreprises et des administrations concernées, les caractéristiques et le type de marchandise et la taille et le type des entreprises. Les procédures et pratiques commerciales

et douanières affecteront non seulement le prix des marchandises échangées, mais aussi la capacité des pouvoirs publics de recouvrer des taxes frontalières sur les échanges et l'emplacement géographique des chaînes d'approvisionnement. Par conséquent, les gains potentiels générés par la diminution des CTC entraînés, directement et indirectement, par ces procédures sont considérables, tandis que le coût d'opportunité de maintenir des procédures douanières inefficaces est également élevé. La réduction des CTC par l'intermédiaire de la facilitation des échanges peut apporter des gains de bien-être aussi significatifs que la libéralisation des échanges.

La facilitation des échanges est particulièrement importante pour les pays en voie de développement. Les études montrent que ces pays ont le plus à gagner des procédures plus efficaces relatives aux échanges, même si y arriver peut présenter un défi plus important que pour les pays développés. Les administrations douanières de plusieurs pays en développement ont entrepris d'importants efforts de réforme dans le contexte d'une modification sensible, au cours des dernières années, des conditions dans lesquelles elles opèrent. La nécessité de maintenir un certain niveau de recettes publiques, d'améliorer les résultats des administrations publiques et de tenir compte des contraintes budgétaires a été à l'origine d'un certain nombre de programmes ambitieux visant à repenser la fonction des services des douanes. Les coûts encourus pour introduire et mettre en œuvre ces mesures ne semblent pas très importants dans le contexte général, les coûts des réformes étant souvent absorbés par les budgets ordinaires de fonctionnement de ces administrations. Cependant, il existe des domaines plus exigeants en termes de ressources, auxquels il faudra faire face à l'aide d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités appropriés. D'un autre côté, la facilitation des échanges n'aurait pas été possible sans une dynamique politique pour soutenir et maintenir les réformes et éviter les retours en arrière.

Chapitre 1

Évaluation quantitative des avantages de la facilitation des échanges

Peter Walkenhorst et Tadashi Yasui

Ce chapitre analyse l'impact économique de la facilitation des échanges ainsi que la distribution entre les pays des gains à espérer. Contrairement aux recherches précédentes, ce chapitre attire l'attention sur les différences en matière des coûts de transaction qui résultent de l'efficacité et de l'intégrité des interactions entre les entreprises et les administrations, les caractéristiques ou la nature des produits, et la taille et la catégorie des entreprises qui se livrent au commerce international. Se fondant sur l'hypothèse que la facilitation des échanges réduira les coûts de transaction d'un montant correspondant à 1 % de la valeur des échanges mondiaux, l'ensemble des gains de bien-être à l'échelle mondiale est estimé à environ 40 milliards USD, avec des bénéfices pour tous les pays et plus particulièrement, en termes de gains relatifs, les pays non membres de l'OCDE.

Introduction

Les réductions des obstacles tarifaires survenues au cours des cycles successifs de négociations commerciales internationales et les modifications des pratiques de gestion de la chaîne de l'approvisionnement, telles que le recours accru aux livraisons en flux tendu, ont provoqué un accroissement relatif de l'importance des coûts de transaction liées aux formalités douanières pour le commerce international et ont déclenché un vif intérêt public pour des efforts de facilitation des échanges, qui a mené au lancement par l'OMC des négociations sur la facilitation des échanges en juillet 2004.

Si la mesure des incidences économiques de la facilitation des échanges exige un grand effort analytique en raison de la complexité des questions sous-jacentes, un nombre limité d'études ont essayé d'évaluer les répercussions de ces efforts pour réduire les coûts de transaction. Ces études sur les coûts de transaction et les avantages de la facilitation des échanges ont été passées en revue dans OCDE (2002). Le premier objectif de ce chapitre est d'actualiser et d'élargir le précédent tour d'horizon en procédant à la synthèse des études récentes correspondantes qui contiennent des estimations des coûts de transaction et indiquent les effets des mesures de facilitation des échanges. Une attention particulière est donc accordée aux différences entre pays, secteurs et catégories de négociants. Deuxièmement, en se fondant sur les estimations chiffrées des coûts des procédures et des mesures spécifiques aux frontières et sur les répercussions sur ces coûts des efforts de facilitation des échanges signalées dans les études, on a procédé à une analyse par modèles des effets économiques de la facilitation des échanges à l'échelle mondiale.

L'analyse par modèles diffère des travaux antérieurs de par le fait qu'elle prend en considération plusieurs aspects déterminants des procédures d'importation et d'exportation. Y sont représentées, en particulier, les différentes caractéristiques des coûts directs et indirects de transaction et les différences de potentiel de facilitation des échanges des différents pays en fonction des données empiriques sur les délais aux frontières et des résultats d'enquêtes sur la qualité des procédures douanières.

En outre, l'analyse prend en compte les coûts de transaction plus élevés pour les produits agro-alimentaires et les petites et moyennes entreprises (PME). Plusieurs scénarios d'efforts hypothétiques de facilitation des échanges multilatéraux sont évalués, l'accent étant mis sur la comparaison des scénarios plutôt que sur les gains totaux de bien-être qui pourraient résulter de la facilitation des échanges.

Ce chapitre examine d'abord les informations disponibles sur les coûts de transaction directs et indirects, en accordant une attention particulière aux différences entre les pays, les produits échangés et les catégories de négociants. Ensuite sont exposées les conclusions sur l'incidence des efforts de facilitation des échanges sur les coûts de transaction, avant de se tourner vers différentes méthodes qui ont été utilisées pour chiffrer les avantages procurés par la facilitation des échanges. La dernière section du chapitre examine de nouvelles données résultant de l'analyse par modèles qui prennent en compte la diversité des situations selon les pays, les secteurs et les négociants.

Estimations des coûts de transaction

Les coûts de transaction varient sensiblement. Une étude de la documentation existante (OCDE, 2002) a constaté que ces coûts pour les entreprises diffèrent selon l'efficacité et l'intégrité des entreprises et des administrations qui travaillent ensemble, les caractéristiques ou la nature des produits, et la taille et la catégorie des entreprises. Il en ressort que les coûts totaux comprennent les frais directs, tels que les dépenses relatives à la fourniture d'informations et de documents à l'autorité concernée et de frais indirects, tels que ceux qui découlent de la lenteur des procédures. Il en ressort également que les coûts de transaction directs dans le cadre des procédures d'exportation et d'importation représentent entre 2 et 15 % de la valeur des produits échangés¹ et confirmation de cette fourchette est aussi donnée par une étude ultérieure effectuée par le Conseil suédois des procédures commerciales (SWEPRO, 2002). D'autres études (METI 1998 ; Haralambides et Londoño-Kent 2002 ; et JETRO 2002) indiquent toutefois que les coûts de transaction directs peuvent dans certains cas être plus faibles (tableau 1.1) et ne représenter qu'environ 1 % de la valeur des produits échangés. Toutes ces estimations comprennent les coûts encourus côté importation et côté exportation (encadré 1.1).

1. Certaines des études examinées n'établissent pas de distinction explicite entre coûts de transaction directs et indirects ou couvrent certains éléments indirects parallèlement à des coûts directs.

Encadré 1.1. Coûts de transaction à l'importation et à l'exportation

Les coûts pour les entreprises des procédures de dédouanement à l'exportation revêtent-ils une ampleur similaire à celle des coûts des procédures à l'importation? Sauf dans des cas spéciaux, comme les exportations de produits à double usage, on peut s'attendre à ce que les procédures d'exportation soient moins coûteuses et moins longues que les procédures d'importation. Les procédures d'exportation sont souvent relativement simples, car il est rarement procédé à des inspections douanières et il n'est pas nécessaire de soumettre des documents spéciaux, tels que des certificats d'origine ou sanitaires ni de sécurité. Néanmoins, dans un certain nombre de cas, l'inspection avant expédition entraîne le basculement des procédures du côté importation vers le côté exportation. De fait, plus d'un quart de l'ensemble des membres de l'OMC – principalement les pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine – ont régulièrement recours à des sociétés désignées d'inspection avant expédition pour inspecter les envois aux points d'exportation pour les importations destinées à des pays recourant à l'inspection avant expédition (OMC, 1999).

Il ressort des études empiriques existantes que les coûts de transaction sont approximativement les mêmes côté importation et côté exportation. Selon un rapport de l'UN-NCIT (1971), l'ampleur des coûts de documentation pour l'exportation est similaire à celle des coûts pour l'importation. Une étude plus récente de la Banque mondiale sur les procédures d'importation et d'exportation dans les pays de la Communauté des États indépendants (CEI) révèle que, pour quelques pays, les coûts et délais côté importation sont supérieurs à ceux qui se produisent côté exportation, alors que c'est l'inverse qui prévaut pour d'autres pays (Banque mondiale, 2002). Par ailleurs, selon une autre étude, les délais d'attente aux frontières sont presque égaux, s'élevant à 3.5 jours pour les importations contre trois jours pour les exportations en provenance du Japon (MRI, 2001).

Il existe en outre des coûts de transaction indirects, bien que ceux-ci soient rarement exprimés en termes monétaires. Comme mentionné dans OCDE (2002), de longs délais d'attente peuvent faire perdre des débouchés commerciaux et imposer aux négociants des coûts de stockage et de dévalorisation. Les coûts de stockage comprennent à la fois la perte d'intérêts sur les capitaux immobilisés dans les produits en attente aux frontières et le besoin de conserver aux destinations finales des stocks tampons plus importants pour pouvoir faire face aux variations éventuelles des délais aux frontières. Les coûts de dévalorisation concernent la détérioration de produits frais, les articles présentant un intérêt d'information immédiat, comme les journaux, et les produits dont la demande ne peut être prévue longtemps à l'avance, comme les jouets pour les fêtes ou les vêtements de mode.

Tableau 1.1. Choix d'études présentant des estimations des coûts de transaction

Etude	Pays/ région	Importation/ exportation	Coûts directs		Coûts indirects		Notes
			Nature	Coûts (%)*	Nature	Coûts (%)**	
US-NCITD (1971)	Etats- Unis	Moyenne des coûts d'importation et d'exportation	Documentation ; financement et assurance ; transporteur ; et transitaire/ courtier	7.5			Selon une enquête effectuée auprès des entreprises
SWEPRO (1985)	Suède	Moyenne des coûts d'importation et d'exportation	Coûts de documentation	4			Chiffres estimatifs fondés sur des informations fournies par les services douaniers et les entreprises
Ernst et Whinney (1987a, b)	Intra-CE	Coûts d'importation et d'exportation pris ensemble	Coûts de vérification de la conformité avec les procédures douanières	1.5	Retards pour les transporte urs routiers et pertes d'affaires	1-3	Des réserves ont été exprimées au sujet de l'enquête en ce qui concerne les pertes d'affaires et les transporteurs routiers. Coûts indirects calculés par l'OCDE
CE (1989)	Intra-CE	Coûts d'importation et d'exportation pris ensemble	Coûts de documentation	3.5-15			Méthodologie peu claire
CNUCED (1994)	Monde		Coûts de financement, douaniers ; informations commerciales ; transport et télécoms	7-10			Utilise US-NCITD (1971), CE (1998) et d'autres sources d'information. Couvre les coûts directs et indirects
METI (1998)	Japon	Coûts d'importation seulement	Coûts des procédures de dédouanement	0.5-2.4			D'après une étude des entreprises manufacturières et commerciales du Japon
Haralambi des et Londoño- Kent (2002)	Entre les États- Unis et le Mexique	Coûts d'importation et d'exportation pris ensemble	Coûts de manutention, d'inspection, etc. pour les expéditions a) à destination du sud, b) à destination du nord	a) 0.8- 2.1 b) 0.6- 1.1	Retards	a) 1.6- 4.0 b) 0.1- 0.5	Coûts des retards calculés sur la base de Hummels (2001)
JETRO (2002)	Japon	Coûts d'importation seulement	Coûts des procédures d'importation et portuaires a) utilisation de l'échange de données informatisées ; b) non utilisation de cet échange	a) 0.5- 0.8 b) 1.2			Données calculées par l'OCDE

* En raison de différences d'ordre méthodologique et de la diversité des périodes pendant lesquelles certaines études ont été conduites, les données ne sont pas directement comparables. En particulier, dans de nombreux pays, les coûts de transaction ont diminué au fil des ans à la suite d'efforts de facilitation des échanges et au progrès technologique, de sorte que les comparaisons des coûts de transaction dans le temps tendent à être trompeuses. L'objet du tableau est de rendre compte des différentes méthodes qui ont été appliquées et non de comparer les études entre elles ni leurs résultats.

** Pourcentage en termes de valeur des produits échangés.

Une publication récente de la Banque mondiale rend compte des résultats d'une enquête sur l'environnement commercial mondial consacrée à la durée d'attente type aux frontières pour 80 pays (Batra *et al.*, 2003). La durée type moyenne pour le dédouanement des marchandises importées s'étale de 1 à 24 jours². A supposer des délais similaires côté exportation (encadré 1.1), l'éventail des délais double pour atteindre 2 à 48 jours. Ces délais coûtent cher aux négociants. Hummels (2001) a étudié le consentement à payer des exportateurs pour passer du transport maritime lent au transport aérien rapide et a constaté que chaque jour économisé vaudrait environ 0.5 % de la valeur des produits échangés. La proportion la plus élevée de ces coûts est imputable à la dévalorisation et à des pertes de marchés. Si l'on combine l'estimation de coûts de Hummels aux délais d'attente résultant de l'enquête de la Banque mondiale, on obtient une fourchette de coûts de transaction indirects d'environ 1 à 24 % de la valeur des produits échangés. Toutefois, comme six seulement des 80 pays examinés dans l'enquête de la Banque mondiale révèlent des délais d'attente moyens des importations d'au moins 16 jours, la « queue » de la distribution de l'échantillon est étroite et il est permis de penser que la gamme des coûts de transaction indirects est similaire à celle des 1 à 15 % constatée pour les coûts directs.

Diversité selon les pays

Les variations de coûts de transaction tiennent en grande partie aux différences entre les pays. Les différences de coûts semblent étroitement liées à la qualité des procédures douanières, lesquelles sont, à leur tour, fortement influencées par les efforts de facilitation des échanges menés par les pouvoirs publics. C'est ainsi, par exemple, que parmi les 60 mesures concernant les mouvements de marchandises qui ont été proposées dans le plan d'action visant la facilitation des échanges de l'APEC, les mesures prises par les pays vont de zéro à 50 (APEC, 2003a). Il semble raisonnable de s'attendre à ce que des efforts plus vastes de facilitation des échanges s'accompagnent de coûts de transaction inférieurs, tandis qu'un moindre intérêt pour l'amélioration de la qualité des services de dédouanement tendra à augmenter les coûts des opérations d'importation et d'exportation.

Malheureusement, on ne dispose pas d'informations véritablement comparables sur les coûts de transaction directs pour un grand nombre de pays. Pour pouvoir néanmoins essayer de calculer les incidences économiques et commerciales des coûts de transaction et de la facilitation des échanges selon les pays, les analystes ont récemment utilisé des

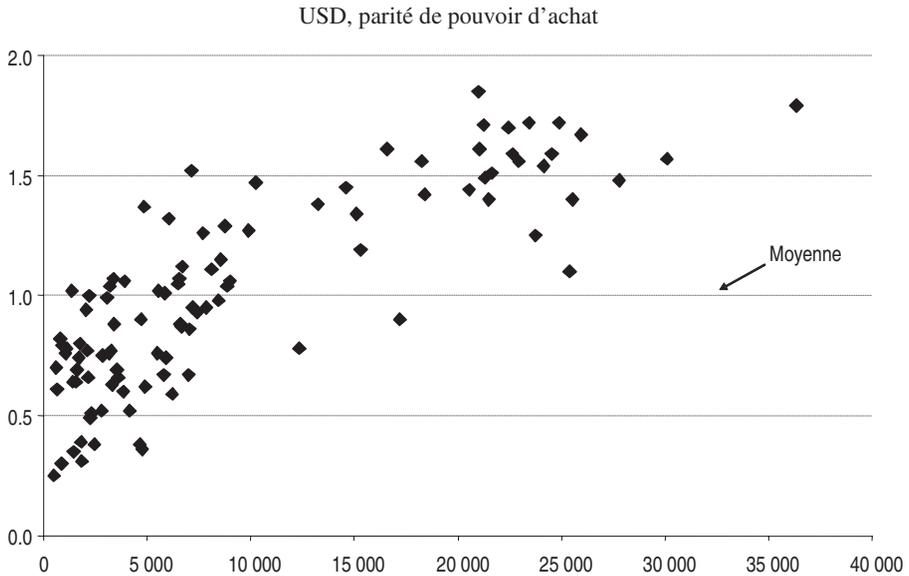
2. Le délai moyen à la frontière s'obtient en excluant les réponses faisant état de délais supérieurs à 90 jours.

indicateurs, obtenus à l'aide d'un questionnaire, de différents aspects de la qualité des procédures douanières comme substituts des chiffres effectifs des coûts. C'est ainsi que Wilson, Mann et Otsuki (2003) décrivent l'ampleur et la qualité des efforts de facilitation des échanges des pays dans la région de l'APEC en utilisant les résultats d'une enquête sur l'efficacité des services portuaires, l'environnement douanier, l'environnement réglementaire et les pratiques de commerce électronique. Chacun de ces aspects est caractérisé par plusieurs indicateurs. La qualité de l'environnement douanier, par exemple, est représentée par des indicateurs de l'ampleur des prélèvements à l'importation, de la transparence des obstacles à l'importation et de la perception d'une corruption. Ces indicateurs sont normalisés, après quoi on en calcule la moyenne pour obtenir une valeur approchée de la qualité de l'environnement douanier dans les pays de l'APEC.

Cette méthodologie peut facilement être généralisée et appliquée à des pays du monde entier. Dans ce chapitre, on a eu recours à une généralisation de cet ordre pour un ensemble vaste de procédures douanières (l'annexe 1.A1 donne des renseignements détaillés sur l'établissement de « l'indicateur de qualité des procédures douanières »). Les estimations de la qualité des procédures douanières qui en résultent sont, dans une certaine mesure, subjectives, car elles traduisent la nature des sources d'information sous-jacentes et ne peuvent donner des indications que sur les coûts de transaction directs effectivement encourus par les sociétés d'importation et d'exportation. Mais, comme on le verra, la possibilité d'améliorer les procédures douanières par des mesures de facilitation des échanges dépend pour une large part de la qualité existante des services douaniers, si bien qu'une estimation de la diversité qualitative des procédures douanières est nécessaire pour évaluer correctement les avantages découlant de la facilitation des échanges.

On a tendance à rapporter au niveau du revenu les différences dans la qualité des procédures douanières des 102 pays pour lesquels on a établi des indicateurs (figure 1.1). Les pays ayant un haut revenu par habitant ont généralement une qualité des procédures douanières supérieure à celle des pays dont les habitants sont moins bien lotis. On relève toutefois plusieurs exemples de pays relativement pauvres où les résultats sont assez satisfaisants et plusieurs pays relativement riches dont les performances sont seulement médiocres pour l'indicateur agrégé de qualité des procédures douanières. En d'autres termes, un revenu élevé par habitant et l'existence connexe de ressources financières publiques expliquent dans une certaine mesure les différences de qualité des procédures douanières d'un pays à l'autre, mais il ressort des données que les pays à faible revenu n'ont pas nécessairement besoin d'attendre de devenir riches pour être en mesure d'adopter de bonnes pratiques douanières.

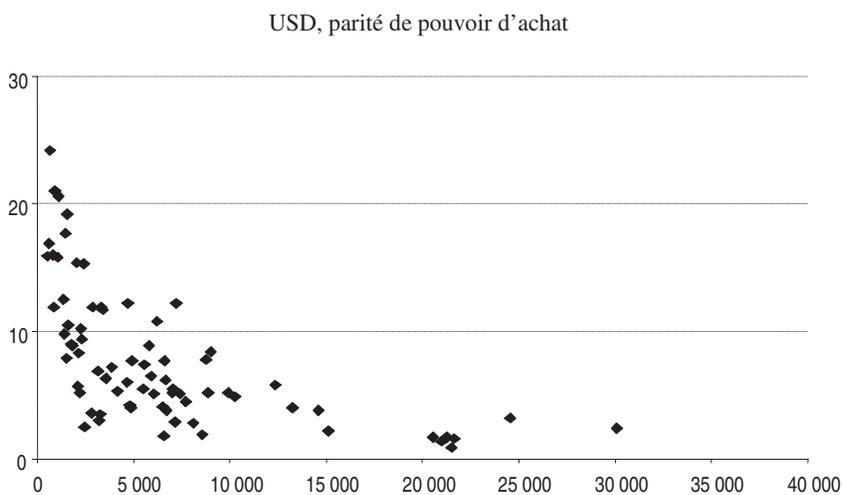
Figure 1.1. Valeur par pays de l'indicateur de qualité des procédures douanières par rapport au PIB par habitant



Note : La qualité des procédures douanières est d'autant meilleure que la valeur de l'indicateur est élevée. Pour plus de détails, voir l'annexe 1.A1.

L'indicateur de qualité des procédures douanières peut être considéré comme inversement proportionnel aux coûts de transaction directs et la durée du dédouanement peut servir de variable de substitution des coûts indirects des opérations. La figure 1.2 montre le rapport entre les temps d'attente, signalés dans Batra *et al.* (2003), et les revenus par habitant. Les revenus par habitant vont généralement de pair avec une brève attente aux frontières, mais on observe des variations considérables dans les temps d'attente et, par conséquent, dans les coûts de transaction indirects, en particulier pour les pays ayant un revenu par habitant inférieur à 9 000 USD.

Figure 1.2. Nombre moyen de jours de dédouanement des importations par pays par rapport au PIB par habitant



Diversité sectorielle

En plus des disparités dans l'intégrité, la transparence et l'efficacité des procédures douanières d'un pays à l'autre, les coûts de transaction dépendent aussi de la catégorie de produits qui sont importés et exportés. En particulier, pour les produits à caractère périssable, comme les produits agro-alimentaires, les retards et dysfonctionnements à la frontière peuvent s'avérer très coûteux. De plus, les produits agricoles et alimentaires, le poisson, les produits forestiers et dérivés du bois sont généralement assujettis à des procédures douanières complémentaires et doivent subir une inspection documentaire et matérielle pour s'assurer de leur conformité avec les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS). Ce besoin d'inspection matérielle, notamment, peut accroître considérablement les coûts des procédures douanières et le temps de dédouanement des envois. D'autres marchandises ne subissent un examen matériel qu'en fonction des pratiques de gestion des risques en vigueur, ce qui peut signifier que seule une petite fraction de conteneurs est contrôlée. Par conséquent, les coûts de dédouanement de ces autres marchandises ont tendance, en moyenne, à être sensiblement inférieurs à ceux des produits agro-alimentaires et similaires.

Une étude récente de l'Organisation japonaise du commerce extérieur (JETRO) a mesuré directement les coûts encourus et les délais correspondant à un navire porte-conteneurs « type » entrant au Japon (tableau 1.2). Les coûts directs et les délais varient selon que les procédures

douanières utilisent un support papier ou se font par échange de données informatiques (EDI). Toutefois, bien que seulement 20 % environ des conteneurs d'un navire « type » soient soumis à des contrôles SPS obligatoires, 37 à 44 % des coûts directs et 18 à 22 % du délai qui s'écoule entre l'entrée et le dédouanement d'un conteneur « moyen » tiennent à des procédures « spéciales » applicables aux produits agricoles et alimentaires³. Il s'ensuit que, si l'on postule que les coûts directs et les délais pour les produits alimentaires représentent en moyenne un tiers environ des coûts totaux d'un envoi, les coûts de transaction pour les produits agro-alimentaires apparaissent supérieurs de 50 % à ceux des produits manufacturés⁴.

Tableau 1.2. Coûts directs et temps qui s'écoule entre l'entrée au port et le dédouanement au Japon

	Coûts (JPY et %)		Temps (heures et %)	
	Documents sur support papier	Echanges de données informatiques	Documents sur support papier	Echanges de données informatiques
Procédures communes pour tous les produits	16 706 (63 %)	10 197 (56 %)	19.1 (82 %)	12.8 (78 %)
Procédures spéciales pour les produits agro-alimentaires ¹	9 864 (37 %)	7 884 (44 %)	4.2 (18 %)	3.7 (22 %)
Total	26 570 (100 %)	18 081 (100 %)	23.2 (100 %)	16.5 (100 %)

1. Y compris régime de quarantaine pour animaux/végétaux et procédures sanitaires alimentaires.

Source: D'après JETRO (2002).

Diversité selon les négociants

Les coûts de transaction peuvent aussi varier selon les caractéristiques du négociant, telles que la taille des entreprises commerciales. Les petites

- De même, selon une étude du Bureau des tarifs douaniers du Japon sur la durée du dédouanement des importations (CTB, 2001), le fret maritime importé devant faire l'objet de contrôles autres que des services douaniers demeure aux frontières environ 38 % plus longtemps que les autres marchandises (environ 94 heures contre environ 68 heures).
- Le coefficient de coûts supplémentaires pour les produits agro-alimentaires est égal aux coûts totaux rapportés aux coûts de transaction pour les produits manufacturés, c'est-à-dire $100 \% / (100 \% - 33.3 \%) = 1.5$.

entreprises qui procèdent moins souvent que les grandes à des opérations internationales présentent plusieurs inconvénients : *i*) elles tendent à avoir moins de personnel spécialisé, si bien qu'elles peuvent avoir à consacrer relativement plus de ressources à l'acquisition de connaissances sur les formalités commerciales et à l'administration des procédures douanières ; *ii*) elles risquent d'avoir des réserves financières moindres, avec pour conséquence que des délais imprévus aux frontières, immobilisant une partie de leur capital roulant, peuvent affecter leur trésorerie et les contraindre à rechercher un financement intérimaire coûteux ; et *iii*) les petites entreprises peuvent ne pas avoir de dossier suffisamment garni auprès des autorités douanières, risquant de ce fait d'être classées dans une catégorie à haut risque et, partant, d'être plus fréquemment assujetties à des contrôles documentaires et des contrôles matériels de marchandise coûteux (OCDE, 2002 ; SWEPRO, 2003).

Toutefois, d'après une analyse de quelque 650 réponses à une enquête effectuée auprès d'entreprises néerlandaises, Verwaal et Donkers (2001) concluent que ce n'est pas la taille de l'entreprise en tant que telle, mais la taille des activités commerciales internationales des entreprises qui détermine le niveau des coûts de transaction. En conséquence, les petites entreprises tournées vers les marchés internationaux sont souvent en mesure de tirer les avantages découlant d'économies d'échelle en matière de procédures douanières. Qui plus est, les petites entreprises ont souvent la possibilité d'externaliser les activités se rapportant aux services douaniers à leurs partenaires commerciaux, à des fournisseurs de services logistiques ou à des intermédiaires spécialisés dans le commerce international pour éviter les inconvénients auxquels elles risqueraient autrement de se heurter en raison de leur taille.

Dans une étude des procédures douanières en vigueur dans l'UE, Ernst et Whinney (1987a) ont néanmoins trouvé que les entreprises comptant moins de 250 salariés encourent des coûts de transaction qui sont supérieurs de 30 à 45 % par envoi à ceux des grandes entreprises. Une des principales raisons de cette supériorité des coûts est le manque de fréquence des ces opérations, si bien que les PME ne sont généralement pas en mesure de participer aux « procédures simplifiées » qui, selon Ernst et Whinney, réduisent les coûts de transaction de 50 %. De même, il semblerait que la possibilité de participer au système suédois « Stairways® » puisse réduire les coûts de transaction des gros négociants jusqu'à 55 % (SWEPRO, 2002).

Observations ponctuelles sur les avantages de la facilitation des échanges

On ne peut pas éliminer complètement les coûts de transaction. Des contrôles des services douaniers et autres sont nécessaires pour veiller à l'application des réglementations intérieures. Mais accroître l'efficacité des procédures douanières peut contribuer à abaisser les coûts de transaction et, partant, réduire l'écart entre les prix intérieurs et les prix internationaux dans l'intérêt des consommateurs et des producteurs. Les estimations de l'accroissement potentiel à moyen terme de revenus résultant de la facilitation des échanges donnent un chiffre de l'ordre de 2 à 3 % de la valeur totale des produits échangés (CNUCED, 1994 ; APEC, 1999) même si les avantages peuvent être bien plus importants dans certains pays ou régions (APEC, 2002). Dans certains cas, la simple réorganisation des tâches et des procédures pourrait déjà procurer des avantages substantiels, tandis que dans d'autres, le succès de la facilitation des échanges peut nécessiter des investissements dans les infrastructures matérielles et les ressources humaines (encadré 1.2).

Manifestement, les avantages potentiels à attendre de la facilitation des échanges varient selon les pays, les secteurs et les caractéristiques des négociants. Dans les cas où les meilleures pratiques sont déjà appliquées, de nouveaux gains d'efficacité seront difficiles à obtenir. Toutefois, si les coûts de transaction sont sensiblement supérieurs à ceux que l'on observe dans les meilleures pratiques, il tendra à exister des possibilités d'amélioration à l'aide de mesures appropriées de facilitation des échanges.

Même s'il est difficile de faire des généralisations à partir des informations disponibles, il semble que ce soit dans les pays en développement que le potentiel d'améliorations résultant de la facilitation des échanges soit le plus grand. Une enquête auprès des entreprises menée dans les pays de la région de l'APEC a montré, par exemple, que les négociants pensaient tirer le plus d'avantages de mesures hypothétiques de facilitation des échanges qui réduiraient les coûts de dédouanement de 50 % dans les pays à bas revenu de la région (tableau 1.3). Il ressort des réponses médianes au questionnaire que les efforts de facilitation des échanges réduiraient les coûts de transaction totaux de 10.7 % dans les pays en voie d'industrialisation de l'APEC contre 7.8 % dans les nouveaux pays industriels et 5.2 % dans les pays industrialisés. Ces résultats recourent dans une certaine mesure les conclusions de la section 2, à savoir que les pays moins avancés ont tendance à avoir des services douaniers moins efficaces et donc à offrir le plus de possibilités d'amélioration.

Encadré 1.2. Coûts de la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges

Des investissements en amont et un accroissement des dépenses opérationnelles des administrations et des entreprises sont bien souvent nécessaires pour réduire les coûts de transaction par le biais de la facilitation des échanges. Les services douaniers jouant un rôle vital pour le fonctionnement des procédures douanières, leur modernisation et leur réforme constituent souvent un élément important de la promotion de la facilitation des échanges, encore que d'autres services publics puissent également avoir de l'importance. L'ampleur des coûts de mise en œuvre varie selon la taille des services publics, les infrastructures existantes et les ressources humaines disponibles. En outre, l'environnement économique général joue un rôle important.

Bon nombre de pays en développement apprécient de recevoir une aide d'organismes bilatéraux et multilatéraux pour améliorer leurs services douaniers. En 1999, la Banque mondiale a accordé 15 prêts à l'ajustement destinés en partie à réformer les services douaniers (Wilson, 2001). C'est ainsi, par exemple, que 78 millions USD ont été consacrés à des améliorations des services douaniers dans six pays d'Europe du sud-est et 35 millions USD au développement des exportations tunisiennes. Un projet quinquennal de modernisation des services douaniers en Bolivie a été financé à partir de plusieurs sources, représentant un total approximatif de 38 millions USD depuis 1999, dont environ 25 millions USD servent à des améliorations institutionnelles et 9 millions USD à l'automatisation de systèmes (Gutierrez, 2001).

Lorsque les procédures frontalières améliorées entrent en fonction, les dépenses d'exploitation sont, dans certains pays, répercutées sur les négociants sous la forme d'un relèvement des redevances versées par les usagers, alors que dans d'autres, cet accroissement de coûts est financé sur le budget de l'État. En outre, les systèmes doivent de temps à autre être mis à jour pour prendre en compte les progrès technologiques les plus récents. Le coût de ces mises à jour peut être d'une ampleur équivalente à l'investissement initial requis pour mettre en place un nouveau système. C'est ainsi qu'en 2000, le Taipei chinois a mis à jour son système de dédouanement du fret aérien pour un coût de 5 millions USD ; aux Philippines, la modernisation du système automatisé existant par le passage d'une plateforme DOS à une plateforme Windows a coûté environ 40 % du prix de l'installation du système initial (Bhatnagar, 2001).

Tableau 1.3. Estimations de réduction des coûts de transaction résultant de la facilitation des échanges dans le domaine douanier

Moyenne pondérée des réponses, en pourcentage

Groupe de pays de l'APEC	Estimation minimum	Estimation maximum	Estimation médiane
Économies industrialisées de l'APEC	2.9	7.4	5.2
Nouvelles économies industrialisées de l'APEC	5.3	10.7	7.8
Économies de l'APEC en voie d'industrialisation	6.6	14.8	10,7

Source : APEC (2002).

Il est vraisemblable que l'incidence des mesures de facilitation des échanges sur les coûts de transaction varie selon les produits et l'importance de la transaction. Ces différences ont été soulignées dans une étude récente effectuée par l'*Australian Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT, 2001). Cette étude a examiné les économies que les entreprises pourraient réaliser en passant d'un système d'administration douanière fondé sur des documents papier à un régime sans papier. Les négociants interrogés ont estimé que ces économies seraient comprises entre 1.5 % pour le transport maritime de charbon en vrac à 15 % pour les expéditions aériennes d'asperges fraîches (tableau 1.4). Ces différences semblent tenir en partie aux coûts fixes de la réalisation manuelle des formalités écrites, estimés représenter de 75 USD à 125 USD par transaction, quelle que soit l'importance de celle-ci.

Tableau 1.4. Estimation des économies résultant de l'adoption d'un système douanier sans papier

Produit et mode de transport	Volume type	Valeur c.a.f. du fret USD	Estimation des économies	
			USD	%
Charbon - en vrac par mer	10 000 tonnes	520 000	7 800	1.5
Riz - en vrac par mer	1 500 tonnes	810 000	17 820	2.2
Pièces de machines - par mer	Conteneurs de 20 pieds	175 000	5 425	3.1
Sucre – en sachet par mer	1 500 tonnes	273 000	12 012	4.4
Asperges fraîches – par avion	45 kg	1 370	206	15.0

Source : DFAT (2001).

Après avoir mis en œuvre des mesures de facilitation des échanges, plusieurs pays ont enregistré des réductions significatives des délais de dédouanement des importations. Au Japon, par exemple, le laps de temps qui s'écoule entre l'entrée et la mainlevée s'est considérablement réduit au cours des dix dernières années. Pour le fret aérien, la durée moyenne des procédures est tombée de 53 heures en 1991 à 26 heures en 2001, alors que pour le fret maritime, cette durée a diminué pendant la même période de 168 à 74 heures (CTB, 2001). Des progrès similaires ont été notifiés pour la durée du dédouanement qui constitue un élément important de l'ensemble des procédures douanières. En Nouvelle-Zélande, l'institution d'un système électronique multimédia de dédouanement sans papier a, en quatre ans, réduit la durée des formalités douanières de dix jours à une moyenne de 12 minutes (OMC, 2003). De même, au Costa Rica, le passage à un dédouanement en entrepôt à l'aide d'un guichet unique, à la déclaration douanière électronique et à la gestion des risques selon une méthode automatisée de sélection, a permis de réduire la durée du dédouanement d'une moyenne de six jours en 1994 à 12 minutes (115 minutes dans le cas d'une inspection matérielle) en 2000 (OMC, 2001). Au Pérou, différentes catégories de mesures de facilitation des échanges ont été mises en place, avec l'accent sur la formation de personnel, l'introduction d'un code de conduite et la pénalisation du défaut d'intégrité des inspecteurs des douanes. Ces initiatives ont permis de réduire les délais de dédouanement de 15-30 jours à 2-48 heures (Lane, 2001).⁵

Tour d'horizon des études quantitatives existant sur les avantages de la facilitation des échanges

Plusieurs études ont tenté d'évaluer l'incidence potentielle de la facilitation des échanges sur les courants d'échanges et les niveaux de revenus. Quelques chercheurs ont fondé leur analyse sur l'estimation de la CNUCED selon laquelle la facilitation des échanges peut avoir pour effet d'économiser l'équivalent de 2 à 3 % de la valeur des produits échangés (CNUCED, 1994). Si l'on rapporte ces économies à la valeur des échanges internationaux, la réduction des coûts de transaction est estimée à environ 1 milliard USD par an pour l'ex-Union soviétique (Molnar et Ojala, 2003) et à environ 60 milliards USD par an pour la région de l'APEC (DFAT, 2001). Comme les économies sont vues comme des réductions des inefficiences précédemment existantes ne profitant ni au secteur public ni au secteur privé, elles sont considérées comme représentant une amélioration des revenus pour les négociants et les consommateurs. En outre, on peut

5. On trouvera d'autres exemples des avantages découlant de l'automatisation des systèmes douaniers dans OCDE (2003).

s'attendre à ce que la réduction de l'écart entre les prix nationaux et internationaux favorisent un plus grand nombre de courants d'échanges, une spécialisation plus poussée en fonction de l'avantage comparatif et des ajustements dynamiques, les gains de bien-être économique tendant ainsi à être plus élevés que ceux obtenus en utilisant les courants d'échanges existants comme base de calcul (SWEPRO, 2002).

L'analyse fondée sur un modèle permet d'étudier plus en détail les incidences de la facilitation des échanges. L'analyse utilisant le modèle gravitaire, par exemple, a établi des liens entre les courants d'échanges entre les économies de l'APEC et les indicateurs de l'efficacité portuaire, de l'environnement douanier, de l'environnement réglementaire et du commerce électronique (Wilson, Mann et Otsuki, 2003). Si l'on postule que la facilitation des échanges permettra aux pays présentant un indicateur inférieur à la moyenne d'améliorer leurs performances de moitié par rapport à la moyenne des autres membres de l'APEC, les échanges intra-APEC augmenteraient de 254 milliards USD, soit de 21 %, par an. Compte tenu de l'estimation de l'effet des échanges sur le PIB par habitant (Dollar et Kraay, 2001), l'expansion des échanges liée à leur facilitation laisse supposer une augmentation de 4.3 % du PIB moyen par habitant des pays de l'APEC. Cette analyse des améliorations de la capacité de facilitation des échanges dont le résultat est d'améliorer les performances de moitié par rapport à la moyenne a récemment été étendue à des pays extérieurs à la région de l'APEC. Il ressort d'une étude publiée dans le *Global Economic Prospects Report* de la Banque mondiale qu'une telle amélioration de l'efficacité portuaire, de l'environnement douanier, de l'environnement réglementaire et des services liés aux échanges augmenterait la valeur des échanges entre les 75 pays visés dans l'analyse de 377 milliards USD, soit de 9.7 % (Wilson, Bagai et Fink, 2003).

Une autre catégorie d'analyse a utilisé les modèles informatisés d'équilibre général (CGE) pour mesurer les avantages procurés par la facilitation des échanges sur une base régionale ou mondiale. Dans ces modèles, la facilitation des échanges est généralement représentée comme un progrès technique touchant les activités commerciales, selon la méthode adoptée par Hertel *et al.* (2001). C'est ainsi, par exemple, qu'en utilisant une version dynamique du modèle GTAP, l'APEC (1999) a constaté qu'une réduction des coûts de transaction de 1 % dans les pays industrialisés et de 2 % dans les pays en développement déboucheraient sur des gains de bien-être de 46 milliards USD pour la région de l'APEC. Se plaçant dans une perspective mondiale, François *et al.* (2003), utilisant une version modifiée du modèle GTAP permettant une concurrence imparfaite dans le secteur manufacturier et partant de l'hypothèse d'une réduction de 1.5 % des coûts de transaction, estiment les avantages de la facilitation des échanges à

72 milliards USD. L'OCDE (2003) parvient à une estimation comparable en trouvant une réduction uniforme de 1 % des coûts de transaction à l'aide du modèle GTAP type dans l'hypothèse d'une concurrence parfaite. Le tableau 1.5 récapitule les études correspondantes qui ont utilisé les modèles CGE. La plupart postulent des réductions uniformes des coûts de transaction pour tous les pays (ou les grands groupes de pays) et n'établissent pas de distinction dans les effets sur la facilitation des échanges par secteur ou catégorie de négociants. Qui plus est, l'hypothèse selon laquelle la facilitation des échanges est un progrès technique ne tient pas compte de tous les coûts d'ajustement liés aux salariés dont les services ne sont plus nécessaires pour traiter la documentation douanière et, partant, tend à surestimer les avantages de la facilitation des échanges. L'analyse ci-après s'appuie sur une série différente d'hypothèses concernant les possibilités de facilitation des échanges dans les différents pays, secteurs et négociants et les coûts d'ajustement y afférents et vise, par là même, à contribuer à affiner les évaluations quantitatives de la facilitation des échanges.

Evaluation par modèles des avantages de la facilitation des échanges

Comme on l'a vu, la facilitation des échanges peut réduire considérablement les coûts de transaction, mais l'ampleur des améliorations dépend, bien entendu, des mesures et des instruments qui sont mis en place. Il est trop tôt pour savoir quel sera l'effet, sur les politiques des pays, des négociations sur la facilitation des échanges dans le cadre de l'OMC et il n'est pas possible de prévoir les répercussions qu'un accord sur la facilitation des échanges pourrait avoir sur le commerce et les revenus mondiaux. L'objet de l'évaluation qui suit est au contraire de mieux représenter les caractéristiques empiriques de la procédure douanière dans l'analyse par modèles et d'identifier les points qui influent de façon déterminante sur les résultats et qui, partant, méritent d'être examinés plus à fond dans les travaux futurs. En d'autres termes, l'accent sera mis davantage sur la distribution des gains entre les groupes de pays et sur la comparaison des résultats avec ceux des études existantes que sur la détermination des gains de revenus pouvant découler de la facilitation des échanges en valeur absolue (en dollars).

Tableau 1.5. Etudes fondées sur le modèle d'équilibre général des avantages de la facilitation des échanges

Étude	Année de réf.	Caractéristiques du modèle		Spécification du scénario			Gains annuels de revenu *	
		Concurrence	Dynamique	Couverture régionale	Secteur couvert	Réduction de la valeur des échanges	Milliards USD	% du PIB **
Dee (1998)	1992	Imparfaite	Dynamique	APEC	Tous produits et services de transport	Uniforme a) 5 % b) 10 %	a) 216 b) 442	a) 1.1 b) 2.3
APEC (1999)	1996	Parfaite	Dynamique	APEC	Tous produits	Par groupe de pays a) 1 % et 2 % b) 2 % et 3 %	a) 45.8 b) 64	a) 0.25 b) 0.4
Hertel <i>et al.</i> (2001)	1995-2020	Parfaite	Dynamique	Japon & Singapour	Tous produits	Par secteur de produits 0.21-3.5 %	6.6 (Japon) et 0.17 (Singapour)	0.16 (Japon) 0.29 (Singapour)
CNUCED (2001)	1997	Parfaite	Statique	Pays développés	a) Services commerciaux b) Transport aérien et maritime c) Tous services	Uniforme 1 %	a) 47.9 b) 6.1 c) 117.9	a) 0.22 b) 0.04 c) 0.54
APEC (2002)	1997	Parfaite	Statique	Echanges intra-APEC	Tous produits	a) 5 % *** (uniforme) b) 2.9-7.7 % *** (par groupe de pays)	a) 154.0 ; b) 100.9-203.5	a) 0.98 b) 0.64-1.30
Fox, <i>et al.</i> (2003)	1997	Parfaite	Statique	Echanges bilatéraux entre États-Unis et Mexique	Produits transportés par camions	1 % (direction nord) et 5% (direction sud)	1.4 (États-Unis) et 1.8 (Mexique)	0.02 (États-Unis) et 0.47 (Mexique)
Francois <i>et al.</i> (2003)	1997	Imparfaite	Dynamique	Monde	Tous produits	Uniforme a) 1.5 % b) 3 %	a) 72.3 b) 150.9	a) 0.25 b) 0.52
OCDE (2003)	1997	Parfaite	Statique	Monde	Tous produits et services	Uniforme 1 %	76.4	0.26

* En raison de différences méthodologiques, les données ne sont pas directement comparables. Pour plus de détails, on se reportera aux études prises individuellement.

** Calculés d'après les données relatives au PIB s'ils ne sont pas indiqués dans l'étude considérée.

*** Réduction des coûts de transaction.

Méthode par modélisation

L'analyse s'effectue en utilisant la base de données et le modèle GTAP établi de longue date. Ce modèle d'équilibre général multirégional et statique fonctionne en supposant une concurrence parfaite et des rendements d'échelle constants. Il reflète les courants d'échanges bilatéraux, les marges des transports internationaux et les taux de protection des importations par pays et par secteur. Le GTAP permet ainsi de déterminer les évolutions de la production, de la consommation, des échanges et du bien-être économique provoquées par des chocs extérieurs particuliers liés aux échanges, tels que des modifications des coûts de transaction. On trouvera la description complète du modèle dans Hertel (1997).

Il n'y a pas de représentation des activités douanières ni des coûts des procédures douanières dans le modèle. Les recherches précédentes faites à l'aide du GTAP sur les incidences des modifications des procédures douanières posaient essentiellement comme hypothèse que la facilitation des échanges revêt la forme d'un progrès technique dans les activités commerciales, qui peut être incorporé dans le modèle. Selon cette approche, la facilitation des échanges permet aux négociants de moins perdre sur la valeur des produits échangés en transit, ce qui permet de vendre les produits aux consommateurs au lieu de destination à des prix plus bas (et/ou de procurer aux producteurs des recettes plus élevées). Cette représentation « de type iceberg » des coûts de transaction semble convenir tout à fait pour les composantes des coûts indirects, c'est-à-dire les délais de dédouanement. Lorsque les produits en transit restent longtemps immobilisés, ils perdent une grande part de leur valeur. En réduisant les délais de dédouanement au moyen d'efforts de facilitation des échanges, on permettra à une plus grande partie de produits d'atteindre sa destination finale.

L'analogie avec l'iceberg semble toutefois moins juste pour les coûts de transaction directs, tels que les coûts salariaux de la fourniture des documents nécessaires. Les entreprises commerciales doivent acheter les services de fournisseurs de services internes ou externes à la société. Si la facilitation des échanges réduit les besoins en matière de formulaires, les sociétés commerciales verront baisser les coûts de transaction. Parallèlement, le secteur des fournisseurs de services connaîtra une diminution de la demande et les coûts d'ajustement correspondants. Ceux-ci ne sont pas bien pris en compte dans une représentation des coûts de transaction de type iceberg.

Ces défauts ont été reconnus et Fox *et al.* (2003), par exemple, décomposent les effets des coûts de transaction en un élément « iceberg » et un élément fiscal, lorsqu'ils étudient les incidences de la facilitation des échanges à la frontière entre les États-Unis et le Mexique. La composante

fiscale est jugée représenter les coûts directs encourus par les entreprises du fait des procédures douanières. Les négociants sont supposés acheter des « services logistiques » à des fournisseurs du secteur public pour un montant égal aux coûts de transaction directs⁶.

L'analyse que contient cette étude suit la méthode de Fox *et al.* en représentant différemment dans le modèle les coûts directs et indirects des opérations commerciales. Les coûts indirects sont modélisés selon la méthode de l'iceberg, alors que les coûts directs sont reflétés dans les « droits d'ordre logistique ». Ces derniers sont répartis entre les frais applicables côté exportations et représentant les coûts de transaction directs dans le pays exportateur et les prélèvements correspondant aux coûts de transaction directs dans le pays importateur. Ces droits additionnels sont intégrés dans l'analyse par le recours à l'option « Altertax » qui permet de changer les paramètres dans la base de données utilisée pour le modèle. La procédure est conçue de façon à intégrer les renseignements supplémentaires sur les variables des actions gouvernementales dans les agrégats de données existantes du GTAP (Malcolm, 1998)⁷. La facilitation des échanges sous la forme d'une réduction des coûts de transaction directs est ensuite modélisée sous la forme d'une diminution des frais d'exploitation et d'importation, ce qui abaisse les coûts de transaction, mais déclenche aussi des ajustements dans le secteur public à la suite de la diminution des recettes émanant des droits d'ordre logistique. Ces ajustements s'accompagnent de coûts économiques. C'est ainsi, par exemple, que des salariés ayant pour fonction de traiter la documentation, mais n'étant plus nécessaires pour accomplir cette tâche, peuvent devoir être recyclés et appelés à exercer d'autres fonctions.

A des fins de présentation et pour les besoins des calculs, on a agrégé les données de neuf régions et de trois secteurs. Ces régions sont les pays d'Asie-Pacifique membres de l'OCDE, les pays d'Europe membres de l'OCDE, les pays d'Amérique du Nord membres de l'OCDE, l'ex-Union soviétique, l'Amérique Latine et les Caraïbes, le Moyen Orient et l'Afrique du Nord, les pays d'Asie-Pacifique non membres de l'OCDE, l'Afrique sub-

6. En pratique, les procédures douanières ne génèrent généralement pas de recettes pour le budget public et les services logistiques sont fournis par des entreprises du secteur privé.

7. Techniquement, on intègre les droits supplémentaires dans la base de données en appliquant des « chocs » de taille appropriée aux variables fiscales côté exportations (paramètre « txs ») et côté importations (paramètre « tms »).

saharienne et le reste du monde.⁸ Les secteurs sont l'agro-alimentaire, l'industrie manufacturière et les services. Dans ce chapitre, on examine la facilitation des échanges dans le cadre du commerce des produits agro-alimentaires et manufacturiers, conformément à l'orientation des travaux en cours de l'OMC.

Analyse par scénarios

L'analyse par modélisation tient compte de plusieurs observations faites dans les sections précédentes de ce chapitre :

- Il existe des coûts indirects et directs des opérations commerciales qui s'avèrent être d'un ordre de grandeur similaire (1 à 15 % de la valeur des produits échangés).
- Les coûts indirects des opérations présentent le caractère d'un « iceberg », alors que les coûts directs des opérations peuvent être considérés comme les dépenses de services logistiques des négociants.
- Les coûts de transaction varient considérablement d'un pays à l'autre, ainsi que le montrent les informations empiriques sur les temps d'attente aux frontières et les indicateurs de qualité des procédures douanières.
- Les mesures de facilitation des échanges ont tendance à réduire davantage les coûts de transaction dans les pays où ceux-ci sont actuellement plus élevés que dans ceux qui sont déjà proches des meilleures pratiques.
- Les coûts de transaction sont plus élevés pour les produits agro-alimentaires que pour les produits manufacturés.
- Les PME doivent faire face à des coûts de transaction plus élevés que les grandes sociétés.

Plusieurs scénarios sont évalués. Dans tous les cas, il est utilisé une version remaniée de la base de données du GTAP qui tient compte des coûts de transaction directs sous la forme de droits supplémentaires d'ordre logistique. Comme aucune information empirique cohérente sur ces coûts n'est disponible dans tous les pays, on pose que les coûts de transaction directs sont inversement proportionnels à la valeur de l'indicateur de qualité des procédures douanières, examiné plus haut. On associe, en particulier, le pays où la qualité des procédures douanières est la plus élevée à l'extrémité

8. Ce dernier agrégat comprend des pays comme le Cambodge, Malte et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui ne sont pas représentés sous la forme de tableaux comptables sociaux par pays dans la base de données du GTAP.

inférieure de l'éventail des coûts de transaction directs, à savoir 1 % de la valeur des produits échangés. Inversement, le pays qui accuse les plus mauvais résultats pour ce qui est de l'indicateur de qualité des procédures douanières se voit affecter les coûts de transaction les plus élevés que l'on ait observé, à savoir 15 % de la valeur des produits échangés. Les pays pour lesquels les résultats obtenus sont intermédiaires sont proportionnellement associés à des estimations de coûts intermédiaires. La facilitation des échanges concernant les coûts directs des transactions commerciales est ensuite représentée sous la forme d'une réduction des droits d'ordre logistique.

En ce qui concerne les coûts de transaction indirects, la facilitation des échanges est modélisée selon la méthode de l'iceberg. Les coûts de transaction indirects sont supposés être proportionnels aux temps d'attente à la frontière établis dans l'étude de la Banque mondiale examinée plus haut⁹. La facilitation des échanges est supposée abréger ces temps d'attente et, partant, réduire les coûts connexes.

Il est procédé à plusieurs évaluations d'efforts hypothétiques de facilitation multilatérale des échanges, l'attention étant centrée sur la comparaison des scénarios plutôt que sur les gains totaux de bien-être qui pourraient résulter de la facilitation des échanges. Une première série d'expériences faites à l'aide du modèle porte sur la mesure dans laquelle les aspects empiriques mentionnés plus haut influent sur les résultats de la modélisation. A cet effet, il est postulé que la facilitation des échanges réduit les coûts de transaction de 1 % de la valeur des échanges mondiaux, la moitié de cette réduction étant considérée comme venant d'économies réalisées dans les coûts de transaction directs et l'autre moitié de la réduction des coûts de transaction indirects. Cette hypothèse d'une réduction de 1 % de la valeur mondiale des échanges est similaire à celles qui ont été faites dans les études quantitatives antérieures sur l'incidence de la facilitation des échanges.

Dans un scénario de base (« scénario de l'uniformité »), on postule que les coûts de transaction diminuent de 1 point de pourcentage de la valeur des produits échangés dans tous les pays et secteurs et pour toutes les catégories de négociants. En d'autres termes, pour un pays doté de procédures assez

9. L'étude de la Banque mondiale n'inclut pas les temps d'attente aux frontières des pays membres de l'OCDE dans la région Asie-Pacifique. Pour que ces pays soient quand même pris en considération dans l'analyse, il a été postulé que les temps d'attente aux frontières pour l'Australie, le Japon, la Corée et la Nouvelle-Zélande correspondent à la moyenne des temps d'attente aux frontières des régions des pays d'Europe membres de l'OCDE et des pays d'Amérique du Nord membres de l'OCDE.

efficaces et ayant des coûts totaux des opérations commerciales (avant application des mesures supposées de facilitation des échanges) de 3 %, par exemple, les coûts de transaction après cette facilitation tomberaient à 2 %. Pour un pays ayant des services frontaliers moins efficaces et, par exemple, des coûts de transaction avant facilitation de 13 %, les efforts supposés de facilitation des échanges ramèneraient les coûts de dédouanement à 12 % de la valeur des produits échangés.

Dans les scénarios qui reflètent la diversité des pays et/ou des secteurs et des négociants, l'application des mesures hypothétiques de facilitation des échanges est supposée réduire l'écart par rapport aux meilleures pratiques d'un pourcentage commun à tous les pays, secteurs et catégories de négociants. Dans les cas où les bonnes pratiques sont déjà appliquées, la facilitation supposée des échanges réduirait les coûts de transaction de moins de 1 %, alors que les réductions des coûts de dédouanement dépasseraient 1 % dans les cas où les coûts existants des opérations commerciales sont supérieurs à la moyenne. C'est ainsi, par exemple, que si la meilleure pratique correspond à des coûts de 1 % de la valeur des produits échangés et que le facteur de « convergence » est de 20 %, un pays dans lequel les coûts de transaction avant facilitation sont de 3 % verraient leurs coûts aux frontières diminuer de 0.4 point de pourcentage pour tomber à 2.6 % (20 % de l'écart entre 1 et 3 % de la valeur des produits échangés). Un pays dans lequel les coûts avant facilitation sont de 13 % enregistrerait une chute des coûts de transaction de 2.4 points de pourcentage, ces coûts tombant à 10.6 % (20 % de l'écart entre 1 et 13 % de la valeur des produits échangés). En d'autres termes, l'application des mesures hypothétiques de facilitation des échanges aurait pour résultat, dans cet exemple, des réductions des coûts de transaction six fois supérieures dans les pays peu efficaces à ce qu'elles seraient dans les pays hautement efficaces.

La diversité des coûts de transaction selon les secteurs est prise en compte dans l'hypothèse selon laquelle les coûts de dédouanement des produits agro-alimentaires sont supérieurs de 50 % à ceux des produits manufacturés. De même, il est postulé que les coûts de transaction sont, pour les PME, supérieurs de 50 % à ceux des grandes entreprises. Comme le modèle GTAP ne fait pas de distinction entre les entreprises selon leur taille, la supériorité des coûts des PME est intégrée dans les moyennes des coûts de transaction des pays, ce qui implique que les pays ayant une proportion élevée de PME participant aux échanges internationaux enregistrent des coûts de transaction proportionnellement plus élevés. Il ressort d'informations de l'APEC que la part des PME dans les opérations commerciales de pays non membres de l'OCDE, comme la Chine et le Taipei chinois, est de 50 à 56 %, alors que la part correspondante dans des pays de l'OCDE tels que l'Australie, le Japon et les États-Unis, est de 10

à 29 % (APEC, 1994). D'après ces informations, on postule qu'il existe un différentiel de 25 points de pourcentage dans la part des PME entre l'ensemble des pays de l'OCDE et l'ensemble des pays non membres. Étant donné la conclusion selon laquelle les PME doivent faire face à des coûts de transaction supérieurs de 50 %, les pays non membres de l'OCDE sont, notamment, supposés avoir des coûts de transaction supérieurs de 12.5 % à ceux des pays de l'OCDE.

En plus du scénario « d'uniformité », trois scénarios de diversité sont pris en considération. Un premier type de modèle tient compte de la diversité des pays, mais non de celle des secteurs ou des négociants (« scénario de diversité des pays ») ; un deuxième scénario incorpore aussi la diversité des secteurs (« scénario de diversité des pays et des secteurs ») ; et un troisième prend intégralement en compte la diversité des pays, des secteurs et des négociants (« scénario de diversité des pays, des secteurs et des négociants »). Dans ces scénarios, la convergence des coûts de transaction après facilitation des échanges, c'est-à-dire le degré de rétrécissement de l'écart par rapport à la meilleure pratique, est ajustée de façon à ce que la réduction globale des coûts de transaction représente 1 % de la valeur des produits échangés. Cela permet de comparer directement le scénario d'uniformité et les trois scénarios de diversité.

Un autre scénario (« scénario de la seule OCDE ») est étroitement lié à l'hypothèse d'une diversité dans tous les domaines, mais postule que les efforts de facilitation des échanges ne sont entrepris que dans les pays de l'OCDE. Pour ces pays, les réductions modélisées des coûts de transaction sont identiques à celles du « scénario de diversité des pays, des secteurs et des négociants », alors qu'aucune réduction n'est supposée se produire dans les pays non membres de l'OCDE. La réduction totale est, en conséquence, inférieure à 1 point de pourcentage de la valeur du commerce mondial. Le tableau 1.6 résume les hypothèses retenues dans les scénarios de modélisation.

Enfin, il est procédé à une série d'expériences fondées sur la diversité intégrale qui tempère l'hypothèse selon laquelle la facilitation des échanges débouche sur des réductions des coûts de transaction qui correspondent à un point de pourcentage de la valeur des produits échangés. Il est étudié un éventail de réductions allant de 0.5 à 3 % de la valeur des produits échangés afin de déterminer le lien entre la variation supposée des coûts de transaction et les gains totaux de bien-être.

Tableau 1.6. Principales hypothèses retenues dans les scénarios

	Uniformité	Diversité des pays	Diversité des pays et des secteurs	Diversité des pays, des secteurs, et des négociants	Pays de l'OCDE
Réduction globale des coûts de transaction de 1 % de la valeur du commerce mondial	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Différence de la réduction des coûts de transaction selon les pays	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Coûts de transaction plus élevés pour les produits agricoles et alimentaires	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Coûts de transaction plus élevés pour les PME	Non	Non	Non	Oui	Oui

Résultats des scénarios

Les résultats de l'analyse par modélisation indiquent que les gains de revenus mondiaux provenant d'une réduction de 1 % des coûts de transaction seraient considérables et s'élèveraient à environ 40 milliards USD sans qu'il y ait de perdants (tableau 1.7). Cette estimation est toutefois nettement inférieure à celles présentées dans de précédentes études. La raison en est, en partie, le fait que cette étude a une portée plus étroite que, par exemple, celle d'OCDE (2003), qui examinait aussi les réductions des coûts de transaction pour les services. Mais un deuxième facteur important qui explique cette plus faible estimation des avantages réside dans les coûts d'ajustement du secteur logistique qui sont pris en compte dans l'analyse par l'intermédiaire des pertes de recettes publiques imputables à la fourniture de services logistiques. De fait, moins de 20 % des gains totaux sont dus à des réductions des coûts directs des opérations commerciales tenant à la facilitation des échanges, qui sont modélisées comme des réductions des droits d'ordre logistique, tandis que plus de 80 % des avantages proviennent de réductions des coûts de transaction indirects, pour lesquels la facilitation des échanges est représentée comme un pur gain d'efficacité des activités commerciales. Si les coûts directs et indirects des opérations commerciales sont bien caractérisés, ce résultat porte à croire que les mesures de facilitation des échanges axées sur la réduction des temps d'attente aux frontières peuvent avoir une incidence plus prononcée sur le bien-être économique que les mesures qui tendent à réduire la documentation requise et les coûts directs connexes des opérations commerciales.

Tableau 1.7. Résultats des scénarios concernant les effets sur le revenu de la facilitation des échanges

En USD millions et pourcentage du total

	Uniformité	Diversité des pays	Diversité des pays et des secteurs	Diversité des pays, des secteurs et des négociants	Pays de l'OCDE
Gains mondiaux de revenus	38 454	41 844	42 247	43 259	14 053
Dus à la réduction des coûts directs	6 041	7 689	8 119	8 250	2 650
Dus à la réduction des coûts indirects	32 413	34 155	34 128	35 009	11 402
OCDE	69 %	37 %	37 %	35 %	103 %
OCDE Asie-Pacifique	8 %	7 %	7 %	7 %	22 %
OCDE Europe	43 %	17 %	17 %	17 %	45 %
OCDE Amérique du Nord	18 %	13 %	12 %	11 %	36 %
Non OCDE	31 %	63 %	63 %	65 %	- 3 %
Ex-Union soviétique	2 %	7 %	7 %	7 %	- 1 %
Moyen-Orient et Afrique du Nord	5 %	11 %	11 %	11 %	0 %
Amérique Latine et Caraïbes	5 %	13 %	13 %	13 %	- 1 %
Asie-Pacifique non OCDE	16 %	24 %	24 %	24 %	- 1 %
Afrique sub-saharienne	2 %	7 %	7 %	7 %	0 %
Reste du monde	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %

Un autre résultat concerne la distribution des gains de revenus selon les régions, qui varie fondamentalement suivant le scénario d'uniformité et les trois scénarios de diversité. Si, dans l'hypothèse selon laquelle la facilitation des échanges débouche sur une réduction uniforme des coûts de transaction de 1 % de la valeur des produits échangés, environ 69 % des gains totaux profitent aux pays de l'OCDE, l'incorporation de la diversité de pays, de secteurs et de négociants débouche sur un transfert marqué des avantages découlant de la facilitation des échanges vers les pays non membres de l'OCDE. Cela s'explique par le fait que les pays en développement ont, en général, des procédures douanières moins efficaces et, partant, un plus grand potentiel d'améliorations découlant de la facilitation des échanges, qu'une part plus grande de leurs échanges concerne des produits agro-alimentaires et qu'une proportion plus importante de leurs négociants sont des PME. Si l'on prend en considération l'intégralité de la diversité, les pays non membres de l'OCDE obtiennent près des deux tiers des avantages mondiaux découlant de la facilitation des échanges. Ce résultat souligne

l'importance d'incorporer la diversité observée de façon empirique et, en particulier, la diversité du potentiel d'amélioration des procédures douanières d'un pays à l'autre, dans les évaluations quantitatives de la facilitation des échanges.

Tableau 1.8. Résultats des scénarios : incidence sur le revenu d'une réduction de 1 % des coûts de transaction

En pourcentage du PIB

	Uniformité	Diversité des pays	Diversité des pays et des secteurs	Diversité des pays, des secteurs et des négociants	Pays de l'OCDE
Gains mondiaux de revenus	0.13 %	0.14 %	0.15 %	0.15 %	0.05 %
Dus à la réduction des coûts directs	0.02 %	0.03 %	0.03 %	0.03 %	0.01 %
Dus à la réduction des coûts indirects	0.11 %	0.12 %	0.12 %	0.12 %	0.04 %
OCDE	0.12 %	0.07 %	0.07 %	0.07 %	0.06 %
OCDE Asie-Pacifique	0.06 %	0.06 %	0.06 %	0.06 %	0.06 %
OCDE Europe	0.19 %	0.08 %	0.08 %	0.08 %	0.07 %
OCDE Amérique du Nord	0.08 %	0.06 %	0.06 %	0.06 %	0.06 %
Non OCDE	0.20 %	0.44 %	0.44 %	0.47 %	- 0.01 %
Ex-Union soviétique	0.14 %	0.48 %	0.49 %	0.51 %	- 0.02 %
Moyen-Orient et Afrique du Nord	0.27 %	0.64 %	0.64 %	0.67 %	0.00 %
Amérique Latine et Caraïbes	0.12 %	0.33 %	0.34 %	0.36 %	- 0.01 %
Asie-Pacifique non OCDE	0.25 %	0.40 %	0.40 %	0.42 %	0.00 %
Afrique sub-saharienne	0.18 %	0.85 %	0.88 %	0.92 %	- 0.02 %
Reste du monde	0.13 %	0.21 %	0.21 %	0.22 %	0.00 %

On trouve une autre illustration des gains importants que les pays en développement peuvent tirer de la facilitation des échanges en établissant un lien entre les gains de bien-être exprimés en USD et le PIB régional (tableau 1.8). Dans le scénario d'uniformité, les gains résultant de la facilitation des échanges dans les pays en développement dépassent déjà ceux des pays de l'OCDE en termes relatifs, attendu que les importations et les exportations entrent pour une part relativement élevée dans l'économie de nombreux pays en développement – d'où la forte incidence de réductions des coûts de transaction. Si, de plus, l'on prend en considération le grand potentiel d'améliorations liées à la facilitation des échanges dans les pays

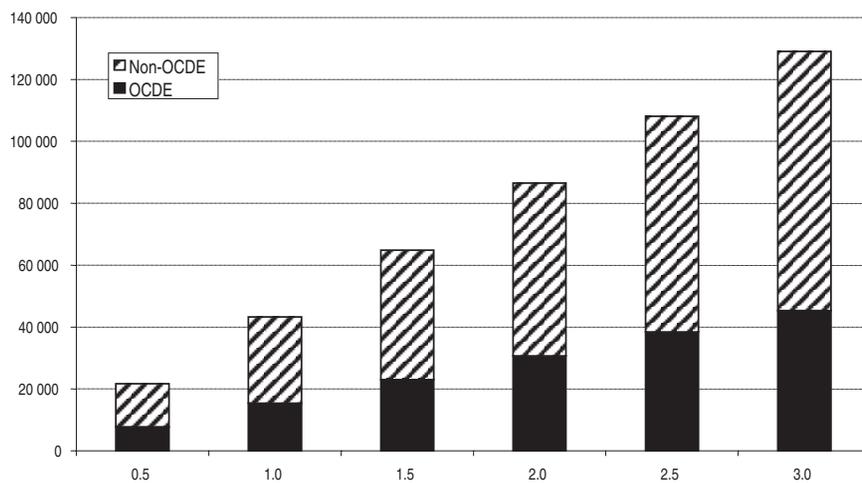
non membres de l'OCDE, comme dans les scénarios de diversité, l'incidence relativement plus importante de la facilitation des échanges sur l'économie de ces pays devient encore plus prononcée. L'exemple le plus frappant est l'Afrique sub-saharienne où les gains de bien-être selon le scénario de diversité intégrale dépassent 0.9 % du PIB, soit plus de douze fois la moyenne pour l'OCDE en valeur relative.

Les tableaux 1.7 et 1.8 montrent aussi les résultats du scénario « Pays de l'OCDE » où l'intégralité de la diversité est retenue comme hypothèse pour les coûts de transaction, mais qui limite les efforts de facilitation des échanges aux pays de l'OCDE. Dans ces circonstances, les pays non membres de l'OCDE enregistrent des pertes effectives, car les coûts de transaction dans la zone OCDE diminuent en valeur absolue et relative et détournent les courants d'échanges des pays non membres de l'OCDE. Cet effet l'emporte sur toute amélioration de l'accès au marché qu'une réduction des coûts de transaction sur les marchés de l'OCDE pourrait offrir aux pays non membres de l'OCDE. Les avantages résultant de la facilitation des échanges profitent donc avant tout aux pays qui se montrent actifs dans ce domaine.

En ce qui concerne l'ampleur des avantages mondiaux résultant de la facilitation des échanges rapportés à la réduction supposée des coûts de transaction, des expériences effectuées en adoptant l'hypothèse de la diversité intégrale indiquent que les gains de bien-être sont approximativement proportionnels à l'ampleur de la réduction supposée des coûts de transaction (figure 1.3). Les efforts de facilitation des échanges qui débouchent sur une réduction des coûts de transaction deux fois plus importante que supposé dans l'analyse par scénarios ci-dessus, par exemple, résulteront en des gains de bien-être à peu près deux fois supérieurs. L'ampleur de ces avantages doit toutefois être considérée comme le montant maximum des gains effectifs qui peuvent être atteints, car les investissements requis pour obtenir la réduction hypothétique des coûts de transaction n'ont pas été pris en compte dans l'analyse quantitative, faute de disposer d'informations cohérentes sur les différents pays. Il semblerait justifié de procéder à de nouvelles analyses sur les besoins d'investissements liés à la facilitation des échanges et sur les moyens de répondre aux financements requis correspondants, éventuellement sous la forme d'études de cas.

Figure 1.3. Gains de bien-être selon différentes hypothèses touchant l'ampleur de la facilitation des échanges

Réduction supposée des coûts de transaction exprimée en points de pourcentage de la valeur des produits échangés



Annexe 1.A1

Calcul d'un indicateur de qualité des procédures douanières

La procédure suivie pour désigner un indicateur de qualité des procédures douanières est liée à la méthode utilisée par Wilson, Mann et Otsuki (2003). Comme il n'existe pas de données cohérentes sur les coûts de transaction directs dans les divers pays, Wilson *et al.* se servent des données recueillies à l'aide d'enquêtes pour obtenir des indicateurs des coûts de transaction. En établissant ces indicateurs, ils s'appuient sur différentes sources de données pour éviter de dépendre d'une enquête particulière menée auprès des entreprises. Contrairement à Wilson *et al.*, l'indicateur de qualité des procédures douanières calculé dans ce chapitre ne s'appuie toutefois pas exclusivement sur la façon dont les entreprises perçoivent les opérations douanières, mais prend aussi en considération les données relatives aux engagements pris par les pouvoirs publics en matière de facilitation des échanges.

L'indicateur de qualité des procédures douanières est le fruit de quatre composantes. Trois d'entre elles sont établies à partir des résultats d'enquêtes sur différents aspects des procédures douanières, tels que l'efficacité du service des douanes, les obstacles cachés aux importations et l'intégrité de l'administration, obtenues à partir de trois sources différentes d'informations. La quatrième composante repose sur l'application des neuf instruments de facilitation des échanges énumérés dans le recueil des recommandations relatives à la facilitation du commerce du CEFAC-ONU (2001) :

- *Efficacité douanière* : Données d'une enquête sur le thème : « Les autorités douanières facilitent-elles ou non un transit des marchandises? » publiées dans IMD (2002), *World Competitiveness Yearbook* Lausanne.

- *Obstacles cachés aux importations* : Données d'une enquête sur le thème : « Dans votre pays, les obstacles cachés aux importations, c'est-à-dire les obstacles autres que les droits de douane et les contingents publiés, constituent-ils ou non un problème important? » publiées dans Forum économique mondial (2002), *Global Competitiveness Report*, Genève.
- *Intégrité de l'administration* : Liste des façons dont on perçoit la corruption, publiée dans Transparency International (2002), *Global Corruption Report*, Berlin.
- *Engagements concernant la facilitation des échanges* : Bilan de la participation prise aux « instruments de facilitation des échanges » ou de l'application de ces instruments. Liste tirée de CEFACT-ONU (2001), *Recueil des Recommandations relatives à la facilitation du commerce*, Genève.

Dans les enquêtes, les représentants des entreprises étaient priés de noter la qualité de l'aspect particulier de la procédure douanière en donnant une note d'autant plus élevée que la satisfaction était grande. L'échelle de notation ayant varié selon les réponses aux questionnaires en ce sens que, par exemple, les réponses aux questionnaires sur l'efficacité douanière sont notées de 1 à 10, alors que celles touchant les obstacles cachés aux importations vont de 1 à 7, les données brutes sont normalisées en divisant la valeur des données pour chaque pays pris individuellement par la moyenne des séries de données respectives. Une procédure de normalisation similaire est utilisée pour la composante de l'indicateur représentant les engagements relatifs à la facilitation des échanges. Après cela, on calcule la moyenne des données relatives aux pays des quatre composantes pour obtenir l'indicateur de qualité de la procédure douanière.

Les sources d'information n'étant pas toutes aussi complètes, il arrive parfois que des données par pays n'existent pas pour toutes les composantes de l'indicateur. Afin d'éviter qu'une composante particulière exerce une influence excessive, seuls les pays pour lesquels on dispose d'au moins deux composantes de l'indicateur ont été pris en considération dans l'analyse. Pour l'échantillon de 102 pays qui en résulte, l'indicateur spécifique à chaque pays de qualité des procédures douanières s'obtient en calculant la moyenne simple des données relatives aux composantes disponibles. Le tableau 1.A1.1 montre la corrélation entre les différentes composantes de l'indicateur.

Tableau 1.A1.1. Corrélation entre les composantes* de l'indicateur relatives à la qualité de la procédure douanière

	Efficiences douanière	Obstacles cachés aux importations	Intégrité de l'administration	Engagements touchant la facilitation des échanges
Efficiences douanière	1.00	0.84	0.86	0.38
Obstacles cachés aux importations		1.00	0.86	0.55
Intégrité de l'administration			1.00	0.54
Engagements touchant la facilitation des échanges				1.00

* Valeurs normalisées au niveau des pays pris individuellement.

Le modèle GTAP qui est utilisé pour procéder à l'analyse quantitative de l'incidence de la facilitation des échanges établit une distinction entre 66 pays/régions (pour plus de détails sur les agrégats régionaux, on se reportera au site Internet www.gtap.agecon.purdue.edu). Pour les pays pris en compte dans le cadre de régions plutôt qu'à titre d'entités prises individuellement, on obtient les valeurs régionales des composantes de l'indicateur de qualité de la procédure douanière en calculant les moyennes simples des valeurs des composantes pour les pays de cette région du GTAP. C'est ainsi, par exemple, que l'on calcule la moyenne des valeurs des composantes de l'Algérie, de l'Égypte, de la Libye et de la Tunisie pour obtenir les valeurs des composantes pour la région du GTAP « reste de l'Afrique du Nord ».

La valeur de l'indicateur de qualité de la procédure douanière pour les 66 pays/régions du GTAP s'échelonne entre 0.25 et 1.85, ce qui implique que le pays où la valeur de l'indicateur est la moins bonne a reçu une note inférieure de 75 % à la moyenne, alors que le pays où la valeur de l'indicateur est la plus élevée a obtenu une note supérieure de 85 % à la moyenne. Ces indicateurs servent de base au calcul de la valeur mondiale des coûts de transaction directs dans l'analyse quantitative de la facilitation des échanges (voir la section correspondante du corps du texte).

Références

- APEC: Coopération économique Asie-Pacifique (1994), « The Highlights of the APEC Survey on Small and Medium Enterprises », Committee on Trade and Investment, Singapour.
- APEC (1999), « Assessing APEC Trade Liberalization and Facilitation – 1999 Update », APEC Economic Committee, Bangkok.
- APEC (2002), *Measuring the Impact of APEC Trade Facilitation on APEC Economies: A CGE Analysis*, APEC Economic Committee, Bangkok.
- APEC (2003a), « Selection of Trade Facilitation Actions and Measures by Member Economies », Document 2003/SOM II/CTI/016, Committee on Trade and Investment, Khon Kaen/ Thaïlande.
- APEC (2003b), « Pioneering e-Trade: Singapore's Experience », Document 2003/SOM-II/CTI/064, Committee on Trade and Investment, Khon Kaen/ Thaïlande.
- Banque mondiale (2002), « Costs of Doing Business Survey », World Bank Country Study, Washington, DC.
- Batra, G., D. Kaufmann et A.H.W. Stone (2003), *Investment Climate Around the World: Voices of the Firms from the World Business Environment Survey*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bhatnagar, S. (2001), « Philippine Customs Reform », rapport de projet, Banque mondiale, Washington, DC.
- CEFACT-ONU : Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (2001), « Recueil des Recommandations relatives à la facilitation du commerce », Genève.
- CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1994), « Fact Sheet 5 », Symposium international des Nations Unies sur l'efficacité commerciale, 17-21 octobre, Genève.
- CNUCED (2001), « Rapport sur le commerce électronique et le développement 2001 : Tendances et résumé », Genève.

- CNUCED (2002), « La CNUCED lance un nouveau système pour la E-douane », Communiqué de presse n° 40 (TAD/INF/PR40), Genève.
- Commission européenne (1989), « COST 306 Final Report », Bruxelles.
- CTB: Bureau des douanes et des tarifs douaniers du Japon (2001), « Sixième étude sur le temps de dédouanement des importations » (en japonais), communiqué de presse, Tokyo.
- Dee, P. (1998), « The Comprehensiveness of APEC's Free Trade Commitment », Session VIII, *The Economic Implications of Liberalizing*, Publication 3101, US International Trade Commission, Washington, DC.
- DFAT: Department of Foreign Affairs and Trade (Australia) (2001), « Paperless Trading Benefit to APEC, the Potential of the APEC Paperless Trading Initiative », Working Paper, Australian Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra.
- Dollar, D. et A. Kraay (2001), « Trade, Growth and Poverty », World Bank Working Paper Series No. 2615, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ernst & Whinney (1987a), « The Costs of 'Non-Europe: Border Related Controls and Administrative Formalities », dans Commission européenne, *Research on the Costs of 'Non-Europe' – Basic Findings*, Bruxelles, pp. 7-40.
- Ernst & Whinney (1987b), « The Cost of 'Non-Europe': An Illustration in the Road Haulage Sector », dans Commission européenne, *Research on the Costs of 'Non-Europe' – Basic Findings*, Bruxelles, pp. 41-64.
- Fox, A.K., J. Francois et P. Londoño-Kent (2003), « Measuring Border Crossing Costs and Their Impact on Trade Flows: The United States-Mexican Trucking Case », document présenté à la sixième conférence sur l'analyse économique globale, La Haye.
- Francois, J., H. van Meil et F. van Tongeren (2003), « Economic Benefits of the Doha Round for the Netherlands », Project Report, Agricultural Economics Research Institute, La Haye.
- Grant, L. (2001), « Jamaica Customs Automated Services Online », rapport de projet, Banque mondiale, Washington, DC.
- Gutierrez, J.E.O. (2001), « Customs Reform and Modernisation Program », déclaration faite à l'Atelier de l'OMC sur l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation des échanges, 10-11 mai, Genève.

- Haralambides, H. et P. Londoño-Kent (2002), « Impediments to Free Trade: The Case of Trucking and NAFTA in the U.S.-Mexican Border », polycopié, Erasmus University, Rotterdam.
- Hertel, T. (dir. publ.) (1997), *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, Cambridge University Press, New York et Melbourne.
- Hertel, T., T. Walmsley et K. Ikatura (2001), « Dynamic Effects of the 'New Age' Free Trade Agreement between Japan and Singapore », *Journal of Economic Integration* 24, pp. 1019-1049.
- Hummels, D. (2001), « Time as a Trade Barrier », Working Paper, Purdue University, West Lafayette, Indiana.
- IMD: Institute for Management Development (2002), *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne.
- JETRO: Organisation japonaise du commerce extérieur (2002), « Rapport sur l'accès au marché au Japon : Guichets uniques pour les procédures commerciales et portuaires » (en japonais), Tokyo.
- Lane, M. (2001), « International Supply Chain Management and Customs – Peru: a Case Study », Banque mondiale, Washington, DC.
- Malcolm, G. (1998), « Adjusting Tax Rates in the GTAP Database », GTAP Technical Paper No. 12, Center for Global Trade Analysis, Purdue University, West Lafayette, Indiana.
- Molnar, E. et L. Ojala (2003), « Transport and Trade Facilitation Issues in the CIS-7, Kazakhstan and Turkmenistan », document préparé pour la Conférence de Lucerne sur l'initiative CIS-7, 20-22 janvier, Banque mondiale, Washington, DC.
- METI: Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie du Japon (1998), « Rapport sur les politiques touchant les structures industrielles à l'échelle asiatique » (en japonais), Tokyo.
- MRI: Institut de recherches de Mitsubishi (2001), « Etude sur les questions nouvelles concernant les effets économiques de l'intégration régionale » (en japonais), Tokyo.
- OCDE (2002), « Avantages pour les entreprises de la facilitation des échanges », Document TD/TC/WP(2001)21/FINAL, Paris.
- OCDE (2003), « Le Programme de Doha pour le développement : Gains de bien-être à attendre de la poursuite de la libéralisation des échanges multilatéraux du point de vue des droits de douane », Document TD/TC/WP(2003)10/FINAL, Paris.

- OMC : Organisation mondiale du commerce (1999), « Rapport du Groupe de travail de l'inspection avant expédition », Document G/L/300, Genève.
- OMC (2000), « Expérience du Chili en matière de modernisation de l'administration douanière grâce à l'utilisation de la technologie de l'information », Conseil du commerce des marchandises, Document G/C/W/239, Genève.
- OMC (2001), « Expérience du Costa Rica concernant la facilitation des échanges ». Conseil du commerce des marchandises, Document G/C/W/265, Genève.
- OMC (2002), « L'expérience du dédouanement électronique du territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu », Conseil du commerce des marchandises. Document G/C/W/440, Genève.
- OMC (2003), « Facilitation des échanges : note sur l'expérience nationale de la Nouvelle-Zélande », Conseil du commerce des marchandises, Document G/C/W/449, Genève.
- SWEPRO: Conseil suédois des procédures commerciales (1985), *Data Interchange in International Trade*, Stockholm.
- SWEPRO (2002), *Trade Facilitation: Impact and Potential Gains*, Stockholm.
- SWEPRO (2003), *Trade Facilitation from a Developing Country Perspective*, Stockholm.
- Transparency International (2002), *Global Corruption Report*, Berlin.
- US-NCITD: United States National Committee on International Trade Documentation (1971), « Paperwork or Profits? in International Trade », Washington, DC.
- Verwaal, E. et B. Donkers (2001), « Customs Related Transactions Costs, Firm Size and International Trade Intensity », Erasmus Research Institute of Management Report No. 2001-13. Rotterdam School of Management, Rotterdam.
- WEF: World Economic Forum (2002), *Global Competitiveness Report*, Geneva.
- Wilson, J.S. (2001), « Trade Facilitation Lending by the World Bank – Recent Experience, Research, and Capacity Building Initiatives », document établi en vue de l'Atelier de l'OMC sur l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation des échanges, 10-11 mai, Genève.

Wilson, J.S, S. Bagai et C. Fink (2003), « Reducing Trading Costs in a New Era of Security », chapitre 5 in *Global Economic Prospects 2004 – Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Banque mondiale, Washington, DC.

Wilson, J.S., C.L. Mann et T. Otsuki (2003), « Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact », Policy Research Working Paper No. 2988, Banque mondiale, Washington, DC.

Chapitre 2

L'examen des effets sur les échanges de certaines procédures douanières et administratives

Norbert Wilson

Des études récentes de l'OCDE laissent penser que les procédures administratives et douanières ont des effets importants sur les flux commerciaux. Nous nous appuyons sur l'étude de la Banque mondiale, intitulée « La pratique des affaires en 2005 », pour estimer, à l'aide d'un modèle de gravité, l'effet des procédures administratives et douanières sur les échanges entre partenaires commerciaux bilatéraux. Les résultats montrent que tous les pays peuvent tirer profit de procédures administratives et douanières plus efficaces, les pays qui ont le plus à y gagner étant ceux dont les procédures sont les moins efficaces. Pour maximiser l'avantage tiré de la réforme, les deux partenaires commerciaux doivent consentir des efforts, même si divers facteurs font que ces efforts ne sont pas équivalents.

Également, document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale no 42

Introduction

La Direction des échanges a consacré de nombreuses analyses aux mesures non tarifaires (MNT). Dans la plupart des cas, elle s'est intéressée à des MNT spécifiques comme les redevances et impositions douanières, les restrictions quantitatives, etc. Certains travaux se sont inscrits dans une perspective plus large, en évaluant par exemple les MNT qui préoccupent les pays en développement. La plus grande partie de ces travaux a été d'ordre qualitatif ; on a toutefois procédé à certaines recherches quantitatives en utilisant les enquêtes auprès des entreprises dont on peut disposer. Tout cela donne un éclairage sur la nature et la fonction des MNT (voir OCDE, 2005b).

Même si l'on reconnaît aujourd'hui qu'elles constituent de sérieux obstacles aux échanges, les MNT n'ont pas, jusqu'à maintenant, occupé une place importante dans le Programme de développement de Doha (PDD). La principale exception est la facilitation des échanges, qui concerne une catégorie particulière de MNT et figure au premier plan des négociations du PDD. Néanmoins, les MNT ont de grandes chances de jouer un rôle de plus en plus grand dans les futurs cycles de négociations commerciales. Dorénavant, ces négociations vont bénéficier d'une meilleure compréhension des effets commerciaux et économiques des MNT.

En général, les travaux effectués pour appréhender les effets quantitatifs des MNT n'ont guère été couronnés de succès jusqu'à présent. Un résumé de ces efforts (OCDE, 2005c) a brossé un tableau des moyens les plus avancés d'évaluation des effets quantitatifs des MNT, destiné à servir de point de départ à d'éventuelles études complémentaires pour approfondir la connaissance du sujet. Ensuite, l'OCDE a proposé de poursuivre les recherches dans des domaines particuliers (au moyen de la technique d'analyse dite « artisanale »), en commençant par certains aspects des procédures douanières et administratives.

Une étude (OCDE, 2004a) range les procédures douanières et administratives parmi les MNT les plus créatrices de difficultés auxquelles les pays en développement sont confrontés. La complication de ces procédures est un obstacle auquel ils se heurtent pour exporter dans les pays développés, mais aussi dans les autres pays en développement. Les pays développés estiment aussi que ces procédures sont lourdes (OCDE, 2005b, chapitre 1). Pour beaucoup de pays en développement, il est important de mieux comprendre leurs conséquences commerciales. Les recherches menées actuellement démontrent de façon quantitative qu'un excès de procédures douanières et administratives entrave les échanges.

L'une des manières de décrire l'incidence des procédures douanières et administratives est de dire qu'elles « densifient » les frontières des pays. Ces procédures sont nécessaires, mais imposer des obligations exagérées pour le passage d'un produit à la frontière, selon des modalités conformes aux objectifs de la politique nationale, risque de gêner inutilement les échanges en « densifiant » la frontière. Les indicateurs évoqués ci-dessous servent à évaluer la densité des frontières. Si cette dernière a des répercussions sur les échanges, l'atténuer augmentera les échanges.

Dans l'analyse qui suit, nous présentons les indicateurs des procédures douanières et administratives élaborés par la Banque mondiale. Sur cette base, nous comparons les régions du monde et nous démontrons que les frontières des pays en développement sont relativement plus denses que celles des pays développés. Puis, nous nous servons de ces indicateurs dans des modèles statistiques. Avec les résultats des modèles, nous procédons à des simulations pour déterminer le degré de réforme des procédures douanières et administratives qui permet d'accroître les échanges.

Effets sur les échanges des procédures douanières et administratives

Les recherches actuelles s'appuient sur les indicateurs provenant de l'enquête de la Banque mondiale intitulée « La pratique des affaires : l'étalonnage des réglementations ». L'enquête de 2005 comportait une nouvelle partie, appelée "Trading across Borders," consacrée aux « règles de procédure imposées pour l'exportation et l'importation d'une cargaison standard de marchandises » (Banque mondiale, 2005). Les marchandises en question sont : le café, le thé, le cacao, les épices et des produits provenant de leur transformation ; les fils, les tissus et les articles textiles façonnés ; les vêtements et accessoires de vêtements. L'enquête a été conduite auprès d'expéditeurs de fret, de transporteurs maritimes, de commissionnaires en douane et de responsables des services portuaires, qui ont été interrogés sur les documents, signatures et délais nécessaires pour franchir la frontière.

Tant pour les exportations que pour les importations, trois types d'indicateurs figurent dans l'enquête de la Banque mondiale. L'indicateur relatif à la documentation (*Nombre de documents*) est le nombre de documents nécessaire au franchissement de la frontière. Il s'agit des documents d'enregistrement au port, de la déclaration en douane, des formulaires de dédouanement et de tous autres documents officiels échangés entre les parties concernées. L'indicateur relatif aux signatures (*Nombre de signatures*) représente le nombre total de signatures, cachets et autres autorisations nécessaires au respect d'une ou plusieurs procédures officielles. L'indicateur relatif à la durée (*Nombre de jours à la frontière*) est

le nombre de journées civiles nécessaire pour qu'un produit franchisse la frontière.

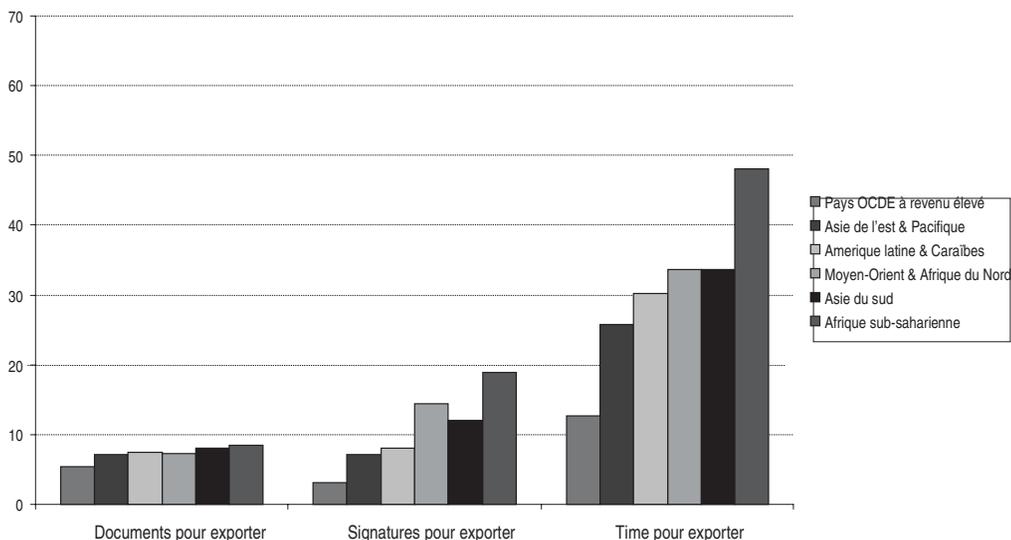
L'enquête donne une mesure de la lourdeur des procédures douanières et administratives pour les 156 pays qui y ont répondu. Les figures 2.1 et 2.2 ainsi que le tableau 2.1 présentent des statistiques résumées pour les principales régions du monde. Le classement des indicateurs relatifs aux importations et aux exportations est similaire pour tous. C'est dans les pays de l'OCDE qu'il existe le moins de restrictions en matière de nombre de documents, de signatures et de jours d'attente à la frontière, alors que c'est en Afrique sub-saharienne qu'il y en a le plus. Ce résultat montre que, selon ces mesures, les pays d'Afrique sub-saharienne ont les frontières les plus « denses ».

On note des différences marquées entre les pays d'Afrique sub-saharienne et ceux de l'OCDE. Considérons les coefficients de variation¹ (CV) des différents indicateurs : on s'aperçoit que le nombre de signatures présente la plus forte dispersion et le nombre de documents la plus faible. Les CV élevés pour le *Nombre de signatures*_{Exportation} et le *Nombre de signatures*_{Importation} signifient que la marge d'amélioration est plus grande relativement à celle des autres indicateurs.

Ces indicateurs sont très corrélés entre eux. Considérons les coefficients de corrélation pour le *Nombre de signatures*_{Exportation} et le *Nombre de signatures*_{Importation} (0.94) ainsi qu'entre les *Jours à la frontière*_{Exportation} et les *Jours à la frontière*_{Importation} (0.95), c'est-à-dire le nombre de jours d'attente pour l'exportateur et l'importateur. Ces résultats laissent penser que les pays ont tendance à traiter importations et exportations de façon analogue, même si les mesures sont statistiquement différentes pour les exportateurs et les importateurs. On note un résultat intéressant : le nombre de signatures et celui de journées à la frontière sont fortement corrélés, le plus bas coefficient (0.78) étant pour le *Nombre de signatures*_{Importation} et les *Journées à la frontière*_{Exportation}. Cette corrélation laisse penser que les journées ou les signatures tendent à être proches². Le *Nombre de documents*_{Exportation} et le *Nombre de documents*_{Importation} ne sont pas aussi fortement corrélés entre eux et avec les autres mesures que ces autres mesures. Au total, les coefficients élevés de corrélation indiquent que les pays aux frontières denses ont en général des valeurs élevées pour tous les indicateurs, relatifs aux exportations comme aux importations.

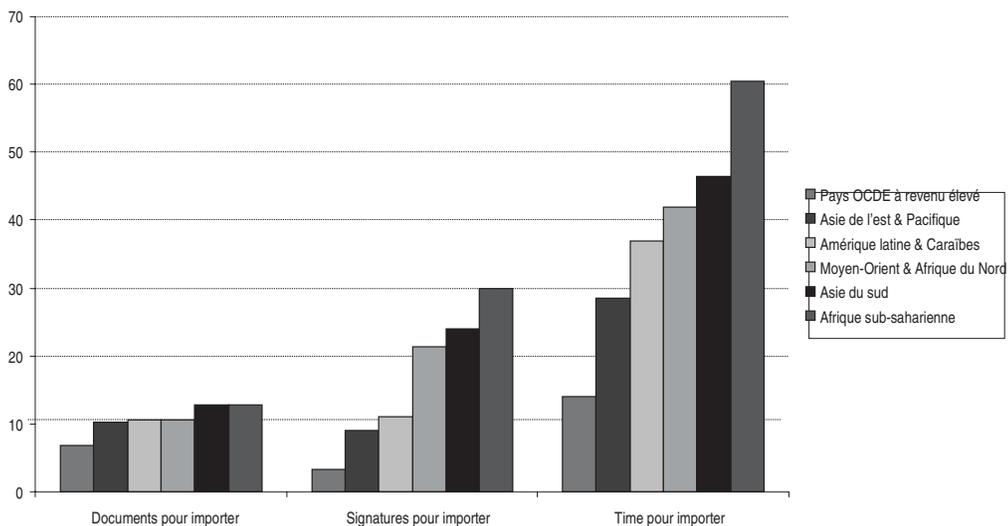
1. Le coefficient de variation est un indicateur non unitaire de dispersion standardisé. C'est l'écart-type divisé par la moyenne.
2. Les données n'étant pas des séries temporelles, on ne peut affirmer que le changement d'une mesure tend à générer un changement comparable des autres mesures.

Figure 2.1. Moyennes régionales des indicateurs relatifs aux échanges transfrontaliers pour les exportations



Source : Banque mondiale (2005).

Figure 2.2. Moyennes régionales des indicateurs relatifs aux échanges transfrontaliers pour les importations



Source : Banque mondiale (2005).

Tableau 2.1. Moyennes régionales des indicateurs relatifs aux échanges transfrontaliers

Région ou économie	Nombre de documents _{Export}	Nombre de signatures _{Export}	Jours à la frontière _{Export}	Nombre de documents _{Import}	Nombre de signatures _{Import}	Jours à la frontière _{Import}
<i>Moyennes régionales</i>						
Asie du sud-est et Pacifique	7.1	7.2	25.8	10.3	9.0	28.6
Amérique latine et Caraïbes	7.5	8.0	30.3	10.6	11.0	37.0
Moyen-Orient et Afrique du nord	7.3	14.5	33.6	10.6	21.3	41.9
OCDE à revenu élevé	5.3	3.2	12.6	6.9	3.3	14.0
Asie du sud	8.1	12.1	33.7	12.8	24.0	46.5
Afrique sub-saharienne	8.5	18.9	48.1	12.8	29.9	60.5
<i>Statistiques mondiales résumées</i>						
Moyenne	7.4	11.0	31.6	10.8	16.4	39.8
Écart-type	2.2	10.4	19.9	3.9	16.5	26.8
Coefficient de variation	0.3	1.0	0.6	0.4	1.0	0.7

Source : Banque mondiale (2005).

Tableau 2.2. Corrélations entre indicateurs des procédures douanières et administratives

	Nombre de documents _{Export}	Nombre de signatures _{Export}	Jours à la frontière _{Export}	Nombre de documents _{Import}	Nombre de signatures _{Import}	Jours à la frontière _{Import}
Nombre de documents _{Exportation}	1.00					
Nombre de signatures _{Exportation}	0.52	1.00				
Jours à la frontière _{Exportation}	0.61	0.80	1.00			
Nombre de documents _{Importation}	0.68	0.56	0.61	1.00		
Nombre de signatures _{Importation}	0.52	0.94	0.78	0.55	1.00	
Jours à la frontière _{Importation}	0.61	0.81	0.95	0.64	0.81	1.00

Source : calculs de l'auteur.

Nous avons utilisé ces indicateurs dans un modèle de gravité pour estimer l'effet sur les échanges des procédures douanières et administratives correspondantes. Cette méthode s'inspire des travaux d'Hausman et autres (2005). Le modèle de gravité est d'usage courant pour l'analyse des échanges et plusieurs études de l'OCDE en démontrent l'utilité (Nicoletti *et al.*, 2003 ; OCDE, 2004c ; OCDE, 2005d, entre autres). L'analyse convient particulièrement à la compréhension de l'incidence des MNT sur les échanges de marchandises ; elle repose sur une démarche similaire à celle suivie pour analyser les services logistiques (voir OCDE, 2006)³.

Nous présentons ici une analyse préliminaire qui se sert des indicateurs décrits ci-dessus dans le cadre d'un modèle de gravité. Les modèles préliminaires régressent les exportations, constatées en 2004, des trois produits⁴ figurant dans l'enquête de la Banque mondiale sur les variables habituelles de ces modèles (le PIB de chaque pays, la distance, la participation à un accord commercial régional [ACR] ou à un accord commercial préférentiel [ACP], la communauté de langue et les liens issus du passé colonial) et sur les indicateurs des formalités douanières. Cette analyse préliminaire met l'accent sur les procédures douanières et administratives du pays importateur afin de rechercher comment elles affectent les exportations des pays tiers : elle cherche à démontrer que ces procédures sont préjudiciables aux exportations. L'analyse cherche aussi à démontrer que les variables du modèle de gravité présentent les caractéristiques habituelles : les variables de PIB et de liens linguistiques et post-coloniaux ont un effet positif sur les flux commerciaux. Certaines, sinon la totalité, des variables indicatrices d'accords commerciaux régionaux (ou préférentiels) devraient également être positives. La variable de distance et les variables muettes pour les pays exportateurs et importateurs « enclavés » (sans accès à la mer) devraient être négatives. On trouvera à l'annexe 2.A2 des précisions supplémentaires sur le modèle.

Considérons maintenant les élasticités estimées, avec les régressions préliminaires, des échanges par rapport à chaque indicateur (tableau 2.3). Ces élasticités illustrent l'effet d'une variation en pourcentage de l'indicateur sur les échanges. Ainsi, une diminution de 10 % du temps passé

3. En fait, ce projet et le projet en cours partagent la même base de données, mais diffèrent par le type d'analyse. Dans OCDE (2006), le Secrétariat recourt à un modèle probit pour déterminer la probabilité d'existence des échanges compte tenu des délais nécessaires pour qu'un produit franchisse la frontière. Nous nous intéressons seulement aux flux d'échanges et non à la probabilité de leur existence.
4. Dans la classification CTCI, ces produits correspondent aux divisions 07 (café, thé, cacao, épices et produits dérivés), 65 (fils, tissus et articles textiles façonnés) et 84 (vêtements et accessoires du vêtement).

à la frontière de l'importateur pourrait augmenter des échanges de 6.3 %. Une diminution de 10 % du nombre de signatures à l'importation pourrait augmenter les échanges de 9.9 %, tandis qu'une diminution de 10 % du nombre de documents à l'importation serait susceptible de les augmenter de 11.1 %.

Tableau 2.3. Estimations de l'élasticité des échanges par rapport aux indicateurs

	Elasticité estimée	Hausse des échanges résultant d'une baisse de 10 % de la mesure
Jours à la frontière _{Import}	-0.63	6.3%
Nombre de signatures _{Import}	-0.99	9.9%
Nombre de documents _{Import}	-1.11	11.1%

Source : estimations de l'auteur.

Le tableau 2.1 donne une décomposition régionale des indicateurs. Comme on l'a souligné plus haut, plusieurs des régions comprenant surtout des pays en développement ont des indicateurs supérieurs à la moyenne. Il est donc intéressant de voir quel pourcentage de réduction d'indicateur est nécessaire pour amener la région à la moyenne mondiale et quelle est la progression des échanges qui s'ensuivrait. La réduction de l'indicateur représenterait une amélioration des procédures douanières et administratives dans la région importatrice. Ainsi, pour que l'Afrique sub-saharienne aligne le nombre moyen de signatures sur la moyenne mondiale, il faudrait une réduction de 82.48 %, donc très marquée. Elle entraînerait une progression tout aussi marquée des échanges à hauteur de 81.48 % (tableau 2.4).⁵

5. Les élasticités estimées sont censées se vérifier pour de faibles variations autour de la moyenne. Il convient donc d'interpréter prudemment les fortes variations présentées ici.

Tableau 2.4. Variation des échanges en cas d'amélioration des indicateurs relatifs aux importations

	Jours à la frontière _{Import}	Nombre de signatures _{Import}	Nombre de documents _{Import}
<i>Pourcentage de réduction pour atteindre la moyenne mondiale¹</i>			
Asie du sud-est et Pacifique			
Amérique latine et Caraïbes			
Moyen-Orient et Afrique du nord	-5.41	-30.00	
OCDE à revenu élevé			
Asie du sud	-16.98	-46.48	-18.71
Afrique sub-saharienne	-52.20	-82.49	-18.71
<i>Pourcentage d'augmentation des importations si la moyenne régionale était alignée sur la moyenne mondiale²</i>			
Asie du sud-est et Pacifique			
Amérique latine et Caraïbes			
Moyen-Orient et Afrique du nord	3.40	29.63	
OCDE à revenu élevé			
Asie du sud	10.67	45.91	20.66
Afrique sub-saharienne	32.80	81.48	20.66

1. Les espaces en blanc indiquent que les moyennes sont inférieures à la moyenne mondiale.

2. On fait l'hypothèse implicite que les élasticités se vérifient partout, et pas seulement à la moyenne. De plus, on examine généralement les élasticités à des variations limitées. Pour des variations aussi fortes que celles envisagées dans ce tableau, l'estimation de l'effet sur les échanges pourrait être sensiblement faussée.

Source : estimations de l'auteur.

Effets sur les échanges de la distance corrigée de la durée

Dans le modèle de gravité classique, on utilise, pour représenter les coûts d'acheminement, la distance entre les pays, mesurée normalement par celle qui sépare les capitales ou les plus grandes villes. On s'attendrait à ce que les coûts d'acheminement augmentent proportionnellement à la distance entre les pays. Mais on peut raisonnablement supposer qu'une distance identique entre deux pays développés et deux pays en développement ne représente pas le même coût. Considérons, par exemple, les partenaires commerciaux bilatéraux présentés au tableau 2.5. La distance entre la Grèce et l'Éthiopie, qui est la deuxième plus courte, est similaire à celle entre le Portugal et la Finlande, qui est la troisième plus courte. Toutefois, entre ces partenaires commerciaux, la différence de durée nécessaire pour qu'un produit quitte le pays exportateur et entre dans le pays importateur s'élève à

un total de 63 jours, ce qui est substantiel. Pour des produits sensibles aux délais, comme les vêtements et les accessoires du vêtement, un tel écart risque de signifier l'exclusion d'un marché (OCDE, 2006). S'il existe aussi des frais de stockage ou de réfrigération, ces jours supplémentaires peuvent alourdir sensiblement le coût d'acheminement. Nous avons donc intégré l'indicateur de durée dans l'indicateur de distance pour élaborer un nouvel indicateur de distance, la *Distance pondérée*⁶. Ce nouvel indicateur modifie le classement des distances. Avec la nouvelle distance, le Portugal et la Finlande deviennent les partenaires commerciaux les plus proches du tableau 2.5, tandis que la Grèce et l'Éthiopie sont désormais les partenaires les plus éloignés du tableau 2.5.

Tableau 2.5. Distances et durées pour une sélection de partenaires commerciaux

Pays exportateur	Pays importateur	Distance ¹ (en km)	Classement par distance ²	Classement par distance corrigée du nombre de jours à la frontière et de l'éloignement ³	Nombre de jours à la frontière _{Export} ²	Nombre de jours à la frontière _{Import} ²
Brésil	Bolivie	2 381	1	2	39	49
Brésil	Pérou	3 455	5	3	39	31
Bulgarie	Ouzbékistan	3 756	6	8	26	139
Canada	Kirghizstan	10 058	9	4	12	127
Grèce	Éthiopie	3 560	2	9	29	57
Kenya	Nigeria	3 806	7	6	45	53
Portugal	Finlande	3 363	3	1	18	7
Russie	Afghanistan	3 368	4	7	29	97
Singapour	Danemark	9 978	8	5	6	5

1. La variable de distance provient du CEPII (Gaulier, Mayer et S. Zignago, 2004).

2. Les distances sont classées en allant de la plus courte à la plus longue.

3. La distance corrigée est la distance multipliée par le logarithme naturel du produit de nombre de jours nécessaire pour exporter ou importer, divisé par la mesure de l'éloignement. L'éloignement est l'inverse de la somme de la distance entre l'exportateur et tous ses partenaires importateurs, divisée par le PIB de l'importateur.

Source : *La pratique des affaires* (2005).

Il faut utiliser avec circonspection l'indicateur de distance pondérée de la durée. La distance ainsi corrigée se limite aux trois catégories de produits et à l'année pour laquelle on a calculé la mesure de durée. Le temps passé à

6. Nous intégrons aussi une mesure de l'éloignement de l'exportateur qui est évoquée à l'annexe 2.

la frontière peut même différer parmi les produits et la destination considérés. La mesure de la durée peut en fait surestimer cette dernière, car il peut y avoir des gains de temps pour les produits échangés en quantité importante ou fréquemment. C'est pourquoi le nouvel indicateur corrigé ne dispense pas d'utiliser la distance simple ; mais, dans le cadre de cette application, la distance corrigée peut nous aider à mieux estimer le coût des procédures douanières et autres formalités administratives.

A l'aide de cette variable de distance corrigée, nous estimons les mêmes équations (tableau 2.A2.2 de l'annexe 2.A2) que dans les modèles préliminaires, à la différence près que nous intégrons la nouvelle distance corrigée de la durée. Pour chaque indicateur, nous utilisons le produit de l'indicateur pour l'importateur et l'exportateur, alors qu'auparavant nous n'utilisions que l'indicateur pour l'importateur. Cette nouvelle version permet d'observer comment les modifications de l'indicateur se font sentir séparément sur les exportateurs et les importateurs.

Les nouvelles régressions nous donnent de nouvelles élasticités par rapport aux indicateurs (cf. annexe 2.A2 pour le calcul de ces élasticités). Les nouvelles élasticités estimées, qui sont présentées au tableau 2.6, se révèlent inférieures aux anciennes. On peut donc en déduire que les partenaires commerciaux sont moins réactifs aux modifications des indicateurs. En d'autres termes, les nouvelles élasticités laissent penser que les partenaires doivent réformer plus pour obtenir les mêmes avantages. Le fait que les élasticités soient proches des estimations précédentes peut être interprété comme un signe de la robustesse de nos résultats. Avant de nous intéresser à des partenaires commerciaux spécifiques, reconsidérons les effets régionaux des initiatives prises pour diminuer le temps passé à la frontière : considérons, en particulier, quelles réductions du nombre total de jours d'attente à la frontière pour les importateurs et les exportateurs suffisent à générer une hausse de 10 % des échanges sur la base des moyennes générales présentées au tableau 2.1.

Tableau 2.6. Elasticité aux indicateurs avec différents modes de calcul de la distance

	Elasticité estimée (distance simple)	Elasticité estimée (distance corrigée de la durée)
Jours à la frontière _{Importations}	-0.63	-0.60
Nombre de signatures _{Importations}	-0.99	-0.88
Nombre de documents _{Importations}	-1.11	-0.96

Source : calculs de l'auteur.

Le tableau 2.7 indique l'élasticité des échanges bilatéraux entre régions par rapport au nombre de jours d'attente à la frontière. Cette élasticité est généralement plus forte pour les exportations à partir de l'OCDE (ligne en gras) et pour les importations dans l'OCDE (colonne en gras). La plus grande réactivité des pays de l'OCDE résulte des délais plus courts d'attente à la frontière pour les importateurs et les exportateurs. De la même manière, l'Afrique sub-saharienne réagit le moins aux changements à cause de la longueur des délais de franchissement de la frontière pour les exportations et les importations. Cette élasticité relativement moindre indique qu'une diminution plus importante du nombre de jours à la frontière est nécessaire pour obtenir la même augmentation des échanges. On note avec intérêt les différences d'élasticité entre les paires de régions. Quand l'Afrique sub-saharienne exporte vers l'OCDE, l'élasticité est de -0.62. Mais, quand l'Afrique sub-saharienne exporte vers elle-même, l'élasticité est inférieure (-0.59). Cet écart montre que les paires de partenaires commerciaux doivent procéder à des ajustements différenciés pour obtenir un pourcentage d'amélioration similaire des échanges.

Tableau 2.7. Elasticités estimées par rapport aux jours à la frontière

Pays importateur Pays exportateur	Asie du sud et Pacifique	Amérique latine et Caraïbes	Moyen-Orient et Afrique du nord	OCDE	Asie du sud	Afrique sub-saharienne
Asie du sud et Pacifique	-0.61	-0.61	-0.60	-0.64	-0.60	-0.60
Amérique latine et Caraïbes	-0.61	-0.60	-0.60	-0.63	-0.60	-0.60
Moyen-Orient et Afrique du nord	-0.61	-0.60	-0.60	-0.63	-0.60	-0.59
OCDE	-0.64	-0.63	-0.63	-0.67	-0.63	-0.62
Asie du sud	-0.61	-0.60	-0.60	-0.63	-0.60	-0.59
Afrique sub-saharienne	-0.60	-0.59	-0.59	-0.62	-0.59	-0.59

Source : estimations de l'auteur

Le tableau 2.8 illustre les diminutions du nombre de jours qui sont nécessaires pour augmenter les échanges de 10 %. En prenant l'OCDE comme référence, nous constatons qu'il faut, pour faire progresser de 10 % les exportations d'un pays de l'OCDE vers un autre, réduire de 1.08 le nombre de jours d'attente à la frontière coté exportation. De même, pour accroître les importations d'un pays de l'OCDE en provenance d'un autre, il faudrait raccourcir de 1.20 jours le temps passé à la frontière d'importation.

Prenons un autre exemple : pour accroître de 10 % les exportations de l’Afrique sub-saharienne vers le Moyen-Orient et l’Afrique du nord, les pays exportateurs d’Afrique sub-saharienne devraient diminuer les jours d’attente à la frontière de 4.74, tandis que les pays importateurs du Moyen-Orient et d’Afrique du nord devraient réduire les jours d’attente à la frontière de 4.13.

Tableau 2.8. Réduction du nombre de jours à la frontière nécessaire pour augmenter les échanges de 10 %

	Asie du sud et Pacifique	Amérique latine et Caraïbes	Moyen-Orient et Afrique du nord	OCDE	Asie du sud	Afrique sub-saharienne
<i>Pour les pays exportateurs¹</i>						
Asie du sud et Pacifique	2.42	2.46	2.47	2.32	2.46	2.48
Amérique latine et Caraïbes	2.87	2.91	2.92	2.76	2.92	2.94
Moyen-Orient et Afrique du nord	3.20	3.24	3.26	3.08	3.25	3.27
OCDE	1.14	1.15	1.16	1.08	1.16	1.17
Asie du sud	3.21	3.25	3.27	3.09	3.26	3.28
Afrique sub-saharienne	4.66	4.71	4.74	4.50	4.73	4.76
<i>Pour les pays importateurs²</i>						
Asie du sud et Pacifique	2.69	3.52	4.01	1.26	3.82	4.47
Amérique latine et Caraïbes	2.71	3.55	4.04	1.27	3.85	4.51
Moyen-Orient et Afrique du nord	2.72	3.57	4.06	1.28	3.87	4.53
OCDE	2.58	3.39	3.86	1.20	3.68	4.31
Asie du sud	2.72	3.57	4.06	1.28	3.87	4.53
Afrique sub-saharienne	2.77	3.62	4.13	1.31	3.93	4.60

1. Réduction des délais d’exportation pour les régions exportatrices énumérées dans la colonne verticale (à gauche) vers les régions d’importation figurant sur la ligne horizontale (en haut)

2. Réduction des délais d’importation des régions d’importation figurant sur la ligne du haut en provenance des régions d’exportation énumérées dans la colonne verticale (à gauche).

Source : estimations de l’auteur.

Ces résultats ne disent rien du coût des mesures de réduction des délais de passage aux frontières. En faisant l'hypothèse de rendements marginaux décroissants, une réduction de 1.08 jour du temps passé à la frontière de la plupart des pays de l'OCDE coûterait plus cher, compte tenu de l'efficacité relative de leurs procédures douanières et administratives, qu'une réduction de 4.74 jours en Afrique sub-saharienne⁷.

Par paires bilatérales

Considérons maintenant les paires bilatérales de pays, afin de mieux comprendre l'effet des réductions des jours à la frontière d'exportation et d'importation sur les échanges entre partenaires commerciaux; nous utilisons les résultats du tableau 2.A2.2. Le tableau 2.10 illustre les échanges agrégés des trois produits pour un échantillon de partenaires commerciaux. Là encore, nous considérons la réduction du nombre de jours nécessaire pour augmenter les échanges de 10 % et la réduction de l'indicateur permettant d'obtenir le même résultat. Le tableau 2.9 indique le nombre de jours d'attente à la frontière, de signatures et de documents pour qu'un produit quitte un pays exportateur et entre dans un pays importateur.

Tableau 2.9. Nombres de jours à la frontière et de signatures nécessaires aux échanges

Pays exportateur	Pays importateur	Jours à la frontière	Nombre de documents	Nombre de signatures	Jours à la frontière	Nombre de documents	Nombre de signatures
		<i>Pour le pays exportateur¹</i>			<i>Pour le pays importateur¹</i>		
Brésil	Bolivie	39	7	8	49	9	16
Brésil	Pérou	39	7	6	31	13	13
Bulgarie	Ouzbékistan	26	7	5	139	18	32
Canada	Kirghizstan	12	6	2	127	18	27
Grèce	Ethiopie	29	7	6	57	13	45
Kenya	Nigéria	45	8	14	53	3	71
Portugal	Finlande	18	6	4	7	13	1
Russie	Afghanistan	29	8	8	97	10	57
Singapour	Danemark	6	5	2	5	3	1

1. Chaque chiffre représente des moyennes pour l'ensemble des pays. Ces indicateurs ne représentent pas la relation bilatérale.

Source : *La pratique des affaires* (2005).

7. Pour plus de précisions sur le coût de mise en œuvre de la facilitation des échanges voir OCDE (2004b)

Le tableau 2.10 permet de connaître la diminution du nombre de jours d'attente nécessaire pour faire progresser de 10 % les échanges bilatéraux. On suppose que chaque partenaire applique une diminution identique en pourcentage (voir annexe 2.A2). La désagrégation par partenaires commerciaux fait ressortir des différences significatives selon les pays. Si, par exemple, le Brésil avait réduit le délai pour exporter de près de quatre jours et si la Bolivie avait raccourci le délai pour importer de près de cinq jours en moyenne, on aurait pu assister à une hausse de 2.71 millions USD des échanges entre le Brésil et la Bolivie. Si, en même temps, le Pérou avait raccourci les délais d'importation des produits de près de trois jours en moyenne, le Brésil aurait pu réaliser un supplément d'exportations de 4.05 millions USD vers le Pérou, ce qui aurait porté le gain total à 6.76 millions USD. Le tableau 2.11 indique la réduction du nombre de signatures nécessaire pour majorer les échanges de 10 %. Considérons les mêmes paires de pays : si le Brésil, la Bolivie et le Pérou avaient diminué le nombre de signatures ou de documents d'une unité, le Brésil aurait vendu 6.76 millions USD de plus à ses partenaires commerciaux.

Tableau 2.10. Réduction du nombre de jours à la frontière nécessaire pour augmenter les échanges de 10%

Pays exportateur	Pays importateur	Exportations totales (en milliers USD) ^o	Elasticité au nombre de jours à la frontière	Réduction du nombre de jours à la frontière _{Export}	Réduction du nombre de jours à la frontière _{Import}
Brésil	Bolivie	27 166.64	-0.59	3.83	4.81
Brésil	Pérou	40 527.61	-0.60	3.75	2.98
Bulgarie	Ouzbékistan	0.70	-0.57	2.62	14.01
Canada	Kirghizstan	4.98	-0.59	1.17	12.36
Grèce	Éthiopie	1 044.75	-0.59	2.83	5.57
Kenya	Nigeria	33.68	-0.59	4.46	5.26
Portugal	Finlande	64 768.45	-0.69	1.50	0.58
Russie	Afghanistan	1 462.39	-0.58	2.89	9.68
Singapour	Danemark	51 910.47	-0.81	0.42	0.35

1. Les exportations totales de l'année 2004 comprennent le café, le thé, les épices etc. ; les fils, les tissus et les vêtements ou accessoires du vêtement. Certaines paires de pays n'échangent pas la totalité de ces produits.

Source : calculs de l'auteur.

Examinons maintenant la paire Portugal-Finlande. Pour les trois produits, les exportations du Portugal vers la Finlande totalisaient 64.77 millions USD en 2004. Il aurait fallu, pour que le Portugal exporte 6.48 millions USD de plus vers la Finlande, qu'il réduise le nombre de jours

d'attente de près de 1.5 et la Finlande de 0.58 (13.9 heures). S'agissant du nombre de signatures, il aurait fallu que le Portugal, comme la Finlande, le réduisent d'une unité.

Ces résultats montrent qu'il est avantageux que tous les pays améliorent les procédures douanières et administratives. Dans le cas présent, si seul le Brésil avait raccourci les délais ou diminué le nombre de signatures, il n'aurait gagné que 3.88 millions USD, c'est-à-dire un peu plus de la moitié de l'augmentation des échanges obtenue si tous les partenaires avaient raccourci les délais. On peut trouver des résultats analogues pour d'autres paires de pays.

Tableau 2.11. Réduction du nombre de signatures nécessaire pour augmenter les échanges de 10 %

Pays exportateur	Pays importateur	Elasticité au nombre de signatures	Réduction du nombre de signatures pour l'exportateur ¹	Réduction du nombre de signatures pour l'importateur ¹	Elasticité au nombre de documents	Réduction du nombre de documents pour l'exportateur ¹	Réduction du nombre de documents pour l'importateur ¹
Brésil	Bolivie	-0.88	1	1	-0.96	1	1
Brésil	Pérou	-0.88	1	1	-0.96	1	1
Bulgarie	Ouzbékistan	-0.88	1	2	-0.96	1	1
Canada	Kirghizstan	-0.88	1	2	-0.96	1	1
Grèce	Éthiopie	-0.88	1	3	-0.96	1	1
Kenya	Nigeria	-0.88	1	5	-0.96	1	1
Portugal	Finlande	-0.88	1	1	-0.96	1	1
Russie	Afghanistan	-0.88	1	4	-0.96	1	1
Singapour	Danemark	-0.88	1	1	-0.96	1	1

1. La valeur est arrondie à 1 si elle est supérieure à 0.

Source : calculs de l'auteur.

Par produit

On suppose que les résultats sont valables pour les trois catégories de produits retenues dans le jeu de données. Pourtant, certains sont peut-être plus sensibles que d'autres aux procédures douanières et administratives. Dans la spécification finale du modèle, nous décomposons l'effet de chaque indicateur des procédures douanières pour chaque produit compris dans les données. Les résultats du modèle figurent au tableau 2.A2.3 de l'annexe 2.A2. Les trois produits sont sensibles aux procédures douanières et

administratives, puisque les résultats sont statistiquement significatifs. Mais certains produits le sont plus que d'autres.

Tableau 2.12. Réduction du nombre de jours à la frontière nécessaire pour augmenter les échanges de 10 %

Pays exportateur	Pays importateur	Exportations totales (en milliers USD) ^a	Elasticité au nombre de jours à la frontière	Réduction du nombre de jours à la frontière _{Export}	Réduction du nombre de jours à la frontière _{Import}
<i>Café, thé et épices</i>					
Brésil	Bolivia	4 599.85	-0.70	2.90	3.65
Brésil	Pérou	735.28	-0.71	2.86	2.27
Kenya	Nigeria	1 901.66	-0.69	3.38	3.98
<i>Fils, tissus et articles textiles façonnés</i>					
Brésil	Bolivia	22 675.71	-0.50	4.14	5.20
Brésil	Pérou	38 956.38	-0.51	4.04	3.21
Kenya	Nigeria	27.99	-0.49	4.83	5.69
Portugal	Finlande	30 491.19	-0.60	1.58	0.61
<i>Vêtements et accessoires du vêtement</i>					
Brésil	Bolivia	4 490.93	-0.62	3.30	4.14
Brésil	Pérou	835.95	-0.63	3.24	2.57
Kenya	Nigeria	4 490.93	-0.61	3.84	4.52
Portugal	Finlande	34 277.26	-0.72	1.44	0.56

Source : calculs de l'auteur

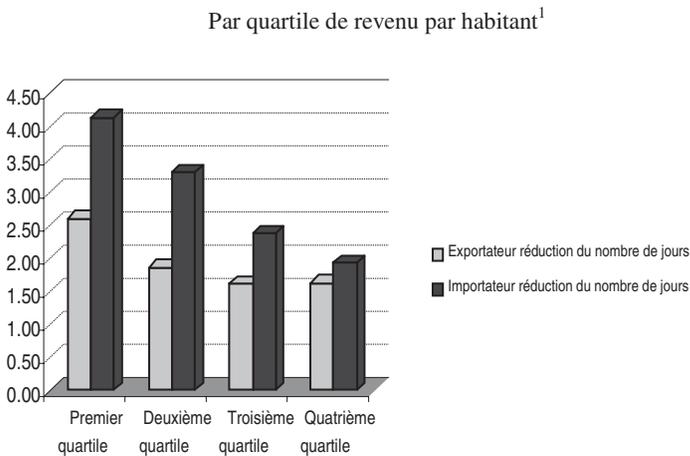
On relève un cas particulier en examinant l'effet des *Jours à la frontière* sur les échanges de ces trois catégories de produits entre le Brésil et la Bolivie, le Brésil et le Pérou, le Kenya et le Nigeria ainsi que le Portugal et la Finlande. Les fils, tissus et articles façonnés s'avèrent être moins sensibles au facteur temps pour les deux partenaires, en raison des réductions relativement plus importantes des délais de passage aux frontières nécessaires pour augmenter les échanges de 10 % dans cette catégorie de produits. Pour le Brésil et le Pérou, des réductions respectives de 2.86 et 2.27 jours feraient progresser de 10 % les échanges de café, de thé et d'épices ; mais le raccourcissement des délais devrait atteindre 4.04 et 3.21 jours pour augmenter de 10 % les échanges de fils, tissus et articles façonnés (qui occupent une plus grande place dans les exportations du Brésil). On observe des résultats similaires pour les exportations du Kenya vers le Nigeria. La décomposition montre que, pour maximiser les

avantages, il faut appliquer les réductions aux produits qui sont le plus sensibles aux MNT.

Par quartile de revenu

Dans une autre perspective, on examine les effets des différents indicateurs sur les échanges par quartile de revenu. Il y a lieu de s'attendre à ce que des partenaires commerciaux à revenu élevé doivent moins réduire le nombre de jours à la frontière que des partenaires à revenu inférieur. Nous divisons les partenaires commerciaux (paires de pays) en quartiles, répartis par ordre croissant de revenu par habitant. Les régressions, qui sont décrites plus en détail à l'annexe 2.A2, confirment notre hypothèse : pour augmenter de 10 % les échanges, les partenaires à haut revenu ont moins besoin de réduire le nombre de jours que ceux à bas revenu (cf. figure 2.3).

Figure 2.3. Réduction du nombre de jours à la frontière nécessaire pour augmenter les échanges de 10 %



1. Les quartiles de revenu par habitant représentent la distribution du revenu par habitant pour la somme du logarithme au carré du revenu par habitant pour les exportateurs et les importateurs. Le premier quartile représente les revenus les plus bas et le quatrième les revenus les plus élevés.

Source : estimations de l'auteur.

Conclusions

Ces résultats soulèvent une série de questions : Que signifie pour un pays le fait de supprimer un document ou une signature ? Une signature en moins réduit-elle les délais d'attente d'un produit à la frontière ? La

suppression d'un document gêne-t-elle le contrôle des autorités douanières sur un produit ? Celle d'une signature augmenterait-elle le risque d'importation de marchandises dangereuses ? De quelle latitude dispose un État pour raccourcir les délais d'attente à la frontière si des entreprises privées participent, à un certain degré, aux opérations de dédouanement ? Ces interrogations nous obligent à interpréter les résultats avec beaucoup de prudence ; nous devons les considérer comme donnant une idée de l'effet et de l'importance relative des diverses procédures douanières et administratives pour les échanges. Ils ne permettent pas de quantifier les avantages qui résultent d'une amélioration des procédures.

Néanmoins, nous avons la preuve qu'une efficacité accrue des MNT comme les procédures douanières et administratives est de nature à faciliter les échanges. Les modèles statistiques, avec les simulations qu'ils permettent, montrent que tous les pays peuvent bénéficier de procédures plus efficaces et que les pays qui en bénéficient le plus sont ceux où les procédures semblent les moins satisfaisantes. Pour profiter au maximum d'une amélioration de ces procédures, les deux partenaires commerciaux doivent consentir des efforts, même si c'est à des degrés divers. Ceux dont les procédures sont les moins efficaces doivent les alléger davantage, comme le confirment les exemples pour le Brésil. Pour augmenter les exportations d'un pourcentage similaire, les partenaires commerciaux à bas revenu doivent procéder à une plus forte diminution du nombre de jours d'attente. Les plus grands avantages découlent d'une amélioration des formalités de passage des produits qui sont le plus sensibles aux procédures douanières et administratives compliquées et longues. Il ressort des exemples concernant le Portugal et la Finlande que diminuer le nombre de jours de 1.50 et de 0.58, respectivement, aurait été la démarche la plus bénéfique. En outre, sous réserve du coût de cette mesure, il semble qu'une réduction du nombre de documents ou de signatures exigés donne de meilleurs résultats qu'une diminution similaire du nombre de jours. Les résultats et les questions évoqués ici laissent penser qu'il faudrait effectuer des recherches supplémentaires, notamment sur les liens entre les avantages en cause et le coût d'une réduction des différents indicateurs.

Annexe 2.A1

Précisions sur l'enquête de la Banque mondiale intitulée *La pratique des affaires*

Pour assurer la comparabilité des données, l'enquête de la Banque mondiale fait plusieurs hypothèses relatives à l'entreprise et aux marchandises échangées :

- L'entreprise:
 - A au moins 100 salariés.
 - Se situe dans la plus grande ville du pays.
 - Est une société par actions, immatriculée au registre du commerce et régie par le droit commercial national. Elle n'opère pas dans une zone franche réservée aux exportations ou dans une zone industrielle jouissant d'avantages spéciaux pour exporter ou importer.
 - Appartient à des capitaux nationaux, sans participation étrangère.
 - Exporte plus de 10 % de son chiffre d'affaires sur les marchés internationaux.
- Les marchandises échangées voyagent en conteneurs de marchandises sèches de 20 pieds. Les marchandises :
 - Ne sont pas dangereuses et ne comportent pas d'armes de guerre ou d'équipements militaires.
 - N'ont pas besoin de réfrigération ou de tout autre aménagement spécial.
 - Ne sont pas soumises à des normes de sécurité phytosanitaire ou environnementale autres que les normes internationales reconnues. Les répondants retiennent les trois catégories suivantes de la classification type pour le commerce international (CTCI) :
 - CTCI 07 : café, thé, cacao, épices et produits dérivés.
 - CTCI 65 : fils, tissus, articles textiles façonnés
 - CTCI 84 : vêtements et accessoires du vêtement.

Source : Banque mondiale (2005).

Annexe 2.A2.

Les spécifications du modèle

Le modèle préliminaire

Dans le modèle préliminaire, nous utilisons la version de base du modèle de gravité, lequel s'inspire pour l'essentiel de l'équation de la gravité de Newton. L'analogie économique est la suivante : on fait l'hypothèse que la masse économique de deux pays, mesurée par le PIB, a une influence positive sur les échanges bilatéraux entre ces pays. On suppose que la distance les séparant, qui représente les coûts d'acheminement, est préjudiciable aux échanges. A partir de là, les économistes ont ajouté un certain nombre d'autres variables de politique pour mieux expliquer les flux d'échanges. Nous avons intégré au modèle préliminaire des variables indicatrices : *une Langue commune* ; *un Lien colonial partagé*, qui signifie un même colonisateur ; *un Passé colonial*, qui indique l'existence d'un colonisateur et d'une ancienne colonie ; *une Frontière partagée* ; *l'Enclavement_{de l'exportateur}* ; *l'Enclavement_{de l'importateur}* ; des indicateurs d'ACR. Comme nous nous intéressons à l'effet sur les échanges de divers aspects des procédures douanières et administratives, nous intégrons les variables suivantes : *Jours à la frontière_{Importateur}*, *Nombre de signatures_{Importateur}* et *Nombre de documents_{Importateur}*. En raison du haut degré de corrélation entre ces variables, nous estimons des équations séparées pour chacune d'entre elles. On notera que ces variables ne sont pas bilatérales, en ce sens que nous ne connaissons pas le nombre de jours qu'il faut à un importateur pour recevoir les produits d'un exportateur en particulier. Les variables représentatives des procédures douanières et administratives sont des moyennes pour la totalité des exportateurs. Elles servent au mieux de mesures approximatives des valeurs réelles.

La variable dépendante utilisée dans ces équations et celles qui suivent sont le commerce bilatéral de café, thé, cacao, épices et de produits dérivés (CTCI 07) ; de fils, tissus et articles façonnés (CTCI 65) ; et de vêtements et accessoires du vêtement (CTCI 84). Nous avons choisi ces produits parce que les indicateurs des procédures douanières et administratives étaient

basés sur eux. L'enquête ayant été conduite en 2004, nous n'employons que des données sur les échanges de cette année. Bien que nous ne disposions que d'une année de données, il s'agit néanmoins de données de panel, car nous avons affaire à différents exportateurs, importateurs et produits. C'est pourquoi nous recourons à des techniques d'estimation pour gérer les panels. Dans la continuité des études antérieures de l'OCDE (2005a, 2005b) ainsi que des travaux d'Anderson et de van Wincoop (2004), nous utilisons un modèle à effets fixes. Dans ce modèle, il y a des variables indicatrices pour les exportateurs, les importateurs et les produits. Nous ne présentons pas ces variables au tableau A2.1.

Les résultats de ces régressions préliminaires montrent que deux des trois variables qui représentent les procédures douanières et administratives sont de signe correct et statistiquement significatives (les *Jours à la frontière*_{Importateur} et le *Nombre de signatures*_{Importateur}). Dans un modèle à effets aléatoires, la variable *Nombre de documents*_{Importateur} était de signe correct et statistiquement significative. Néanmoins, comme le coefficient est statistiquement non significatif dans toutes les équations à effets fixes du tableau A2.1 et dans les suivantes, nous excluons la variable *Nombre de documents* de la suite de l'analyse.

La distance corrigée de la durée

Comme il a été indiqué dans le document principal, nous élaborons une nouvelle variable pour la distance, en partant de l'idée que le temps passé à la frontière peut influencer sensiblement sur les frais d'acheminement des produits et donc sur le coût des échanges. La nouvelle variable de distance est la suivante :

$$\begin{aligned} \text{Distance pondérée}_{\text{Export, Import}} &= \text{Distance}_{\text{Export, Import}} \\ &\quad * \ln(\text{Jours à la frontière}_{\text{Export}} * \text{Jours à la frontière}_{\text{Import}}) \\ &\quad * \text{Eloignement}_{\text{Export, Import}} \end{aligned}$$

La distance correspond aux « distances géodésiques, selon la formule du grand cercle qui utilise les latitudes et les longitudes des villes/agglomérations les plus importantes, en fonction de la population » (Gaulier *et al.*, 2004, p. 3). De plus, nous avons corrigé la distance pour tenir compte de l'éloignement, ce qui, selon Anderson et van Wincoop (2004), permet de rendre l'estimation moins biaisée. L'ajustement au titre de l'éloignement est en partie basé sur Head (2003).

$$Eloignement_{Export, Import} = \frac{1}{\frac{Distance_{Export, Import1}}{PIB_{Import1}} + \frac{Distance_{Export, Import2}}{PIB_{Import2}} + \dots + \frac{Distance_{Export, Importj}}{PIB_{Importj}}}$$

Nous incluons dans les trois équations du tableau 2.A2.2 une mesure différente des variables de procédures douanières ou administratives. Nous nous servons du logarithme naturel du produit des variables pour l'importateur et l'exportateur. Pour les variables *Nombre de signatures*_{Export} * *Nombre de signatures*_{Importateur} et *Nombre de documents*_{Export} * *Nombre de documents*_{Importateur}, l'élasticité est simplement le coefficient tiré de la régression. Les élasticités sont les mêmes pour l'exportateur et l'importateur. En raison de l'interaction des variables de la distance et des jours à la frontière, l'élasticité des *Jours à la frontière*_{Export} * *Jours à la frontière*_{Importateur} ($\mathcal{E}_{Days at Border, Exports}$) pour l'exportateur et l'importateur est la suivante :

$$\mathcal{E}_{Joursfrontière, Export} = \frac{\text{Coefficient de } \ln(\text{Distance pondérée})}{\ln(\text{Joursfrontière}_{Export} * \text{Joursfrontière}_{Import})} + \text{Coefficient de } \ln(\text{Joursfrontière}_{Export} * \text{Joursfrontière}_{Import})$$

Nous utilisons l'élasticité estimée pour calculer la réduction du nombre de jours nécessaire pour augmenter les échanges de 10 %. La variation en pourcentage du nombre de jours (\hat{T}) qui permet de réaliser la progression de 10 % des échanges est : $\hat{T} = \frac{-0.1}{\mathcal{E}_{Joursfrontière, Export}}$. *Jours à la frontière* est le

produit de *Jours à la frontière*_{Export} et *Jours à la frontière*_{Importateur}. Pour obtenir la réduction nécessaire du produit des jours à la frontière, nous supposons que les deux facteurs sont réduits de z , de sorte que :

$$\overline{\text{Joursfrontière}} = (\text{Joursfrontière}_{Export} z) * (\text{Joursfrontière}_{Import} z).$$

Si z est égal à un, il n'y a pas de réduction. Si z est compris entre zéro et un, une réduction relative ou absolue du nombre de *Jours à la frontière* se produit. Pour obtenir le facteur z approprié, nous posons l'égalité suivante :

$$\begin{aligned} \overline{\text{Joursfrontière}} &= (\text{Joursfrontière}_{\text{Export}} z) * (\text{Joursfrontière}_{\text{Import}} z) = (1 + \hat{T}) \text{Joursfrontière} \\ &= \text{Joursfrontière}_{\text{Export}} * \text{Joursfrontière}_{\text{Import}} z^2 = \left(1 - \frac{0.10}{\varepsilon}\right) \text{Joursfrontière} \\ z^2 &= \left(1 - \frac{0.10}{\varepsilon}\right) \\ z &= \sqrt{\left(1 - \frac{0.10}{\varepsilon}\right)}. \end{aligned}$$

Par catégorie de produits

Dans la troisième spécification, nous examinons l'incidence des différents indicateurs sur chaque produit. Nous avons élaboré une variable spécifique par produit en multipliant les variables indicatrices des produits par les divers indicateurs des procédures douanières et administratives. Ces nouvelles variables nous permettent d'observer comment les divers indicateurs influent différemment sur chaque produit. Comme on le voit au tableau 2.A2.3, de nombreuses variables spécifiques aux produits sont statistiquement significatives, ce qui laisse penser qu'il y a une différenciation de l'effet qu'exercent sur les produits des divers indicateurs des procédures douanières et administratives.

Par quartile de revenu

Dans la spécification finale, nous examinons la sensibilité des niveaux de revenu par habitant aux trois indicateurs des procédures douanières et administratives. Nous avons créé un indicateur du revenu en additionnant les logarithmes naturels des PIB par habitant des paires de partenaires commerciaux. Nous avons subdivisé ces paires en quartiles, puis nous avons créé une variable indicatrice des quartiles et multiplié cette variable par les divers indicateurs. Les résultats sont présentés au tableau 2.A2.4. Tous les indicateurs mis en interaction sont statistiquement significatifs. Quand on calcule les élasticités et le nombre de jours nécessaire pour accroître les échanges, le résultat montre que les partenaires commerciaux à revenu élevé ont un moindre besoin de réformer leurs procédures douanières et administratives.

Tableau 2.A2.1 Modèles préliminaires des effets de l'administration des douanes sur les échanges

Indépendants	Dépendants	ln(Exportations) Effets fixes	ln(Exportations) Effets fixes	ln(Exportations) Effets fixes
ln (Jours à la frontière_{Import})		-0.63** (0.19)		
ln (Nombre de signatures_{Import})			-0.99*** (0.19)	
ln (Nombre de documents_{Import})				1.11*** (0.26)
ln (PIB export)		0.61** (0.015)	0.61*** (0.015)	0.61*** (0.015)
ln (PIB import)		0.77*** (0.064)	0.47*** (0.078)	0.52*** (0.10)
ln (Distance*Eloignement)		-1.35*** (0.075)	-1.35*** (0.075)	-1.35*** (0.075)
Langue commune		0.29** (0.11)	0.29** (0.11)	0.29** (0.11)
Colonisateur commun		0.83*** (0.17)	0.83*** (0.17)	0.83*** (0.17)
Passé colonial		1.00*** (0.14)	1.00*** (0.14)	1.00*** (0.14)
Frontière partagée		0.41*** (0.15)	0.41*** (0.15)	0.41*** (0.15)
Membre de l'ALENA		1.019** (0.47)	1.019** (0.47)	1.019** (0.47)
Membre de TSA		0.54 (0.36)	0.54 (0.36)	0.54 (0.36)
Membre du COMESA		0.48 (0.40)	0.48 (0.40)	0.48 (0.40)
Membre de l'UE		0.67*** (0.18)	0.67*** (0.18)	0.67*** (0.18)
Membre de l'ANASE		-0.53 (0.40)	-0.53 (0.40)	-0.53 (0.40)
Membre de la CARICOM		0.59 (0.76)	0.59 (0.76)	0.59 (0.76)
Membre de l'AELE		0.59 (0.36)	0.59 (0.36)	0.59 (0.36)
Membre de la CDEAO		1.076 (0.89)	1.076 (0.89)	1.076 (0.89)

Indépendants	Dépendants	ln(<i>Exportations</i>) Effets fixes	ln(<i>Exportations</i>) Effets fixes	ln(<i>Exportations</i>) Effets fixes
<i>Membre de la CAN</i>		1.49*** (0.26)	1.49*** (0.26)	1.49*** (0.26)
<i>Membre du MERCOSUR</i>		0.71 (0.51)	0.71 (0.51)	0.71 (0.51)
<i>Membre de la CEI</i>		1.92*** (0.52)	1.92*** (0.52)	1.92*** (0.52)
<i>Membre de la CDAA</i>		1.87*** (0.67)	1.87*** (0.67)	1.87*** (0.67)
<i>Membre du SGP de l'UE</i>		-0.031 (0.21)	-0.031 (0.21)	-0.031 (0.21)
<i>Membre d'EURO MED</i>		-0.13 (0.26)	-0.13 (0.26)	-0.13 (0.26)
<i>Membre de l'AGOA</i>		-1.18** (0.54)	-1.18** (0.54)	-1.18** (0.54)
<i>Constante</i>		-8.56 (2.35)	-1.11 (2.73)	-2.81 (2.98)
R ²		0.58	0.58	0.58
n		16 662	16 662	16 662

NB : significativité au niveau alpha 1 % =***, au niveau alpha 5 % =** et au niveau alpha 10 % =*. Les erreurs types sont entre parenthèses sous le coefficient estimé.

Tableau 2.A2.2 Modèles préliminaires des effets de l'administration des douanes sur les échanges

Avec distance corrigée du temps passé aux frontières

Indépendants	Dépendants	ln(Exportations) Effets fixes	ln(Exportations) Effets fixes	ln(Exportations) Effets fixes
ln (Jours à la frontière _{Export} * Jours à la frontière _{Importateur})		-0.41** (0.19)		
ln (Nombre de signatures _{Export} * Nombre de signatures _{Import})			-0.88*** (0.19)	
ln (Nombre de documents _{Export} * Nombre de documents _{Import})				-0.96** (0.38)
ln (PIB export)		0.50** (0.038)	0.38*** (0.044)	0.54*** (0.017)
ln (PIB import)		0.77*** (0.063)	0.47*** (0.078)	0.48*** (0.12)
ln (Distance pondérée)		-1.35*** (0.076)	-1.35*** (0.076)	-1.35*** (0.076)
Langue commune		0.29** (0.12)	0.29** (0.12)	0.29** (0.12)
Colonisateur commun		0.84*** (0.18)	0.84*** (0.18)	0.84*** (0.18)
Passé colonial		1.014*** (0.15)	1.014*** (0.15)	1.014*** (0.15)
Frontière partagée		0.41*** (0.15)	0.41*** (0.15)	0.41*** (0.15)
Constante		-2.82 (3.33)	8.68** (3.89)	3.45 (4.29)
R ²		0.58	0.58	0.58
n		16 424	16 424	16 424

NB : significativité au niveau alpha 1 % =***, au niveau alpha 5 % =** et au niveau alpha 10 % =*. Les erreurs types sont entre parenthèses sous le coefficient estimé.

Tableau 2.A2.3 Modèles préliminaires des effets de l'administration des douanes sur les échanges

Avec distance pondérée en fonction des variables de temps et des effets spécifiques aux produits

Indépendants	Dépendants	ln(Exportations) Effets fixes	ln(Exportations) Effets fixes	ln(Exportations) Effets fixes
ln (Jours à la frontière pour le café, le thé et les épices)		-0.52*** (0.19)		
ln (Jours à la frontière pour les fils et les tissus)		-0.32* (0.19)		
ln (Jours à la frontière pour les vêtements et accessoires du vêtement)		-0.44** (0.19)		
ln (Nombre de signatures pour le café, le thé et les épices)			-1.034*** (0.20)	
ln (Nombre de signatures pour les fils et les tissus)			-0.74*** (0.19)	
ln (Nombre de signatures pour les vêtements et accessoires du vêtement)			-0.94*** (0.19)	
ln (Nombre de documents pour le café, le thé et les épices)				-1.14*** (0.38)
ln (Nombre de documents pour les fils et les tissus)				-0.83** (0.38)
ln (Nombre de documents pour les vêtements et accessoires du vêtement)				-1.013*** (0.38)
ln (PIB export)		0.49*** (0.038)	0.38*** (0.044)	0.54*** (0.017)
ln (PIB import)		0.77*** (0.064)	0.47*** (0.076)	0.47*** (0.12)
ln (Distance pondérée)		-1.34*** (0.075)	-1.34*** (0.075)	-1.34*** (0.075)
Langue commune		0.29** (0.12)	0.29** (0.11)	0.29** (0.12)
Colonisateur commun		0.83*** (0.18)	0.82*** (0.18)	0.83*** (0.18)
Passé colonial		1.0091*** (0.15)	1.0074*** (0.15)	1.011*** (0.15)
Frontière partagée		0.42*** (0.15)	0.42*** (0.15)	0.41*** (0.15)
Constante		-2.025 (3.25)	9.44** (3.79)	4.38 (4.28)
R ²		0.58	0.58	0.58
N		16 424	16 424	16 424

NB : significativité au niveau alpha 1 % =***, au niveau alpha 5 % =** et au niveau alpha 10 % =*. Les erreurs types sont entre parenthèses sous le coefficient estimé.

Tableau 2.A2.4 Modèles préliminaires des effets de l'administration des douanes sur les échanges

Avec quartiles de revenu et distance corrigée du temps passé aux frontières

Indépendants	Dépendants	ln(Exportations) Effets fixes	ln(Exportations) Effets fixes	ln(Exportations) Effets fixes
ln (Jours à la frontière _{Export} * Jours à la frontière _{Importateur})*Revenu1		-0.40** (0.18)		
ln (Jours à la frontière _{Export} * Jours à la frontière _{Importateur})*Revenu 2		-0.42** (0.19)		
ln (Jours à la frontière _{Export} * Jours à la frontière _{Importateur})*Revenu 3		-0.40** (0.19)		
ln (Jours à la frontière _{Export} * Jours à la frontière _{Importateur})*Revenu 4		-0.40** (0.19)		
ln (Nombre de signatures _{Export} * Nombre de signatures _{Importateur})*Revenu1			-0.87*** (0.19)	
ln (Nombre de signatures _{Export} * Nombre de signatures _{Importateur})*Revenu2			-0.91*** (0.19)	
ln (Nombre de signatures _{Export} * Nombre de signatures _{Importateur})*Revenu3			-0.90*** (0.19)	
ln (Nombre de signatures _{Export} * Nombre de signatures _{Importateur})*Revenu 4			-0.91** (0.19)	
ln (Nombre de documents _{Export} * Nombre de documents _{Importateur})*Revenu1				-0.93** (0.38)
ln (Nombre de documents _{Export} * Nombre de documents _{Importateur})*Revenu 2				-0.95** (0.37)
ln (Nombre de documents _{Export} * Nombre de documents _{Importateur})*Revenu 3				-0.92** (0.38)
ln (Nombre de documents _{Export} * Nombre de documents _{Importateur})*Revenu 4				-0.91** (0.38)
ln (PIB exportateur)		0.50*** (0.041)	0.39*** (0.045)	0.53*** (0.022)
ln (PIB importateur)		0.77*** (0.063)	0.46*** (0.077)	0.47*** (0.12)
ln (Distance pondérée)		-1.35*** (0.075)	-1.35*** (0.075)	-1.35*** (0.076)
Langue commune		0.29** (0.12)	0.30** (0.11)	0.30*** (0.11)
Colonisateur commun		0.84*** (0.18)	0.83*** (0.18)	0.82*** (0.18)
Passé colonial		1.014*** (0.15)	1.015*** (0.15)	1.018*** (0.15)
Frontière partagée		0.41*** (0.15)	0.40*** (0.15)	0.41*** (0.15)
Constante		-2.84 (3.33)	8.63** (3.87)	3.74 (4.29)
R ²		0.58	0.58	0.58
n		16 424	16 424	16 424

Références

- Anderson, J.E. and E. van Wincoop, (2005), “Trade costs,” *Journal of Economic Literature*, 42, pp. 691-751.
- Banque mondiale (2005), “Doing business : Benchmarking business regulations” Banque mondiale, Washington, DC, downloaded 22 November 2005, <http://www.doingbusiness.org>.
- Gaulier, G., T. Mayer and S. Zignago (2004), “Notes on CEPII’s distances measures” Centre d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationales, (23 March).
- Hausman, W.H. *et al.* (2005), “Global logistics indicators, supply chain metrics, and bilateral trade patterns”. World Bank Policy Research, Working Paper 3773, November.
- Head, K. (2005), “Gravity for Beginners”, University of British Columbia (5 February).
- Nicoletti, G. *et al.* (2003), “Policies and international integration : influences on trade and foreign direct investment” OECD Economics Department Working Papers No. 359.
- OCDE (2004a), “Analyse des obstacles non tarifaires touchant les pays en développement”, TD/TC/WP(2004)47/FINAL OCDE.
- OCDE (2004b) “Coûts de l’introduction et de la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges : Rapport intérimaire”, Document de travail n°8 sur la politique commerciale, Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), “Linkages between foreign direct investment, trade and trade policy : An economic analysis with application to the food sector”, document de travail interne, OCDE.
- OCDE (2005a), “Analysis of the impact of investment provision in regional trade agreements”, document de travail interne.
- OCDE (2005b), *Au-delà des tarifs : le rôle des obstacles non tarifaires dans le commerce mondial*, OCDE, Paris.

OCDE (2005c), “Evaluation quantitative des effets économiques et commerciaux des mesures non tarifaires”, TD/TC/WP(2005)26/FINAL, OCDE.

OCDE (2005d), “South-south trade in goods : A gravity model approach”, document de travail interne.

OCDE (2006), “Logistics and time as a trade barrier”, document de travail interne.

Chapitre 3

L'impact économique de la facilitation des échanges

Michael Engman

Ce chapitre examine l'impact économique de la facilitation des échanges et notamment le lien entre facilitation des échanges et flux commerciaux, recettes publiques et investissement direct étranger. Il constate que l'amélioration et la simplification des procédures douanières ont un impact positif significatif sur les flux commerciaux. Il montre également que de nombreux pays, principalement en développement, ont réussi à accroître leurs recettes publiques en mettant en œuvre des programmes de modernisation des douanes qui aboutissent à une collecte plus efficace des taxes sur les échanges. En outre, ce chapitre démontre que la facilitation des échanges transfrontaliers de biens aurait un effet positif sur la capacité d'un pays donné à attirer l'investissement direct étranger et à mieux s'intégrer dans les chaînes de production et d'approvisionnement internationales.

Également, document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale no 21

Introduction

Ce chapitre vise à étudier les effets susceptibles d'être entraînés par la facilitation des échanges et une réduction correspondante des coûts des transactions commerciales sur : *i*) les flux commerciaux ; *ii*) les recettes publiques ; et *iii*) l'investissement direct étranger (IDE). L'analyse se fonde sur des données empiriques issues des expériences des différents pays et sur des estimations quantitatives récentes de l'impact économique de l'amélioration des procédures douanières. Elle complète d'autres travaux de l'OCDE sur la facilitation des échanges (voir le chapitre 1 dans ce volume) et ses avantages pour les entreprises (OCDE, 2001), sur l'automatisation (voir le chapitre 5), sur les coûts des réformes douanières (voir le chapitre 6) et sur les expériences des pays en développement (voir le chapitre 4 ; et OCDE, 2005a). Les travaux menés sur la facilitation des échanges par l'OCDE visent à mieux sensibiliser les responsables douaniers et les analystes de la politique commerciale aux questions douanières et à l'importance des formalités aux frontières. Ce chapitre entend également fournir des informations générales au Groupe de négociation sur la facilitation des échanges (GNFE) et contribuer aux négociations sur la facilitation des échanges lancées en juillet 2004 dans le cadre du Programme de Doha pour le développement (PDD).

La Chambre de commerce internationale (1999) fait valoir qu'une administration douanière efficiente revêt une importance capitale pour les entreprises actives sur les marchés internationaux. L'un des objectifs du présent chapitre consiste à étudier, sur la base des éléments d'information dont on dispose, dans quelle mesure l'efficacité des procédures douanières influe sur la performance économique. Le coût des pertes subies par les entreprises pour cause de retards aux frontières, de manque de transparence ou de visibilité, de la nécessité de produire des documents compliqués ou d'autres pratiques douanières obsolètes serait dans bien des cas supérieur à celui des droits de douane. De fait, les gouvernements peuvent tirer de grands avantages d'une modernisation des douanes, car des opérations douanières efficaces peuvent non seulement accroître les échanges, mais également faciliter le recouvrement des impôts. Cet aspect joue un rôle important pour de nombreux pays en développement, qui financent en partie leurs administrations publiques au moyen des taxes sur les échanges. En outre, ce sont les petites et moyennes entreprises (PME) qui créent le plus d'emplois dans les pays à bas comme à haut revenu, et il ressort des enquêtes auprès de ces sociétés qu'elles sont plus lourdement pénalisées que les multinationales par des procédures inefficaces.

Plusieurs tendances exercent une pression croissante qui incite les pays à augmenter leurs capacités et à améliorer leurs opérations douanières. Premièrement, la croissance du commerce international dépasse celle du PIB depuis déjà plusieurs dizaines d'années : la libéralisation des échanges et l'intégration des marchés, associées à la fragmentation des chaînes de valeur, a entraîné un essor rapide du commerce international depuis le milieu du 20^{ème} siècle¹. Une partie de cette croissance est attribuée au développement des flux commerciaux au sein des multinationales, avec comme conséquence notable une visibilité renforcée des coûts de transactions commerciales inutiles. Deuxièmement, la réduction des coûts de transport et le développement de systèmes logistiques complexes ont favorisé l'adoption de programmes de rationalisation au sein de entreprises afin de réduire leurs stocks. Ce « dégraissage » de la production a par conséquent rendu les entreprises dépendantes de la livraison fréquente de petites quantités de biens intermédiaires. Troisièmement, les douanes sont soumises à de lourdes contraintes concernant la sécurité et les importations, notamment dans les domaines environnemental, sanitaire et phytosanitaire. Les règles d'origine relatives aux accords commerciaux préférentiels constituent également de nouvelles exigences pour les ressources douanières.

La « facilitation des échanges » dans l'analyse ci-après s'entend conformément à la définition de l'OMC qui l'assimile à « la simplification et [à] l'harmonisation des procédures de commerce international ». Les procédures commerciales mentionnées ici sont les « activités, pratiques et formalités liées à la collecte, à la présentation, à la communication et au traitement des informations requises pour les échanges internationaux de marchandises »². Cette définition suppose que la facilitation des échanges est concernée par les articles V, VII, VIII et X du GATT, ainsi que par les Accords sur l'évaluation en douane, sur les licences d'importation, sur l'inspection avant expédition, sur les règles d'origine, sur les obstacles techniques au commerce et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires³. Cela dit, la déclaration ministérielle de Doha limite le champ d'application de la facilitation des échanges aux articles V (Liberté de transit), VIII (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) et X (Publication et application des règlements relatifs au

-
1. D'après le rapport Keen (2003), entre 1980 et 1999, les volumes (et la valeur) de tous les biens exportés ont progressé de plus de 250 % (et de 280 %). Dans le même temps, le PIB mondial croissait de 164 %.
 2. www.wto.org/french/tratop_e/tradfa_e/tradfa_f.htm. Voir aussi OMC (1998) G/L/244.
 3. www.wto.org/french/tratop_e/tradfa_e/tradfa_overview_f.htm.

commerce) du GATT de 1994. Ce chapitre s'attachera tout particulièrement à analyser les mesures couvertes par ces trois articles. Toutefois, l'analyse qui suit s'inspire beaucoup d'enquêtes et de travaux antérieurs qui ne se limitent pas à une définition aussi étroite, et le compte rendu empirique et quantitatif se concentrera donc sur les procédures aux frontières en général, qui incluent les procédures douanières. Les services portuaires seront également évoqués.

Les services portuaires ne sont pas nécessairement couverts par le mandat du PDD et les documents de référence contiennent rarement, voire jamais, de définition plus détaillée des « procédures douanières ». De plus, toutes les études citées ne fournissent pas forcément des données qui cadrent parfaitement avec les négociations au sein du GNFE. Toutefois, il est utile, dans les discussions sur la facilitation des échanges, de disposer d'une vision large des procédures aux frontières. Des pratiques douanières inadéquates et des capacités administratives insuffisantes sont certes une cause importante d'inefficience, mais des infrastructures et des capacités insuffisantes dans les ports et les aéroports sont parfois encore plus perturbantes pour les négociants. Des infrastructures routières et de transport inadéquates entraînent souvent des coûts considérables pour les négociants, mais ce type d'inefficience n'est pas traité ici.

La première section de ce chapitre se penche sur quelques analyses et cas existants de coûts de transactions commerciales, dans l'optique de distinguer les facteurs susceptibles d'affecter les performances douanières. Elle passe également en revue quelques enquêtes portant sur l'opinion des négociants quant à l'impact des douanes sur les résultats des entreprises de différents pays et fait référence à certaines estimations d'effets bénéfiques pour tous les pays de l'adoption de mesures de facilitation des échanges. La deuxième section s'intéresse de plus près aux liens empiriques et quantitatifs entre l'efficience douanière et les flux commerciaux, les recettes publiques et l'investissement direct étranger (IDE). Une dernière section tire des conclusions.

Pertinence globale d'une facilitation des échanges

Il ressort des études examinées dans OCDE (2001) et le chapitre 1 que les coûts des transactions commerciales impliqués dans les procédures d'importation et d'exportation varient entre 1 et 15 % de la valeur de la transaction commerciale. Cet écart significatif procède essentiellement des différents niveaux d'efficience des administrations douanières des divers pays, ainsi que des définitions utilisées pour la facilitation des échanges (et

donc pour la portée des différents coûts des transactions commerciales)⁴. La plupart des estimations se situent dans le bas ou le milieu de la fourchette. Tandis que le haut de la fourchette concerne probablement les administrations les plus inefficaces au monde, les pays développés disposent généralement d'autorités douanières compétentes, pour lesquelles les avantages d'une modernisation se situeront sans doute plutôt dans le bas de la fourchette.

Outre les coûts directs de mise en conformité avec les procédures frontalières, les coûts des transactions commerciales entraînent souvent des coûts indirects qu'il peut être particulièrement difficile de quantifier en termes monétaires. D'importants retards avant l'inspection des douanes peuvent se traduire par des pertes de contrats et induire en outre des coûts de dépréciation (par exemple pour les biens périssables) et de détention de stocks (avec des coûts d'opportunité élevés) (voir le chapitre 1).

Subramanian et Arnold (2001) ont étudié les réseaux de transport et de logistique d'Asie du Sud, pour découvrir que les principaux problèmes des négociants résidaient dans le temps d'opération, la fiabilité et la sécurité des services de logistique. Les procédures directes de dédouanement représentaient moins de 0.5 % de la valeur de la marchandise pour la plupart des destinations étudiées, mais les passages de frontières entraînaient toujours des coûts de transactions commerciales élevés et de longs délais de livraison. Les procédures de dédouanement entraînaient des retards inutiles et des coûts indirects. Par exemple, les coûts de traitement intermédiaire, y compris les coûts de traitement portuaire autres que le chargement et le déchargement des bateaux, représentaient environ 20 à 25 % des coûts totaux. Figuraient au nombre des problèmes la limitation des heures travaillées à la douane, le manque de douaniers, la pénurie de points de réception des marchandises et la transparence des procédures d'inspection et d'évaluation. Les auteurs ont également conclu que l'efficacité douanière variait souvent considérablement entre différentes douanes du même pays et que l'impact économique variait en fonction du type de produit. Ils ont ainsi constaté que les produits agricoles étaient particulièrement sensibles, ce qui rejoint les conclusions du chapitre 1.

Plusieurs études ont tenté d'estimer les effets bénéfiques potentiels d'une facilitation des échanges. La plupart de ces études se fondaient sur des modèles d'équilibre général (CGE) pour estimer les conséquences positives de diminutions marginales des coûts des transactions commerciales. Le

4. Ce chapitre se penche sur l'impact des procédures à la frontière. Plusieurs études se fondent sur une définition plus large de la facilitation des échanges, qui comprend les normes et autres mesures *derrière la frontière* (voir par exemple Messerlin et Zarouk, 2000 ; Wilson *et al.*, 2004).

tableau 3.1 présente les résultats de recherches récentes, dont les conclusions sont cohérentes : une baisse des coûts des transactions commerciales – obtenue par exemple grâce à un passage des frontières plus rapide et plus efficace – améliorerait considérablement la situation à l'échelle mondiale. Ainsi, une étude de l'APEC (Wilson *et al.*, 2002) a conclu que l'objectif actuel de réduction de 5 % des coûts des transactions commerciales dans les pays membres de l'organisation se traduirait par un gain de quelque 154 milliards USD pour ces derniers. Une autre étude de l'APEC, effectuée en 1997, estimait que le gain moyen d'une facilitation des échanges dans la région Asie-Pacifique serait égal à près du double des gains issus de la libéralisation des droits de douane.

Tableau 3.1. Effets bénéfiques des mesures de facilitation des échanges

Auteurs	Principales conclusions
Francois <i>et al.</i> (2005)	En se fondant sur une modélisation CGE, les auteurs estiment que le revenu annuel mondial croîtrait de 72 milliards USD (ou de 151 milliards USD) en cas de réduction de 1.5 % (ou de 3 %) des coûts des transactions commerciales des biens échangés. En proportion du revenu national, la plupart de ces gains profiteraient aux pays en développement. Toutes les régions ou grands pays commerçants en tireraient profit, à l'exception de la Chine dans le cas d'un abaissement de 1.5 %. Toutes les régions et pays bénéficieraient d'une réduction de 3 %, niveau qui correspond au scénario de « libéralisation totale ».
OCDE ¹	Sur la base d'une modélisation CGE (GTAP), les auteurs estiment qu'une réduction de 1 % des coûts des transactions commerciales sur les échanges de biens se traduirait par un gain annuel de l'ordre de 40 milliards USD à l'échelle mondiale. La plupart de ces gains bénéficieraient relativement plus aux pays en développement, mais personne n'en pâtirait. Il ressort des estimations en pourcentage du PIB que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (0.27 %), les pays de la région Asie-Pacifique non membres de l'OCDE (0.25 %), les pays européens membres de l'OCDE (0.19 %) et les pays d'Afrique sub-saharienne (0.18 %) seraient particulièrement bien lotis.
Wilson <i>et al.</i> (2002)	A partir d'une modélisation CGE pour les pays de l'APEC, les auteurs estiment qu'une réduction de 5 % des coûts des transactions commerciales des biens échangés entraînerait une augmentation de 154 milliards USD (soit une hausse de 0.9 %) du PIB des pays membres de l'organisation.
Commonwealth d'Australie (2002)	Les auteurs estiment qu'en termes de hausse annuelle des revenus réels mesurés en prix de 1997, les gains d'une réforme des procédures douanières seraient estimés à 0.4 milliard USD au Philippines, à 2.3 milliards USD à Singapour et à 1.2 milliard USD en Thaïlande.
CNUCED (2001)	Une diminution de 1 % des coûts des services de transport maritime et aérien dans les pays en développement permettrait d'accroître le PIB mondial de 7 milliards USD (en valeur de 1997).

1. Voir le chapitre 1.

L'avantage comparatif d'une livraison rapide et prévisible

La plupart des grands groupes manufacturiers dépendent dans une très large mesure de la livraison fréquente et ponctuelle des matières premières et biens intermédiaires nécessaires à leurs processus de production⁵. Des services douaniers inefficients créent un surcoût et allongent les délais de livraison, ce qui vient en retour amoindrir la compétitivité des producteurs d'un pays. Hummels (2000) estimait qu'un retard d'une journée dans la livraison de biens manufacturés équivalait en moyenne à une valeur de 0,5 % environ. Cette estimation est fréquemment utilisée dans les calculs quantitatifs, même si son auteur l'a par la suite relevée à 0,8 % (Hummels, 2001).

OCDE (2004) cite une étude de Verma (2002) qui estime que les entreprises indiennes subissent un préjudice de coût de 37 % en expédiant des conteneurs de vêtements depuis Mumbai/Chennai jusqu'à la côte est des États-Unis par rapport à des livraisons similaires parties de Shanghai. Ce préjudice de coût s'explique par des retards et des inefficiences dans les ports indiens. Cette étude indique également que la compétitivité des coûts du travail est importante dans la production textile et de l'habillement, qui consomme beaucoup de main-d'œuvre, mais que des procédures douanières efficaces peuvent compenser en partie ce handicap induit par les coûts du travail. Cette étude souligne l'importance d'infrastructures portuaires efficaces, de moyens de transport fiables et compétitifs ainsi que de procédures douanières efficaces pour le maintien d'une avance sur les concurrents dans les marchés compétitifs, aux délais serrés et dépendants de la mode que sont le textile et l'habillement.

Le tableau 3.2 compare les coûts logistiques et imposables impliqués dans l'expédition de produits textiles et d'habillement vers le marché américain à partir de sept pays exportateurs dans le cadre de différents accords commerciaux. Le calcul des coûts n'est pas uniquement pertinent pour les procédures aux frontières, mais il n'en démontre pas moins les inconvénients extrêmes subis par les pays dotés de services douaniers inefficients et de services portuaires et d'une logistique inadaptés. Il souligne également les occasions que peuvent saisir les pays en mesure de

-
5. Il existe différents moyens de réduire les délais de dédouanement, comme l'utilisation adéquate des technologies de l'information et de la communication (TIC), la coopération interagences à la fois entre les autorités douanières et d'autres autorités frontalières et entre les autorités douanières des pays commerçants, l'instauration de guichets uniques, l'évaluation des risques posés par les procédures, etc. Ce document n'étudie pas les différents outils et stratégies qui peuvent être employés, mais les chapitres 4, 5 et 6, ainsi que OCDE (2005a) fournissent des informations complémentaires sur le sujet.

moderniser leurs procédures douanières et leurs infrastructures portuaires. Le tableau illustre ainsi le handicap considérable des producteurs de vêtements kenyans, pénalisés par des délais de dédouanement considérables et par un mauvais raccordement aux réseaux de transport internationaux. Le handicap en termes de temps est encore plus prononcé si l'on tient compte du fait que de nombreux producteurs de textiles et de vêtements sont tributaires de matières premières étrangères qui doivent être acheminées jusqu'au pays de production et y être dédouanées.

Tableau 3.2. Transit, fret et droits de douane sur les importations de textile et de vêtements aux États-Unis

Pays d'origine	Depuis les États-Unis (jours)	Vers les États-Unis (jours)	Transit (jours)	Facteur temps 0.5 %/jour ¹	Frais de transport ¹	Droits de douane	Coût total	Par rapport à la Chine
Mexique								
Expéditions bilatérales	2	2	4	2.0 %	1.2 %	0.0 %	3.2 %	20.9 %
Expéditions unilatérales		2	2	1.0 %	0.6 %	0.0 %	1.6 %	22.5 %
Canada								
Expéditions bilatérales	2	2	4	2.0 %	1.8 %	0.0 %	3.8 %	20.3 %
Expéditions unilatérales		2	2	1.0 %	0.9 %	0.0 %	1.9 %	22.2 %
Rép. dominicaine								
Expéditions bilatérales	5	5	10	5.0 %	3.4 %	0.0 %	8.4 %	15.7 %
Régime NPF		5	5	2.5 %	1.7 %	12.3 %	16.5 %	7.6 %
Colombie								
Expéditions bilatérales	9	10	19	9.5 %	3.4 %	0.0 %	12.9 %	11.2 %
Régime NPF		10	10	5.0 %	1.7 %	12.3 %	19.0 %	5.1 %
Chine								
Expédition NPF par voie maritime		12	12	6.0 %	5.8 %	12.3 %	24.1 %	-
Expédition NPF par voie aérienne		2	2	1.0 %	14.5 %	12.3 %	27.8 %	-
Afrique du Sud								
Expéditions bilatérales	34	25	59	29.5 %	10.0 %	0.0 %	39.5 %	-15.4 %
Expéditions NPF		25	25	12.5 %	5.0 %	12.3 %	29.8 %	-5.7 %
Kenya								
Expéditions bilatérales	62	61	123	61.5 %	9.8 %	0.0 %	71.3 %	-47.2 %
Expéditions unilatérales		61	61	30.5 %	4.9 %	0.0 %	35.4 %	-11.3 %
Régime NPF		61	61	30.5 %	4.9 %	12.3 %	47.7 %	-23.6 %

1. En pourcentage de la valeur des importations.

Source : OCDE (2004).

La Banque asiatique de développement (2003) fait référence à des estimations selon lesquelles les exportations de vêtements du Bangladesh pourraient rapporter 30 % de plus si les inefficiences portuaires disparaissaient (2003)⁶. Filmer (2003) cite également l'exemple des producteurs de vêtements et de chaussures de Fidji, incapables de concurrencer par les prix les pays à faibles coûts en raison de leurs frais de main-d'œuvre. Fidji tire toujours son épingle du jeu grâce à sa capacité de livraison rapide de vêtements de haute qualité. Les producteurs locaux sont réputés être des fournisseurs fiables, capables d'honorer les commandes, notamment les petites commandes exceptionnelles, ce que de nombreux concurrents à faibles coûts ne sont pas en mesure de faire.

Cadot et Nasir (2001) citent un autre exemple d'un exportateur de vêtements de Madagascar, dont les perspectives de gains issus d'une réduction à un jour du temps de dédouanement au port seraient égales à une économie de ses coûts de main-d'œuvre de l'ordre de 20 à 30 % pour la production d'une chemise à manches longues. D'après la Banque mondiale, le temps moyen nécessaire pour le dédouanement d'une cargaison maritime en Afrique est de 10.1 jours, contre 2.1 jours pour l'équivalent dans un pays de l'OCDE (Banque mondiale, 2003a). Selon Hummels (2001), cela représenterait respectivement un surcoût d'environ 8.1 et 1.6 % de la valeur totale de la transaction. La Banque mondiale (2004a) cite également deux études de pays qui concluent que la productivité moyenne des entreprises augmenterait de 18 % si le nombre de jours requis pour le dédouanement en Éthiopie était divisé par deux. Au Nigeria, on estime que la fraude, la corruption et l'insécurité aux douanes alourdissent d'environ 45 % le coût des importations.

Les économies de coûts potentielles que permettrait une réduction des temps de dédouanement sont limitées dans les pays comme le Canada, où le temps de dédouanement moyen s'élevait à trois quarts d'heure en 2000. Autre exemple, l'Australie, où 98 % des importations enregistrées électroniquement prenaient un quart d'heure en 2000-01. Des temps de dédouanement similaires ont été relevés pour l'Espagne (quatre heures), la Grèce (une demi-heure) et la France (13.8 minutes) (voir le chapitre 5). Certains pays en développement ont réussi à réduire les temps de dédouanement à moins de 24 heures pour la plupart des biens (voir le chapitre 4). L'expérience du Japon montre également que des gains substantiels peuvent être réalisés dans de grands pays commerçants. L'institut de recherche Nomura (2004) estime que les mesures de facilitation

6. Les inefficiences portuaires peuvent avoir pour cause une mauvaise gestion, la corruption ou des capacités portuaires restreintes tant au plan du nombre que du type de navires pouvant être traités.

des échanges prises au Japon ont réduit de 56 % le délai moyen de dédouanement d'une cargaison entre 1991 et 2001⁷. Ce temps gagné aurait permis aux propriétaires des biens, aux entreprises de transport, aux opérateurs du terminal et aux courtiers en douane d'économiser quelque 39 milliards de JPY.

Le tableau 3.3 présente quelques délais de dédouanement estimés pour l'importation et l'exportation de biens dans certains pays. Il en ressort que les obstacles à la frontière sont significatifs pour les exportateurs avant même que leurs produits n'atteignent les marchés de destination. Tandis qu'il faut une à deux semaines pour dédouaner les importations dans la plupart des pays recensés dans ce tableau, le temps de dédouanement des exportations à la frontière du pays expéditeur amoindrit la compétitivité de ses secteurs exportateurs. Le temps de dédouanement moyen s'élève à 8 jours pour les importations (médiane) et de 4.5 jours pour les exportations.

Tableau 3.3. Temps de dédouanement dans certains pays en développement

	Nombre de jours nécessaires au dédouanement des importations (médians)	Nombre de jours nécessaires au dédouanement des exportations (médians)
Bolivie	7	2
Chine	5	3
Érythrée	7	2
Éthiopie	14	4
Inde	7	3
Kenya	7	4
Maroc	2	1
Mozambique	12	17
Nigeria	18	7-10
Ouganda	4	3
Zambie	5	2

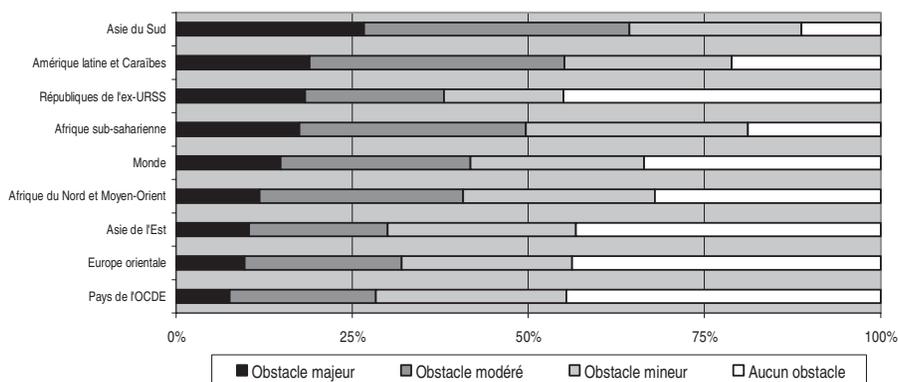
Source : Eifert et Ramachandran (2004).

7. Dans ce cas, le délai moyen correspondait au temps moyen entre l'entrée au port et l'émission du permis.

Les plaintes des négociants sur les procédures aux frontières

Une étude effectuée par la Banque mondiale en 1999-2000 et concernant plus de 10 000 entreprises dans 80 pays arrivait à la conclusion que, en de nombreux points du monde, les entreprises considéraient toujours que les douanes (et la réglementation sur le commerce extérieur) constituaient un obstacle majeur ou modéré aux échanges⁸. Le graphique 3.1 montre que les entreprises, situées la plupart du temps dans des pays en développement, voient dans ces procédures un sérieux obstacle à la croissance. Ce sont les activités des sociétés d'Asie du Sud, d'Amérique latine et des Caraïbes qui s'avèrent les plus affectées : les deux tiers des entreprises d'Asie du Sud perçoivent la douane et les réglementations sur le commerce extérieur comme un obstacle majeur ou modéré à leurs activités. D'autre part, les PME étaient nettement plus enclines à juger qu'il était difficile de se conformer aux exigences des douanes et aux réglementations sur le commerce extérieur. Ces conclusions ne sont pas surprenantes si l'on tient compte du fait que les PME sont les sociétés les moins susceptibles de pouvoir financer un service spécialisé dans les douanes et le transport.

Graphique 3.1. Dans quelle mesure les réglementations douanières/sur le commerce extérieur représentent-elles des obstacles à la conduite et à la croissance de l'activité ?



Source : Banque mondiale (2000).

8. L'association des procédures douanières et des réglementations sur le commerce extérieur s'explique par la définition plus large de la facilitation des échanges souvent employée par la Banque mondiale. Cette définition intègre à la fois les mesures à la frontière et les mesures « derrière la frontière ».

Il ressort d'une autre enquête effectuée par la Fondation Asie-Pacifique du Canada (FAPC) en 2000 auprès de 461 entreprises de la région Asie-Pacifique que les procédures douanières représentent l'obstacle aux échanges le plus notable, devant les restrictions réglementaires et les droits de douane. Sur l'ensemble des entreprises interrogées, 53 % ont décrit les procédures douanières comme représentant un problème sérieux ou très sérieux et 69 % des réponses en provenance de pays en développement témoignaient d'une préoccupation toute particulière (contre 39 % pour les pays développés). En ce qui concerne les questions spécifiques de procédure douanière, la complexité des procédures douanières (52 %), le manque d'informations sur les lois, règlements, directives administratives et règles applicables aux douanes (49 %) et les problèmes liés à la procédure d'appel des décisions douanières (43 %) ont représenté la plus grande part des problèmes « sérieux » ou « très sérieux ». Le tableau 3.4 répertorie les différents points classés par ordre décroissant de gravité pour les pays développés et en développement.

Tableau 3.4. Classement des problèmes liés aux douanes dans les pays de l'APEC

Total	Pays développés*	Pays en développement**	Type de problème lié aux douanes
1	2	1	Complexité excessive des réglementations douanières
2	1	2	Manque d'informations sur les lois, règlements, directives administratives et règles applicables aux douanes
3	3	4	Problèmes liés à la procédure d'appel des décisions douanières
4	7	3	Problèmes liés à la classification des biens
5	4	5	Pas de protection des droits de propriété intellectuelle par les autorités douanières aux frontières
6	5	6	Pas d'harmonisation des procédures douanières des pays partenaires
7	8	7	Problèmes liés à l'évaluation des biens
8	6	8	Problèmes avec les importations temporaires de biens

* Réponses d'entreprises installées en Australie, au Canada, à Taipei chinois, à Hong Kong (Chine), au Japon, en Corée, en Nouvelle-Zélande, à Singapour et aux États-Unis.

** Réponses d'entreprises installées à Brunei Darussalam, au Chili, en Chine, en Indonésie, en Malaisie, au Mexique, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Pérou, aux Philippines, en Russie, en Thaïlande et au Vietnam.

Source : APFC (2000).

Les réponses des pays développés et des pays en développement étaient similaires, mais les premiers ne considéraient pas la classification des biens

comme un problème aussi grave que les seconds. Le manque de transparence arrive en tête des préoccupations des entreprises des pays développés, tandis que la complexité des réglementations douanières représente le premier problème selon les exportateurs des pays en développement. Le renforcement de la transparence et du partage de l'information, l'amélioration de la formation des douaniers et la rationalisation des règlements douaniers semblent donc revêtir une grande priorité. Un an après la réalisation de cette étude, les membres de l'APEC ont signé l'Accord de Shanghai 2001, qui vise à réduire de 5 % les coûts de transaction dans la région entre 2001 et 2006.

Impact économique de la facilitation des échanges

Les droits de douane et nombre d'autres obstacles à la frontière non tarifaires (tels que les restrictions quantitatives) ont été réduits ou éliminés à mesure des sessions successives des négociations commerciales. À présent que les obstacles commerciaux conventionnels sont moins importants, les coûts de transaction liés aux procédures douanières revêtent une importance croissante.

Les coûts des transactions commerciales peuvent être analysés en tant qu'équivalents tarifaires *ad valorem*. L'analyse économique décrit deux principaux types d'effets pour ces tarifs : sur les prix et sur l'efficacité. *Les effets sur les prix* peuvent être soit directs, comme dans le cas de paiement de droits de douane, de droits portuaires, de sommes à des responsables corrompus, etc., ou bien indirects, comme dans le cas des coûts induits par les retards et par l'absence de fiabilité du dédouanement. Ces effets tirent les prix des produits au-dessus du niveau qui serait atteint par ailleurs, ce qui pénalise généralement le niveau des échanges et ce qui peut favoriser la production nationale. *Les effets sur l'efficacité* procèdent de décalages dans l'allocation des ressources économiques, ce que peuvent refléter notamment les flux d'investissement direct étranger. Toutefois, l'effet sur les flux d'IDE est quelque peu ambigu. Les coûts des transactions commerciales freinent l'IDE en quête d'efficacité en même temps qu'ils peuvent stimuler l'IDE axé sur le marché qui cherche à contourner les droits de douane sur les grands marchés. Aujourd'hui, une grande partie de l'IDE vise à établir des capacités de production pour les marchés à l'exportation et les coûts des transactions commerciales sont donc plus susceptibles d'avoir un effet négatif sur l'IDE. Ces deux types d'effets, sur les prix et sur l'efficacité, engendrent des préjudices pour les consommateurs et les producteurs des pays importateurs mais aussi exportateurs.

La nature et l'ampleur des effets peuvent différer selon les types de produits échangés. En ce qui concerne les biens extrêmement périssables, les

retards aux douanes peuvent entraîner des pertes de produits ou bien induire des coûts supplémentaires sous forme de réfrigération, d'ajout de produits chimiques, etc. Si le produit a une durée d'utilisation limitée, une attente prolongée à la frontière peut l'évincer du marché. Si le retard ou les coûts effectifs d'apport d'éléments de production sur un marché ne peuvent être anticipés, les investisseurs pourront trouver le marché concerné moins attrayant.

Tandis que les coûts des transactions peuvent être analysés en tant que tarifs *ad valorem*, soulignons qu'ils apportent une contribution limitée, voire inexistante, aux recettes des États. Seuls les droits directs payés au titre des services de dédouanement alimentent les recettes publiques. Les programmes de modernisation des douanes peuvent accroître la productivité de ces dernières tout en réduisant la contrebande et la corruption. La facilitation des échanges aura un effet positif sur les recettes des États si les économies réalisées grâce à une meilleure productivité aux douanes et les recettes issues d'un élargissement de l'assiette fiscale excèdent les coûts du programme de modernisation et des réductions des droits de douane directs.

L'une des difficultés, au moment de mesurer les effets d'une modernisation des douanes sur les flux commerciaux, consiste à distinguer les liens de cause à effet entre ces deux éléments. Une croissance des échanges et des flux d'IDE est susceptible d'inciter de plus en plus les administrations douanières à fournir des services efficaces (voir Wilson *et al.*, 2003). Autre difficulté dans l'estimation de l'effet sur le plan empirique : la réforme des douanes est habituellement appliquée par étapes et sur une longue période. Dans certains des pays présentés dans le tableau 3.7 plus loin, les réformes douanières se sont mises en place sur une décennie.

L'impact de la facilitation des échanges sur les flux commerciaux

Le tableau 3.5 présente les principales conclusions de neuf études et estimations quantitatives récentes, toutes consacrées au lien entre facilitation des échanges et flux commerciaux. La plupart de ces documents utilisent soit le modèle de gravité (quatre cas) soit le modèle d'équilibre général ou CGE (trois cas) pour estimer les effets commerciaux d'une meilleure efficacité des procédures douanières et portuaires. Quatre études modélisent les conséquences d'une facilitation des échanges dans les pays de l'APEC qui, bien qu'ils ne soient que 21, concentrent environ la moitié des échanges mondiaux et intègrent plusieurs pays développés et en développement⁹.

9. En 2000, la contribution des pays de l'APEC au commerce mondial était de 48,8 % et continuait de croître (APEC, 2004b).

L'enquête réalisée par Wilson *et al.* (2003, 2004) prend pour hypothèse de calcul que les pays dotés d'infrastructures frontalières inférieures à la moyenne (douanes et ports) seraient en mesure d'accroître leur efficacité jusqu'à la moitié de la moyenne des pays de l'APEC. Les autres études supposent une réduction généralisée et fixe des coûts des transactions (APEC, 1999) ou d'autres moyens d'accroissement de l'efficacité des douanes (Kim *et al.*, 2004 ; APEC, 2004a). Les études ne fournissent pas d'analyse coûts-avantages mais certaines indiquent que la réforme des douanes, quoique souvent onéreuse et difficile à mettre en place, pourrait s'avérer moins coûteuse que les investissements nécessaires pour les infrastructures portuaires.

Les conclusions présentées dans le tableau 3.5 suggèrent les conclusions suivantes :

- Toutes les études font ressortir un lien positif entre la facilitation des échanges et le commerce, qui se traduit par une augmentation significative des transactions, même en cas de réduction modeste des coûts.
- Les études indiquent également que les pays pauvres comme les pays riches auraient tout à gagner d'une facilitation des échanges. En termes relatifs, les gains commerciaux seraient plus marqués pour les pays en développement, en raison de l'efficacité relativement inférieure de leurs administrations douanières et portuaires.
- Le pays qui améliore ses procédures douanières comme les pays qui exportent vers ce pays bénéficieraient des mesures de renforcement de l'efficacité. Le principal bénéficiaire serait le pays qui améliore ses procédures douanières, ce qui souligne l'intérêt d'une action unilatérale.
- Le gain potentiel issu d'une amélioration de l'efficacité des ports serait nettement supérieur à celui d'une meilleure efficacité des procédures douanières, mais même celle-ci entraînerait une augmentation significative des flux commerciaux.
- Les résultats quantitatifs viennent confirmer les résultats des enquêtes auprès des entreprises : l'inefficacité du passage des biens aux frontières constitue un handicap sérieux pour le commerce et la croissance.

Tableau 3.5. Impact de la facilitation des échanges sur les flux commerciaux

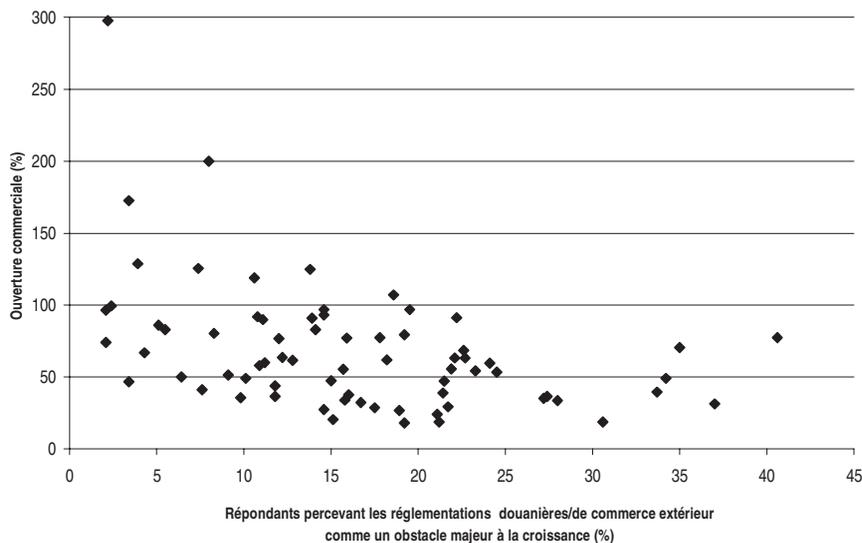
Auteur (année)	Principales conclusions
APEC (2004a)	A partir d'un modèle de gravité appliqué aux pays de l'APEC, les auteurs concluent qu'une facilitation des échanges de 10 % augmenterait les importations intrarégionales d'au moins 0.5 % (pour les procédures douanières).
Dollar <i>et al.</i> (2004)	A partir des réponses de 7 302 entreprises interrogées dans huit pays en développement (dont le Brésil, la Chine et l'Inde), les auteurs arrivent à la conclusion que les « délais de dédouanement... sont déterminants pour... le statut d'exportation ». Les estimations obtenues à partir du maximum de vraisemblance montrent que les temps de dédouanement des importations et des exportations ont des effets négatifs marqués sur l'exportation.
Kim <i>et al.</i> (2004)	A partir d'un modèle de gravité appliqué aux pays de l'APEC, les auteurs concluent qu'une amélioration de 50 % de la performance des procédures douanières entraînerait une hausse des importations de l'ordre de 1.7 à 3.4 % dans les pays industrialisés de l'APEC, de 2.0 à 4.5 % pour les nouveaux pays industrialisés de la région et de 7.7 à 13.5 % pour les pays de l'APEC en voie d'industrialisation.
Wilson <i>et al.</i> (2004)	A partir d'un modèle de gravité appliqué à 75 pays, les auteurs constatent qu'une amélioration de l'efficacité des ports et des services douaniers jusqu'à la moitié de la moyenne mondiale pour les pays les moins performants accroîtrait le flux commerciaux de respectivement 107 milliards USD et 33 milliards USD. L'amélioration des services douaniers bénéficierait à toutes les régions, mais particulièrement aux pays en développement importateurs. Une amélioration de l'efficacité des ports profiterait également grandement aux pays en développement.
Batra <i>et al.</i> (2003)	A partir des résultats d'une étude réalisée auprès de 8 560 entreprises de quelque 80 pays, les « réglementations douanières et sur le commerce international » ont été identifiées comme la deuxième « contrainte fiscale et réglementaire » la plus sérieuse sur l'activité et la croissance des échanges en Amérique latine, en Afrique, dans les pays en développement de l'Asie de l'Est et au Moyen-Orient. Dans 44 % des pays non membres de l'OCDE, au moins la moitié des entreprises ont déclaré que les « réglementations douanières et du commerce international » constituaient des obstacles modérés ou majeurs à leur activité et à la croissance des échanges, avec une prédominance des PME.
Fox <i>et al.</i> (2003)	A partir d'un modèle GTAP, les auteurs remarquent qu'une suppression des frictions au moment du passage des frontières (retards) entre le Mexique et les États-Unis se traduirait par une progression des échanges d'une valeur de 7 milliards USD, avec une croissance estimée de 6 milliards USD pour les échanges sud-nord et de 1 milliard USD pour les échanges nord-sud. Les deux pays en tireraient un bénéfice de 1.8 milliard USD pour le Mexique et de 1.4 milliard USD pour les États-Unis.
Wilson <i>et al.</i> (2003)	A partir d'un modèle de gravité appliqué aux pays de l'APEC, les auteurs concluent qu'une meilleure efficacité des ports aurait un effet bénéfique important sur les échanges commerciaux ; une amélioration des procédures douanières aurait elle aussi un effet positif, quoique dans une moindre mesure. Si l'efficacité des ports et des services douaniers des pays inférieurs à la moyenne de l'APEC augmentait pour atteindre la moitié de cette moyenne, il est estimé que les échanges intrarégionaux progresseraient de 11.5 %. Une meilleure efficacité des ports entraînerait une croissance de 9.7 % (117 milliards USD) et une amélioration des procédures douanières se traduirait par un gain de 1.8 % (22 milliards USD).
Hummels (2001)	L'auteur estime que chaque journée supplémentaire passée dans les transports réduit de 1 à 1.5 % la probabilité que les États-Unis s'approvisionneraient auprès du pays concerné dans le cas des biens manufacturés (l'effet mesuré est nul pour les matières premières). Chaque journée de transport économisée est équivalente à 0.8 % de la valeur des biens manufacturés.
APEC (1999)	A partir d'une analyse fondée sur les modèles d'équilibre général (CGE), les auteurs concluent qu'une réduction de 1 % des prix à l'importation (obtenue grâce à une diminution des coûts des transactions) pour les pays industrialisés et nouvellement industrialisés que sont la Corée, Taipei et Singapour, et de 2 % pour les autres pays en développement, entraînerait une augmentation de 3.3 % des échanges de marchandises dans les pays de l'APEC.

Ces conclusions sont confirmées par les études des pays présentées plus loin, qui montrent que la réforme des douanes a bien souvent entraîné une croissance considérable des flux commerciaux. Quelques analyses quantitatives montrent que les conséquences commerciales d'une facilitation des échanges peuvent varier considérablement d'une catégorie de produit à l'autre. Ainsi, les secteurs caractérisés par des contraintes saisonnières, par le caractère périssable de leur production ou par le concept du juste-à-temps, seront vraisemblablement plus sensibles à des procédures douanières inefficaces. Citons dans cette catégorie le textile et l'habillement, dont le caractère saisonnier et la nécessité de livraisons rapides accentuent l'importance de procédures frontalières efficaces et d'un accès aux réseaux de transport. L'exemple déjà cité des producteurs de vêtements de Fidji illustre bien ce cas. Pour les produits agricoles, le caractère périssable revêt une importance primordiale et, par exemple, l'exportation réussie de fleurs coupées depuis le Kenya ou de mangues du Mali démontre qu'une amélioration des procédures douanières et des systèmes de logistique peut ouvrir de nouveaux horizons commerciaux aux pays en développement (Banque mondiale, 2003b, 2004b).

Clarke (2005) a étudié les facteurs qui influent sur la performance à l'exportation d'entreprises manufacturières dans des pays africains. L'auteur conclut que les entreprises manufacturières sont moins susceptibles d'exporter dans des pays dotés d'administrations douanières inefficaces et appliquant des réglementations commerciales et douanières restrictives. Par exemple, l'allègement des réglementations commerciales et douanières du niveau observé dans le deuxième pays le plus restrictif (la Tanzanie dans son échantillon) à celui du deuxième pays le moins restrictif (la Zambie) augmenterait les exportations, exprimées en pourcentage de la production, d'environ 4 % pour une entreprise moyenne. Cela représente un accroissement d'un tiers des exportations totales car l'essentiel de la production est destiné à la consommation nationale.

Le graphique 3.2 renseigne sur la perméabilité aux échanges en 2000 (la somme des exportations et des importations de marchandises en pourcentage du PIB) par rapport aux entreprises interrogées dans 71 pays non membres de l'OCDE qui perçoivent les réglementations douanières et sur le commerce extérieur comme étant un obstacle majeur (ou « très sévère ») à la croissance (sur la base de l'enquête menée par la Banque mondiale (2000) auprès de plus de 10 000 entreprises). Il révèle l'existence d'un lien négatif entre le commerce et des procédures fastidieuses aux frontières. Quelques pays où le secteur privé juge que les douanes constituent un obstacle majeur à la croissance affichent également un degré relativement élevé de perméabilité aux échanges. Ce sont principalement des pays producteurs de pétrole comme le Nigeria et le Venezuela.

Graphique 3.2. Facilitation des échanges et perméabilité aux échanges



Le tableau 3.6 récapitule les avantages commerciaux par pays issus de l'analyse de gravité de Wilson *et al.* (2003). Les auteurs ont calculé l'effet commercial pour les pays améliorant l'efficacité de leurs douanes et de leurs ports à la moitié de la moyenne des pays de l'APEC. L'ampleur des résultats est liée à l'efficacité initiale des opérations portuaires et douanières de chaque pays. Cette analyse constitue sans doute néanmoins un bon indicateur d'une conséquence réaliste de la modernisation. Dans un tel scénario, une meilleure efficacité des procédures douanières accroîtrait les flux commerciaux jusqu'à 30 % en Russie et 22 % en Indonésie. Les autorités douanières chiliennes ne seraient pas concernées car elles se situent déjà au-dessus de la moyenne des pays de l'APEC, mais les importations du pays n'en seraient pas moins accrues par une amélioration de l'efficacité des procédures d'exportation des autres pays membres de l'organisation. Le tableau dissocie également les effets d'une meilleure efficacité des procédures douanières, d'une part, et de la gestion des ports, d'autre part. L'effet de l'amélioration de l'accueil portuaire se traduit par une hausse moyenne de 64 % pour les neuf pays, contre 12 % en moyenne pour l'effet d'amélioration des procédures douanières¹⁰.

10. La version de base du modèle de gravité met le volume des flux commerciaux bilatéraux en relation avec la taille économique des pays négociants et avec des mesures de distance qui servent à représenter les coûts commerciaux. L'intérêt des modèles gravitationnels tient à leur compatibilité avec les théories commerciales,

Tableau 3.6. Facilitation des échanges et flux commerciaux

Pays	Meilleure efficacité des douanes			Meilleure efficacité des ports		
	Δ exportations (%)	Δ importations (%)	Total (%)	Δ exportations (%)	Δ importations (%)	Total (%)
Chili	..	2	2	21	20	41
Chine	9	1	10	74	2	76
Indonésie	21	1	22	51	9	60
Corée	3	2	5	15	14	29
Mexique	8	0	8	37	1	38
Pérou	5	1	6	98	5	103
Philippines	13	1	14	100	3	103
Russie	25	5	30	73	36	109
Thaïlande	8	1	9	15	5	20

Impact de la facilitation des échanges sur les recettes publiques

Outre les économies de coûts potentielles que la facilitation des échanges peut apporter aux négociants, des avantages supplémentaires peuvent provenir d'une collecte plus efficace et plus fiable des impôts, un aspect particulièrement important pour certains gouvernements de pays en développement qui dépendent des taxes commerciales pour financer leurs administrations publiques¹¹. Les défaillances des institutions publiques rendent l'imposition de la consommation souvent difficile, voire ingérable, et la collecte des droits et autres taxes commerciales est parfois plus aisée à mettre en œuvre dans les pays en développement. L'OCDE (2005c) a estimé que les taxes sur les transactions et échanges commerciaux internationaux représentaient plus du tiers des recettes publiques de pays tels que la Côte d'Ivoire (41 %), le Lesotho (39 %), Madagascar (36 %) et Vanuatu (34 %). Une meilleure efficacité des administrations douanières pourrait ainsi exercer une influence positive sur la collecte des recettes fiscales.

aussi bien classiques que nouvelles, ainsi qu'à leur pouvoir explicatif empirique relativement élevé (voir OCDE (2005b) pour une discussion plus approfondie).

11. OCDE (2005c) analyse l'impact des diminutions des droits de douane sur les recettes publiques des pays en développement. Il examine également les politiques de réforme fiscale qui devraient accompagner la réforme des droits de douane et fait référence aux expériences passées de l'ajustement budgétaire lié au commerce.

Les commerçants bénéficient de réductions de coûts et d'une diminution des retards aux frontières, ainsi que d'une prévisibilité et d'une transparence accrues des procédures de dédouanement. Les programmes de modernisation des douanes dans les pays en développement visent souvent à la fois à réduire les délais de dédouanement et à accroître les recettes publiques. Le « revenu réel » peut s'avérer nettement inférieur au « revenu potentiel » en raison de la corruption ou de l'incompétence des employés des douanes ou de procédures douanières inadaptées ou obsolètes, comme nous l'avons déjà mentionné. La contrebande représente un autre problème majeur pour les pays aux frontières perméables ou dotés d'importantes barrières à l'entrée. La modernisation des douanes dans les pays qui souffrent d'une contrebande importante peut réduire de manière significative les flux commerciaux informels et donc relever la base d'imposition. Les études sur le Mozambique, l'Angola et les Philippines illustrent l'augmentation considérable des flux commerciaux induite par une réduction de la contrebande. Comme tout monopole, les administrations douanières peuvent disposer de moyens d'incitation limités pour améliorer leur productivité. La mise en place de programmes de réformes efficaces demande du temps, des ressources et un engagement à tous les niveaux, ce qui est rarement le cas.

Malgré l'approche prudente de certains pays en matière de négociations de la facilitation des échanges à Genève, cette facilitation est largement considérée comme n'apportant que des avantages à tous les négociants, qu'ils viennent de pays développés ou en développement. Les pays réticents aux nouvelles initiatives de facilitation des échanges ne sont généralement pas opposés au contenu des propositions, mais s'inquiètent plutôt du coût de la modernisation des douanes et se demandent dans quelle mesure les nouveaux engagements pris auraient un caractère contraignant ou non.

Même s'il est arrivé dans certains cas que les coûts l'emportent sur les avantages, les cas présentés dans le tableau 3.7 montrent que, bien souvent, ce sont les seconds qui ont dépassé les premiers dans une large mesure. « La facilitation des échanges ne consiste pas à entraver ni à diminuer les pouvoirs des différents gouvernements ou leur droit souverain de protéger leurs frontières ... [mais plutôt]... à contribuer à rendre le travail nécessaire des douanes et autres autorités plus efficient et moins onéreux. » (SWEPRO, 2003).

Le chapitre 4 de ce volume montre que l'amélioration des recettes représentait visiblement l'une des principales motivations d'une réforme des douanes. Le manque à gagner imputable à des procédures inefficaces avait été estimé à plus de 5 % du PIB dans certains cas. En outre, il avait été constaté que des coûts des transactions commerciales élevés occultaient l'avantage concurrentiel que conférait à certains pays le faible coût de leur

main-d'œuvre. Staples (2002) rapporte que la principale raison pour laquelle plus de 40 États utilisent l'IAE (inspection avant expédition) tient sans doute à la nécessité de traiter avec des autorités douanières inefficaces et corrompues. Dans certains pays, le manque à gagner en termes de recettes douanières aurait atteint jusqu'à 50 %.

L'expérience de plusieurs pays montre que la facilitation des échanges a eu un effet positif net sur la collecte des recettes douanières. Le tableau 3.7 présente l'expérience de douze pays et les conséquences fiscales de différents types de programmes de modernisation des douanes. Des plans d'action modestes fondés sur des systèmes d'automatisation à guichet unique (comme à Singapour) à la refonte complète des administrations douanières (comme en Angola, en Bolivie ou aux Philippines), l'on constate que la facilitation des échanges génère des gains potentiels considérables.

Très souvent, les pays en développement dotés d'administrations douanières inefficaces sont parvenus à optimiser leurs recettes douanières d'un facteur deux – parfois plus – sur une période de temps relativement brève. Les pays où le potentiel d'accroissement des recettes douanières est le plus fort sont souvent ceux-là mêmes qui sont dépourvus des capacités requises pour mettre en œuvre un programme de réforme des douanes complet et à long terme. L'assistance technique a donc un rôle important à jouer à cet égard, comme en témoigne l'expérience des pays présentée au tableau 3.7. La plupart des pays ont bénéficié, sous une forme ou sous une autre, de l'assistance technique de la Banque mondiale ou de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), d'une assistance financière d'agences externes ou de la conclusion d'accords de partenariat public-privé.

Le tableau 3.7 tient uniquement compte des recettes collectées à la frontière, mais l'amélioration de l'efficacité obtenue grâce au développement des échanges et à l'emploi plus efficace des facteurs de production est peut-être tout aussi importante. Ces effets ne se manifesteront probablement qu'à moyen ou long terme. Plusieurs pays parmi ceux figurant dans le tableau 3.7 se trouvent encore en phase de mise en œuvre de leur programme de réforme douanière. La conception et le déploiement des réseaux des TIC, la formation du personnel douanier et l'utilisation d'outils efficaces d'évaluation des risques, qui dépend de la qualité des statistiques commerciales, prennent beaucoup de temps. Tout programme de réforme – même s'il est très complet dès le départ – est tributaire d'améliorations progressives dont les résultats ne se manifestent souvent qu'à longue échéance.

Tableau 3.7. Facilitation des échanges et recettes publiques : l'expérience de différents pays

Angola OCDE (2005b)	Après des années de guerre civile et d'administration douanière peu performante, l'Angola a adopté un programme d'expansion et de modernisation de ses douanes en 2000, en faisant appel à des représentants de la Couronne pour l'aider à concevoir et à mettre en œuvre un programme de réforme complet. Les réformes ciblaient les faiblesses institutionnelles de l'autorité douanière et six domaines prioritaires ont été identifiés, à savoir : réorganisation de l'autorité douanière, conception et mise en place d'un nouveau cadre législatif sur les douanes, investissements dans la gestion et la formation des ressources humaines, introduction de nouvelles procédures douanières, pratiques de gestion financière et déploiement de nouveaux équipements informatiques. A la moitié de ce programme quinquennal, les recettes publiques avaient déjà augmenté de 150 % et le temps de traitement aux douanes avait été réduit à 24 heures pour la marchandise accompagnée de tous les documents nécessaires.
Bangladesh Abid Khan (2004) Draper (2000)	Mi-1999, le Bangladesh a lancé un programme de modernisation de ses douanes après qu'une pression nationale et internationale eut accru la prise de conscience de la médiocrité de l'état de celles-ci. La première vague de réformes a vu la mise en place de SYDONIA++ et d'une grille tarifaire simplifiée, l'arrivée de l'IAE et le renforcement de la formation et de l'acquisition de compétences. Malgré quelques problèmes de fonctionnement assez sévères, les recettes avaient augmenté de 14 % en glissement annuel six mois après la date de démarrage du programme, et Draper en conclut que ce dernier était au moins en partie responsable de cette augmentation des recettes fiscales liées aux taxes sur les importations. Les délais de dédouanement ont été réduits à un à trois jours pour les importations et à trois à huit heures pour les exportations.
Bolivie Escobar (2004) Gutiérrez (2001)	En 1997, la Bolivie a mis en place un projet de réforme des douanes destiné à réorganiser entièrement ces dernières, leur personnel et leurs procédures et pratiques afin de reconquérir une crédibilité institutionnelle, d'améliorer la collecte des taxes et de réduire une corruption très importante. Les processus de réforme comprenaient entre autres la mise en place d'un nouveau cadre législatif et réglementaire, une nouvelle structure d'organisation assortie du licenciement des responsables coupables de corruption, et le remplacement d'environ 80 % des effectifs. Les salaires ont été relevés de manière significative et SYDONIA++ a été adopté. Malgré certains échecs et lacunes, la corruption et les délais de dédouanement avaient considérablement diminué deux ans après le lancement du programme de réforme. Cela dit, à la suite du ralentissement économique, les importations et l'investissement privé ont reculé. La chute des importations a dépassé la diminution des recettes douanières. En 2000, la collecte de taxes douanières avait progressé de 11 à 25 % si l'on tient compte de la réduction des droits de douane.
Bulgarie EPC de l'OMC (2003)	La Bulgarie a radicalement réformé son administration douanière depuis 1998, date à laquelle elle a harmonisé sa législation douanière avec celle de l'Union européenne. La plupart des restrictions à l'importation de biens ont été levées et, en 2001, toutes les obligations d'enregistrement spécifiques à des fins douanières ont été supprimées. La Bulgarie a également adopté un document administratif unique pour la déclaration en douane et plusieurs autres mesures visant à traiter les problèmes de capacités administratives et opérationnelles. Les hauts responsables de l'Agence des douanes ont été remplacés en 2002 et un programme de réforme sur trois ans a été engagé avec l'aide de Crown Agents. Ce programme visait à améliorer la législation et les pratiques de gestion douanières, à former les fonctionnaires des douanes et à améliorer les contrôles douaniers et la lutte contre la contrebande par le déploiement « d'équipes de contrôle mobiles ». La Banque mondiale a apporté son soutien à cette initiative de réforme institutionnelle et de facilitation des échanges. Elle a également contribué à améliorer le système d'information douanier intégré bulgare. Depuis septembre 2002, date d'entrée en fonction des équipes mobiles de contrôle, les recettes douanières ont régulièrement progressé. Sur la période de janvier à mai 2003, les recettes ont augmenté de 158 % d'une année sur l'autre.

Ghana De Wulf (2004)	Au cours des années 90, le Ghana a engagé plusieurs initiatives de réforme visant à améliorer les capacités et l'efficacité de son autorité douanière, et le pays a entamé la libéralisation de ses échanges. Début 2001, le Ghana a commencé à mettre en place un réseau douanier informatisé inspiré du TradeNet de Singapour. Le système douanier était le fruit d'un partenariat public-privé impliquant différents protagonistes qui ont mis à disposition leur expérience et leurs expériences tout en partageant les coûts et les risques. Mi-2003, le réseau couvrait 90 % des flux commerciaux totaux du Ghana et les recettes publiques sur le trafic d'aéroport avaient augmenté d'environ 30 % par an (retraitées des taux de change et de la hausse des importations). De plus, les délais de dédouanement ont également fortement diminué. A titre d'exemple, dans le principal aéroport international, le délai de dédouanement moyen est passé de trois jours à quatre heures.
Jamaïque Staples (2002) UNPAN (2002)	En 1993, le gouvernement jamaïcain a décidé de lancer un programme d'action suite aux plaintes relatives à une corruption généralisée et à des pratiques administratives douteuses. Ce programme d'action comprenait la mise en œuvre d'un système de dédouanement à point unique, l'adoption de procédures d'évaluation du risque et la publication d'un manuel des procédures douanières stipulant tous les droits et responsabilités des douanes en matière de dédouanement des exportations. Un service d'automatisation des douanes a ensuite été mis sur pied, et le pays a fait appel à Crown Agents pour installer les composants logiciels relatifs à l'analyse des risques, à la collecte de renseignements et au traitement des données à des fins d'évaluation. Ces initiatives ont entraîné une hausse constante et significative des recettes collectées malgré une croissance économique limitée ou nulle en Jamaïque. Entre 1998 et 2001, les recettes douanières ont augmenté de 110 %.
Maroc Steenlandt et De Wulf (2004)	En 1996, l'administration douanière marocaine était extrêmement inefficace : dans le principal port de Casablanca, la décharge d'un conteneur prenait en moyenne 18 à 20 jours. Un train de réformes a été lancé pour tous les aspects des activités douanières, avec un remaniement du Code des douanes, la mise en place de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane, de nouvelles mesures d'incitation et de formation pour le personnel et une concentration sur les technologies de l'information et des communications. Les résultats obtenus sont impressionnants : les importations (autres que destinées à la consommation intérieure) ont augmenté de 48 % entre 1996 et 2002, tandis que les recettes douanières croissaient de 8 % entre 1998 et 2002 malgré des réductions progressives des droits de douane. Les délais de dédouanement ont été abaissés à une à deux heures en moyenne en 2001-03.
Mozambique OCDE (2005b) Mwangi (2004)	En 1997, le Mozambique a mis en place un nouveau programme – comprenant un volet IAE – qui a réformé en profondeur l'administration douanière. La réforme se concentrait sur la législation douanière, sur ses systèmes et procédures, sur la gestion et l'organisation des ressources humaines, ainsi que sur l'informatique et la gestion financière. Des agents de la Couronne ont également été recrutés en 1996 afin de faciliter la gestion de l'autorité douanière. Au cours des deux premières années du programme, les importations ont augmenté de 4 %, tandis que les recettes douanières progressaient de 58 % malgré une réduction significative des droits de douane. Le temps de dédouanement des biens a également nettement diminué aux principaux points d'entrée dans le pays : dans la capitale Maputo, 80 % des importations par voie routière et 62 % des importations maritimes sont dédouanées dans les 24 heures si tous les documents nécessaires sont fournis. Les sommes investies initialement dans l'administration douanière ont été amorties en 14 mois grâce à la hausse des recettes.
Ouganda De Wulf (2004)	Dans les années 90, l'Ouganda a engagé un ambitieux programme de réforme visant à libéraliser les échanges et à moderniser son administration douanière. Les initiatives incluaient la mise en place d'une agence indépendante de recouvrement des recettes afin d'augmenter les rentrées publiques. Comme dans le cas de l'Angola et du Mozambique, ces réformes prévoyaient la refonte complète des autorités douanières et des modifications importantes de la grille tarifaire, l'amélioration de la législation douanière et de la gestion des ressources humaines, le déploiement des TIC par le biais de SYDONIA++ et la simplification des procédures douanières. Les résultats ont été notables. Les recettes de l'autorité fiscale ougandaise sont passées de 7.7 à 13.0 % du PIB au cours des dix années qui ont précédé 2002.

Pérou Goorman (2004)	Après une crise économique en 1990 et plusieurs tentatives manquées de réforme de son administration douanière, le Pérou a finalement réussi à mettre en place un programme de réformes au début des années 90. Cette réforme a abaissé le nombre des catégories de droits de douane de 39 à 2, a lancé des programmes d'amélioration des compétences et a mis en œuvre des systèmes d'automatisation et de meilleures pratiques conformes aux normes internationales. Malgré une réduction du niveau moyen des droits de douane et des effectifs (de 3 800 à 2 600), les recettes douanières ont augmenté de 105 % entre 1990 et 1992 (de 327 % entre 1990 et 1995), tandis que la valeur des importations augmentait de 37 % sur la même période (175 % entre 1990 et 1995). Les délais de dédouanement sont passés d'une fourchette de 15 à 30 jours à un intervalle de deux heures à deux jours.
Philippines Keen (2003) Bhatnagar (2001)	En 1995, les autorités douanières des Philippines ont décidé d'adopter SYDONIA++ pour les opérations de paiement, d'évaluation du risque, de dédouanement et de déchargement des livraisons après le contrôle douanier. Cette initiative venait en réponse à la fraude répandue dans l'administration douanière et à des délais de dédouanement excessifs, dus à des procédures de contrôle extrêmement bureaucratiques. L'un des objectifs était d'accroître les recettes de l'État et le coût du projet s'élevait à environ 27 millions USD. Les résultats se sont avérés positifs : le temps de dédouanement a été réduit à un intervalle de 4 heures-2 jours, contre huit jours en moyenne avant l'automatisation. Les autorités douanières philippines ont connu d'importants problèmes au cours de la phase d'application et la crise financière asiatique a également affecté les échanges commerciaux du pays. Pourtant, la valeur actualisée nette des gains réalisés s'est révélée nettement supérieure aux frais engagés et les douanes ont pu atteindre leurs objectifs de revenus pour trois des six années. Entre 1990 et 1996, les importations ont progressé de 160 %, tandis que les recettes augmentaient de 60 %.
Singapour ONU (2002)	En 1989, Singapour a adopté TradeNet, un système de traitement électronique des documents commerciaux hautement efficace, dont la conception a coûté au pays 20 millions de SGD. Ce système relie les parties prenantes aux échanges, y compris 34 entités publiques, sur une plateforme unique pour la plupart des activités liées aux transactions commerciales. Ces activités englobent le dédouanement, le paiement des droits et taxes, le traitement des autorisations d'importation et d'exportation et des certificats d'origine, et la collecte de statistiques commerciales. D'après les études réalisées, le nouveau système a réduit de 20 à 35 % les coûts de traitement des documents commerciaux. En termes de flux commerciaux rapportés au PIB, Singapour arrive au premier rang des négociants mondiaux et les recettes de l'État ne sont pas liées aux taxes sur les échanges ; le pays n'en affirme pas moins qu'une facilitation des échanges correctement appliquée lui permet d'économiser plus de 1 % de son PIB chaque année.

Il existe plusieurs exemples d'échecs des programmes de réforme douanière. La présente étude ne se penche pas sur ces questions ni sur les raisons des échecs de certains pays, mais reconnaît les défis et les coûts entraînés. L'expérience des douze pays présentés dans le tableau 3.7 montre tout de même que des programmes de réforme bien appliqués peuvent produire des résultats impressionnants, tant en termes de réduction des délais de dédouanement que de hausse des recettes douanières. Si l'on peut émettre une réserve, il s'agit de la difficulté à estimer l'effet sur le revenu de la modernisation des douanes puisque, dans de nombreux pays étudiés, les droits de douane ont été abaissés ou les grilles tarifaires simplifiées. Les réductions des droits menées parallèlement aux réformes douanières entraînent indéniablement une sous-estimation de l'effet réel de ces dernières sur les recettes.

L'expérience des douze pays présentée dans le tableau 3.7 révèle des tendances générales :

- Une mise en œuvre réussie des programmes de réforme douanière peut apporter d'importants bénéfices en termes de recettes douanières dans les pays dotés d'administrations douanières inefficaces.
- Même de modestes initiatives de modernisation peuvent apporter des résultats quantifiables en termes de recettes douanières.
- Certaines expériences montrent que les recettes douanières sont restées stables même après des réductions significatives des droits de douane.
- Les résultats financiers ne sont pas nécessairement immédiats et les processus de réforme prennent beaucoup de temps.
- L'assistance technique et financière était un volet essentiel de nombreux programmes de réforme menés dans des pays en développement. Les partenariats public-privé ont également permis à certains pays de résoudre leurs problèmes douaniers.

Impact de la facilitation des échanges sur l'investissement direct étranger

L'approvisionnement mondial, par exemple par les multinationales qui implantent des unités de production dans des pays étrangers, représente une fraction importante des flux d'investissement internationaux et les chaînes de production internationales sont de plus en plus dépendantes de la fabrication dans les pays en développement et dans les économies de marché émergentes. L'industrie manufacturière est fortement tributaire de services douaniers bon marché, rapides, transparents et prévisibles. Les pays qui souhaitent attirer les investissements dans les secteurs à fort coefficient de main-d'œuvre ont donc tout à gagner de procédures modernes et efficaces aux frontières. Des procédures inefficaces génèrent des coûts de transactions commerciales qui sont inclus dans les calculs coûts-avantages que les entreprises utilisent pour évaluer des emplacements alternatifs. Elles peuvent donc être considérées comme un coût d'opportunité potentiellement élevé. C'est ce que soulignent les éléments empiriques réunis par Radelet et Sachs (1998) qui montrent que les pays ayant des coûts de transactions commerciales réduits ont connu une croissance économique et des exportations manufacturières plus fortes au cours des trois dernières décennies que ceux dont les coûts de transactions commerciales (ici l'équivalent des coûts de transport) sont plus élevés. Les auteurs constatent également que, dans l'échantillon de 90 pays en développement, aucun des

15 premiers exportateurs de produits manufacturiers n'était un pays enclavé au cours de la période 1965-90.

Les études économiques considèrent dans une large mesure comme acquis les effets positifs des mesures de facilitation des échanges sur l'IDE. Rares sont les analyses empiriques qui ont tenté de vérifier cette hypothèse. Des études antérieures ont montré par exemple que la bonne gouvernance et l'ouverture des marchés ont une incidence positive sur les flux d'IDE (voir par exemple Kinoshita et Campos, 2004). Du point de vue des entreprises, une très bonne visibilité et de faibles coûts directs et indirects des transactions commerciales constituent des facteurs clés pour prendre les décisions d'investissement. Dans un projet d'investissement typique, une première évaluation succincte éliminera les candidats à partir d'une liste fixe de critères de performance. Une analyse plus poussée aura lieu ensuite, afin de comparer davantage de variables pour les candidats qui remplissent les critères généraux. Les coûts directs et indirects sont inclus dans les calculs de frais. Les coûts et le risque associés aux procédures aux frontières d'un pays font partie intégrante de cette analyse. Le lieu choisi en définitive sera celui qui offrira la meilleure analyse avantages/coûts.

L'encadré 3.1 illustre l'effet des procédures aux frontières sur les décisions d'investissement chez Philips Electronics et Unilever Plc. Ces exemples montrent comment les coûts liés aux procédures aux frontières sont estimés et inclus dans les calculs de frais servant au processus d'évaluation. Les multinationales détiennent un avantage relatif face aux PME lorsqu'il s'agit de contourner quelques-uns des obstacles intrinsèques aux frontières. Les grandes entreprises disposent d'équipes spécialisées qui s'occupent exclusivement des opérations de dédouanement et des procédures commerciales et qui réussissent parfois à négocier des accords spéciaux avec les autorités douanières des pays dans lesquels elles investissent. Par exemple, une entreprise européenne de fleurs qui a récemment décidé de se développer et d'importer des fleurs d'Éthiopie a négocié un accord avec les autorités douanières et aéroportuaires éthiopiennes afin de stocker les fleurs dans un hangar à l'aéroport. Les parties se sont également entendues pour que l'entreprise européenne puisse dédouaner et transporter les fleurs par avion tous les jours de la semaine.

Un autre exemple est fourni par une entreprise néerlandaise qui cultive et importe des plantes et des fleurs du Kenya et d'Afrique du Sud. Dans ce secteur, des services de dédouanement rapides et prévisibles, parallèlement à des services de transport et de logistique efficaces, sont déterminants pour la survie des fleurs. Quelques heures d'attente supplémentaire sous le soleil à une température de 35 °C peuvent sérieusement endommager les fleurs. Il en va de même pour des procédures trop lentes de déchargement et de manutention dans les aéroports néerlandais. Une livraison tardive des fleurs

peut compromettre leur vente, surtout en période de Noël et à Pâques. Pour minimiser les pertes dues à des procédures de dédouanement erratiques, l'entreprise a passé des accords avec des entreprises de fret locales qui garantissent le dédouanement et le transport. En outre, une livraison rapide dépend de la coopération entre les douaniers et le personnel d'inspection sanitaire et phytosanitaire. Les investissements néerlandais dans le secteur sud-africain et kenyan des plantes et des fleurs seraient moins probables en l'absence de solution à ces problèmes frontaliers.

L'une des rares enquêtes à s'être penchées sur l'importance de la facilitation des échanges pour l'investissement étranger est celle de Dollar *et al.* (2004). A partir des résultats de la consultation de 7 302 entreprises situées dans huit pays en développement (dont le Brésil, la Chine et l'Inde), les auteurs estiment que « les délais de dédouanement ... sont des éléments déterminants pour l'investissement étranger ». Il ressort des estimations obtenues selon la méthode du maximum de vraisemblance que les délais de dédouanement constituent des éléments déterminants pour l'IDE et le statut des exportations.

Dollar *et al.* (2003, 2004) ont également fait ressortir des disparités considérables entre les délais de dédouanement d'un endroit à l'autre au sein du même pays. L'étude en conclut que la mesure du délai de dédouanement le plus long est utile pour évaluer la prévisibilité ; dans bien des cas, le délai le plus long était égal au double du délai moyen. Une autre étude, réalisée par Eifert *et al.* (2004), estimait que si le nombre de jours nécessaires au dédouanement était divisé par deux en Éthiopie, la productivité moyenne des entreprises pourrait progresser de 18 %. Les auteurs notent également qu'étant donné que l'Éthiopie se situe au milieu de la fourchette des pays les moins développés concernés par l'étude, les avantages d'une réforme efficace des douanes dans les pays où ces dernières sont les moins efficaces seraient significatifs et seraient en mesure d'accroître considérablement leur attrait pour les investisseurs.

L'imprévisibilité des livraisons oblige les entreprises à conserver des stocks élevés. Gausch et Kogan (2001) ont découvert que les stocks du secteur manufacturier dans les pays en développement étaient supérieurs de l'ordre de 200 à 500 % à ceux des États-Unis. Les auteurs estiment qu'une division par deux des stocks permettrait de réduire les coûts de production unitaires de 20 %. Une amélioration des systèmes de transport et de logistique pourrait non seulement abaisser les coûts de livraison, mais également rendre les délais plus fiables. Dans les pays en développement, une part significative de l'IDE est destinée aux installations de production qui fabriquent les biens destinés aux marchés de l'exportation. Filmer (2003) conclut que l'importance de l'administration douanière pour les décisions l'IDE ne fait aucun doute. Ce constat est aussi valable pour

l'investissement intérieur. Dans de nombreux pays en développement, où le capital est rare et les frais financiers élevés, les retards qui immobilisent les fonds sont particulièrement onéreux.

**Encadré 3.1. Procédures aux frontières et décisions d'investissement :
Philips Electronics et Unilever Plc.**

Philips Electronics est la première société d'électronique en Europe. Elle emploie 161 000 personnes dans plus de 60 pays et ses ventes atteignaient 30 milliards d'EUR en 2004. L'entreprise est dotée d'une structure décentralisée et s'appuie sur un grand nombre d'unités de production réparties à travers le monde. Une chaîne d'approvisionnement mondiale complexe assure la cohérence de l'ensemble.

Philips a mis en place une unité spécialisée employant 150 professionnels et ayant pour mission de gérer et de faciliter les échanges transfrontaliers de marchandises. Les problèmes posés par les procédures douanières et aux frontières, telles que les déclarations en douane et les factures douanières, etc., sont traités par cette unité. Une quarantaine de ces professionnels s'occupe exclusivement du marché chinois qui représente 25 % de la production et 20 % des ventes.

Les procédures douanières sont rarement un élément déterminant dans les décisions d'investissement de Philips. Elles ne deviennent prioritaires que dans les cas où la production est sous-traitée et lorsque des délais courts sont décisifs et les besoins en documentation complexes. Elles sont normalement prises en compte à la fin du processus d'évaluation des investissements. Les sites potentiels sont sélectionnés en premier lieu en appliquant un large éventail de critères, et ce n'est qu'en phase finale du processus d'évaluation que l'entreprise examine l'efficacité des procédures douanières du pays candidat.

Les procédures douanières sont moins importantes pour les décisions d'investissement sur les grands marchés. En Chine, par exemple, Philips détient un avantage lié à son statut de précurseur, et son service dédié aux questions douanières a depuis longtemps noué des relations solides et conclu des accords avec les autorités locales concernant le dédouanement. La taille du marché de l'entreprise et son importance en tant qu'investisseur étranger jouent également un rôle majeur dans sa capacité à peser sur les obstacles aux frontières. Par exemple, au début des années 90, Philips a investi dans des usines de production en Hongrie et l'une des conditions préalables posées par l'entreprise était que les autorités locales acceptent de réduire les délais de dédouanement, qui étaient alors un obstacle majeur. L'entreprise a obtenu que le délai de dédouanement passe de 4-5 jours en moyenne à 1-2 jours.

Unilever Plc. est l'un des principaux fabricants de produits de consommation au monde. Elle compte 223 000 salariés dans 150 pays. En 2004, l'entreprise a réalisé un chiffre d'affaires de 39 milliards d'EUR et ses ventes se répartissaient équitablement entre les différents continents. Une grande partie de la production d'Unilever dans les pays en développement et les économies de marché

émergentes est destinée aux marchés nationaux ou régionaux. Cette concentration sur les marchés nationaux et la dépendance consécutive à l'égard des matières premières et des marchandises importées intermédiaires dans la chaîne d'approvisionnement mettent en lumière l'importance relative de procédures efficaces aux frontières dans les pays où Unilever possède des centres de production.

La taille et les caractéristiques des marchés locaux jouent un rôle primordial dans le processus de choix par Unilever du lieu d'implantation de capacités de production. Toutefois, les décisions d'investissement dans les pays émergents dépendent également de facteurs tels que la bonne gouvernance, les systèmes de transport et de logistique et la stabilité économique et politique, car ces décisions relèvent d'engagements à long terme. En fin de compte, ces décisions sont fondées sur une analyse coûts-avantages des emplacements qui répondent aux conditions générales. Les coûts des transactions commerciales générés par des procédures inefficaces aux frontières sont estimés et inclus dans les calculs globaux qui comportent de nombreuses autres variables, par exemple : droits d'importation de matières premières et de produits intermédiaires, coûts du transport et de la logistique, coûts de production et coûts liés aux réglementations sanitaires et phytosanitaires (SPS) et aux obstacles techniques au commerce.

Les délais de dédouanement et la visibilité revêtent une importance particulière dans le secteur alimentaire. Unilever exploite des unités de production dans plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne, y compris le Ghana, le Kenya et l'Afrique du Sud. Des accords régionaux couvrant les procédures aux frontières y jouent un rôle spécifique, notamment les accords de reconnaissance mutuelle des règlements SPS entre pays voisins.

Source : Consultations avec Philips Electronics et Unilever.

La Table ronde des industriels européens (ERT) a récemment réalisé une enquête auprès de ses membres afin de connaître leurs opinions sur les questions relatives à la facilitation des échanges¹². Plus d'un cinquième des entreprises a renoncé à des possibilités d'investissements ou à des activités commerciales dans des pays en développement à cause de procédures inefficaces aux frontières. Plus des deux cinquièmes ont fait de même dans des pays en transition, tandis qu'aucune entreprise n'a abandonné des opportunités d'investissement dans la zone de l'OCDE à cause de problèmes douaniers. En outre, quatre cinquièmes des entreprises ont déclaré que des efforts substantiels en faveur de la facilitation des échanges les inciteraient à envisager plus favorablement de nouveaux investissements locaux ou des activités commerciales supplémentaires dans des pays en développement. Sept entreprises sur dix ont fourni la même réponse pour les pays en transition. Trois sur dix ont également déclaré que les pays de l'OCDE

12. L'enquête portait sur des multinationales et les résultats auraient probablement été plus marqués si des PME avaient été incluses.

seraient des sites plus attractifs pour l'IDE s'ils amélioraient leurs procédures aux frontières.

Conclusions

De nombreux pays sont dotés de procédures douanières inefficaces en raison desquelles les commerçants pâtissent du manque de fiabilité et du retard des livraisons, des coûteuses procédures de dédouanement et d'occasions de contrats manquées. Des programmes de facilitation des échanges correctement appliqués peuvent réduire les coûts des transactions commerciales, accroître la productivité des douanes et améliorer la collecte des taxes commerciales. Ce chapitre examine le lien entre la facilitation des échanges et les flux commerciaux, les recettes publiques et l'investissement direct étranger.

Un passage en revue des enquêtes auprès des entreprises et des estimations quantitatives existantes montre qu'il existe un lien marqué et positif entre la facilitation des échanges et les flux commerciaux. L'on constate que des réductions même assez limitées des coûts des transactions commerciales exercent un impact positif sur le commerce des pays développés ou en développement. L'effet sur le commerce est relativement plus prononcé pour les seconds, ce qui s'explique en partie par des procédures douanières généralement moins efficaces. Les analyses quantitatives divisent habituellement les procédures d'augmentation de l'efficacité aux frontières entre l'amélioration des procédures douanières et celle des services portuaires. Les estimations disponibles montrent que les gains potentiels d'une meilleure efficacité des ports sont relativement plus importants que ceux d'une amélioration des procédures douanières.

L'expérience de douze pays montre que les programmes de modernisation pouvaient avoir un effet positif marqué sur la collecte des taxes commerciales s'ils étaient bien mis en place. Certains pays ont plus que doublé leurs recettes douanières grâce à la mise en œuvre de programmes de réformes complètes. Ces expériences ont en outre prouvé que des programmes de modernisation, même modestes, avaient entraîné des hausses quantifiables des recettes douanières. Toutefois, les retombées financières peuvent mettre un certain temps avant de se manifester, car les programmes de modernisation sont généralement déployés sur une période étendue.

Ce chapitre montre également que la facilitation des échanges a un effet positif sur l'investissement. Pour les entreprises, des procédures inefficaces aux frontières génèrent des coûts de transactions commerciales. Ces coûts sont inclus dans les calculs coûts-avantages lorsque les entreprises évaluent

l'attrait de différents sites. Les procédures aux frontières revêtent une importance particulière pour attirer les investissements dans les secteurs qui produisent des biens périssables ou à durée de conservation limitée. Il est essentiel de réduire les délais de dédouanement et d'améliorer les systèmes logistiques pour attirer l'IDE et générer certains types d'activités dans les pays en développement.

Références

- Abid Khan, M. (2004), « WTO Discussions on Trade Facilitation: Bangladesh's Perspective », dans CUTS International (dir. publ.), *Trade Facilitation: Reducing the Transaction Costs or Burdening the Poor!*, Jaipur, Inde.
- Banque asiatique de développement (2003), « Technical Assistance to the People's Republic of Bangladesh for Preparing the Chittagong Port Trade Facilitation Project », TAR:BAN 36105, juillet.
- APEC: Coopération économique Asie-Pacifique (1997), *The Impact of Trade Liberalization in APEC*, 97-CT-01.2, APEC, Singapour.
- APEC (1999), « Assessing APEC Trade Liberalization and Facilitation: 1999 Update », Comité économique, septembre, APEC, Singapour.
- APEC (2004a), « Trade Facilitation and Trade Liberalisation: From Shanghai to Bogor », Comité économique de l'APEC, APEC, Singapour.
- APEC (2004b), « 2004: APEC Economic Outlook », Comité économique de l'APEC, APEC, Singapour.
- Banque mondiale (2000), World Business Environment Survey (WBES) 2000 Webtool Interactive.
- Banque mondiale (2003a), *Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2003b), « Mali : Exportation des mangues vers l'Europe », Findings No. 231.
- Banque mondiale (2004a), « Compétitivité et développement du secteur privé en Afrique, Conférence sur le commerce et l'investissement Asie-Afrique (CCIAA), Tokyo, 1-2 novembre.

- Banque mondiale (2004b), « Kenya: Exporting Out of Africa – Kenya's Horticulture Success Story », www.worldbank.org/wbi/reducingpoverty/docs/newpdfs/case-summ-Kenya-Horticultural.pdf.
- Batra, G., D. Kaufmann et A.H.W. Stone (2003), « The Firms Speak: What the World Business Environment Survey Tells Us about Constraints on Private Sector Development », octobre, <http://ssrn.com/abstract=541388>.
- Bhatnagar, S. (2001), « Philippine Customs Reform », Banque mondiale, www1.worldbank.org/publicsector/egov/philippinecustomscs.htm.
- Cadot, O. et J. Nasir (2001), “Incentives and Obstacles to Growth: Lessons from Manufacturing Case Studies in Madagascar.” RPED document n° 117, Banque mondiale, Washington, DC.
- Chambre de commerce internationale (1999), « Trade Liberalization, Foreign Direct Investment and Customs Modernization: A Virtuous Circle », énoncé de politique, 8 octobre.
- Clarke, G.R.G. (2005), « Beyond Tariffs and Quotas: Why Don't African Manufacturers Export More? », document de travail 3617 de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques.
- CNUCED : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (2001), *Rapport sur le commerce électronique et le développement*, édition 2001, CNUCED, Genève.
- Commonwealth d'Australie (2002), « APEC economies: Realising the Benefits of Trade Facilitation », étude réalisée pour la réunion des ministres de l'APEC à Los Cabos, Mexique.
- De Wulf, L. (2004), « Ghana », dans L. De Wulf et J.B. Sokol (dir. publ.), *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*, Banque mondiale, Washington, DC.
- De Wulf, L. et J.B. Sokol (2004), *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*, Banque mondiale, Washington, DC.
- De Wulf, L. et J.B. Sokol (2005), *Customs Modernization Handbook*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Dollar, D., M. Hallward-Driemeier et T. Mengistae (2003), « Investment Climate, Infrastructure and Trade: A Comparison of Latin America and Asia », étude réalisée pour la conférence sur la réforme sectorielle en Amérique latine au Centre Stanford pour le développement international, du 13 au 15 novembre.

- Dollar, D., M. Hallward-Driemeier et T. Mengistae (2004), « Investment Climate and International Integration », document de travail 3323 de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques.
- Draper, C. (2000), « Reforming Customs Administration: The Unlikely Case of Bangladesh », photocopié, Banque mondiale.
- Eiffert, B. et V. Ramachandran (2004), « Competitiveness and Private Sector Development in Africa: Cross Country Evidence from the World Bank's Investment Climate Data », document préparé pour la conférence sur le commerce et l'investissement Asie-Afrique (AATIC), Tokyo 1-2 novembre.
- Escobar, F. (2004), « Bolivia », dans L. De Wulf et J.B. Sokol (dir. publ.), *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*, Banque mondiale, Washington, DC.
- FAPC : Fondation Asie-Pacifique du Canada (2000), « Survey on Customs, Standards, and Business Mobility in the APEC Region », étude à l'intention du Comité consultatif des entreprises de l'APEC.
- Filmer, R. (2003), « South Asia FDI Roundtable/ Customs Administration: Impediments to Trade and Investment », document de discussion, Maldives, 9-10 avril.
- Fox, A.K., J.F. Francois et P. Londono-Kent (2003), « Measuring Border Crossing Costs and Their Implications on Trade Flows: The United States-Mexican Trucking Case », 30 avril.
- Francois, J., H. van Meijl et F. van Tongeren (2005), « Trade Liberalization in the Doha Development Round », *Economic Policy*, avril.
- Gausch, L.J. et J. Kogan (2001), « Inventory in Developing Countries: Level and Determinants, a Red Flag on Competitiveness and Growth », Banque mondiale, Washington, DC.
- Goorman, A. (2004), « Peru », dans De Wulf, L. et J.B. Sokol (dir. publ.) *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Gutiérrez, J.E. (2001), « Customs Reform and Modernization Program », présentation à l'atelier de l'OMC sur l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation des échanges des 10 et 11 mai.
- Hummels, D. (2000), « Have International Transportation Costs Declined? », photocopié, Purdue University.

- Hummels, D. (2001), « Time as a Trade Barrier », document de travail, Purdue University.
- Keen, M. (2003), « The Future of Fiscal Frontiers and the Modernization of Customs Administration », dans M. Keen (dir. publ.) *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, FMI, Washington, DC.
- Kim, S., H. Lee et I. Park (2004), « Measuring the Impact of APEC Trade Facilitation: A Gravity Analysis », document présenté lors de la réunion du comité économique de l'APEC à Santiago du Chili le 30 septembre.
- Kinoshita, Y. et N.F. Campos (2004), « Estimating the Determinants of Foreign Direct Investment Inflows: How Important are Sampling and Omitted Variable Bias? », Institute of Economics in Transition, document de discussion n° 10, Bank of Finland.
- KPMG (2004), *The CEO's Guide to International Business Costs*, édition de 2004.
- Messerlin, P.A. et J. Zarrouk (2000), « Trade Facilitation: Technical Regulations and Customs Procedures », *The World Economy*, vol. 23, n° 4.
- Mwangi, A. (2004), « Mozambique », dans L. De Wulf et J.B. Sokol (dir. publ.), *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Nomura Research Institute (2004), « Study on the Economic Effects, etc., Resulting from Reduction of Lead Time for Import Procedures », Bureau des douanes et des tarifs douaniers, ministère des Finances du Japon, mars.
- OCDE (2001), « Avantages pour les entreprises de la facilitation des échanges », TD/TD/WP(2001)21/FINAL.
- OCDE (2004), « Ajustement structurel dans les industries du textile et du vêtement dans l'environnement commercial de l'après-ATV », TD/TC/WP(2004)23/FINAL.
- OCDE (2005a), « Les réformes pour la facilitation des échanges au service du développement : études de cas par pays », TD/TD/WP(2004)4/FINAL.
- OCDE (2005b), « Échanges Sud-Sud : document exploratoire », TD/TD/WP(2005)6.
- OCDE (2005c), « Impact of Changes in Tariffs on Developing Countries' Government Revenue », TD/TC/WP(2004)29/FINAL.

- ONU: Organisation des Nations unies (2002). *Trade Facilitation Handbook: For the Greater Mekong Region*, ONU, New York.
- Radelet, S. et J.D. Sachs (1998), « Shipping Costs, Manufactured Exports and Economic Growth », Cambridge, Massachusetts, Harvard International Institute for Development, University of Harvard.
- Staples, B.R. (2002). « Trade Facilitation: Improving the Invisible Infrastructure », dans B. Hoekman, A. Mattoo et P. English (dir. publ.), *Development, Trade and the WTO*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Steenlandt, M. et L. De Wulf (2004), « Morocco », dans L. De Wulf et J.B. Sokol (dir. publ.), *Customs Modernization Initiatives: Case Studies*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Subramanian, U. et J. Arnold (2001), “Forging Subregional Links in Transportation and Logistics in South Asia”, Banque mondiale, Washington, DC.
- SWEPRO (2002), « Trade Facilitation – Impact and Potential Gains », Stockholm.
- SWEPRO (2003), « Trade Facilitation from a Developing Country Perspective », Stockholm.
- UNPAN : Organisation des Nations unies pour les institutions régionales de renforcement des capacités en administration et en finances publiques (2002), « E-government in Jamaica », note préparée pour le troisième forum sur l’informatisation des villes de la région Asie-Pacifique, Shanghai, 14 juin
- Wilson, John S., Catherine Mann, Yuen Pau Woo, Nizar Assanie et Inbom Choi (2002), “Trade Facilitation: A Development Perspective in the Asia Pacific Region”, octobre, Asia-Pacific Economic Cooperation, Singapour.
- Wilson, J.S., C.L. Mann et T. Otsuki (2003), « Trade Facilitation and Economic Development: Measuring the Impact », document de travail 2988 de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques.
- Wilson, J.S., C.L. Mann et T. Otsuki (2004), « Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation: A Global Perspective », document de travail 3224 de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques.

Chapitre 4

Les réformes pour la facilitation des échanges au service du développement

Evdokia Moise

Ce chapitre a pour objectif de permettre de mieux comprendre les coûts et les avantages de la facilitation des échanges pour les pays en développement, ainsi que les coûts de l'inaction dans ce domaine. Il s'intéresse plus particulièrement aux opérations et aux réformes entreprises récemment par les administrations douanières de plusieurs pays en développement, en examinant les principaux problèmes que ces réformes ont tenté de résoudre, les modes d'action auxquels les pays concernés ont eu recours pour y remédier et les résultats que les réformes ont produits. L'analyse s'appuie sur des études de cas types permettant d'examiner de manière plus approfondie les raisons qui ont motivé les réformes, les méthodes qui ont été utilisées et les résultats qui ont été obtenus.

Introduction

La facilitation des échanges et les avantages qu'elle peut présenter pour l'économie mondiale et les différents pays retiennent considérablement l'attention des pays de l'OCDE depuis quelque temps. Plusieurs études ont essayé de fournir des estimations générales chiffrées (OCDE, 2001). Toutes ces études s'intéressent plus particulièrement aux effets positifs de la facilitation des échanges sur l'activité des entreprises, ou, dans le cas des estimations chiffrées, à son impact plus général sur l'économie mondiale. Or, la situation particulière des pays en développement et l'impact que la réforme douanière, en général, et les efforts en faveur de la facilitation des échanges, en particulier, peuvent avoir sur leur prospérité économique, méritent de retenir plus particulièrement l'attention. Étant donné que les pays en développement cherchent à stimuler les échanges pour favoriser leur croissance économique, les moyens d'action et les mesures de réforme qui visent à réduire les obstacles frontaliers aux échanges peuvent contribuer utilement à leur développement.

Ce chapitre a pour objectif de permettre de mieux comprendre les coûts et les avantages de la facilitation des échanges, ainsi que les coûts de l'inaction dans ce domaine. Il s'intéresse plus particulièrement aux opérations et aux réformes entreprises par les administrations douanières mais aborde aussi des aspects connexes, comme la gestion des ports, les contrôles phytosanitaires ou les questions de logistique¹. Les informations sur les pays utilisées ici ont été tirées de documents rendus publics par les administrations concernées et les organismes donneurs ainsi que de plusieurs études nationales inédites entreprises par Crown Agents à la demande de l'OCDE ou communiquées directement au Secrétariat par les pays concernés².

Ce chapitre examine d'abord les principaux facteurs qui ont été à l'origine des efforts de réforme et les problèmes majeurs que ces réformes

1. Ce chapitre couvre un champ à la fois plus vaste et plus étroit que les discussions consacrées à la facilitation des échanges à l'OMC: plus vaste, parce que les réformes considérées ne visaient pas uniquement à faciliter les échanges mais, plus généralement, à améliorer l'efficacité des États ; plus étroit, parce que l'on ne dispose pas de suffisamment d'informations sur la révision d'autres procédures frontalières pour procéder ici à une analyse satisfaisante même si la réforme douanière ne suffit pas à elle seule à assurer une facilitation efficace des échanges.
2. Les informations et les données utilisées dans la présente étude concernent les pays suivants : Angola, Argentine, Azerbaïdjan, Bangladesh, Cambodge, Chili, Colombie, Egypte, Géorgie, Côte d'Ivoire, Liban, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Népal, Ouganda, Pérou, Rwanda, Singapour, Tanzanie, Tchad, Zaïre et Zambie.

ont cherché à surmonter. Il explore les diverses faiblesses institutionnelles et financières qui sous-tendent les problèmes rencontrés et les approches que les gouvernements ont adoptées pour y remédier. Il se tourne ensuite vers les résultats obtenus par les réformes sous la forme d'une meilleure perception des recettes, d'une gestion plus efficace et d'une diminution des délais de dédouanement et des formalités pour les entreprises, ainsi que des attraits présentés pour les investisseurs. Une dernière section conclut.

Les facteurs déterminants des réformes

Création de la dynamique

Les douanes sont l'une des plus anciennes institutions gouvernementales. Jusqu'à une date récente, leurs modalités de fonctionnement avaient très peu évolué au fil du temps dans la plupart des pays, qu'ils soient développés ou en voie de développement. Depuis quelques décennies, toutefois, elles ont entrepris d'importantes réformes et progressivement adopté des modalités de fonctionnement très différentes ou même de nouvelles conceptions de leur intervention. Cette mutation est essentiellement due à une profonde modification des conditions de travail aussi bien des organismes publics chargés de superviser les échanges internationaux que des entreprises contribuant à ces échanges. Plusieurs facteurs sont particulièrement importants:

- ***Une augmentation régulière du volume des échanges.*** Elle a eu lieu sous l'effet de la réduction des droits de douane et d'autres obstacles aux échanges résultant des divers cycles de négociation dans le cadre du GATT. La libéralisation des échanges a entraîné une expansion du volume du commerce international par rapport à la taille de nombreuses économies nationales.
- ***Une plus grande complexité des échanges.*** Alors que dans le passé les sociétés multinationales pouvaient chercher l'endroit le plus rentable pour fabriquer un produit fini, les pressions de la mondialisation forcent aujourd'hui les multinationales à faire fabriquer en différents endroits les composants entrant dans la composition d'un produit. Les accords de libre-échange et les arrangements commerciaux préférentiels ont encore accru la complexité du processus de gestion des échanges et soumis les ressources des douanes à des pressions croissantes du fait de la prolifération de règles d'origine complexes et fastidieuses pour l'application des conditions préférentielles.
- ***Une rapidité accrue des échanges.*** Les techniques modernes de gestion de la chaîne d'approvisionnement et la généralisation rapide de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, de l'Internet et

du commerce électronique, ont accru le recours à la fabrication « juste à temps ». Dans ces conditions, les entreprises ne peuvent plus se permettre de voir les marchandises qu'elles importent ou exportent durablement bloquées par des procédures et exigences commerciales superflues ou trop compliquées.

Par conséquent, les autorités douanières nationales et les autres organismes intervenant aux frontières doivent traiter des volumes d'échanges de plus en plus importants alors que les exigences et les attentes des milieux d'affaires internationaux ont considérablement augmenté. Dans ces conditions, même des modalités de fonctionnement qui étaient satisfaisantes peuvent se révéler en grande partie inadaptées et doivent être repensées tandis que les problèmes posés par des méthodes qui laissaient déjà à désirer sont exacerbés. Avec l'accroissement des niveaux d'échanges internationaux, les conséquences économiques de réglementations frontalières dépassées ou excessives qui retardent ou freinent la circulation des marchandises apparaissent davantage.

Les raisons qui justifient le changement sont essentiellement les mêmes dans tous les pays. Les milieux d'affaires, dont les exigences sont un important moteur de l'évolution des douanes, ont été un facteur d'« harmonisation ». D'après une étude récente de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)³, les principaux facteurs à l'origine de la réforme des douanes ont notamment été l'intégration économique des pays concernés dans des accords de libre-échange ou des unions douanières ; la libéralisation des échanges internationaux et l'accroissement du volume des échanges ; l'évolution du rôle des États et la nécessité d'améliorer l'efficacité des organismes publics, l'impulsion donnée par les programmes d'ajustement structurel visant à rétablir l'équilibre budgétaire ; et la mise en œuvre de nouveaux régimes d'imposition.

La libéralisation des échanges internationaux et l'expansion du volume des échanges sont considérées comme le principal catalyseur des réformes, en particulier dans les pays en développement. Ces pays voient la nécessité de diversifier les régimes d'imposition indirecte pour maintenir le rendement des recettes publiques et d'améliorer les performances gouvernementales et répondre aux préoccupations budgétaires. Étant donné les capacités limitées dont ceux-ci disposent, l'aggravation des problèmes que posent la drogue et les considérations de sécurité constituent également une considération importante, bien que moindre, pour eux.

Les réformes entreprises actuellement et antérieurement dans les pays en développement pour améliorer les administrations douanières et faciliter les

3. www.wcoomd.org/ie/en/topics_issues/customsmmodernizationintegrity/surve_e.htm.

échanges ont souvent été motivées par des considérations économiques générales reposant sur la reconnaissance du fait que les procédures appliquées par les douanes et aux frontières peuvent jouer un rôle de premier plan dans la prospérité économique nationale. Au Liban, la réforme douanière s'est intégrée dans un plus vaste projet d'amélioration des recettes publiques et de la gestion budgétaire. Ce projet a été lancé en 1995 en vue d'assainir la gestion du ministère des Finances, en ciblant la fiscalité interne et les douanes, de manière à rétablir la compétitivité commerciale du pays dans la région grâce à des réformes axées sur la facilitation des échanges. Le volet douanier du projet visait à améliorer l'efficacité des douanes et, par là même, à encourager l'activité commerciale, y compris les exportations, à accroître les recettes douanières, à réduire les coûts des entreprises et à faciliter la formulation de la politique commerciale.

Si on considère de plus près les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, on constate que la réforme douanière a constitué un aspect essentiel de vastes programmes de réforme structurelle, assez ambitieux, entrepris depuis le milieu des années 80 en vue de libéraliser et d'ouvrir l'économie de ces pays, de redéfinir le rôle de l'État, d'améliorer la compétitivité et de démocratiser les processus politiques. La réforme des échanges, jointe à la reprise des entrées de capitaux et à la réactivation de l'activité économique, a contribué à un essor des importations (la valeur des importations progressait de 18 % par an avant la crise asiatique) et à un net abandon de l'ancienne stratégie de substitution de la production nationale aux importations. L'expansion des échanges internationaux a sensiblement accru la charge de travail des administrations douanières dans tous les pays de la région et il est clairement apparu que nombre d'entre elles n'avaient pas la capacité de réagir avec la vitesse requise. Il était donc nécessaire de modifier profondément leur façon de procéder afin qu'elles puissent jouer un rôle positif dans le processus global de libéralisation des échanges et de renforcement des investissements étrangers. Il est aussi apparu nécessaire de faire évoluer la mentalité et le comportement du personnel des douanes afin qu'il adopte une approche orientée vers la fourniture de services au sein de cette institution traditionnellement organisée dans l'optique de la perception de recettes (Rey de Marulanda, 1999).

Le Chili, par exemple, a lancé un programme de réforme douanière dans le cadre d'un vaste programme de modernisation de l'administration publique au début des années 90. Il a été largement reconnu qu'une réforme douanière s'imposait pour une raison impérieuse : l'expansion cumulée du commerce extérieur a atteint 142 % entre 1990 et 1998, en termes réels. Le Chili a en outre conclu, pendant cette période, plusieurs accords de libre-échange qui prévoyaient, chacun, une série particulière de règles d'origine complexes nécessitant d'importantes ressources pour être correctement

gérées et appliquées. L'introduction de mesures permettant de faciliter les échanges a constitué l'une des seules façons possibles d'alléger les pressions qui pesaient sur une bureaucratie surchargée de travail.

Les projets d'aide au développement appuyés par les organismes internationaux d'aide ont aussi encouragé la réforme douanière dans les pays en développement. L'expérience montre que ces projets peuvent donner une forte impulsion aux réformes, à condition que les autorités nationales soient convaincues de la nécessité de celles-ci et que les administrations concernées assument la responsabilité des projets (voir plus loin). Au début des années 90, l'adoption par les douanes égyptiennes des technologies de l'information et d'une nouvelle logistique, comme le contrôle des stocks gérés en flux tendu, a surtout été induite par les organisations internationales en vue d'essayer d'exploiter les ressources allouées à l'aide au développement. Le manque de prise de conscience, au niveau national, des effets potentiels de ces technologies sur les entreprises et l'absence d'initiatives suscitées par la demande, au niveau local, ont toutefois retardé la réalisation de progrès notables dans l'établissement de réseaux nationaux pour la prestation de services à valeur ajoutée en Égypte (Cox et Ghoneim, 2000).

Enfin, dans les pays où la réforme douanière et la facilitation des échanges ont eu de nets effets positifs, le processus de changement, d'automatisation et d'amélioration paraît, dans son ensemble, générer sa propre dynamique. Cette dynamique est généralement créée non seulement par l'attente de nouvelles retombées bénéfiques mais aussi par l'établissement d'une culture de l'excellence chez les personnes et dans les groupes impliqués, qui s'inspire de l'exemple des diverses entités ayant initialement conçu et mis en œuvre les réformes. D'ambitieuses initiatives réussies dans le domaine de la réforme douanière et de la facilitation des échanges ont permis à l'administration douanière péruvienne d'obtenir, en décembre 1999, le certificat ISO 9002 de gestion de qualité. Cette réussite, jointe aux niveaux élevés d'automatisation et de transparence déjà atteints, a joué un rôle déterminant dans le lancement récent de la deuxième génération de réformes des douanes péruviennes (Zaconeta, 2003).

Traitement des principaux symptômes

La modification des conditions de fonctionnement résultant de la mondialisation et de la libéralisation des échanges non seulement exacerbe mais fait également ressortir plusieurs problèmes structurels qui gênent le fonctionnement des douanes et des autres organismes intervenant aux frontières. Dans les pays qui ont entrepris des réformes, une série de symptômes de défauts de fonctionnement assez préoccupants ont suscité une

prise de conscience de la nécessité pressante d'évoluer. Ces symptômes, qui ont été les principaux stimulants des efforts de réforme, ont été notamment : des insuffisances dans la perception des recettes et des problèmes de contrebande ; des problèmes de corruption ; des coûts de transaction élevés pour les entreprises ; un manque de compétitivité des exportations et d'attrait pour les investisseurs ; et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la politique commerciale.

Des insuffisances dans la perception des recettes et des problèmes de contrebande

Les douanes sont souvent la principale source de recettes publiques dans les pays en développement. Or, dans certains d'entre eux, les pertes de recettes dues à l'inefficacité des mécanismes de recouvrement peuvent être extrêmement importantes. Il a été calculé, au Bangladesh, qu'avant la réforme économique, les pertes dues à l'inefficacité dans le port de Chittagong, représentaient jusqu'à 5 % de la valeur des marchandises transitant par ce port, soit un montant supérieur à 600 millions USD par an. Les pertes de recettes pour l'État dues à la corruption et à l'inefficacité des douanes et des services de perception de l'impôt sur le revenu ont été estimées à plus de 5 % du PIB, sans compter les coûts réels pour l'économie des pertes d'investissements potentiels qui en résultent (Draper, 2001; Mombarac Ali Mola, 2001). Au Zaïre, une économie informelle florissante provoquerait des pertes budgétaires annuelles estimées à environ 400 millions d'USD au titre des impôts et des droits de douane non perçus (de Castro, 1996).

Il ressort de l'examen des réformes effectuées dans les pays en développement, y compris les études de cas considérées plus loin, que l'accroissement des recettes publiques constitue apparemment la plus forte incitation à entreprendre une réforme des douanes. Les taux de droits de douane diminuant sous l'effet de la libéralisation des échanges en cours, s'attaquer avec succès au problème de la perception des recettes peut permettre de maintenir le niveau des recettes indispensable. Au Pérou, avant le lancement de la réforme des douanes en 1990, les recettes douanières ne constituaient que 23 % de l'ensemble des recettes budgétaires de l'État (626 millions USD pour 1990) en dépit de l'application de droits de douane assez élevés représentant de 10 à 84 % de la valeur des biens importés. Après la réforme, la contribution des douanes aux recettes budgétaires nationales est passée à 35 %, grâce au quadruplement des recettes douanières qui se sont élevées à 2.7 milliards USD en 1996, malgré une réduction des droits de douane comprise entre 15 et 25 % (Zaconeta, 2003 ; Lane, 2000). Ces chiffres permettent de se faire une idée de combien la perception des recettes laissait à désirer auparavant.

Dans l'Angola et le Mozambique, l'objectif était clairement d'améliorer le niveau de la perception des recettes. La guerre civile subie par ces deux pays a eu des effets désastreux sur les performances des douanes et, dans le cadre de leurs efforts de reconstruction, les deux autorités nationales ont estimé essentiel de prendre des mesures draconiennes pour stimuler les recettes publiques.

Les pertes de recettes peuvent être dues à une sous-déclaration de la valeur en douane des marchandises en consignation, à l'introduction dans le pays de marchandises en contrebande, surtout dans le cas de produits soumis à des droits de douane élevés, ou au détournement, à leur profit, des recettes perçues par des agents corrompus. L'absence de mécanismes efficaces de détection et l'insuffisance des sanctions dans les rares cas où une fraude est détectée favorisent et renforcent les possibilités de contrebande et de fraude commerciale. Dans plusieurs pays en développement, les douanes ne disposent souvent pas d'unités spéciales pour lutter contre la contrebande et le problème est encore aggravé par le manque de coordination des activités de lutte contre la contrebande entre les diverses unités, comme cela a été le cas au Pérou. Les pénalités appliquées sont en outre souvent insuffisantes pour décourager la fraude, de sorte qu'en présence de formalités coûteuses il peut être financièrement plus avantageux pour les commerçants de frauder, comme le montre le cas de l'Angola. Ces situations peuvent être d'autant plus dommageables qu'elles font subir un préjudice concurrentiel aux importateurs qui font de leur mieux pour satisfaire aux exigences des douanes.

Plusieurs pays en développement choisissent de s'attaquer aux problèmes de l'évaluation en recourant à l'inspection avant expédition. Cette dernière n'est toutefois guère utile si elle ne s'accompagne pas de mesures plus générales visant une plus grande efficacité. L'introduction d'un système d'inspection avant expédition au Mozambique n'a pas empêché un effondrement de la perception des recettes en 1995 du fait qu'elle n'est pas allée de pair avec un renforcement parallèle des capacités techniques et institutionnelles de l'administration douanière. Au Cambodge, les importateurs choisissent fréquemment de dédouaner directement les marchandises passibles de droits en dépit d'une pénalité de 7 % de la valeur c.a.f. des marchandises sanctionnant le contournement de l'inspection avant expédition. Il semble, dans ce cas, que les gains potentiels de la fraude douanière sont suffisamment importants pour compenser la pénalité de 7 %.

La prédominance de la contrebande en dépit des risques et des coûts qu'elle implique s'explique souvent par l'importance des coûts de transaction qui prévalent dans le secteur formel. Ce phénomène peut atteindre des proportions inquiétantes dans des pays qui associent des droits de douane élevés à des formalités administratives pesantes et à une

administration inefficace. Le défi à relever dans ce cas est de ramener les coûts tarifaires et non tarifaires à un niveau qui ne justifie plus la contrebande. En dehors de l'impact sur la perception des recettes publiques, l'introduction en contrebande dans le pays de marchandises qui sont également produites sur place et soumises à des taxes locales peut fortement décourager l'investissement. On estime que les importations illégales en Géorgie représentent entre 30 et 70 % de la demande intérieure totale de certains produits (Banque mondiale, 2000) et que la contrebande de boissons et de produits pétroliers et laitiers au Cambodge entraîne une perte de recettes d'environ 35 millions USD. Il ressort du rapprochement des manifestes des navires avec les importations déclarées que 25 % seulement du volume des marchandises expédiées au Cambodge et non soumises à l'inspection avant expédition sont déclarés au service des douanes et de l'Accise au moment de l'entrée dans le pays. On pense également que jusqu'à 80 % des cigarettes importées au Cambodge sont introduites en contrebande au Vietnam (Cadre intégré, Cambodge, 2001)

Problèmes de corruption

La corruption au sein des administrations douanières est fortement encouragée dans de nombreux pays en développement par la conjonction de très faibles salaires et de nombreuses possibilités de recherche d'avantages personnels. Il ressort de l'étude consacrée au Cambodge, au titre du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce (2001), que le faible niveau de leur salaire annuel moyen (0.60 USD par jour, représentant 1.1 % seulement du PIB par habitant en 2001, et, bien inférieur aux salaires du secteur privé même pour les travailleurs non qualifiés) incite fortement les fonctionnaires à entreprendre des activités complémentaires rémunératrices simplement pour faire face aux dépenses essentielles de leur ménage. Les possibilités d'augmentation des revenus qu'offrent les postes de l'administration douanière, aux frontières notamment, se reflètent dans le prix informel (« droit de concession ») qui doit être acquitté pour obtenir l'un de ces postes. Certains d'entre eux sont achetés et vendus étant entendu qu'ils permettent de faire payer les services de dédouanement. Si l'on en croit la rumeur, la valeur du « droit de concession » a considérablement augmenté, passant de 2 000 USD il y a quelques années à 10 000 USD aujourd'hui, et le candidat retenu rentre dans ses frais en faisant acquitter officieusement aux commerçants des frais de dédouanement. En revanche, le succès des efforts de réforme entrepris par le Pérou est en partie attribué au relèvement des niveaux de salaire ainsi qu'à une politique claire de renforcement de l'esprit de corps des agents des douanes visant à rendre ceux-ci personnellement fiers des succès de leur institution.

Le problème le plus immédiat que pose la corruption est la ponction à laquelle elle soumet les recettes publiques, parallèlement au surcoût qu'elle impose aux entreprises qui commercent avec l'étranger. Les paiements qui tombent directement dans la poche des agents des douanes atteindraient des montants considérables bien qu'il soit impossible de déterminer la part qui tient à la corruption et celle qui est imputable à la contrebande et à l'inefficacité générale de la bureaucratie. Des frais officiels de « facilitation » viennent généralement s'ajouter aux droits officiellement appliqués pour le paiement des services publics liés au dédouanement des importations et des exportations. D'après l'étude sur le Cambodge mentionnée plus haut, des montants compris entre 200 USD et 300 USD par navire devraient être officiellement versés dans les ports de Sihanoukville et Phnom Penh pour encourager les services des douanes et de l'immigration à intervenir après 17 heures bien que ces deux ports soient équipés pour s'occuper des navires 24 heures sur 24. Ces frais supplémentaires perçus sur les importations font généralement peser une plus lourde charge sur les consommateurs du pays importateur, y compris les secteurs productifs qui utilisent des moyens de production importés, tandis que dans le cas des exportations, elles compromettent gravement la compétitivité du pays à l'exportation. Dans un cas comme dans l'autre, elles nuisent essentiellement à la prospérité économique du pays.

L'insuffisance des recettes perçues et les frais supplémentaires imposés aux activités commerciales ne constituent toutefois pas les seuls effets préjudiciables de la corruption. Dans une étude conjointe de 1996, la CNUCED et la Banque mondiale ont fait observer que :

« le principal problème ne se situe pas dans le danger que constituent, pour des contrôles efficaces, les pratiques suivant lesquelles des paiements irréguliers permettent de faire passer des marchandises par les systèmes réglementaires les plus stricts, ni dans les droits supplémentaires officiellement appliqués aux honnêtes commerçants comme aux fraudeurs mais plutôt dans l'obligation logique de maintenir des difficultés superflues et de favoriser des retards endémiques dans la gestion générale des envois pour justifier le versement de pots-de-vin pour l'obtention de passe-droits ».

Le besoin de préserver des possibilités de recherche d'avantages personnels pour des agents corrompus justifie l'inspection physique de tous les envois et décourage sérieusement les contrôles sélectifs dans le cadre de l'application de techniques de gestion des risques. Pour cette raison, un certain nombre de mesures indispensables pour faciliter les échanges et améliorer l'efficacité auront peu de chances d'être appliquées, moins en raison du coût prévu de leur introduction que des pertes de profits qu'elles

entraîneront pour un groupe d'intérêts qui s'opposera à toute modification de la situation existante.

Coûts de transaction élevés pour les entreprises

Les « droits » informels appliqués aux entreprises importatrices et exportatrices ainsi que les coûts indirects qui pèsent sur l'activité productive intérieure sont encore alourdis par les coûts de transaction directs et indirects qui résultent de la complexité des documents, de la lenteur des procédures et du manque de transparence et de prévisibilité de la réglementation (on trouvera un examen détaillé des éléments des coûts de transaction directs et indirects qui frappent les entreprises dans OCDE, 2001). Dans l'enquête de l'ABAC/APFC consacrée aux douanes, aux normes et à la mobilité des entreprises (*Survey on Customs, Standards and Business Mobility*), les procédures douanières ont été considérées, dans l'ensemble, par les milieux d'affaires comme le plus sérieux obstacle aux échanges, 53 % de l'ensemble des personnes interrogées jugeant ce problème « très sérieux » ou « sérieux ». C'est le cas de 55, 50 et 60 % des personnes interrogées, respectivement, dans le secteur manufacturier, le secteur des services et le secteur primaire. C'est aussi le cas de 69 % des personnes interrogées dans les économies en développement mais de 39 % seulement des personnes interrogées dans les économies industrialisées. La complexité des réglementations douanières a été considérée comme la principale difficulté douanière (52 % des réponses), suivie par le manque d'information sur la législation douanière, les règlements, les directives et décisions administratives (49 % des réponses) et les problèmes posés par les voies de recours contre les décisions des douanes (43 % des réponses).

Les procédures douanières et les interférences institutionnelles jouent un rôle important dans les délais excessifs observés dans les ports et aux postes-frontières, bien que le manque d'efficacité ne soit aucunement l'apanage des douanes. L'inefficacité de la gestion des ports constitue souvent un facteur important. En Inde, les équipements portuaires resteraient inutilisés pendant environ 20 % du temps et l'on estime que le port de Bakou en Azerbaïdjan n'utiliserait actuellement que 13 % de sa capacité totale (Banque mondiale, 2000). Les envois peuvent être immobilisés assez longtemps aux points de jonction entre les modes de transport et pendant le transbordement, comme en témoigne le temps de transit observé entre le terminal des conteneurs et les grilles du port d'Abidjan puisque le délai normal d'une demi-journée peut atteindre jusqu'à 20 jours suivant l'agent responsable (de Castro, 1996).

Une inspection physique trop poussée des envois ralentit considérablement le passage des marchandises en douane. Au Pérou, le taux d'inspection de 70 à 100 % appliqué avant la réforme, joint à une très lourde

paperasserie, se traduisait par des délais de dédouanement compris entre 15 et 30 jours. Au Cambodge, bien que le temps moyen de rotation des navires soit de 10 à 12 heures, les opérations de dédouanement prennent environ huit jours pour les importations et 10 à 14 jours pour les exportations. En dehors du fait qu'elles ralentissent considérablement le mouvement des marchandises, les inspections physiques qui sont effectuées dans les ports plutôt qu'au point de remplissage ou de vidage des conteneurs retirent tout son sens au concept même de « conteneurisation » : l'intégrité des conteneurs est violée et leur contenu risque davantage d'être endommagé et volé pendant l'inspection et les manipulations qui s'ensuivent que dans le cas d'une cargaison ordinaire parce qu'il est plus légèrement emballé et protégé – ce qui constitue du reste l'un des principaux avantages du transport en conteneurs. Les méthodes modernes de remplissage des conteneurs sont aujourd'hui si spécialisées qu'une fois qu'un conteneur est ouvert et des articles en sont retirés pour être inspectés, le personnel du port et/ou des transports est souvent incapable de remettre tout en place. Au Népal, où les marchandises sont systématiquement sorties des conteneurs du fait que les procédures douanières, le matériel de manutention et les pratiques en matière de transport ne sont pas adaptés à la conteneurisation, l'épargne susceptible de résulter de la facilitation des procédures et des méthodes de manutention est estimée à environ 7 % pour les marchandises non placées dans des conteneurs et à 13 % pour celles qui le sont.

Les études réalisées par la CNUCED, pendant les années 90, dans plusieurs pays en développement, dont l'Angola, la Colombie, la Côte d'Ivoire, le Mozambique, le Népal et le Tchad, ont montré que le coût de l'immobilisation pouvait représenter plus de 50 % du coût d'une opération commerciale avec l'étranger et que pour des produits de valeur moyenne, ce coût de transaction pouvait atteindre jusqu'à 70 % de leur coût. Au Zaïre, le coût du financement des stocks résultant de l'immobilisation pour le destinataire a été estimé à 24 % du coût total de transit venant s'ajouter aux 8, 3 et 1 % imputables, respectivement, aux frais bancaires, contrôles gouvernementaux et versements informels effectués pour « faciliter » le processus (de Castro, 1996). Il a aussi été constaté qu'une longue immobilisation entraînait des pertes et des dommages qui étaient particulièrement importants pour des produits jouissant d'une forte demande (boissons, combustibles, etc.). Il est ressorti d'estimations effectuées récemment au Pakistan que, si le temps d'immobilisation des conteneurs importés entre les navires et les trains et la livraison des marchandises à l'intérieur du pays était ramené à cinq jours au lieu des 20 à 30 jours nécessaires actuellement, il pourrait en résulter une économie annuelle de 200 millions USD en coûts de transit.

Manque de compétitivité des exportations et d'attrait pour les investisseurs

Des coûts de transaction trop élevés encourus aux frontières d'un pays peuvent notablement gêner l'accès des partenaires commerciaux étrangers à son marché. Ce qui est peut-être encore plus grave, c'est qu'ils empêchent ses producteurs d'avoir accès au marché mondial. Les écarts de coûts de transaction peuvent présenter une certaine importance pour les pays en développement qui se font concurrence pour les marchés extérieurs et pour l'investissement direct étranger sur la base de dotations de ressources similaires, y compris des coûts de main-d'œuvre avantageux. L'étude diagnostique entreprise pour Madagascar au titre du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce (2001) a conclu que les contraintes imposées par l'inefficacité des douanes neutralisaient largement l'avantage concurrentiel dont jouit ce pays comme centre de fabrication et d'exportation grâce à la faiblesse de ses coûts de main-d'œuvre. Il est avancé qu'une réforme efficace des douanes contribuerait à fixer à Madagascar des entreprises dans la zone franche pour l'industrie de l'exportation, à intégrer leurs chaînes de valeur et à favoriser de nouveaux investissements directs étrangers.

Dans une étude parallèle réalisée au Cambodge au titre également du Cadre intégré (2001), les entreprises interrogées considèrent les contrôles douaniers et commerciaux comme le principal obstacle aux exportations. Les exportateurs de vêtements encourrent des coûts importants du fait que cinq organismes publics différents interviennent dans le processus et procèdent à au moins trois inspections distinctes. Des coûts informels fixes pouvant atteindre jusqu'à 150 USD par envoi semblent peu élevés par rapport aux droits officiellement acquittés pour obtenir les certificats d'origine. Pour exporter une tonne de riz, il faut payer 5 USD de droits officiels (pour l'inspection phytosanitaire et la manutention du riz) et 9 USD de droits informels à chacun des six organismes intervenant (douanes, contrôle de qualité, inspection phytosanitaire, police économique, police aux frontières et manutentionnaires). Pour pouvoir maintenir le prix à l'exportation du riz à un niveau fixe, ces coûts sont répercutés sous la forme d'une réduction de 10 à 15 % du prix à la production de la tonne de paddy exporté.

Difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la politique commerciale

Les déficiences des administrations douanières ont des répercussions non seulement sur la perception des recettes mais aussi sur l'aptitude des douanes à réunir des données et à établir des statistiques du commerce

extérieur. Au Pérou, le délai de production de ces statistiques était d'environ dix ans du fait que la connectivité laissait beaucoup à désirer et que le système de collecte et de transmission de l'information était en grande partie manuel (Zaconeta, 2003). En Mauritanie, il existe d'importantes divergences entre les données commerciales nationales et celles du Fonds monétaire international (FMI) et des Nations unies, qui indiquent des valeurs supérieures d'environ 50 % et de près de 100 % aux statistiques nationales pour les exportations et les importations, respectivement (Cadre intégré, Mauritanie, 2001). Bien que les déficiences observées dans la collecte des informations commerciales n'aient certainement pas les mêmes conséquences économiques que les insuffisances constatées dans la perception des recettes ou le niveau excessif des coûts de transaction pour les entreprises, elles peuvent entraîner de sérieuses difficultés dans la mise en œuvre de la politique commerciale et de la surveillance et du suivi des échanges, y compris du point de vue de la protection contre les imprévus et de la planification macroéconomique en général. L'absence de données fiables compromet aussi sérieusement l'introduction, dans les administrations douanières, de techniques de gestion des risques permettant d'améliorer l'efficacité. Elle est en outre déplorée par le secteur privé qui pourrait utiliser ces statistiques pour analyser les marchés et formuler sa politique commerciale.

Conception de programmes de réforme efficaces

Face aux signes de mauvais fonctionnement décrits plus haut, les réformes entreprises dans les pays en développement ont surtout cherché à remédier au manque d'efficacité, d'efficacités et de transparence. Dans la plupart, voire dans la totalité des cas, elles ont visé le fonctionnement des douanes, en tant qu'institution gouvernementale et non pas les effets sur le secteur privé. Le succès des réformes douanières se traduit toutefois rapidement par de plus larges améliorations dans le domaine de la facilitation des échanges. Comme il ressort des efforts de réforme qui ont été couronnés de succès aussi bien que de ceux qui ont moins donné satisfaction, la première étape essentielle consiste à bien cerner les domaines où se posent les problèmes à résoudre. Il est largement reconnu que l'échec des réformes tient souvent aux déficiences de l'analyse ou du diagnostic initial. Par exemple, les complications du commerce à travers la frontière tiennent souvent moins au cadre réglementaire applicable qu'aux procédures et modalités d'application qui se sont installées au fil du temps. D'assez nombreuses pesanteurs d'ordre procédural pourraient ainsi être simplifiées sans qu'il soit nécessaire de modifier notablement la législation mais pourraient, en revanche, appeler une révision des politiques appliquées en

matière de ressources humaines par les organismes intervenant aux frontières.

Les problèmes de fonctionnement peuvent aussi avoir plusieurs causes liées entre elles auxquelles il faudra s'attaquer globalement pour assurer le succès et la durabilité des opérations de réforme. Des actions d'ensemble cohérentes sont des facteurs essentiels de succès même si tous les projets de réforme sont soumis à des limites de capacité qui ne permettent pas d'être exhaustif. Par exemple, des investissements dans des installations et des équipements d'infrastructure ne réduiront pas les coûts des opérations commerciales si les opérations liées au commerce extérieur ne sont pas libres de toute interférence institutionnelle ou physique inutile. Si les mouvements de marchandises continuent de subir une inspection à 100 % ou plusieurs semaines d'immobilisation aux postes-frontières, les investissements dans les infrastructures de transport peuvent alourdir la charge de la dette d'un pays sans contribuer à la rentabilité des opérations commerciales internationales. Par ailleurs, une amélioration des procédures de transit ne permettra pas de résoudre les problèmes des pays enclavés si le réseau routier et ferroviaire reste pratiquement inexistant derrière les frontières. Il a de même été soutenu qu'une modification des procédures d'évaluation en douane ne s'accompagnant pas d'une réforme globale des douanes n'avait guère de chance d'améliorer la prévisibilité des procédures douanières ou d'atténuer sensiblement les effets d'obstacles non tarifaires aux échanges que ces procédures peuvent avoir (Finger et Schuler, 1999).

La tenue de consultations avec des « groupes de réflexion » internes et externes est l'une des méthodes les plus prometteuses pour définir les changements nécessaires. Conscients de cela, plusieurs pays engageant des réformes ont mis en place des structures permanentes pour consulter les parties concernées. En revanche, des conseillers extérieurs n'ont été utilisés avec succès que lorsque l'administration douanière avait une idée précise de ce qu'elle attendait d'eux. La participation des agents économiques et notamment des commerçants est indispensable non seulement parce que les décideurs peuvent bénéficier de leurs connaissances particulières mais surtout parce qu'elle encourage les commerçants à accepter les réformes proposées. Il n'est pas rare que les systèmes dépassés et inefficaces procurent des privilèges et des avantages à certains commerçants qui peuvent ensuite gêner les efforts de réforme du gouvernement pour ne pas les perdre. Au Pakistan, où l'ancien système de remboursements des droits de douane « subventionnait » en fait les exportateurs en leur remboursant des sommes supérieures aux droits perçus à l'importation, les commerçants n'étaient pas disposés à soutenir le processus de réforme qui devait supprimer cet avantage. L'exemple du Pakistan montre à quel point il est

difficile d'introduire efficacement des réformes contre la volonté ou la simple résistance des commerçants.

Encadré 4.1. Exemples de coûts totaux des réformes

Europe centrale et orientale : Budget total alloué à la modernisation des douanes entreprise dans le cadre du programme PHARE dans les dix pays candidats: 90 millions d'ECU pour 1990-97, dont 70 millions ont été sous-traités (environ 108 et 84 millions USD). Sur ce total, 42.74 millions d'ECU ont été consacrés à l'informatisation des déclarations; 6.85 millions d'ECU au matériel de lutte contre la contrebande (depuis le matériel radiographique et les chromatographes à gaz jusqu'au matériel de communications); 13.77 millions d'ECU à la formation et 2.35 millions d'ECU à la gestion.

Arménie : Un montant de 1.60 million USD, financé par la Banque mondiale entre 1993 et 1997, pour rédiger une nouvelle législation douanière, former le personnel et automatiser les procédures douanières.

Liban : Un total de 3.82 millions USD pour former le personnel, introduire une nouvelle classification tarifaire et automatiser les procédures douanières.

Tunisie : Un montant de 16.21 millions USD pour simplifier et automatiser les procédures douanières.

Tanzanie (estimation) : Un total de 8 à 10 millions USD sur trois ans pour une réforme exhaustive des procédures douanières incluant l'informatisation (ASYCUDA, systèmes de contrôle des stocks des entrepôts et de communication de statistiques), les procédures d'évaluation (adoption du système de l'OMC), l'accélération des contrôles des cargaisons, la remise en état des bâtiments des douanes, la réalisation de réformes administratives (création d'une nouvelle division pour l'évaluation et la classification, recrutement et formation du personnel, création d'une cour d'appel) et des réformes législatives (y compris la mise en œuvre de la Convention du Système harmonisé).

Pour optimiser les effets positifs potentiels, toute stratégie nationale doit tenir compte du contexte dans lequel les mesures de réforme sont élaborées, y compris les objectifs et les contraintes politiques et économiques particulières du pays, les pratiques de ses entreprises et sa structure sectorielle ainsi que les impératifs administratifs nationaux et internationaux qui peuvent influencer l'adoption des mesures ou être affectés par elle. Elle doit également prendre en considération les contraintes liées aux infrastructures (y compris les exigences et le savoir-faire techniques applicables) et l'aptitude au changement. Dans le cas de réformes répondant à des initiatives internationales prises notamment dans le cadre de l'OMC, cette stratégie nationale doit donner aux administrations locales et aux milieux d'affaires concernés le sentiment qu'ils ont un rôle à jouer et une

idée précise de la façon dont les réformes peuvent le mieux soutenir leurs efforts de développement.

Ciblage des domaines à réorganiser et difficultés s'opposant au changement

La législation, la gestion de l'information, les politiques en matière de ressources humaines, la structure administrative et les procédures d'application sont les principaux domaines sur lesquels les pays en développement ont axé leurs dernières réformes. Certains de ces domaines sont plus coûteux à réorganiser que d'autres mais les coûts encourus semblent être recouverts assez rapidement lorsque les réformes sont réussies. Cela souligne encore la nécessité de bien penser et planifier la stratégie de réforme au préalable. Ces efforts doivent à l'évidence souvent être soutenus par une assistance technique appropriée de la part des organismes et des pays donateurs ou par la participation du secteur privé (voir encadré 4.1).

Réglementation

Les administrations des pays en développement ayant entrepris des réformes ont souvent indiqué qu'elles se heurtaient à l'archaïsme des lois, à l'inadaptation de la législation douanière à la nouvelle dynamique du commerce international, aux nouvelles techniques de transport et aux technologies de l'information, ou aux ambiguïtés des textes de loi pouvant donner lieu à des interprétations contradictoires. Avant les réformes, l'Angola comptait, dans le domaine douanier, 119 lois héritées de l'époque coloniale qui survivaient parallèlement à une législation plus récente, dépassée, non unifiée et appliquée sans cohérence. Les pays qui procèdent aux réformes revoient souvent, unifient et abrogent parfois la législation existante en cherchant, par le biais de la déréglementation, à ce que des pratiques commerciales fondées sur le jeu du marché se substituent aux interférences légales des pouvoirs publics. Dans certains cas, ils introduisent également une nouvelle législation douanière reflétant les nouvelles priorités et méthodes de l'exercice des fonctions douanières. La réforme de la réglementation offre souvent l'occasion d'introduire des dispositions qui respectent les engagements pris récemment dans le cadre du GATT et de l'OMC. Le réexamen, la simplification et l'actualisation du cadre réglementaire ainsi que la révision du cadre institutionnel sont des conditions préalables indispensables à la modernisation du fonctionnement des douanes et des autres organismes intervenant aux frontières, et à l'adoption d'une plus nette orientation vers la facilitation. La réforme de la législation est la voie suivie de préférence pour exprimer la volonté politique de changement et créer les conditions favorables aux tentatives plus ardues de réforme sur le plan institutionnel et des ressources humaines.

L'une des premières mesures prises dans ce cadre est la simplification de la structure tarifaire et des arrangements qui lui sont liés, y compris les préférences commerciales et les exemptions de droits. Nombre des pays qui ont entrepris des réformes avaient des régimes tarifaires assez complexes avec notamment de très nombreux niveaux de droits (39 niveaux différents au Pérou, allant de 10 à 84 %, que la nouvelle législation douanière a ramenés à deux niveaux de 15 et 25 %). L'existence d'importantes différences dans les taux de droits appliqués aux mêmes produits provenant de sources différentes aggrave aussi les problèmes administratifs, y compris la possibilité de percevoir des paiements non officiels. La réduction du nombre de fourchettes tarifaires facilite le fonctionnement courant des douanes ainsi que l'application des dispositions. Une autre mesure importante est l'introduction de méthodes d'évaluation en douane respectant les règles de l'OMC. Dans certains cas, comme en Angola, les douanes peuvent assumer de nouveau la responsabilité de l'évaluation et renoncer aux inspections avant l'expédition, une fois qu'un cadre d'évaluation approprié est en place et que le personnel des douanes a été formé à son utilisation.

Il est souvent nécessaire de modifier la réglementation pour permettre l'application des méthodes de fonctionnement qui résultent de l'automatisation des procédures douanières, y compris le recours aux signatures électroniques. C'est également le cas pour les opérations concernant les banques et l'assurance. Il peut également être nécessaire de modifier la réglementation relative au contrôle des changes pour couvrir l'emploi des documents de transport multimodal dans les crédits documentaires émis et négociés par les banques commerciales nationales. Une modification du statut et du cadre juridique des transitaires peut être envisagée pour permettre aux opérateurs nationaux d'avoir facilement accès aux devises nécessaires pour agir en qualité de transitaires internationaux. Une réforme des politiques concernant l'assurance des importations et des exportations peut aussi s'imposer.

Gestion de l'information

Un nombre important de réformes dans les pays en développement a concerné l'introduction des technologies de l'information (TI) pour faciliter la gestion des données douanières et l'échange de données informatisées (EDI). Beaucoup de ces pays ont adopté le matériel et le logiciel SYDONIA, avec l'aide de la CNUCED. Dans le cas du Liban, l'introduction du SYDONIA pour accompagner l'application du Système harmonisé (SH) international et du document administratif unique (DAU) a coûté 2.5 millions USD en 1995. Dans le cas du Cambodge, un montant du même ordre a été calculé dans le contexte du plan stratégique 2001 pour le

développement et la mise en œuvre des TI en vue d'acheter et d'utiliser le SYDONIA ou un autre système standard comme le système français SOFI, à l'exclusion de la formation du personnel et des ressources nécessaires pour que le système puisse être géré et amélioré sur place. Les coûts de la mise en œuvre des TI doivent être évidemment considérés au regard des effets positifs qui résultent des systèmes informatisés en termes d'accroissement des recettes qui, dans le cas de SYDONIA, a été évalué à plus de 215 millions USD aux Philippines ou de 100 millions USD à Sri Lanka.

L'introduction des TI dans le processus douanier peut faciliter et soutenir l'application de mesures destinées à améliorer l'efficacité et à favoriser la facilitation et elle est indispensable au succès de l'utilisation des techniques de gestion des risques mais elle ne doit pas être conçue isolément ni être considérée comme une fin en soi. Il est nécessaire d'avoir une idée globale de la façon dont les choses se passent et pourquoi elles sont faites d'une certaine façon et de modifier les procédures et les pratiques commerciales et officielles de base avant de se lancer dans une informatisation étendue. Si l'on passe rapidement et sans préparation de procédures manuelles à des procédures automatisées sans repenser le cadre fondamental, on court le risque réel de faire perdurer des pratiques dépassées et des flux d'information rudimentaires dans des systèmes informatiques très onéreux. Les erreurs dans ce domaine peuvent être très coûteuses : le coût de l'installation et de l'exploitation d'un système inefficace s'additionne aux coûts de transaction supportés par les entreprises. S'il s'agit de systèmes publics qui peuvent imposer des conditions légales aux entreprises, ces insuffisances électroniques seront répercutées et multipliées.

L'infrastructure technique de l'automatisation implique non seulement des ressources en technologies de l'information mais aussi des plates-formes de télécommunications et des aspects législatifs pour régir les relations entre les différentes entités concernées. Les efforts d'automatisation peuvent donc être sérieusement gênés par une connectivité insuffisante, une fiabilité variable, des coûts de connexion élevés et une infrastructure des télécommunications médiocre dans l'ensemble. De plus, même si les matériels et les logiciels peuvent entraîner des dépenses importantes, ils ne représentent qu'une partie seulement des investissements réels des sociétés dans les technologies de l'information. Ce que l'on appelle souvent le « capital organisationnel » implique d'autres frais et d'autres problèmes et l'importance de ce facteur dans le succès de l'automatisation est démontrée par le succès du système Aduanet au Pérou (voir encadré 4.2). Une automatisation « importée » sans une participation adéquate du personnel des douanes peut ne pas réussir à contribuer à la modernisation générale des procédures douanières.

Encadré 4.2. Pérou : adhésion au domaine numérique

La création du portail des douanes a été l'un des principaux projets mis en œuvre par la deuxième génération de réformes. Jusque-là, l'accès à des informations douanières en ligne était protégé par un mot de passe dont seules disposaient quelques parties agréées, les autres devant toujours soumettre leurs documents par d'autres moyens, lourds à gérer sur le plan administratif. Pour remédier à ce manque d'uniformité et offrir un meilleur service à tous les commerçants, il a été décidé d'«...optimiser les services douaniers grâce à l'Internet, d'adhérer à ce que l'on appelle la 'société mondiale de l'information' en ayant massivement recours aux technologies de l'information, de favoriser l'émergence d'une culture de la transparence dans l'administration publique et la société péruviennes, de réduire les risques de corruption et de démocratiser les décisions gouvernementales en faisant davantage et mieux participer les utilisateurs ».

La première version de cette initiative, intitulée des « Douanes sans papier », a été un succès et a été immédiatement suivie par les projets plus ambitieux des « Douanes numériques » et du « Portail des douanes ». Après l'introduction de plusieurs réformes juridiques nécessaires au processus, le portail des douanes www.aduanet.gob.pe a été officiellement créé le 26 janvier 2001. À la lumière des réactions des utilisateurs, il a été rapidement établi que ceux-ci étaient submergés par le volume d'informations offert. Il a donc été décidé de répartir les données existantes entre les trois grandes sources d'information suivantes:

- *Infoaduanas* fournit des informations douanières détaillées aux négociants et aux agents ainsi qu'au personnel des douanes et au grand public.
- *Remate de aduanas* offre des informations complètes sur les ventes aux enchères de marchandises non réclamées et abandonnées.
- *Compras de aduanas* contient des informations publiques sur les achats de biens et de services par les douanes.

Le programme a été intégralement conçu et mis en œuvre en interne, ce qui a réduit beaucoup son coût final. Les douanes péruviennes sont, à juste titre, fières de ce résultat qui prouve le succès de la première génération de réformes dans le domaine des ressources humaines. Le coût total de la réalisation de ce projet s'est élevé à 557 935 USD et s'est réparti comme suit:

Personnel chargé de la réalisation (7 personnes)	9 285
Serveur Internet	6 800
Moteur Web (serveur Java Web)	650
Logiciel de développement Java	120 000
Système de sécurité	412 000
Sept terminaux Pentium III	8 400
Autres coûts, y compris la maintenance	800

Le portail des douanes a constitué une importante mesure de facilitation. Sur le plan pratique, il a considérablement réduit les frais de papier et fournitures de bureau pour l'administration douanière. Il a surtout développé et amélioré les interactions et le dialogue entre cette dernière et les commerçants. L'importance de ce dialogue est mise en évidence par le fait que le portail est consulté plus de 25 000 fois par jour. Aduanet a permis que la législation et les procédures douanières soient beaucoup mieux respectées en faisant davantage prendre conscience aux utilisateurs des conditions et des obligations en vigueur et en leur permettant de les respecter plus facilement. Un autre motif de satisfaction pour les utilisateurs est que l'information numérique peut être adaptée à leurs problèmes et à leurs questions spécifiques.

Source: Zavala (2001).

Politiques en matière de ressources humaines

La modification des politiques en matière de ressources humaines a constitué un élément essentiel des réformes entreprises dans les pays en développement pour remédier au problème du manque de professionnalisme qui sévissait dans les administrations douanières. C'est, semble-t-il, l'un des aspects les plus ardues mais les plus gratifiants des réformes douanières. Avant la réforme de 1991, sur les 4 000 agents que comptaient les douanes péruviennes, 2 % seulement avaient fait des études universitaires et ils étaient, pour la plupart, des assistants non salariés qui vivaient de pourboires et autres gratifications. Il n'existait pas de plans de carrière, le recrutement comme la promotion dépendant exclusivement d'une intervention politique. De ce fait, le personnel des douanes ne jouissait d'aucune crédibilité et autorité et il n'existait aucune stratégie en matière de formation susceptible de contribuer à améliorer la situation.

Deux des trois principaux volets de la première génération de réformes au Pérou ont concerné des politiques de ressources humaines visant à améliorer la moralité et les normes professionnelles de l'administration (le troisième volet concernait la modernisation et l'automatisation des procédures douanières). Les agents impliqués dans des affaires de corruption ont été licenciés sur-le-champ et le reste du personnel a été soumis à des tests de compétence afin de ne garder que les personnes qui étaient suffisamment qualifiées pour répondre aux besoins des douanes. Les salaires du personnel retenu ont été décuplés par la suite et un code uniforme de conduite a été établi pour faire connaître le nouvel état d'esprit et les nouvelles normes au sein de l'organisation. Les douanes péruviennes ont aussi adopté de nouvelles politiques de recrutement pour augmenter la proportion de diplômés de l'université et élargir la gamme des compétences dans l'administration douanière en recrutant un certain nombre de spécialistes, en milieu de carrière, dans les domaines de l'analyse économique, des statistiques, de l'audit et des technologies de l'information pour soutenir la plus grande importance accordée aux audits reposant sur les systèmes et au recours aux technologies de l'information. Une politique d'intensification de la formation a été introduite qui a soumis l'ensemble du personnel, y compris les nouvelles recrues au moment de leur embauche, à une année de formation spécifique aux douanes. Cela a permis de porter le pourcentage de cadres au sein de l'administration douanière de 2 à 55 % en 2000, le reste du personnel étant constitué de techniciens des douanes (16 %), de techniciens spécialisés (9 %) et de personnel administratif (20 %).

Bien que les premières mesures radicales prises pour doter les douanes d'une solide assise en matière de ressources humaines et garantir l'intégrité

et la compétence du personnel semblent être particulièrement importantes, elles doivent s'accompagner de mesures permettant un suivi régulier, comme des compléments de formation, des évaluations de résultats et des mécanismes d'audit interne. Au Mozambique, les performances du personnel sont évaluées tous les trimestres pendant la période de formation pratique de deux ans et, par la suite, elles sont régulièrement observées par une unité d'audit interne, qui s'intéresse plus particulièrement aux systèmes et procédures, et par une unité s'occupant des irrégularités du personnel, qui examine les cas de fraude interne et de corruption. Le système est également soutenu par un nouveau code de conduite. En Angola, l'introduction d'un système d'évaluation annuelle permet d'assurer une meilleure adéquation entre les compétences du personnel et les descriptions de poste et de bien repérer les personnes susceptibles d'occuper des postes de responsabilité.

Structure administrative

Plusieurs pays en développement ont mis l'accent sur la rationalisation et le renforcement des structures institutionnelles, en modifiant la façon dont la gestion financière et administrative était conçue jusque-là. Les gouvernements qui ont entrepris des réformes reconnaissent qu'il est important de disposer de ressources financières et matérielles suffisantes et appropriées pour créer et maintenir une administration douanière productive, utilisant des technologies de pointe, et ils ont établi l'autonomie financière et budgétaire des douanes en leur accordant une certaine flexibilité en matière de dépenses, tout en les obligeant davantage à rendre des comptes. Dans le cas du Pérou, la nouvelle législation douanière a réservé, au départ, 2 % des recettes provenant des droits de douane à la couverture des dépenses de fonctionnement des douanes. Un pourcentage supplémentaire de 1 % a ensuite été exclusivement consacré aux investissements dans les infrastructures, ce qui a permis aux douanes péruviennes de consacrer, entre les années 1991 et 2000, 109,3 milliards USD à la construction de nouveaux locaux pour de nombreux postes-frontières, la rénovation totale de la flotte automobile et l'achat de matériel informatique. Le fait que les douanes ont été rendues responsables de leur propre financement et que le niveau des ressources dont elles disposaient pour leur fonctionnement dépendait de leur efficacité dans la perception des recettes douanières a signifié que leur budget a augmenté à mesure que la perception des recettes s'est améliorée. Le pourcentage annuel de 3 % des recettes réservé au budget des douanes, qui représentait 18,7 milliards USD en 1991, donnait un montant de 72,6 milliards USD en 2000, soit une augmentation de 287 % en neuf ans (Zaconeta, 2003).

De nombreux pays ont évolué en direction de l'établissement d'une autorité intégrée chargée de la perception des recettes et opérant

indépendamment des autres administrations publiques pour améliorer la transparence et l'efficacité des douanes. Une autorité de ce type assure en général, à la fois, les services douaniers et fiscaux afin de pouvoir bénéficier des gains d'efficacité résultant de la mise en commun des dépenses administratives liées, par exemple, aux technologies de l'information, à la réalisation d'audits et à la collecte d'informations. Dans les pays où la fonction publique se heurte à un manque de ressources humaines et financières, ces autorités ont réussi à améliorer la perception des recettes pour un surcroît minime de dépenses. En Afrique, l'Ouganda, la Tanzanie, le Rwanda, la Zambie et le Malawi ont récemment restructuré leurs administrations douanières en les intégrant dans des autorités chargées de la perception des recettes. Dans l'ensemble, le détournement de recettes a diminué tandis que le montant de recettes perçues par membre du personnel a augmenté. En Tanzanie, les recettes perçues par chaque membre du personnel ont triplé après l'établissement d'une autorité unique. Ces effets positifs doivent être évalués au regard des coûts non récurrents de l'établissement de ce type d'autorité.

L'amélioration de l'efficacité aux frontières a aussi permis à ces autorités d'être plus proches des utilisateurs en supprimant des échelons administratifs et en réduisant les chevauchements d'institutions. L'opacité des cadres institutionnels pour le contrôle des frontières et le manque de clarté des missions et des responsabilités confiées aux divers organismes risquent de se traduire par une perte de temps et un gaspillage de ressources tant pour le gouvernement que pour les entreprises. Au Cambodge, une même importation agricole est soumise aux contrôles sanitaires et phytosanitaires du ministère de l'Agriculture, aux contrôles de sécurité et de lutte contre la contrebande du département de la Protection des frontières, aux contrôles de la Police économique visant à éradiquer la fraude et à aux contrôles de qualité de Camcontrol. Elle est en outre placée sous la responsabilité du « chef » des opérations frontalières établi dans l'un des 28 points de contrôle, mis en place aux frontières terrestres et fluviales du pays, qui représente le gouverneur de la province ou l'administration de la ville provinciale la plus proche.

Préciser le rôle et les responsabilités des divers organismes publics chargés de procéder aux inspections et contrôles aux frontières dont les activités se recoupent a pour effet, non seulement de réduire la charge, pour les entreprises, des prescriptions et contrôles faisant double emploi, mais aussi de diviser par deux les dépenses que ces organismes doivent supporter. Les douanes peuvent mener le jeu et coordonner les interventions des autres organismes ou même centraliser les contrôles aux frontières. Il est certes difficile d'obtenir que les divers organismes en jeu collaborent si l'impulsion nécessaire n'est pas donnée à un échelon politique supérieur.

Toutefois, étant donné que les réformes entreprises dans les pays en développement ont souvent reposé sur un cadre institutionnel peu élaboré, il a été apparemment plus facile d'y établir des guichets uniques que dans les pays développés.

Enfin, plusieurs pays ont privatisé des aspects de la gestion et des activités pratiques qui, tout en restant dans le cadre des politiques gouvernementales spécifiques, pouvaient être transférés au secteur privé, de manière à permettre aux organismes publics de se concentrer sur leurs principales tâches. La privatisation semble donner d'assez bons résultats dans le cas de l'exploitation des ports. Lorsque le gouvernement du Chili a autorisé le secteur privé à créer des entreprises de manutention pour introduire la concurrence dans les opérations de manutention et de stockage des marchandises, la productivité des dockers dans le port de Valparaiso est passée de 2 060 caisses de fruit par heure en 1978-79 à 6 500 en 1985-86. En même temps, le temps d'immobilisation des navires dans le port est tombé de 129 à 40 heures et les coûts par caisse sont descendus de 0.54 à 0.26 USD (CEPALC, 1992). Guasch et Hahn (1999) indiquent également que l'introduction de la concurrence dans les opérations effectuées dans les terminaux du port de Buenos Aires a permis de réduire de 80 % les droits appliqués tandis que l'ouverture des activités du port de Montevideo à la concurrence a permis d'améliorer la productivité de 300 % pendant l'année qui a suivi la déréglementation.

Procédures et mise en œuvre

Plusieurs pays en développement ont porté leur attention sur la mise en œuvre des dispositions applicables et les procédures liées à ces dernières. L'objectif recherché est d'accélérer le dédouanement des envois légitimes tout en ciblant avec précision les opérations irrégulières. De nouvelles stratégies de mise en œuvre et méthodes de travail privilégient un déploiement efficace des ressources limitées disponibles et des opérations ciblées, flexibles, reposant sur la gestion des risques et s'appuyant principalement sur le renseignement pour repérer la fraude et la contrebande. Les difficultés rencontrées pour obtenir des progrès durables dans ce domaine sont nombreuses. Beaucoup de procédures douanières paraissent pesantes et dépassées mais elles sont souvent bien ancrées et il n'est donc pas facile de les modifier. Au Pakistan, on s'attendait à ce que la réforme du cadre législatif opérée pour introduire des contrôles après l'importation, plus favorables aux échanges, ait des effets positifs à la fois pour les pouvoirs publics (en supprimant des avantages indus pour certains exportateurs) et les entreprises (en réduisant les coûts de transaction très élevés). Or, du fait que l'administration des douanes s'est montrée réticente à renoncer aux contrôles traditionnels sur le mouvement des marchandises

dans la crainte d'une détérioration des résultats en matière de recettes, la plupart des procédures douanières n'ont pas été modifiées et la réforme n'a donc pas produit les résultats escomptés.

Dans certains systèmes, les procédures semblent conçues pour multiplier les possibilités de négociation entre les commerçants et les agents des douanes ; elles ne permettent pas de limiter les exigences de ces derniers de manière objective, de savoir ce qui est attendu à chaque étape, ou d'exercer un recours auprès d'une instance supérieure même quand les dispositions applicables prévoient une telle démarche. Comme les agents des douanes utilisent ces occasions pour compléter de très bas salaires en inspectant chaque envoi, il n'y a pas d'incitations à adopter un système de gestion de risques, qui est déjà gênée par les insuffisances de la gestion de l'information et des données.

L'établissement de partenariats avec des entreprises et d'autres organismes publics ainsi qu'un renforcement de la coopération avec les administrations douanières étrangères pour lutter plus efficacement contre le trafic de drogue et d'autres activités commerciales frauduleuses figurent parmi les démarches les plus utiles pour améliorer l'application de la réglementation. Au Mozambique, la préparation des réformes s'est largement appuyée sur des informations fournies par les négociants, dont la participation a été assurée par une section de relations publiques établie par les responsables du projet de réformes, avec un succès considérable.

Certains des pays qui ne sont pas en mesure d'appliquer eux-mêmes la gestion des risques confient à des sociétés la réalisation des inspections avant l'expédition pour réorganiser le processus prévu pour les importations. Ces informations sont utilisées pour concentrer les inspections sur des expéditions à haut risque et pour supprimer les inspections répétées de sociétés très respectueuses de la réglementation. Toutefois, si l'utilisation de sociétés d'inspection avant l'expédition a permis de se passer d'inspections physiques systématiques, l'administration douanière reste tributaire d'un soutien externe, ce qui retarde l'acquisition de capacités propres.

Résultats chiffrés des réformes

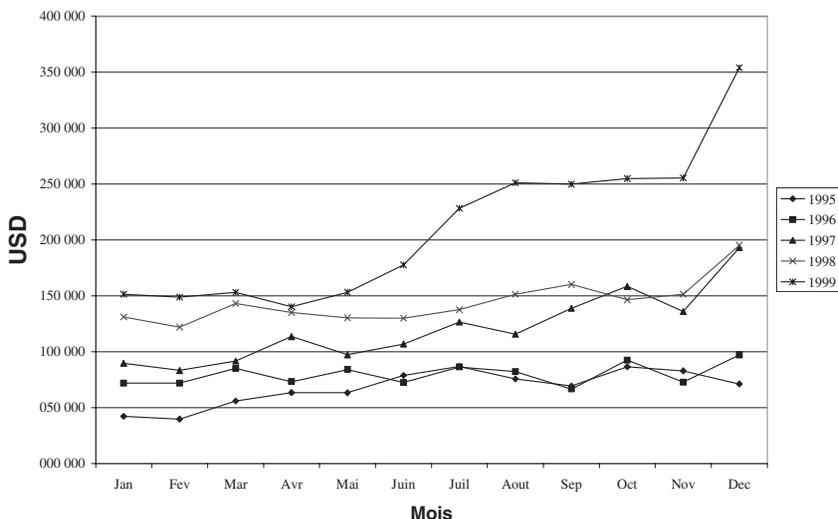
On dénombre plusieurs exemples de réussite parmi les réformes douanières entreprises dans les pays en développement même si l'on compte aussi des échecs. Pour les pays concernés, le signe le plus important et le plus tangible du succès semble être un accroissement des recettes douanières ainsi qu'une diminution des coûts de fonctionnement qui compensent assez rapidement les investissements consacrés à la modernisation des douanes. Ce type de succès se renforce généralement lui-même et permet d'introduire

de nouvelles améliorations, ce qui assure la durabilité à long terme du processus de réforme. Point également important, nombre des mesures internes destinées à améliorer l'efficacité ont de très nets effets positifs sur la facilitation des échanges. La clarification et l'unification de la législation douanière, l'adoption de contrôles fondés sur les risques et la limitation des inspections physiques ainsi que l'amélioration de la qualité du personnel douanier, pour ne citer que quelques mesures, facilitent nettement les échanges du fait que les procédures sont simplifiées et rendues plus efficaces, les délais de dédouanement réduits et les coûts de transaction excessifs supprimés. Les exemples qui suivent ne constituent qu'un bref rappel du type d'effets positifs que les réformes réussies ont eu, tant pour les gouvernements qui les ont entreprises, que pour les commerçants.

Amélioration de la perception de recettes

Le résultat le plus remarquable de la réforme au Pérou réside dans le fait qu'une réduction des droits de douane et des effectifs douaniers est allée de pair avec un accroissement considérable des recettes. Après la réforme, les recettes douanières ont augmenté de 335 %, passant de 626 millions USD à 2 726 millions entre 1990 et 2000 tandis que les effectifs ont été réduits d'environ 30 % et ramenés de 3 800 à 2 600 personnes. Cet accroissement des recettes a essentiellement tenu à une plus grande efficacité des contrôles douaniers puisque le pourcentage d'accroissement des recettes a été nettement supérieur au pourcentage d'augmentation des importations pendant cette période.

Au Mozambique, les coûts globaux du programme quinquennal de réforme ont été largement compensés par les avantages tangibles résultant de l'accroissement des recettes perçues (graphique 4.1). Pendant les deux premières années du programme, les recettes douanières ont augmenté de 38,4 % malgré une réduction sensible des taux de droits de douane et une diminution des importations de 0,2 %. Les investissements effectués pendant les premières étapes du programme ont été compensés dans un délai de 14 mois. On estime, en outre, que la plus grande efficacité de la perception des droits de douane, l'utilisation de numéros d'identification pour les importateurs, l'introduction de l'automatisation et l'amélioration de la coordination entre les divers organismes ont permis non seulement d'augmenter les revenus mais aussi de réunir des informations utiles pour améliorer la collecte des impôts intérieures.

Graphique 4.1. Évolution des recettes douanières du Mozambique

Source: Crown Agents, 2003.

Les rapports entre les coûts de la perception des recettes et les sommes obtenues, enregistrés au Mozambique, soutiennent avantageusement la comparaison avec les rapports de référence de l'OCDE (selon lesquels le coût, pour les pouvoirs publics, de la perception de 1 000 USD de recettes devrait, dans l'idéal, être compris entre 15 et 25 USD) et sont actuellement supérieurs à ceux obtenus dans de nombreux autres pays en développement. Les coûts de la perception des recettes douanières ont fluctué entre 1.86 % et 3.42 % du total des recettes perçues pendant les quatre premières années du programme de réforme (tableau 4.1). Ces chiffres donnent à penser que si les coûts des douanes ont considérablement augmenté pendant les premières étapes, très difficiles, du programme de réforme pendant lesquelles il a été procédé au recrutement et à la formation de nouveaux agents et à la mise en place de l'infrastructure de l'administration douanière, ce surcroît de dépenses a été compensé, par la suite, par une hausse du niveau général de la perception de recettes.

Tableau 4.1. Mesure de l'efficacité des douanes au Mozambique

Millions USD

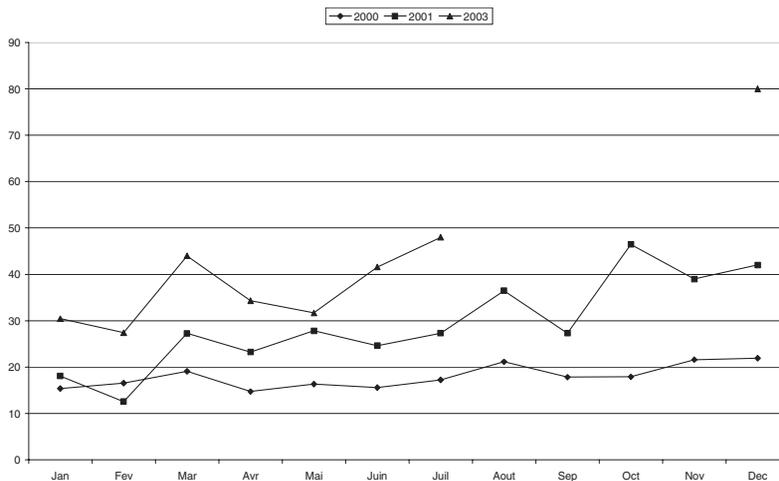
	1997	1998	1999	2000
Recettes perçues	125.5	146.0	198.3	236.4
Coûts totaux des douanes	2.33	5.00	6.14	6.4
Coût en % des recettes	1.86	3.42	3.10	2.71

Source: Crown Agents, 2003.

En Angola, les chiffres des recettes douanières en 2001 étaient supérieurs de 50 % à ceux enregistrés l'année précédente, passant d'environ 230 millions USD à 345 millions, alors que les résultats attendus pour 2002 étaient un total de recettes d'environ 500 millions USD pour un coût total de la réforme de 84 millions USD pendant ces deux années (graphique 4.2). Il ressort de ces accroissements de recettes que le coût des réformes sera en fait épongé pendant la durée du processus de réforme.

Graphique 4.2. Évolution des recettes douanières en Angola

Recettes mensuelles, 2000-02



Source: Crown Agents, 2003.

Réduction des délais de dédouanement

Au Pérou, le catalogage et le repérage électroniques des envois à hauts et faibles risques ont permis aux agents de réduire les taux d'inspection

physique d'un niveau de 70 à 100 % à un maximum de 15 % et de ramener les délais moyens de dédouanement dans une fourchette comprise entre deux heures et deux jours. Au Taïpei chinois, les nouveaux systèmes mis en place pour les frets aérien et maritime ont réduit les délais moyens nécessaires au dédouanement du fret aérien et du fret maritime à seulement 21 minutes et 2 heures, 35 minutes, respectivement. Au Costa Rica, le programme de facilitation des échanges a permis de ramener le délai moyen de dédouanement des marchandises de six jours en 1994 à douze minutes en 2001, un délai de 115 minutes étant nécessaire pour les marchandises faisant l'objet d'une inspection physique.

Dans le port de Chittagong au Bangladesh, environ 40 % des déclarations en douane sont maintenant traitées dans un délai maximum de deux jours ouvrables. En 2001, le nombre moyen de déclarations en douane traitées dans ce délai augmentait de 25 % par mois. Le nombre de déclarations en douane traitées dans un délai supérieur à sept jours, généralement parce qu'un complément d'enquête devait être effectué par les douanes, a alors été ramené d'environ 26 à 21 % (Mobarak Ali Molla, 2001). Au Maputo, 80 % des importations effectuées par la route et 62 % de celles empruntant la voie maritime sont dédouanées par l'administration douanière dans les 24 heures qui suivent la présentation de documents correctement établis, soit 40 fois plus vite qu'avant la réforme, ce qui fait du Maputo l'un des terminaux les plus efficaces d'Afrique.

Réduction des coûts de transaction

Au Chili, le coût de l'automatisation des douanes d'environ 5 millions USD, couvert aux deux tiers par le secteur privé qui avait participé aux discussions et à la planification qui ont accompagné le processus de réforme, a été rapidement compensé par l'économie réalisée par les entreprises, estimée à plus de 1 million USD par mois. Le système a aussi permis de ramener de 14 à 2 % le pourcentage d'erreurs dans la saisie des données (OMC, 2000).

Des études suggèrent que le système TradeNet de Singapour a réduit d'au moins 20 % les frais de traitement des documents commerciaux grâce au remplacement de plus de 20 formulaires imprimés par un seul formulaire en ligne ainsi qu'aux gains de temps réalisés et au meilleur déploiement du personnel qui en ont résulté (voir l'encadré 5.5 au chapitre 5). L'accélération de la rotation a permis de mieux organiser les envois et les activités de production en général.

La facilitation des échanges comme instrument du développement

L'expérience des pays en développement examinée ici permet de tirer un certain nombre de conclusions sur les programmes d'action que les gouvernements adoptent pour essayer de réorganiser leur administration douanière, ainsi que sur les meilleures façons de mettre en œuvre ces réformes.

L'accroissement des recettes constitue souvent une plus forte incitation à entreprendre des réformes que la facilitation des échanges. La plupart des changements apportés aux procédures douanières et plus généralement appliqués aux frontières des pays en développement sont principalement motivés par la nécessité d'augmenter les recettes publiques. L'importance d'une perception efficace des recettes est renforcée par les réductions tarifaires successives des dernières années. Bien qu'il apparaisse de plus en plus que la facilitation des échanges a des effets positifs notables sur l'ensemble de l'économie, elle semble toujours considérée comme un luxe par plusieurs pays pauvres. Dans certains cas, les objectifs de la facilitation sont jugés incompatibles avec ceux des pouvoirs publics. Le cas du Pakistan fait ressortir les tensions possibles entre la nécessité, pour un gouvernement, de protéger ses recettes et le désir des commerçants d'être libérés de réglementations et d'interférences superflues. La réticence observée au sein des administrations douanières à renoncer aux contrôles traditionnellement exercés sur le mouvement des marchandises pour effectuer plutôt des contrôles a posteriori, plus favorables aux échanges, s'explique par la crainte d'une détérioration des résultats sur le plan des recettes.

Mais une réforme réussie se traduit rapidement par des améliorations qui facilitent grandement les échanges. Beaucoup de mesures permettant d'améliorer l'efficacité facilitent très nettement les échanges. La clarification et l'unification de la législation douanière, l'adoption de contrôles fondés sur les risques, la limitation des inspections physiques ou l'amélioration de la qualité du personnel douanier contribuent à simplifier les procédures, réduire les délais de dédouanement et supprimer les coûts de transaction excessifs.

Il ressort des succès comme des échecs observés que la conception des programmes de réforme douanière doit être étroitement adaptée aux circonstances et aux besoins particuliers de chaque pays pour assurer l'appropriation locale et, en fin de compte, la durabilité des mesures. Il faut veiller à impliquer suffisamment tant l'administration douanière que les commerçants dans la conception des réformes et les sensibiliser aux effets positifs à plus long terme des mesures planifiées.

Une approche globale de la réforme douanière peut produire des résultats plus durables sur le plan de la facilitation des échanges qu'une approche fragmentaire. Il ressort des programmes de modernisation décrits dans ce chapitre qu'un vaste programme de modernisation progressive des douanes a des chances de permettre la facilitation des échanges dans la foulée du processus global de réforme. Bien que l'accroissement des recettes puisse être le principal aiguillon des réformes, les exigences des pouvoirs publics et les besoins des commerçants ne sont pas nécessairement incompatibles. L'option consistant à offrir une aide fragmentée pour satisfaire à des normes internationales spécifiques concernant les échanges, dans le domaine, par exemple, de l'évaluation en douane, au lieu d'entreprendre de vastes réformes, risque de produire de moins bons résultats du fait notamment que ce type d'initiatives ne tient pas nécessairement compte de l'aptitude de l'administration douanière à gérer le changement.

Références

- Banque mondiale (2000), « Trade Facilitation in the Caucasus », octobre.
- Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce (2001), « Madagascar – Increasing Integration into World Markets as a Poverty Reduction Strategy », 16 novembre.
- Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce (2001), « Cambodia Integration and Competitiveness Study », 26 novembre.
- Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce (2001), « Mauritania, Diagnostic Trade Integration Study - A Poverty Focused Trade Strategy », 10 décembre.
- de Castro, Carlos F. (1996), « Trade and Transport Facilitation, Review of Current Issues and Operational Experience », SSATP Working Paper n°27, juin, Banque mondiale and CNUCED.
- Cox, Benita et Sherine Ghoneim (2000), « Electronic Data Interchange, Trade Facilitation and Customs Reform », in B. Hoekman et H. Kheir-El-Din (dir. publ.), Trade Policy Development in the Middle East and North Africa, Mediterranean Development Forum, février.
- Crown Agents (2003), « Review of Crown Agents' Experiences in the Field of Customs Reform », Rapport établi pour l'OCDE, février.
- Draper, Charles (2001), « Reforming Customs Administration: the Unlikely Case of Bangladesh », Banque mondiale, Washington, DC.
- Finger, Michael J. et Philip Schuler (1999), Implementation of Uruguay Round Commitments: the Development Challenge, Banque mondiale, septembre.
- Fondation Asie Pacifique du Canada (2000), « Survey on Customs, Standards, and Business Mobility in the APEC Region », rapport de la Fondation Asie Pacifique du Canada destiné au Conseil consultatif des gens d'affaires de l'APEC (ABAC), juillet.

- Guasch, J. Luis et Robert W. Hahn (1999), « The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries », *The World Bank Research Observer*, vol.14, n°1, février.
- Mobarak Ali Molla (2001), « Technical Assistance and Capacity Building for Trade Facilitation : The Experiences of Bangladesh », Atelier de l'OMC sur l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation des échanges, 10-11 mai.
- OCDE (2001), « Avantages pour les entreprises de la facilitation des échanges », TD/TC/WP(2001)21/FINAL, OCDE, Paris.
- OMC : Organisation mondiale de commerce, Conseil du commerce des marchandises (2000), « Expérience du Chili en matière de modernisation de l'administration douanière grâce à l'utilisation de la technologie de l'information », G/C/W/239, 31 octobre.
- OMD : Organisation mondiale des douanes (s.d.), « Survey of Customs Reform and Modernization Trends and Best Practices », consultable sur www.wcoomd.org/ie/en/topics_issues/customsmmodernizationintegrity/survey_e.htm.
- Rey de Marulanda, Nohra (1999), « Customs Reform in Latin America and the Caribbean in the Context of a Globalizing International Economy », Fifth Americas Business Forum, Toronto, 1-3 novembre.
- Zaconeta, Sabino (2003), « Proceso de Reforma de la Aduana del Peru 1990-2000 », projet communiqué par les douanes péruviennes, février.
- Zavala, Gloria (2001), « Portal de Aduanas – Aduanet – Via de Acceso a la Aduana Digital », Lima, pour le programme d'échange portant sur les meilleures pratiques des administrations douanières de l'Asie de l'est, de l'Amérique latine et des Caraïbes, consultable sur le site www.iadb.org/int/customsjpn.htm.

Chapitre 5

Le rôle de l'automatisation dans la facilitation des échanges

Tadashi Yasui et Michael Engman

Ce chapitre analyse l'automatisation des systèmes douaniers, l'un des outils les plus efficaces pour accroître l'efficacité des douanes. Il s'intéresse notamment aux avantages et aux coûts de mise en œuvre de l'automatisation. Son objectif est de contribuer aux discussions menées au sein du Groupe de négociation de l'OMC sur la facilitation des échanges. Des estimations de coûts réalisées à l'occasion de projets de crédits relatifs aux douanes montrent que les coûts afférents à la mise en œuvre, au maintien et à l'exploitation de systèmes douaniers automatisés sont substantiels. Toutefois, la très grande majorité des pays membres de l'OMC a déjà mis en place de tels systèmes et l'expérience passée montre que, à terme, les retombées financières dépassent très souvent les coûts. Parmi les enseignements tirés du déploiement réussi de systèmes douaniers automatisés, deux en particulier méritent qu'on s'y attarde. Premièrement, l'automatisation ne doit pas être considérée comme une panacée pour la facilitation des échanges ; et deuxièmement, l'engagement et la viabilité financière sont des conditions préalables à la réussite de la modernisation des douanes impliquant l'automatisation.

Également, document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale no 22

Introduction

Les problèmes liés à l'automatisation des systèmes douaniers et à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les procédures commerciales font l'objet d'une attention considérable dans les discussions de l'OMC sur la facilitation des échanges. Plusieurs pays en développement ont soulevé la question de leur manque de capacité pour mettre en œuvre de nouvelles disciplines potentielles de l'OMC sur la facilitation des échanges. Même en l'absence d'une compréhension parfaite de la nature et de l'importance des coûts entraînés par la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges, on suppose généralement qu'une partie substantielle de ces coûts est imputable à l'automatisation. En effet, l'automatisation génère des frais élevés de mise en œuvre, d'exploitation et de maintenance, mais l'analyse qui suit montre que la grande majorité des pays en développement possède déjà des systèmes douaniers automatisés dans leurs principaux ports et aéroports. De nouvelles disciplines potentielles sur la facilitation des échanges sont actuellement débattues au sein du Groupe de négociation de l'OMC sur la facilitation des échanges (NGTF) et un accord reste à trouver. Ce chapitre n'examine pas la possibilité d'associer les mesures de facilitation des échanges à l'automatisation, mais étudie le rôle de l'automatisation dans la facilitation des échanges. Des progrès significatifs peuvent également être accomplis par d'autres moyens (voir l'encadré 5.1).

L'automatisation n'est pas imposée par les règles multilatérales existantes sur la facilitation des échanges visées par les articles V, VIII et X du GATT, qui ont été instaurées il y a plus de cinquante ans. Néanmoins, des recommandations ou des indications non contraignantes sont très fréquentes au niveau multilatéral (ONU, 2001)¹. Dans les discussions sur la facilitation des échanges qui se sont déroulées au sein du Conseil du commerce de marchandises (CCM) de l'OMC qui ont précédé la conférence ministérielle de Cancun, certains participants ont indiqué que la plupart des mesures de facilitation des échanges pouvaient être déployées sans automatisation. D'autres ont affirmé que l'automatisation était un facteur décisif pour garantir la réussite des mesures de facilitation des échanges,

-
1. Bien que la version révisée de la Convention de Kyoto de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) (anciennement appelée Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers) reconnaisse l'importance pour la facilitation des échanges d'optimiser l'utilisation de systèmes automatisés, elle n'impose aucune obligation de proposer ou d'accepter la saisie de données informatisées (CE, 2003a).

compte tenu de son effet significatif sur l'amélioration de l'efficacité des procédures aux frontières.

Un consensus général se dégage pour reconnaître que l'automatisation peut servir efficacement à la fois les intérêts publics et privés. Elle peut faciliter le commerce tout en contribuant à atteindre les objectifs liés au maintien de la sécurité nationale et sociale. Des flux commerciaux harmonieux sont essentiels pour de nombreux pays qui sont dépendants de livraisons juste à temps et de la chaîne d'approvisionnement mondiale. Des services aux frontières, des délais de dédouanement et des coûts des transactions commerciales prévisibles sont des facteurs importants lorsque les entreprises décident d'investir ou de commercer dans un pays (voir le chapitre 3). Dans le secteur public, les ressources humaines limitées et la croissance rapide des volumes d'échanges ont fait prendre conscience du rôle essentiel joué par l'automatisation pour atteindre les objectifs budgétaires, sanitaires, environnementaux et sociaux. Les craintes en matière de sécurité nationale liées au transport international de fret suscitées par les attentats du 11 septembre 2001 ont également favorisé le recours à l'automatisation et aux TIC aux frontières. L'automatisation sert d'autres objectifs que la facilitation des mouvements de personnes et de biens : elle peut également contribuer à lutter contre la contrebande et la corruption, à accroître la productivité des opérations douanières et à améliorer les méthodes d'évaluation qui se traduisent à terme par un accroissement des recettes publiques.

Il serait faux de croire *a priori* que tous les membres de l'OMC auraient à automatiser leurs procédures aux frontières aux termes des nouvelles disciplines de l'OMC sur la facilitation des échanges. On ne sait pas encore exactement si de nouvelles obligations seront promulguées dans ce domaine et quelle forme elles prendront. Il est peut-être trop tôt pour se pencher sur le manque de capacités. L'automatisation n'est pas une condition préalable aux initiatives de facilitation des échanges, mais eu égard à son impact potentiel considérable, il est impératif de s'y intéresser lorsqu'on examine le coût de la facilitation des échanges. De même, toute évaluation du rôle de l'automatisation dans la facilitation des échanges doit tenir compte des avantages qu'elle procure. Ce chapitre a pour objectif de fournir des informations générales sur les aspects relatifs à l'automatisation qui pourraient être traités dans les disciplines potentielles de l'OMC sur la facilitation des échanges et de contribuer aux discussions au sein du NGTF de l'OMC.

Encadré 5.1. La facilitation des échanges sans automatisation

L'automatisation est un outil puissant de facilitation des échanges, mais ce n'est pas un objectif en soi. Elle n'est judicieuse qu'à condition de faire office d'instrument pour soutenir la mise en œuvre de pratiques modernes de gestion douanière. De nombreuses mesures de facilitation des échanges ne nécessitent pas d'être automatisées et certaines d'entre elles sont d'ores et déjà incluses dans le cadre actuel du GATT. Toutefois, certaines dispositions sont mal appliquées dans de nombreux pays, et une observation plus rigoureuse des règles et des directives existantes faciliterait considérablement les échanges.

La publication d'informations sur les réglementations commerciales et l'accès aisé à ces informations seraient très utiles aux négociants, en particulier aux petites et moyennes entreprises (PME). Cela pourrait inclure l'établissement de guichets uniques qui fourniraient des informations sur les réglementations commerciales et communiqueraient les nouvelles réglementations en temps voulu. Selon l'article VIII du GATT, les redevances et impositions concernant le traitement administratif des marchandises importées doivent être limitées à la valeur approximative des services rendus. De nombreux pays continuent de facturer des droits *ad valorem* élevés et non plafonnés pour différents processus et services (OCDE, 2006, chapitre 4). Une définition plus stricte des modalités de calcul de ces droits et de ce qui constitue un « service douanier » valide contribuerait à réduire les coûts des transactions commerciales.

Les formalités commerciales peuvent se dérouler dans le cadre de guichets uniques qu'il n'est pas forcément nécessaire d'automatiser. Les initiatives manuelles sont moins ambitieuses mais n'en sont pas moins bénéfiques aux pouvoirs publics comme aux négociants. Le Costa Rica a mis en place un système de guichet unique manuel en 1994 afin de simplifier et d'accélérer les procédures administratives à l'importation et à l'exportation. Les principes de gestion des risques peuvent également être appliqués par toutes les administrations douanières. La gestion des risques implique que l'administration douanière comprenne clairement la nature des risques existants et élabore des méthodes pratiques pour les atténuer, mais l'automatisation n'est pas une condition préalable (Widdowson, 2005).

Le ministère néerlandais du Commerce et de l'Industrie a récemment réalisé une enquête auprès d'entreprises néerlandaises afin de déterminer le type de mesures de facilitation des échanges qui auraient un impact direct sur leurs activités quotidiennes. Trois des réponses les plus fréquentes avaient trait à des mesures qui ne nécessitent pas d'automatisation. Premièrement, un point d'information central accroîtrait la transparence et la visibilité. Deuxièmement, la reconnaissance mutuelle des certificats d'inspection faciliterait grandement les échanges, notamment la suppression des doubles procédures d'inspection sanitaires et phytosanitaires (SPS). Troisièmement, le fardeau administratif pesant sur les négociants (et sur les autorités douanières) serait allégé si les autorités douanières exigeaient moins de documents non standard.

On examine d'abord les analyses des coûts et des avantages que l'on trouve dans les publications existantes. Les deux sections suivantes portent respectivement sur des questions pertinentes pour réduire les coûts et optimiser les avantages de l'automatisation : les enseignements que l'on peut tirer de projets de crédits relatifs aux douanes, et les nouvelles tendances qui émergent des initiatives en cours et des mesures de facilitation des échanges introduites récemment dans une sélection de pays. Une brève conclusion clôt le chapitre.

Analyse des coûts et des avantages

Les données comparables fiables entre les pays qui permettraient d'évaluer plus en détail les coûts et les avantages de l'automatisation des systèmes douaniers font malheureusement défaut. Cette section examine les expériences nationales de facilitation des échanges et souligne les avantages générés par les efforts de facilitation des échanges.

Coûts

L'automatisation des systèmes douaniers engendre des coûts pour les entreprises comme pour les autorités douanières. Rares sont les études qui ont tenté d'estimer ces coûts, compte tenu de la complexité de la tâche (Finger, 2000) bien que des travaux récents de l'OCDE aient présenté l'expérience de plusieurs pays dans ce domaine (voir le chapitre 4). Cette section utilise principalement des données issues de projets de crédits relatifs aux douanes et des projets de l'OCDE consacrés aux coûts des mesures de facilitation des échanges. Le but de l'automatisation étant principalement la modernisation des procédures douanières et la facilitation des échanges n'étant qu'un des objectifs, le coût de l'automatisation ne doit pas être entièrement imputé aux initiatives de facilitation des échanges.

Les données disponibles étant plus nombreuses, on s'attache à apprécier les coûts des procédures douanières. Les défis posés par l'estimation des coûts de l'automatisation des procédures douanières incluent :

- Les coûts sont très variables selon l'état initial des procédures aux frontières, de la nature et de l'ampleur souhaitées de l'automatisation. La situation spécifique de chaque pays est déterminante.
- La mise en œuvre de l'automatisation présuppose l'existence de technologies, d'infrastructures et de ressources humaines adéquates, ainsi que d'autres conditions. A titre d'exemple, elle ne pourrait pas bien fonctionner sans un approvisionnement stable en électricité, des moyens de communication ou des ressources humaines suffisantes pour accomplir le travail quotidien d'exploitation, de gestion et de

maintenance (voir l'encadré 5.2). Les frontières entre les coûts sont donc assez floues.

- Sans lois reconnaissant leur valeur juridique, les documents électroniques doivent toujours être accompagnés de documents imprimés. A cet égard, il convient de mettre en place un cadre juridique adapté régissant par exemple les signatures numériques. Les coûts de révision des textes législatifs et réglementaires peuvent être inclus, mais il est souvent difficile de les estimer².
- Des coûts supplémentaires peuvent être générés par les changements de procédure et d'organisation au sein des entreprises et des autorités douanières (Finger, 2003).

L'automatisation est considérée comme un volet essentiel de la plupart des projets de crédits relatifs aux douanes et est intégrée dans plus de 90 % (24 sur 27) des projets d'assistance technique ayant une dimension douanière financés par la Banque mondiale entre 1994 et 2002 (Banque mondiale, 2005). De même, SYDONIA (Système informatisé des statistiques douanières), conçu et administré par la CNUCED, était déployé dans plus de 80 pays en développement en 2005³. Selon les examens des politiques commerciales de l'OMC (2000-2005), la plupart des pays membres de l'Organisation, y compris les moins développés, ont instauré des systèmes d'automatisation des douanes, même si le degré de développement et de couverture de ces systèmes varie (voir l'encadré 5.3 pour une discussion sur le choix des systèmes automatisés).

L'automatisation implique généralement des coûts substantiels, qui s'élèvent parfois à plus des deux tiers du coût total d'un projet de crédit relatif aux douanes. Par exemple, le budget sur six ans alloué au projet de développement des douanes russes (2003-09) a été estimé à près de 190 millions USD, dont 133 millions sont consacrés à l'automatisation (Banque mondiale, 2003). Le coût de l'automatisation représentait 40 % du total des fonds affectés aux projets de réforme des douanes en Tanzanie et 60 % en Europe centrale et de l'Est (Finger *et al.*, 1999). Le coût estimé de l'automatisation des douanes peut être lourd pour les pouvoirs publics, notamment dans les pays les moins développés. Il est toutefois possible de le réduire considérablement, car l'utilisation d'Internet a supprimé la nécessité d'acquérir un matériel coûteux (Banque mondiale, 2000).

-
2. Même si des copies papier doivent être soumises dans un second temps, le dédouanement automatisé préalablement à l'arrivée des marchandises réduit considérablement les délais.
 3. Voir www.asycuda.org.

Encadré 5.2. Contraintes à la mise en œuvre de systèmes automatisés

Bien que l'automatisation et l'informatisation puissent accroître l'efficacité d'opérations bien gérées, elles ne constituent pas une solution miracle aux problèmes existants. L'automatisation des procédures douanières doit s'inscrire dans un projet de modernisation d'ensemble si l'on veut éviter qu'elle n'aggrave les situations dans lesquelles l'introduction hasardeuse de systèmes informatiques n'a fait qu'exacerber des problèmes existants.

Le déploiement réussi de l'automatisation dépend du soin apporté à la planification, à la préparation et à l'ordonnancement d'une série d'activités, comprenant la formation des opérateurs, l'acquisition du matériel et la conception/l'achat de logiciels propriétaires ou de progiciels. Les systèmes informatisés sont également tributaires d'un approvisionnement électrique fiable, de réseaux de télécommunication performants, de fournisseurs de matériel informatique compétents et de services de maintenance locaux.

Dans les projets d'automatisation, il est impératif de réfléchir aux procédures. Premièrement, ces projets sont étroitement dépendants d'un engagement politique à long terme, à tous les échelons, car ils peuvent exiger des ressources et du temps et susciter des oppositions. Deuxièmement, s'attacher au préalable à ajuster, simplifier et réviser les grilles tarifaires et la législation douanière facilite l'administration après la réforme et supprime de nombreux problèmes potentiels. Une nouvelle législation peut également être requise pour autoriser les signatures électroniques et adopter les techniques de cryptage comme pour garantir la sécurité des données. Troisièmement, l'automatisation doit être précédée de la standardisation, de la consolidation, de la modernisation et de la simplification de tout le système manuel et de ses procédures, ce qui implique la simplification et la rationalisation des procédures et de la documentation douanières, l'élaboration d'un système d'autoévaluation, ainsi que la planification et la préparation du déploiement.

Enfin, les systèmes automatisés doivent pouvoir se connecter à plusieurs sources externes, et les questions afférentes aux normes relatives à l'échange de données commerciales, aux normes de télécommunication, aux dispositifs de sécurité, etc., doivent être traitées et réglées avec les partenaires commerciaux, y compris les importateurs, exportateurs, banques, autorités portuaires et aéroportuaires, expéditeurs, courtiers et transporteurs. En outre, l'introduction potentielle de systèmes de guichets uniques pose une kyrielle de problèmes concernant la communication et la coopération institutionnelle entre les pouvoirs publics.

Source : D'après De Wulf et McLinden (2005) et Corfmat et Castro (2003).

Selon la CNUCED (2002a), le coût est normalement inférieur à 2 millions USD pour le système SYDONIA mais peut atteindre

20 millions USD si un pays conçoit un système original. Dans la pratique, l'introduction du système SYDONIA a nécessité un financement externe d'environ 9 millions USD en Bolivie (Gutierrez, 2001) et de 5.5 millions USD en Jamaïque (Grant, 2001). En Turquie, le coût total de mise en place du système SOFI s'est élevé à 32 millions USD (Banque mondiale, 2005). Une étude mandatée par les Douanes japonaises (CTB, 2001a) évaluait le coût de l'établissement du système douanier automatisé original en Corée à environ 24 millions USD entre 1992 et 1997. Un quart de ce total était lié au développement et à la gestion du programme, et le reste était consacré à l'acquisition du matériel. Les Douanes royales thaïlandaises ont investi 1 milliard de THB entre 1997 et 2000 pour installer un système informatique dans leurs bureaux centraux et 400 millions de THB supplémentaires sont prévus pour la période 2004-06 pour effectuer la migration vers un système ouvert basé sur Internet et accessible depuis tous les bureaux des Douanes⁴.

Le Sénégal a élaboré un système de gestion des opérations douanières (Trade X) entre 1986 et 1990. Le coût de mise à niveau de ce système en une version basée sur Internet en 2000-02 était de 3 millions d'EUR. La moitié de cette somme était consacrée aux investissements dans les équipements informatiques. Dix professionnels sont actuellement employés pour assurer la maintenance, la mise à jour et l'exploitation du système, et la facture annuelle de cette équipe s'élève à 600 000 EUR. Un projet plus récent sur trois ans visant à mettre en place un système de guichet unique (Orbus) coûte 610 000 EUR et ce système s'appuie sur l'infrastructure informatique fournie par Trade X et installée au siège des Douanes. 18 professionnels exploitent ce système à guichet unique pour un coût annuel évalué à 600 000 EUR. Ce montant doit être mis en parallèle avec les 800 000 EUR collectés sous forme de redevances de service annuelles. Le site Internet des Douanes sénégalaises a été créé en six mois pour une facture de 15 000 EUR⁵.

Les systèmes automatisés induisent des coûts substantiels d'exploitation, de maintenance et de mise à niveau. La mise à niveau du logiciel SYDONIA exigerait au moins 2 millions USD (Nathan Associates Inc., 2002). Les frais d'exploitation et de mise à jour peuvent être compensés par les redevances d'utilisation ou financés par les pouvoirs publics. En Haïti, le passage de SYDONIA à SYDONIA ++ aux principaux bureaux des Douanes coûte 1.43 million USD. A Singapour, les dépenses d'exploitation sont couvertes par les redevances d'utilisation, tandis que les coûts de mise à jour sont pris

4. Informations fournies par les autorités thaïlandaises.

5. Informations fournies par les autorités sénégalaises.

en charge par l'État. Le Taïpei chinois mis à niveau son système de dédouanement du fret aérien en 2000 pour un coût de 5 millions USD, et celui pour le fret maritime en 2004 pour un coût d'environ 6.5 million USD (CCM de l'OMC, 2002). Aux Philippines, le passage de la plate-forme DOS à Windows pour le système automatisé a alourdi de 40 % les coûts du projet de modernisation, soit 27 millions USD au total. Les fonds ont servi pour l'essentiel à acquérir du matériel et des logiciels (Bhatnagar, 2001).

Encadré 5.3. Systèmes standard ou systèmes automatisés développés en interne ?

Le Fonds monétaire international (FMI, 2003) estime qu'acquérir un progiciel existant du type SYDONIA++, MicroClear, SOFI, TATIS ou TIMS est moins onéreux que de développer un logiciel original. Hormis l'aspect financier, cette option présente des avantages et des inconvénients. La Banque mondiale (2005) pense que les systèmes standard intègrent les technologies les plus avancées et garantissent que les fonctions des différents modules sont stables et robustes. Les systèmes élaborés en interne sont généralement plus onéreux et souvent moins bien conçus que ceux du marché. Les autres avantages des systèmes standard sont leur degré de diffusion, l'existence d'une expertise externe et l'utilisation de normes internationales.

Toutefois, ils présentent également certains inconvénients, notamment la rigidité et les difficultés de modification ou de mise à niveau qui peuvent être de sérieuses pierres d'achoppement. Les systèmes standard peuvent être vendus à des prix compétitifs, voire même gratuits, mais ils induisent des coûts à long terme incontournables qui les rendent beaucoup moins attractifs. En s'en remettant à une expertise externe, les pays dépendent de l'offre future de services. Les prestataires externes n'ont pas toujours les capacités pour fournir des services en temps voulu ou peuvent faire faillite. Les administrations douanières peuvent donc être amenées à choisir d'élaborer une expertise informatique locale afin de réduire progressivement le degré de dépendance à l'égard de prestataires externes.

Avantages

L'expérience de plusieurs pays montre que l'automatisation des douanes profite à la fois aux négociants et aux pouvoirs publics. Il est plus difficile de déterminer dans quelle mesure ces avantages résultent de l'introduction de l'automatisation. Une mise en œuvre efficace de procédures douanières modernes (gestion des risques, traitement des données préalablement à l'arrivée des marchandises et audit postérieur au dédouanement, etc.), l'application uniforme des lois et règlements nationaux ainsi que la

production et l'analyse de données douanières augmentent l'efficacité des procédures douanières, par exemple par la réduction des coûts directs et des délais. Elles fournissent également un mécanisme efficace de lutte contre la corruption grâce à la réduction du nombre de rencontres directes entre les responsables douaniers et les négociants. Plusieurs pays ont également indiqué que l'automatisation contribuait à accroître la productivité des douanes et à lutter contre la fraude, la contrebande et les problèmes d'évaluation (voir le chapitre 3).

Certains pays ont procédé à des évaluations quantitatives des avantages globaux, surtout au plan des délais de dédouanement. Selon les examens des politiques commerciales de l'OMC (2000-01-2005-06), les systèmes électroniques accélèrent le dédouanement à condition de disposer de tous les documents requis. Le tableau 5.1 montre que la grande majorité des membres de l'OMC a déjà mis en place un système automatisé. Tous les membres de l'OCDE et tous les pays de l'UE non membres de l'OMC disposent de systèmes douaniers automatisés, tandis que 83 % des pays non membres de l'OCDE avaient déployé de tels systèmes au moment de la publication des EPC de l'OMC⁶. Les systèmes SYDONIA et SYDONIA++ de la CNUCED sont installés dans 62 sur 110 des pays en développement et les moins développés déclarants. Dans certains de ces pays, l'automatisation concerne uniquement les principaux ports et aéroports, mais le tableau indique que l'essentiel des mouvements transfrontaliers de marchandises – entre 75 et 100 % de la valeur des importations – est couvert. Plusieurs pays en développement et les moins développés ont plus d'une décennie d'expérience du système SYDONIA.

-
6. L'Examen de la politique commerciale des CE mené par l'OMC stipule :
 « L'application uniforme des procédures douanières communes par les États membres des CE constitue un défi car il n'est pas partout possible d'accéder par voie électronique aux services des douanes..., les interfaces permettant l'interopérabilité des systèmes sont limitées et les autorités douanières nationales interprètent différemment la législation douanière communautaire... ». Il ajoute que « Les CE tentent de les résoudre [ces problèmes] dans le cadre du programme "Douanes 2007"... [qui] vise à permettre aux administrations douanières des États membres de communiquer entre elles de manière à exercer leurs fonctions aussi efficacement que s'il s'agissait d'une seule et même administration ; à améliorer la facilitation des échanges...».

Tableau 5.1. Automatisation des douanes et délai de dédouanement des importations des pays membres de l'OMC

Pays	Année*	Automatisation	Système**	Couverture de l'automatisation	Temps de dédouanement (h)***	IAE
Membres de l'OCDE						
Australie	2002	√		98%	...	
Canada	2003	√		...	...
CE	2004	√		...	...
Islande	2000	√		95%	quelque minutes	
Japon	2005	√		...	0.6-4.3	
Corée	2004	√		75%	1.3	
Mexique	2002	√		...	< 3	
Nouv.-Zélande	2003	√		100%	0.2	
Norvège	2004	√		...	0.05-0.08	
Suisse	2004	√		90%	...	
Turquie	2003	√		100%	< 24	
États-Unis	2004	√		96%	...	
Non-membres de l'OCDE						
Albanie	...	√	SYDONIA ++			
Angola	...					
Antigua & Barbuda	2001	√	SYDONIA	...	24-72	
Argentine	...	√				
Arménie	...	√	SYDONIA			
Bahrein	2000	...		...	...
Bangladesh	2000	√	SYDONIA ++	...	48-72	√
Barbade	2002	√	SYDONIA ++	...	...	...
Belize	2004	√	SYDONIA	...	< 72	
Bénin	2004	√	SYDONIA ++	...	< 24	√
Bolivie	...	√	SYDONIA ++			
Botswana	2003	√	SYDONIA	...	0.17-0.75	
Bésil	2004	√		...	30-40	
Brunei	2001	...		...	...
Bulgarie	2003	√		...	...
Burkina Faso	2004	√	SYDONIA ++	98%	48	√
Burundi	2003	√	SYDONIA	...	48-72	√
Cambodge	...	√				
Cameroun	2001	...		...		√
Rép. centrafricaine	...	√	SYDONIA			
Tchad	...	√	SYDONIA ++			
Chili	2003	√		100%	< 24	
Chine	...	√				
Colombie	...	√	SYDONIA			
Congo	...	√	SYDONIA ++			
Costa Rica	2001	√		...	1	...
Côte d'Ivoire	...	√	SYDONIA			
Croatie	...					
Cuba	...	√	SYDONIA			
Rép. dem Congo	...	√	SYDONIA			

Pays	Année*	Automatisation	Système**	Couverture de l'automatisation	Temps de dédouanement (h)***	IAE
Djibouti	...					
Dominique	...	√	SYDONIA			
Dominican Rep.	2002	√		...	48	
Équateur	...					
Égypte	...					
Salvador	2003	√	SYDONIA ++	...	< 24	...
Fidji	...	√	SYDONIA ++			
Macédoine	...	√	SYDONIA ++			
Gabon	2001	√	SYDONIA ++	...	...
Gambie	2004	√	SYDONIA	...	3-4	
Géorgie	...	√	SYDONIA ++			
Ghana	2001	√	SYDONIA	...	24-48	
Grenade	2001	√	SYDONIA	...	< 48	
Guatemala	2002	√	SYDONIA	...	4-24	
Guinée	...	√	SYDONIA			
Guinée-Bissau	...	√	SYDONIA			
Guyane	2003	√	SYDONIA	...	< 168	
Haïti	2003	√	SYDONIA ++	...	24-48	√
Honduras	2003	√	SYDONIA ++	98%	24-72	
HongKong, Chine	2002	√		100%	...	
Inde	2002	√		75%	...	
Indonésie	2003	√		...	...
Israël	...					
Jamaïque	2005	√		...	< 24	
Jordanie	...	√	SYDONIA ++			
Kenya	2000	√		...	< 48	√
Kuwait	...					
Rép. Kirghize	...					
Lesotho	2003			...	48-72	...
Macao, Chine	2001	√		...	0.33	
Madagascar	2001	√	SYDONIA	...	...
Malawi	2002	√	SYDONIA ++	...	48-72	√
Malaysie	2001	√		...	3-48	
Maldives	2003	√	SYDONIA ++	...	< 2	
Mali	2004	√	SYDONIA	95%	2-6	√
Mauritanie	2002	√	SYDONIA ++	...	48	√
Maurice	2001	√		...	0.08-1	
Moldavie	...	√	SYDONIA			
Mongolie	2005	√	SYDONIA	65%	...	
Maroc	2003	√		100%	0.87	
Mozambique	2001	√		...	...	√
Myanmar	...					
Namibie	2003	√	SYDONIA ++	90%	2-4	
Népal	...	√	SYDONIA ++			
Nicaragua	...	√	SYDONIA ++			
Niger	2003	√	SYDONIA	...	...
Nigeria	2005	√	SYDONIA	...	48	√
Oman	...					

Pays	Année*	Automatisation	Système**	Couverture de l'automatisation	Temps de dédouanement (h)***	IAE
Pakistan	2002	√		...	24	√
Panama	...	√	SYDONIA			
Papouasie-Nouv. Guinée	...	√	SYDONIA			
Paraguay	2005	...		...	...
Pérou	2000	√		...	...	√
Philippines	...	√	SYDONIA ++			
Qatar	2005			...	1-3	

* Année de publication de l'EPC de l'OMC.

** Le système SYDONIA ou SYDONIA++ de la CNUCED est déployé ou en cours de déploiement.

*** Les données fournies se rapportent généralement au « temps de dédouanement moyen » ou au « temps de dédouanement dans les cas normaux ».

... : Pas d'information disponible dans les sources mentionnées ci-dessous.

Les cases cochées signifient « oui » et celles non cochées signifient « non ».

Sources : Examens de la politique commerciale de l'OMC (janvier 2000 – juin 2005) ; chapitres 1 et 4 de ce volume ; www.unctad.org.

Les données sur les délais de dédouanement figurant dans les EPC de l'OMC sont basées sur des informations publiques et pas sur des mesures indépendantes effectuées par l'OMC. Cela peut expliquer pourquoi les délais de dédouanement indiqués dans le tableau 5.1 sont souvent inférieurs à ceux qui ressortent de nombreuses enquêtes indépendantes réalisées auprès des négociants⁷. Par exemple, les autorités du Bénin font savoir que les formalités douanières prennent moins de 24 heures, mais ce n'est pas l'avis des opérateurs privés, selon l'EPC de l'OMC. Le tableau 5.1 révèle de grandes différences dans les délais de dédouanement entre pays dotés de systèmes automatisés et même entre pays ayant des systèmes similaires. Par exemple, la Guyane, qui a mis en place un système SYDONIA, connaît des délais de dédouanement inférieurs à 168 heures, tandis que dans d'autres pays dotés d'un système analogue, ces délais sont inférieurs à 10 heures.

7. Les EPC de l'OMC n'indiquent pas clairement comment le temps de dédouanement est mesuré et si les autorités appliquent toujours la même définition. Les chiffres font souvent référence au délai moyen de dédouanement pour les cas dans lesquels toutes les formalités sont accomplies et tous les documents sont en règle. D'autres cas sont moins clairs et se contentent de mentionner le temps de dédouanement « moyen ». Ce manque d'homogénéité et cette définition vague impliquent que les comparaisons doivent être effectuées avec prudence. Les informations douanières fournies portent sur une période de cinq ans et demi, et les délais de dédouanement peuvent avoir changé pour certains pays qui ont réformé leurs procédures aux frontières.

Cela illustre l'importance de facteurs autres que l'automatisation dans la facilitation des échanges. La plupart des pays en développement qui ont investi dans des systèmes automatisés déclarent des délais moyens de dédouanement compris entre 24 et 72 heures.

Au Canada, le délai de dédouanement moyen était de 45 minutes en 2000, mais la plupart des marchandises étaient dédouanées en quelques secondes (CCM de l'OMC, 2000). En Australie, plus de 98 % des déclarations d'importation électroniques étaient traitées en 15 minutes en 2000 (Australian Customs Service, 2002). Les délais de dédouanement étaient en moyenne de quatre heures en Espagne (OCDE, 2000), 30 minutes en Grèce (OCDE, 2001), 14 minutes en France (voir le chapitre 1) et moins de 24 heures pour les principales expéditions au Mozambique (voir le chapitre 2). Grâce à l'informatisation, le délai moyen de dédouanement est passé de 5.3 heures à 1.5 heure au Taipei chinois, et de 12.2 heures à 1.1 heure au Mexique (DFAT, 2001). Le système automatisé au Maroc a contribué à réduire le délai moyen de dédouanement de 132 heures en 1997 à moins d'une heure en 2002. Les principales retombées du programme de réforme des douanes péruviennes incluaient la réduction du délai de 360-720 heures en 1990 à 2-48 heures en 1996 (Wilson et Woo, 2002). Les systèmes automatisés au Costa Rica ont permis de ramener le délai moyen de dédouanement de 144 heures avant 1994 à 12 minutes pour les cas sans inspection et à 115 minutes pour ceux nécessitant une inspection physique en 2000. Selon les autorités argentines, la réorganisation de l'administration douanière et l'introduction du système informatique Maria Informatics System ont fait passer le délai de dédouanement de quatre jours à 24 heures. L'encadré 5.4 fournit des résultats supplémentaires d'études sur les temps de dédouanement.

L'efficacité de l'automatisation est plus flagrante lorsqu'on compare les délais de dédouanement entre systèmes automatisés et systèmes manuels (tableau 5.2). Les autorités douanières néo-zélandaises entendent traiter les déclarations d'importations informatisées en 0.5 heure et celles manuelles en 24 heures (EPC de l'OMC, 2003). Au Chili, le délai de dédouanement moyen était de 2.2 heures (le maximum était de 3 heures) avec le traitement informatisé, contre 10.8 heures avec le système basé sur papier (CCM de l'OMC, 1998). Le projet philippin d'informatisation des administrations fiscales et douanières pendant la période 1994-99 a également permis de réduire considérablement le délai de dédouanement pour les utilisateurs de l'EDI au premier trimestre 2002 (Arevalo, 2002). En Thaïlande, il faut moins d'une heure en moyenne pour les systèmes d'échange de données informatisées (EDI), contre trois à quatre heures pour le traitement non informatisé (EPC de l'OMC, 2003).

Tableau 5.2. Délais de dédouanement dans des environnements automatisés et non automatisés

Pays	Délai de dédouanement (heures)		Conditions	Sources
	Systèmes automatisés	Systèmes non automatisés		
Chili	2.2	10.8	En moyenne	CCM de l'OMC (1998)
Nouvelle-Zélande	0.5	24	Au maximum	EPC de l'OMC (2003)
Philippines	0.1-0.5	1.0-2.5	Pas d'inspection	Arevalo (2002)
	1.1-24.5	2.1-24.2	Contrôle documentaire	
	4.1-48.5	6.1-72.5	Inspection physique	
Thaïlande	1	3-4	En moyenne	EPC de l'OMC (2003)

Au Chili, la mise en œuvre d'un système d'EDI a procuré des avantages significatifs aux négociants (OMC, 2000). Par exemple, le nombre d'erreurs de saisie de données est passé de 14 à 2 %. Les négociants ont également été autorisés à soumettre de nouveau leurs déclarations d'importation erronées le jour même plutôt que le lendemain. Les horaires d'ouverture pour le dépôt des déclarations ont été considérablement étendus, le délai de dédouanement a été fortement réduit et plusieurs fonctionnaires qui effectuaient jusqu'alors des tâches administratives répétitives ont été affectés à des missions à plus forte valeur ajoutée, telle que l'inspection en douane.

Le temps d'attente aux frontières peut être réduit par l'automatisation d'autres procédures aux frontières, notamment par l'établissement d'un guichet unique (voir plus loin). On a par exemple estimé que l'utilisation généralisée de systèmes automatisés a permis de raccourcir de 47 % le délai entre l'entrée au port et le dédouanement de produits alimentaires ou similaires importés au Japon (JETRO, 2002). En Corée, un système de guichet unique reliant les systèmes automatisés des douanes et de 56 autres agences publiques a réduit de moitié le temps d'attente pour les procédures aux frontières concernant les marchandises soumises à confirmation de dédouanement pour la protection de la santé publique, de la sécurité sociale et de l'environnement (EPC de l'OMC, 2000).

La réduction des délais aux frontières peut procurer des avantages substantiels aux négociants. Hummels (2001) estime qu'un jour gagné à la frontière équivaut à une baisse de 0.5 % des droits de douane. Une autre

étude quantitative sur les avantages de la facilitation des échanges suggère également que les gains de bien-être seraient supérieurs pour les mesures de facilitation des échanges qui réduisent les délais aux frontières que pour celles qui réduisent les coûts de conformité associés aux procédures aux frontières (voir le chapitre 2).

Encadré 5.4. Études sur les délais de dédouanement dans une sélection de pays

Indonésie : Une étude sur les délais de dédouanement du fret au port de Tanjung Perak en Indonésie réalisée par l'OMD a conclu que le processus de dédouanement pour certains chargements prenait 6.4 minutes en moyenne, contre 159 heures et 23 minutes pour d'autres activités liées au dédouanement des marchandises. Les principales causes de retard sont : documents incomplets ; lourdeurs administratives liées à la sortie des marchandises de l'entrepôt ; erreurs de documentation ; rétention de paiement ; et retards délibérés de livraison, même une fois les marchandises dûment dédouanées.

Source : Wilson *et al.* (2000).

Japon : La dernière étude japonaise sur les délais de dédouanement montre que pour le fret maritime importé au Japon, il fallait 68.4 heures en moyenne entre l'arrivée au port et la déclaration d'entrée en douane en 2001, et 4.9 heures en moyenne entre la déclaration en douane et l'autorisation. Cette étude révèle également que pour le fret aérien importé au Japon, le délai entre l'arrivée des marchandises et la déclaration d'entrée en douane était de 25.1 heures et le temps moyen de dédouanement de 0.4 heure.

Source : CTB (2001).

Pays baltes : Lors de la 4^e Conférence douanière de la Mer baltique (BSCC) qui s'est tenue à Vilnius en juin 2001, il a été décidé de réaliser une étude pilote afin de mesurer le temps de passage des frontières en Estonie, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède et Pologne. Le passage de plus de 33 000 véhicules a été mesuré. Le résultat montre qu'il faut en moyenne entre onze minutes et plus de douze heures pour passer les frontières. L'objectif de parvenir à deux heures n'était atteint que dans 50 % des cas étudiés.

Source : BSCC (2002).

Les investissements dans l'automatisation des douanes sont-ils rentables ?

Renoncer aux gains d'efficacité générés par l'automatisation et par ses effets de facilitation des échanges entraîne un coût d'opportunité élevé (CCM de l'OMC, 2000). L'expérience montre que les coûts de développement et de déploiement peuvent être couverts par les avantages financiers à long terme, comme le confirment les rapports d'évaluation de projets de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2000).

L'analyse coût-avantage portant sur le nouveau système douanier automatisé *Automated Commercial Environment* (ACE) aux États-Unis estimait que le milliard USD investi par les pouvoirs publics ferait économiser 22.2 milliards USD aux entreprises et 4.4 milliards USD aux douanes américaines sur 20 ans (USTR, 2002 ; APEC, 2003). Au Chili, les coûts totaux de l'automatisation des douanes s'élevaient à 5 millions USD, financés aux deux tiers par le secteur privé qui a rapidement rentabilisé cet investissement grâce aux économies réalisées, évaluées à plus de 1 million USD par mois (CCM de l'OMC, 2000). Le coût direct de mise en place du système TradeNet à Singapour, souvent cité comme une solution efficace répondant aux besoins spécifiques de ses ports francs, dépassait 20 millions de SGD (l'équivalent de 11 millions USD) en 1987, et a permis aux négociants de Singapour d'économiser environ 1 milliard USD par an grâce aux gains internes de productivité (voir l'encadré 5.5 et DFAT, 2001).

Enseignements tirés

Nombreux sont les rapports et les études à tirer les leçons des projets de réforme et de modernisation des douanes menés à ce jour (Cox et Ghoneim, 1998 ; Wilson, 2001 ; OMD, 2002 ; Banque mondiale, 2005). Le résultat de leur mise en œuvre dépend souvent de l'existence d'un engagement à haut niveau, d'une approche descendante et holistique, de consultations avec les entreprises, de la mise en place d'un comité consultatif et d'une définition claire des responsabilités.

L'automatisation n'est pas une panacée

Même si, potentiellement, l'automatisation peut décupler l'efficacité des opérations douanières, elle ne doit pas être considérée comme une panacée qui garantit que tous les avantages de la facilitation des échanges se manifesteront (CCM de l'OMC, 1999). On croit trop souvent et à tort que l'automatisation apporte une solution à tous les problèmes rencontrés par les douanes – fraude, défaillances dans le recouvrement des recettes et corruption – et qu'elle doit être un préalable.

L'expérience a prouvé que ce n'est pas le cas. Au contraire, pour produire tous ses effets, l'automatisation des douanes doit être accompagnée de la rationalisation et de la simplification des pratiques et des méthodes de gestion douanières. L'introduction de systèmes d'automatisation nouveaux ou modernisés offre l'occasion idéale de réviser et de restructurer l'ensemble des procédures aux frontières.

L'engagement à long terme est crucial

L'automatisation entraîne des coûts d'exploitation et de mise à jour qui viennent s'ajouter aux coûts initiaux de développement et de mise en œuvre. Par exemple, le système douanier automatisé des Philippines a été pratiquement paralysé par la suppression des financements externes nécessaires pour assurer une mise à jour continue. La viabilité du financement et de la gestion est essentielle pour que les systèmes automatisés restent opérationnels et fonctionnels. De même, les mises à jour fréquentes des protocoles et/ou des procédures du système peuvent imposer aux entreprises et aux pouvoirs publics une charge considérable, ce qui nécessite de bien réfléchir au calendrier afin de parvenir à un équilibre entre coûts et avantages.

Encadré 5.5. Le TradeNet de Singapour : coûts et avantages

Coûts pour l'administration : Le coût direct en capital de la création de TradeNet, c'est-à-dire le coût du contrat avec IBM et d'autres sous-traitants, s'est élevé à plus de 20 millions de SGD en 1987. Ce chiffre n'inclut pas les dépenses encourues par divers organismes publics pour concevoir le projet, mettre au point les conditions et spécifications et créer Singapore Network Service Ltd. (SNS), la société parapublique qui gère TradeNet.

Coûts pour les entreprises : Pour adhérer à TradeNet, les sociétés doivent effectuer un paiement initial de 750 SGD correspondant aux frais de connexion, puis acquitter une redevance mensuelle de 30 SGD et chaque liaison et opération leur est facturée 0.50 SGD par kilo-octet d'information transmise (une déclaration moyenne nécessite 0.7 kilo-octet). Les sociétés doivent également être équipées du matériel nécessaire au traitement local des applications et à la transmission des données codées EDIFACT. Au moment de l'introduction de TradeNet, la configuration minimale s'élevait, pour les ordinateurs individuels, à 4 000 SGD et, pour les logiciels, à un montant compris entre 1 000 et 4 000 SGD. Le coût indirect de la réalisation des modifications des procédures et des protocoles nécessaires pour adopter le système TradeNet n'est pas aussi clair à établir. La conversion a été minime pour les sociétés qui étaient déjà équipées des systèmes appropriés mais elle a été plus difficile pour celles qui n'avaient aucune expérience du commerce électronique. Aujourd'hui, les utilisateurs effectuent un paiement initial d'environ 1 500 SGD, puis ils doivent acquitter des frais de maintenance d'environ 1 200 SGD par an. Ils doivent, en outre, acquitter 6.50 SGD par opération ou déclaration effectuée à l'aide du système.

Avantages pour l'administration : Le système présente aussi des avantages pour les organismes publics qui l'utilisent. Les douanes sont passées d'un système d'agrément *a posteriori* à un système d'autorisation préalable des demandes de sorte que les droits de douane sont maintenant acquittés préalablement par voie électronique. TradeNet a également permis que les statistiques du commerce extérieur soient établies plus rapidement et qu'elles soient plus exactes et plus complètes du fait qu'il n'est plus nécessaire que les données figurant dans les documents soient à nouveau saisies par les organismes publics pour établir les statistiques du commerce. Singapour estime que la bonne application des mesures de facilitation des échanges lui permet d'ores et déjà d'épargner plus de 1 % de son produit intérieur brut chaque année.

Avantages pour les entreprises : Le système TradeNet a permis des gains de productivité considérables qui ont rendu l'ensemble des commerçants plus concurrentiels au niveau international. Le délai de traitement des documents commerciaux types a été ramené de 2 à 4 jours à 15 minutes seulement. Des études donnent à penser que TradeNet a réduit les frais de traitement des documents commerciaux d'au moins 20 % en remplaçant plus d'une vingtaine de formulaires imprimés par un seul formulaire en ligne. Il a permis de se passer de coursiers ou de services de messagerie pour remettre les documents aux divers organismes et de supprimer les longues attentes que les employés devaient subir pendant le traitement des documents, ce qui s'est traduit par des gains de temps et un meilleur déploiement du personnel et des véhicules. L'accélération de la rotation a permis de mieux organiser les envois et l'ensemble des activités de production. Plusieurs transitaires ont fait état d'économies de 25 à 35 % au niveau du traitement des documents commerciaux, le système TradeNet fonctionnant 24 heures sur 24 et pas uniquement aux heures normales de bureau.

Source : ESCAP (2003).

Tendances émergentes

Cette section entend identifier certaines tendances qui ressortent de programmes d'automatisation en cours ou qui ont été récemment déployés. Cet exercice peut être utile du point de vue du renforcement des capacités en permettant aux nouveaux adeptes de l'automatisation d'adopter des approches fondées sur les pratiques exemplaires et sur la technologie moderne. Les conclusions de cette partie doivent être considérées comme autant d'options ou de mesures possibles, en fonction du degré de développement dans chaque pays concernant l'introduction, la mise à niveau ou la modification de systèmes automatisés.

Avant d'examiner les tendances spécifiques de l'automatisation, il est utile de se pencher sur le temps nécessaire à la mise en place de systèmes nouveaux ou modifiés et sur les coûts que cela entraîne. Il faut en général plusieurs années pour concevoir et déployer un nouveau système. Par exemple, environ trois ans sont nécessaires pour la mise en œuvre par étape du système SYDONIA (Gurunlian, 2001). Au Japon, les systèmes douaniers automatisés pour le fret aérien et maritime ont été mis à niveau en 2001 et 1999 respectivement, au terme de leur cycle de vie de huit ans.

Les délais nécessaires à la mise en œuvre semblent être associés aux initiatives internationales pertinentes et aux stratégies nationales de e-gouvernement. Malgré sa nature non contraignante, l'APEC envisage de mener à bien le projet d'échanges commerciaux électroniques d'ici 2005 pour ses membres industrialisés et d'ici 2010 pour ses membres en développement. L'APEC s'est également fixé comme objectif dans l'Accord

de Shanghai de réduire les coûts des transactions commerciales de 5 % dans la région de l'APEC d'ici 2006. En outre, les messages électroniques harmonisés pour certaines procédures aux frontières devaient être utilisés dans les pays du Groupe des Sept (G7) avant fin 2005. Les stratégies nationales de e-gouvernement déployées par de nombreux pays de l'OCDE envisagent également de gérer toutes les procédures gouvernementales en ligne (Accenture, 2002).

Environnement sans papier

Les évolutions juridiques et techniques récentes liées aux TIC permettent de supprimer les documents imprimés dans les procédures aux frontières, mais certains restent obligatoires dans la plupart des pays. Cela s'explique souvent par l'obligation légale de soumettre les documents originaux et/ou une signature de la personne responsable. Les procédures requises à des fins de vérification sont une autre explication. Plusieurs pays autorisent le dédouanement électronique sans documents imprimés, mais exigent la présentation de copies papier à un stade ultérieur. Les entreprises et les pouvoirs publics ne parviendront pas à une réduction optimale des coûts tant que des documents imprimés continueront d'être exigés (DFAT, 2001). Toutefois, même si ces exigences perdurent, la réduction des délais générée par le dédouanement électronique peut procurer des avantages substantiels. Selon les EPC de l'OMC, les documents liés aux échanges qui accompagnent généralement les importations incluent la déclaration d'entrée, les certificats officiels et les documents commerciaux.

Déclarations d'entrée des importations

Les services douaniers, mais également de nombreux autres organismes publics, sont responsables des mouvements de marchandises aux frontières, tels que les autorités portuaires, les bureaux des statistiques et diverses entités de contrôle comme celles chargées de la santé et de la sécurité. Parmi les différentes procédures officielles aux frontières, les systèmes automatisés pour la déclaration d'entrée des importations sont néanmoins les plus utilisés dans les pays membres et non membres de l'OCDE. Lancés dans les années 70 en Europe, ils sont aujourd'hui communément employés dans la plupart des pays. Ils sont de plus en plus étendus à d'autres procédures douanières et aux frontières, comme les procédures de quarantaine ou portuaires (APEC, 2002a). Étant donné qu'ils ont été développés de façon indépendante afin de répondre à des besoins spécifiques, leur interopérabilité pose très souvent problème, comme mentionné plus haut.

De nombreux pays conservent un système hybride dans lequel les organismes publics peuvent accepter les déclarations commerciales au

format papier et sous forme électronique. Dans plusieurs pays, les négociants sont encouragés à soumettre leurs déclarations par voie électronique par diverses incitations, comme une réduction des droits et un logiciel à bas prix ou même gratuit. Le projet de douanes électroniques de l'UE considère les déclarations douanières électroniques comme la norme et les déclarations verbales ou au format papier comme l'exception (CE, 2002a). En revanche, le dépôt électronique des déclarations est obligatoire dans certains pays. En Corée, en Nouvelle-Zélande, au Maroc, à Singapour et au Pérou, par exemple, la déclaration d'entrée d'importations doit être adressée par voie électronique aux autorités douanières. Au Mexique et au Chili, des systèmes électroniques complets ont été mis en place pour la déclaration des importations et les déclarations doivent être traitées par des courtiers en douane certifiés. Aux États-Unis et en Australie, une déclaration de fret doit être déposée par voie électronique, tandis que le système mixte reste en vigueur pour la déclaration d'entrée des importations. Cela permet un traitement systématique et efficace des données afin d'évaluer les risques liés au passage de fret à la frontière. Quoi qu'il en soit, il est souhaitable d'enregistrer et de traiter par électronique les informations déclarées afin d'améliorer l'efficacité et de permettre un usage ultérieur par les organismes publics.

Certificats officiels

L'importation de marchandises peut nécessiter des certificats officiels délivrés par différentes autorités. Ces documents peuvent inclure des certificats SPS et des certificats d'origine. Par exemple, les certificats d'origine peuvent être requis pour bénéficier du régime tarifaire préférentiel prévu par le Système généralisé de préférences (SGP) ou par les Accords de libre-échange (ALE)⁸. Ils sont normalement délivrés par les pouvoirs publics (par exemple, l'autorité douanière) ou par d'autres organismes autorisés (comme la chambre de commerce) du pays exportateur, et la plupart des autorités douanières du pays importateur continuent de les réclamer au format papier, alors qu'elles acceptent de plus en plus les équivalents électroniques pour de nombreux autres documents. Lorsque des certificats d'origine sont demandés, il est de plus en plus important de pouvoir les soumettre par voie électronique dans un format standardisé compte tenu de la multiplication récente des ALE. La soumission électronique évite dans une certaine mesure aux responsables douaniers de devoir traiter des certificats imprimés selon différentes règles d'origine.

8. Les procédures d'émission des certificats d'origine peuvent varier d'un ALE à l'autre. Au lieu des certificats officiels, l'autocertification par les négociants est appliquée dans plusieurs ALE, y compris l'ALENA.

Parmi les documents liés aux échanges, les certificats émis par des autorités étrangères semblent être les plus difficiles à intégrer dans un environnement électronique du fait de l'impératif d'interopérabilité entre les systèmes de l'émetteur et du récepteur. On trouve quelques systèmes compatibles dans des accords bilatéraux ou des initiatives régionales. Le Service australien de quarantaine et d'inspection envoie chaque année au ministère japonais de la Santé et de la Protection sociale et à celui de l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche 38 000 certificats sanitaires électroniques pour les exportations de viande vers le Japon (DFAT, 2001). L'APEC appuie les initiatives Pathfinder dans le domaine des certificats SPS électroniques et des certificats d'origine électroniques⁹ pour que chaque économie membre de l'APEC les mette en œuvre lorsqu'elle y sera prête. Début 2004, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Taipei chinois participaient à la première initiative, tandis que Singapour et le Taipei chinois s'étaient associés à la seconde (APEC, 2004). Le Secrétariat de l'APEC analysera l'avancement de ces projets le moment venu afin d'encourager une participation plus large des pays de l'APEC.

Documents commerciaux

Les agences aux frontières demandent souvent différents types de documents commerciaux pour corroborer les déclarations d'entrée des importations. Le principal objectif est de vérifier les informations fournies par les négociants, et cela implique souvent une duplication des tâches. S'ils ne suppriment pas radicalement ces exigences réglementaires, les pouvoirs publics doivent envisager d'accepter leurs équivalents électroniques pour optimiser les avantages des environnements sans papier.

Selon les EPC de l'OMC (2000-05), les documents commerciaux standard requis pour les procédures frontalières incluent la facture commerciale, le manifeste, le connaissement et le bordereau d'expédition. Dans les transactions commerciales, les équivalents électroniques de ces documents se généralisent de plus en plus, et ils sont largement acceptés en particulier par les secteurs bancaire et logistique. Les réseaux à valeur ajoutée (RVA) privés tels que Bolero et TEDI (EDI commerciales) fournissent différents modèles de documents commerciaux sous forme électronique. Les autorités douanières sont de plus en plus tenues d'accepter ces équivalents électroniques ou d'assurer leur interopérabilité.

-
9. On a estimé que l'utilisation et la transmission de certificats d'origine électroniques aux acheteurs, aux banques et aux organismes réglementaires compétents ramènerait l'ensemble du processus de 4 à 7 jours à quelques minutes seulement via l'Internet, et procurerait des économies directes d'environ 2.9 millions de SGD par an aux négociants de Singapour (APEC, 2002b).

En Corée, tous les documents requis pour la déclaration d'entrée d'importations doivent être soumis sous forme électronique, à l'exception des certificats d'origine. Les factures commerciales ne sont plus exigées, mais les informations associées sont intégrées à la déclaration d'entrée d'importations (CTB, 2001a). La loi sur la mise en œuvre de l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) permet aux douanes américaines de dédouaner les importations sans contrôle des factures par un agent. Il suffit de transmettre les informations relatives à la facture commerciale lorsque les douanes américaines en font spécifiquement la demande. Cette possibilité de « facture sur demande » est prévue dans le cadre du programme de factures électroniques, et la facture électronique est demandée pour un nombre très limité d'expéditions. Les douanes japonaises ont commencé à accepter les factures électroniques via Internet en mars 2003, et elles examinent actuellement l'interopérabilité entre leur système douanier et des RVA privés (ministère des Finances, 2002). L'Accord de partenariat économique Japon-Singapour (JSEPA)¹⁰ comprend également une disposition prévoyant l'examen conjoint des progrès à accomplir pour accepter, en qualité de justificatifs, des informations électroniques de nature commerciale et des versions électroniques de documents pertinents échangés entre les secteurs public et privé. L'objectif est de promouvoir les transactions sans support papier.

Utilisation de l'Internet

L'Internet est de plus en plus utilisé comme outil de communication entre les négociants et les autorités publiques. La publication d'informations de nature commerciale à l'attention du public constitue probablement le principal domaine d'utilisation de l'Internet¹¹, qui regroupe de manière facilement accessible toutes sortes d'informations commerciales. Par ailleurs, les pouvoirs publics permettent de plus en plus de soumettre électroniquement, via l'Internet, des déclarations d'entrée d'importations et d'autres documents pertinents requis dans les procédures douanières. Les entreprises saluent généralement le recours à l'Internet pour moderniser les procédures douanières et soulignent ses avantages, tels que la possibilité d'accéder aux informations sur les expéditions de manière sûre, rapide et de n'importe où (CCI, 2002).

10. Pour plus d'informations sur JSEPA : www.mofa.go.jp/region/asia-paci/singapore/jsepa.html

11. Au 6 juillet 2005, 134 des 166 membres de l'OMD avaient créé des hyperliens vers leurs pages d'accueil sur les sites Internet des douanes : www.wcoomd.org/ie/en/CustomsWebSites/customswebsites.html.

Certains pays membres et non membres de l'OCDE ont déjà mis en œuvre, en tout ou partie, un tel système pour les déclarations douanières, tandis que plusieurs autres sont en passe de le faire. HongKong (Chine), le Japon, la Corée, la Nouvelle-Zélande, les Philippines, Singapour, la Suède et la Thaïlande en sont des exemples. Dans des pays européens tels que le Royaume-Uni et l'Allemagne, les RVA privés exercent la fonction intermédiaire de chambre de compensation, puisqu'ils reçoivent les données commerciales des négociants via l'Internet et les envoient aux systèmes concernés des autorités par le biais de réseaux fermés. De même, la CNUCED a lancé une version basée sur l'Internet de SYDONIA, baptisée AsycudaWorld, compatible avec la dernière version SYDONIA++ basée sur l'EDI (CNUCED, 2002a).

L'utilisation de téléphones mobiles pour se connecter à l'Internet offre des perspectives intéressantes. Aux Philippines, l'accès à l'Internet par le biais de téléphones mobiles permet aux négociants de payer les droits et d'accéder à des informations commerciales (ASEM, 2002a). En Suède, les informations commerciales peuvent également être consultées via un téléphone mobile (Douanes suédoises, 2002). Dans le cadre d'un projet pilote mené au Japon, les chauffeurs de camions peuvent vérifier, par téléphone mobile, le statut du dédouanement et savoir s'ils peuvent venir chercher et/ou déposer leurs conteneurs au terminal à conteneurs au port¹².

Les atouts de l'utilisation de l'Internet sont bien documentés, surtout dans le contexte du commerce et du gouvernement électroniques. Par exemple, l'installation de systèmes basés sur l'Internet est généralement beaucoup moins onéreuse que les systèmes EDI classiques, car ils ne nécessitent pas un type spécifique de matériel et de logiciel, et les mêmes infrastructures peuvent être employées à des fins commerciales et officielles. Les systèmes fonctionnant sur l'Internet sont particulièrement intéressants pour les PME des pays en développement qui se heurtent à des obstacles tels que leur éloignement des principaux marchés et leur manque d'informations sur les débouchés commerciaux et sur les offres disponibles. Toutefois, les pays en développement ne sont pas en mesure de profiter des services de l'Internet autant que les pays développés à cause de leurs contraintes physiques et financières. A cet égard, ils peuvent devoir en premier lieu investir dans les infrastructures de base permettant d'assurer des services de télécommunication et d'approvisionnement électrique. Ces investissements sont généralement lourds, mais les services qu'ils procurent peuvent être partagés et profiter à l'ensemble de la société.

12. www.hits-h.com/.

D'après l'expérience à ce jour, il est peu probable que la communication sur l'Internet se généralise à toutes les procédures officielles aux frontières. Tout porte à croire que, pour l'heure, les moyens électroniques de communication classiques soient conservés, y compris les systèmes EDI fermés fondés sur une connexion directe interne ou par le biais d'agences compétentes, soit par saisie dans un centre dédié à cet effet, soit par soumission sur disquette. Les négociants peuvent choisir le moyen le mieux adapté pour communiquer avec les autorités publiques. Comme les systèmes basés sur l'Internet sont, en fonction de l'infrastructure utilisée, tributaires de la charge globale du réseau, les connexions EDI directes et permanentes avec les autorités concernées peuvent être adaptées aux négociants qui transfèrent des volumes d'informations réguliers et importants. Ceux qui envoient des volumes réduits peuvent préférer utiliser l'Internet. Par exemple, les Autorités douanières néo-zélandaises (2004) suggèrent que les déclarations par l'Internet se prêtent davantage aux négociants ayant de faibles volumes à envoyer, car cela leur évite d'investir dans l'acquisition d'un logiciel spécifique, et il leur suffit de payer le coût des messages. A condition de garantir la compatibilité entre les divers moyens de communication, ces systèmes multiniveaux devraient s'étendre à d'autres économies, bien qu'il soit généralement plus onéreux pour les pouvoirs publics de gérer des systèmes multiples qu'un seul.

Environnement de guichet unique

Un « guichet unique » désigne un système qui permet aux négociants de remettre des informations à un seul organisme afin de satisfaire à toutes les exigences réglementaires relatives aux transactions (CENUE, 2002). Il fournit un seul point d'entrée pour la soumission et le traitement de l'ensemble des données et documents concernant le dédouanement d'une transaction internationale. Le concept d'environnement de guichet unique, qu'il soit physique ou électronique, existe depuis plusieurs décennies et est préconisé depuis longtemps¹³. Toutefois, il est lent à mettre en œuvre dans de nombreux pays. Cela s'explique en partie par la concurrence entre les organismes publics et l'existence de systèmes hérités dont l'interopérabilité est difficile à établir. Chaque organisme est tenté de vouloir conserver son système automatisé existant et hésitent à en changer pour complaire à d'autres organismes publics. Néanmoins, ces derniers temps, les systèmes électroniques se généralisent, notamment en Australie, aux États-Unis, en Finlande, au Japon, à Maurice, en Norvège, aux Pays-Bas, en République tchèque, au Royaume-Uni, à Singapour, en Suède et en Thaïlande.

13. OACI, CACI, annexe 9 (4.24) Pratique recommandée (ONU, 2001).

Il existe différents moyens de mettre en place des systèmes de guichets uniques électroniques (CENUE, 2002). L'un d'eux consiste à autoriser une agence, telle que les douanes, à accomplir un certain nombre de tâches pour le compte des autres agences publiques. Un tel système est employé aux Pays-Bas et en Suède. En Suède, les « douanes virtuelles » sont chargées de certaines procédures commerciales via l'Internet (Douanes suédoises, 2002). Une autre solution utilise un point d'entrée par lequel les négociants peuvent communiquer avec différents systèmes de divers organismes publics ; c'est le cas à Singapour et à Maurice. Une troisième formule, celle du système intégré unique, permet aux négociants de soumettre une seule fois les données standardisées, que le système redistribue ensuite aux organismes concernés. Les systèmes automatisés que l'on trouve actuellement aux États-Unis et au Japon font partie de cette catégorie. Installé au Japon en juillet 2003, ce système couvrait 22 % des dédouanements début 2004 (OCDE, 2004). En outre, les RVA privés peuvent jouer un rôle de guichet unique en tant que service intermédiaire à valeur ajoutée, et recevoir des négociants toutes les informations nécessaires aux procédures douanières avant de les redistribuer aux autorités publiques compétentes sous une forme approuvée. Plusieurs pays européens ont adopté cette solution.

La coopération et la coordination entre les organismes publics concernés sont essentielles pour assurer le succès des guichets uniques. Avec un système de guichet unique, plusieurs procédures peuvent être traitées en parallèle, ce qui réduit les délais. De même, les négociants n'ont plus à conserver différents systèmes ni à produire différentes données dans plusieurs formats pour telle ou telle procédure douanière. Autre avantage possible pour les pouvoirs publics : la possibilité d'effectuer une analyse des risques en partageant les informations correspondantes entre les agences concernées, afin d'accroître l'efficacité globale. Il peut être nécessaire, dans ce cas, de surmonter les problèmes liés à la confidentialité, car les autorités peuvent se heurter à l'interdiction d'envoyer à d'autres agences des informations fournies par les négociants. Une recommandation du CEFAC-ONU sur la mise en place d'un guichet unique et une directive associée, actuellement en cours de discussion, pourraient fournir une référence utile pour planifier et instaurer un environnement de guichet unique (CEFAC-ONU, 2004).

Harmonisation/standardisation

Les progrès accomplis dans l'harmonisation ou la standardisation de la structure des messages électroniques et des éléments de données constituent une évolution supplémentaire. Les UN/EDIFACT (Règles des Nations Unies concernant l'échange de données informatisé pour l'administration, le

commerce et le transport)¹⁴ constituent un ensemble de normes internationales dans ce domaine. Ces normes servent de base aux pays du G7 qui ont harmonisé et standardisé la structure de leurs messages douaniers et les données qu'ils requièrent. En janvier 2002, cette initiative a été reprise par l'OMD en vue d'une mise en œuvre et d'un suivi et a été rebaptisée « Modèle de données douanières de l'OMD »¹⁵. La CENUE a élaboré un ensemble intégré de documents commerciaux électroniques fondés sur des normes qui seront utilisés dans un premier temps dans le cadre d'un projet pilote déployé dans une sélection de pays (CENUE, 2004).

Plusieurs initiatives internationales ont été engagées par les signataires d'accords commerciaux régionaux en vue d'aligner leurs procédures aux frontières, y compris leurs procédures douanières, sur des systèmes standardisés ou harmonisés à l'échelle mondiale. Au sein de l'APEC, par exemple, des plans d'action collectifs (PAC) dans le domaine des procédures douanières prévoient l'adoption et le soutien de la norme UN/EDIFACT ainsi que l'harmonisation des éléments de données communs sur la base du travail accompli par l'OMD pour le dédouanement du fret (APEC, 2002c). Des efforts similaires sont déployés par le Plan d'action sur la facilitation du commerce de l'ASEM pour 2002/2004 (ASEM, 2002b). Le plan d'action UE-Mercosur sur la facilitation des affaires adopté en mai 2002 inclut « l'engagement d'utiliser et de perfectionner les technologies de l'information en appliquant des normes internationales » (CE, 2002b), et le Programme économique concret adopté lors du Sommet UE-États-Unis de 2002 comprend une initiative sur les douanes électroniques afin de concevoir et d'élaborer des prototypes entre l'UE et les États-Unis (CE, 2002c).

L'UE a également engagé des efforts visant à harmoniser les systèmes automatisés de ses membres par son programme « Douane 2007 » (CE, 2003b)¹⁶, qui comprend le Nouveau système de transit informatisé (NSTI). Les principaux objectifs du NSTI sont les suivants : confirmer le statut juridique des échanges électroniques entre les opérateurs économiques et les douanes ainsi qu'entre les diverses administrations douanières ; fournir des règles sur la structure et le contenu des messages à échanger ainsi que sur les codes à utiliser ; et mettre en place une procédure assurant la notification préalable systématique des douanes concernées par le biais de l'échange électronique de données entre administrations douanières membres. Cela couvre les procédures de transit menées sur la base des déclarations du

14. www.unece.org/trade/untdid/welcome.htm

15. www.wcoomd.org/ie/fr/fr.html.

16. http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/c2007/customs_2007_0_en.htm.

document administratif unique (DAU), et le transport routier est donc le principal concerné pour le moment (bien qu'il soit applicable à d'autres modes de transport). Le programme inclut également l'objectif de soutenir la création de douanes électroniques par le développement de systèmes de communication associés aux changements législatifs et administratifs requis (CE, 2002d).

L'harmonisation ou la standardisation des exigences de données est essentielle pour optimiser les avantages de la documentation électronique. Ce travail pourrait être mené entre les systèmes automatisés concernés des secteurs public et privé, parmi les organismes publics et entre les agences des pays importateurs et exportateurs. Il accroîtrait la transparence des procédures aux frontières en supprimant les ambiguïtés dans les éléments de données, permettant aux négociants de trouver rapidement des informations sur le type et le format des données requises. L'harmonisation ou la standardisation permettrait également aux négociants d'utiliser les mêmes informations pour les documents commerciaux, les documents d'exportation et d'importation et à des fins statistiques ou de réglementation des échanges. Ils n'auraient plus à saisir de nouveau les mêmes données ou à les modifier à chaque fois, ce qui réduirait considérablement les risques d'erreurs dans les documents électroniques. Cela ouvrirait la voie à un flux continu de données pour l'ensemble des activités relatives aux échanges¹⁷. Les négociants n'auraient plus à supporter le fardeau de se conformer à différentes exigences imposées par les diverses autorités. Les compagnies maritimes qui font escale dans de nombreux ports sont souvent confrontées à ce problème (APEC, 2002a).

Observations supplémentaires

Les tendances émergentes résumées ci-dessus se prêtent à plusieurs observations transversales. Premièrement, les négociants disposent de possibilités multiples pour communiquer avec les autorités publiques concernées, y compris les systèmes basés sur un support papier, la saisie dans des centres dédiés, l'envoi physique de disquettes informatiques, les systèmes EDI fermés, les agences privées telles que les courtiers en douane, les systèmes Internet à réseau ouvert, les RVA privés ou parapublics, la connexion directe permanente avec les autorités compétentes ou diverses combinaisons de ces différents moyens. Parmi cette variété de moyens, les

17 Dans le Modèle de données douanières de l'OMD, les données exigées pour les exportations et les importations sont alignées et les déclarations électroniques respectives partagent la même structure, ce qui permet aux négociants d'échanger des renseignements de façon plus économique et à l'importateur de se fonder sur les informations relatives à l'exportation pour accomplir les formalités lui incombant.

négociants peuvent choisir celui le mieux adapté aux communications avec les autorités publiques, en fonction de leur situation. En revanche, il est utile de souligner que le dépôt électronique est déjà obligatoire dans plusieurs cas, et que de plus en plus de pays devraient s'associer à cette tendance, surtout face aux préoccupations croissantes en matière de sécurité nationale liée au transport de fret.

Une observation porte sur l'importance de l'interopérabilité des systèmes d'échange d'information pour garantir l'efficacité des procédures aux frontières. La coopération et la coordination sont essentielles entre les secteurs public et privé, les agences aux frontières et les autorités des pays importateurs et exportateurs. Par exemple, la mise en œuvre de systèmes de guichet unique électronique nécessite l'interopérabilité entre les systèmes publics ainsi que la coordination entre les secteurs privé et public. La gestion des risques est également facilitée si les autorités des pays importateurs et exportateurs possèdent des systèmes d'informations interopérables.

Conclusions

La négociation des disciplines de l'OMC sur la facilitation des échanges constitue un motif de préoccupation pour certains pays en développement qui s'inquiètent des coûts potentiels des mesures de mise en conformité et des contraintes de capacités liées à la mise en œuvre de disciplines supplémentaires.

Parmi les mesures de facilitation des échanges, l'automatisation des procédures douanières suscite une attention considérable du fait de son potentiel de réduction des coûts des transactions. Elle est notamment considérée comme l'un des moyens les plus prometteurs pour faciliter les échanges tout en sauvegardant la sécurité nationale et sociale. Pourtant, son coût peut s'avérer bien supérieur à celui d'autres mesures de facilitation des échanges, même s'il varie en fonction par exemple de l'état initial des infrastructures et des procédures douanières et de l'ambition du programme de réforme. Dans certains cas, l'automatisation absorbe les deux tiers du budget dans les projets de crédits relatifs aux douanes.

Les programmes de modernisation des douanes peuvent nécessiter des investissements de départ élevés et entraîner des coûts d'exploitation et de maintenance à long terme. Pourtant, l'expérience montre que ces coûts peuvent être rapidement amortis par les gains générés par la facilitation des échanges et l'accroissement de la productivité des administrations douanières. Le coût d'opportunité dû au manque d'automatisation pourrait être considérable.

L'automatisation ne doit pas être considérée comme une panacée pour la facilitation des échanges. Elle ne produit tous ses effets qu'à condition d'être accompagnée de mesures de rationalisation et de simplification des procédures aux frontières. En outre, un engagement financier et politique à long terme est requis pour assurer la pérennité des systèmes automatisés, surtout dans les pays à revenus faibles ou moyens.

Les tendances de projets d'automatisation récemment mis en œuvre incluent les environnements sans support papier, l'utilisation de l'Internet, les systèmes à guichet unique ainsi que l'harmonisation et la standardisation. Les moyens de communication à plusieurs niveaux et l'interopérabilité des différents systèmes automatisés revêtent également une grande importance.

Références

- Accenture (2002), « eGovernment Leadership – Realizing the Vision », 24 avril.
- APEC : Coopération économique Asie-Pacifique (2001), Plans d'action individuels.
- APEC (2002a), Electronic Ports Manifest Project, TPT 02/2001T, octobre, APEC Transportation Working Group, Singapour. APEC (2002b), « Electronic certificate of Origin (ECO) », 2002/SOM III/ECSG/015, août, Acapulco.
- APEC (2002c), « Concluding Senior Officials' Meeting – Osaka Action Agenda 2002 Update », 2002/CSOM/020, 21-22 octobre, Los Cabos.
- APEC (2003), « The United States Selection of Actions and Measures Pursuant to The APEC Trade Facilitation Action Plan », 20-21 février 2003, Chiang Rai.
- APEC (2004), « CTI Chair's Report to SOM Annex 4b – CTI Priority: Pathfinders – Matrix », 2004/SOMI/030anx4b, 3 mars, Santiago.
- Arevalo, Alexander M. (2002), « A developing country's view on trade facilitation », présenté lors du Forum international sur la facilitation du commerce de la CENUE, 29-30 mai, Genève.
- ASEM : Asia-Europe Meeting (2002a), « Trade Facilitation Action Plan: A synthesis of reports by some ASEM members on measures taken to address the Consolidated and Prioritised List of the Major Generic Trade Barriers among ASEM Partners 2002 ».
- ASEM (2002b), « Trade Facilitation Action Plan – Concrete Goals 2002-2004 ».
- Australian Customs Service (2002), *Customs Annual Report 2001-2002*, Canberra.
- Banque mondiale (2003), Project appraisal document on proposed loan in the amount of USD 140.0 million to the Russian Federation for a Customs Development Project, 12 mars, Washington, DC.

- Banque mondiale (2005), *Customs Modernization Handbook*, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2000), Project appraisal document on proposed loan in the amount of EUR 24.8 million to the Republic of Estonia for a transport project, 23 février, Washington, DC.
- Batra, G., D. Kaufmann, et A.H.W. Stone (2003), *Investment Climate around the World: Voices of the Firms from the World Business Environment Survey*, Banque mondiale, Washington, DC.
- BSCC : Conférence douanière de la Mer baltique (2002), « Measurement of Border Crossing Time – The Laufzettel Project », rapport du groupe d'experts au groupe de travail sur les procédures, 15 mars.
- Bhatnagar, Subhash (2001), « Philippine Customs Reform », 3 janvier, à : www1.worldbank.org/publicsector/egov/philippinecustomscs.htm.
- CCI : Chambre de commerce international (2002), « Use the Internet to Modernize Customs, Business Urges », février, ICC, Paris.
- CCM de l'OMC (1998-2003), Documents décrivant les expériences nationales en matière de facilitation des échanges présentés par le Conseil du commerce de marchandises, Genève.
- CE : Commission européenne (2002a), « Politique en matière de douanes électroniques », TAXUD/820/2991/REV3-EN, Groupe de la politique douanière, 30 mai, Bruxelles.
- CE (2002b), « Plan d'action UE-Mercosur relatif à la facilitation des affaires », 16 mai, Madrid.
- CE (2002c), « EU and US Agree To Launch Positive Economic Agenda at EU-US Summit », 3 mai, Bruxelles.
- CE (2002d), « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'opportunité de reconduire le programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douanes 2007) », COM(2002)0026final, 23 janvier, Bruxelles.
- CE (2003a), « WTO Trade Facilitation Negotiations – Current Agenda and Perspectives », Bruxelles.
- CE (2003b), « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Mise en œuvre du nouveau système de transit informatisé (NSTI) », COM(2003)125final, 20 mars, Bruxelles.
- CEFACT-ONU (2004), « CEFACT-ONU Recommandation n° 33 : Recommandation et lignes directrices en vue de la mise en place d'un guichet unique », Genève.

- CENUE (2002), « Le concept de guichet unique », document de référence pour le Forum international sur la facilitation du commerce de la CENUE, 29-30 mai, Genève.
- CENUE (2004), « Digital Paper for Trade: UNECE Announces the First Release of Electronic Trade Document set for Pilot Implementation », communiqué de presse, ECE/TRADE/04/P02, 2 mars, Genève.
- CESAP : Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (2003), *Trade Facilitation Handbook for the Greater Mekong Subregion*, Chapter 7: « Electronic Trade Document System Development », février, Bangkok.
- CNUCED (2002a), « La CNUCED lance un nouveau système pour la e-douane », communiqué de presse n° 40, texte non officiel destiné à l'information, TAD/INF/PR40, 26 mars, Genève.
- CNUCED (2002b), « Difficultés et possibilités d'application des mesures actuelles de facilitation du commerce », TD/B/COM.3/EM.17/2, 26 septembre, Genève.
- Corfmat, F. et Castro, P. (2003), « Computerization of Customs Procedures », dans M. Keen (dir. publ.) *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, FMI, Washington.
- Cox, Benita et Sherine Ghoneim (1998), « Electronic Data Interchange (EDI) and Trade Facilitation: Best Practice and Lessons from Experience », présenté lors du Forum méditerranéen pour le développement II, Banque mondiale, 3-6 septembre, Marrakech.
- CTB: Bureau des douanes et des tarifs douaniers (Japon) (2001a), *The Expert Working Group on the Impact of the IT Revolution on Cross Border Movement of Goods*, Bureau des douanes et des tarifs douaniers, Tokyo.
- CTB (2001b), « Survey on time required for the release » (en japonais), communiqué de presse, 9 août, Bureau japonais des douanes et des tarifs douaniers, Tokyo.
- De Wulf, L. et McLinden, G. (2005), « The Role of Information Technology in Customs Modernization », dans L. De Wulf et J.B. Sokol (dir. publ.) *Customs Modernization Handbook*, Banque mondiale, Washington, DC.
- DFAT : Ministère australien des Affaires étrangères et du Commerce (2001), « Paperless Trading Benefit to APEC, The Potential of The APEC Paperless Trading Initiative », Canberra.
- Douanes suédoises (2002), « Virtual Customs Office », Stockholm.

- EPC : Examens de la politique commerciale par pays Examens de l'OMC (janvier 2000-juin 2005), Genève.
- Finger, J. Michael (2000), « Implementation and the Integrated Framework », document présenté lors du Séminaire sur la mise en œuvre des Accords de l'OMC, 26 juin, Genève.
- Finger, J. Michael (2003), « Why the Singapore Issues Make No Sense at the WTO », ITCSD Bridges, n° 6 juillet-août, Genève.
- Finger, J. Michael *et al.* (1999), « Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge », document de travail n° 2215 de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques, Washington, DC.
- FMI : Fonds monétaire international (2003), *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, FMI, Washington, DC.
- Grant, Lorenzo (2001), « Jamaica Customs Automated Services Online », 11 juin, www1.worldbank.org/publicsector/egov/jamaica_customs.htm.
- Gurunlian, Jean (2001), « UNCTAD – Technical Assistance in Trade Facilitation », document présenté à l'atelier de l'OMC sur l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation des échanges, 10 et 11 mai, Genève.
- Gutierrez, José E. Ossio (2001), « Customs Reform and Modernisation Program », document présenté à l'atelier de l'OMC sur l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation des échanges, 10 et 11 mai, Genève.
- Hummels, D. (2001), « Time as a trade barrier », document de travail, Purdue University, West Lafayette, Indiana.
- JETRO: Organisation japonaise pour le commerce extérieur (2002), « Report on Market Access to Japan: Single Window Systems on Port- and Trade-Related Procedures » (en japonais), juillet, Tokyo.
- MOF : Ministère des Finances (Japon) (2002), « Action Plans for Promoting Electronic Government Procedures Relating to Ministry of Finance » (en japonais), communiqué de presse, 4 septembre 2002, ministère des Finances du Japon, Tokyo.
- Nathan Associates Inc. (2002), « Customs-related Technical Assistance for Trade Capacity Building », 2 décembre, Washington, DC.
- New Zealand Customs Service (2004), « Commercial Import Clearance Requirements », Fact Sheet No. 7, Wellington.

- OCDE (2000-3), *Examens de la réforme de la réglementation*, différentes éditions, Paris.
- OCDE (2004), *Japon : progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, Paris.
- OCDE (2006), *Au-delà des tarifs: le rôle des obstacles non tarifaires dans le commerce mondial*, OCDE, Paris.
- OMC : Organisation mondiale du commerce (2000), « Facilitation des échanges : Expérience du Chili en matière de modernisation de l'administration douanière, grâce à l'utilisation de la technologie de l'information », Conseil du commerce de marchandises, document G/C/W/239.
- OMC (2003), Paragraphes 13, 14, 15 et 16, traitant des questions de Singapour, du projet de texte ministériel pour Cancun contenu dans le document JOB(03)/150/REV.1, WT/MIN(03)/W/4, 4 septembre 2003, Cancun.
- OMD : Organisation mondiale des douanes (2002), « Application de la technologie de l'information », directives de la Convention de Kyoto (chapitre 7, annexe générale), Bruxelles.
- ONU : Organisation des Nations Unies (2001), « Recueil des recommandations relatives à la facilitation du commerce », document préparé par le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU), Genève.
- USTR : Représentant des États-Unis pour le commerce (2002), « Department of the Treasury Information Technology (IT) Strategic Plan: Overview Fiscal Year 2004 », Chief Information Office, septembre, Washington. DC.
- Widdowson, David (2005), « Managing Risk in the Customs Context », dans L. De Wulf et J.B. Sokol (dir. publ.) (2005), *Customs Modernization Handbook*, Banque mondiale, Washington DC.
- Wilson, John S. (2001), « Trade Facilitation Lending by the World Bank – Recent Experience, Research, and Capacity Building Initiatives », document préparé pour l'atelier sur l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation des échanges, 10 et 11 mai, Genève.
- Wilson, John S. et Yuen Pau Woo (2000), « Cutting Through Red Tape: New Directions for APEC's Trade Facilitation Agenda », Fondation Asie Pacifique du Canada, Vancouver.

Wilson, John S., Catherine Mann, Nizar Assanie, Inbom Choi et Yuen Pan Woo (2002), « Trade Facilitation: A Development Perspective in the Asia Pacific Region », octobre, Asia Pacific Economic Cooperation, Singapour.

Chapitre 6

Les coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges

Evdokia Moise

Ce chapitre analyse les coûts d'introduction et de mise en œuvre de mesures de facilitation, répondant ainsi aux Modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges adoptées par l'OMC en 2004. Ces modalités appellent à traiter « également les préoccupations des pays en développement et des pays les moins avancés relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des coûts ». L'analyse se base sur l'expérience de 15 pays non membres de l'OCDE qui ont récemment introduit, où sont en cours d'introduire, les mesures de facilitation qu'il a été proposé d'inclure dans un accord futur de l'OMC sur la facilitation des échanges. L'objectif est de fournir des indications quant à la complexité relative des mesures, les défis présentés par leur mise en œuvre, et des approches qui pourraient être envisagées pour surmonter ces défis.

Introduction

Les coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges ont retenu une attention croissante et suscité de vives préoccupations lors des discussions récentes intervenues à l'OMC, notamment lors de la 5^e Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Cancun en septembre 2003. Lors des travaux préparatoires de cette Conférence ministérielle, plusieurs pays en développement se sont montrés réticents à l'idée à prendre des engagements en matière de facilitation des échanges dont le coût pour leur économie s'avérerait disproportionné, d'autant que l'on n'en connaît pas vraiment l'importance. Durant la Conférence ministérielle de Cancun, le manque de données fiables sur cette question a permis d'avancer des chiffres dénués de tout fondement et de réalisme. La Décision adoptée par le Conseil général de l'OMC le 1^{er} août 2004 indique que les négociations sur la facilitation des échanges « traiteront également les préoccupations des pays en développement et des pays les moins avancés relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des coûts ».

Reconnaissant l'importance de cette question des coûts pour l'évolution des négociations futures, le Comité des échanges de l'OCDE a décidé d'entreprendre une analyse des coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges dans le droit fil et à titre de complément de son travail récent quantifiant les avantages de ces mesures. Étant donné l'absence de données cohérentes sur ces coûts, le Groupe de travail a commencé par réunir des données fiables et comparables pour les analyser dans un deuxième temps afin de mieux comprendre les répercussions possibles de mesures de facilitation des échanges. À cet effet, il a sollicité le concours des pays qui viennent, ou sont sur le point, d'introduire des mesures de facilitation des échanges et disposent de données sur leurs dépenses de mise en œuvre. Le Secrétariat de l'OMD a fourni une assistance précieuse pour les prises de contact et la collecte de données. L'étude s'est surtout concentrée sur les coûts encourus par l'administration publique et n'a pas du tout abordé les coûts susceptibles d'être encourus par le secteur privé. Par ailleurs, la recherche a été limitée intentionnellement aux données disponibles auprès des pays participants et n'a pas essayé de produire des données nouvelles.

Quinze pays non membres ont accepté de participer à l'étude : l'Argentine, la Barbade, le Cambodge, le Chili, la Jamaïque, la Lettonie, Maurice, le Maroc, le Mozambique, l'Ouganda, les Philippines, le Sénégal, la Tanzanie, la Thaïlande et la Zambie. Ils représentent l'Afrique, l'Asie, l'Europe et les Amériques et six d'entre eux comptent parmi les pays les

moins avancés. Par ailleurs, les informations communiquées par un certain nombre de pays de l'OCDE semblent indiquer que les évolutions qui y sont récemment survenues dans le domaine de la facilitation des échanges ont davantage correspondu à des progressions par petits paliers dans le cadre d'un processus de longue haleine, de sorte que les données sur ces pays ne donneront sans doute pas une idée exacte de la réalité pour les besoins de cette étude.

Les pays retenus diffèrent fortement les uns des autres à plusieurs égards, en termes de taille, de situation géographique et géopolitique, de niveau de développement et de structure des échanges. L'intégration notable dans le commerce international de pays comme le Chili ou le Maroc leur a apporté des recettes douanières supplémentaires qui les ont aidés à financer l'adaptation de leur administration douanière aux nouveaux problèmes posés par le gonflement des flux commerciaux. En revanche, dans des pays comme le Mozambique, l'Ouganda ou le Sénégal, les réformes visent à favoriser la mise en place de conditions leur permettant de mieux s'intégrer dans le commerce international, notamment en améliorant la compétitivité du pays à l'exportation et son attractivité en matière d'investissements. Le Cambodge, le moins avancé des pays examinés du point de vue de la réforme de son dispositif douanier, connaît des problèmes qui semblent résolus depuis longtemps dans le cadre d'autres pays. Il importera de prendre en compte les différences de situations de ces pays lors de l'interprétation des données et des résultats de l'étude : le point de départ des efforts de facilitation des échanges et de réforme douanière n'a pas été le même pour tous les pays et la recherche peut seulement être centrée sur les coûts supplémentaires de nouvelles mesures.

Pour maintenir l'étude dans des limites raisonnables, on n'a pris en considération que les mesures de facilitation des échanges au sens strict de ces termes – tels que le Groupe de négociation de l'OMC sur la facilitation des échanges¹ les a définis. L'étude repose sur une série de onze mesures, sélectionnées parmi les propositions formulées par les membres de l'OMC dans le cadre du Groupe de négociation sur la facilitation des échanges, de façon à représenter les grandes lignes des débats et à pouvoir réunir suffisamment de données dans les pays examinés. Afin d'éviter les doublons inutiles avec le travail des organisations internationales ayant une expérience de terrain étendue sur les questions de transit, le Groupe de

1. On trouvera une compilation de l'ensemble des propositions formulées par les membres de l'OMC dans le cadre du Groupe de négociation sur la facilitation des échanges dans le document TN/TF/W/43 du 3 juin 2005, document établi par le Secrétariat de l'OMC et révisé régulièrement depuis pour tenir compte de nouvelles propositions et des amendements.

travail a décidé de ne pas couvrir des mesures relatives au transit. Ainsi que le souligne OCDE (2003), il n'existe pas de moyen unique d'appliquer les principes de la facilitation des échanges, mais tout un éventail possible d'approches, même si les efforts multilatéraux exigent de la cohérence. On en a confirmation dans les études effectuées dans le cadre du projet en cours, qui montrent que, si l'application de certaines des mesures exige que d'autres mesures aient été prises et fonctionnent, il reste tout de même une certaine marge de manœuvre quant à la façon d'assurer la facilitation des échanges.

Bon nombre des mesures étudiées concernent principalement les procédures et prescriptions douanières qui revêtent une importance particulière dans le commerce international, étant donné que les douanes sont, dans la pratique, le seul organisme public à s'occuper de la totalité des marchandises qui entrent dans le pays ou qui en sortent. Il ne faut cependant pas oublier que les administrations douanières sont invariablement responsables de l'application non seulement de leurs propres procédures et prescriptions, mais aussi de celles de toute une série d'autres organismes, plus particulièrement en ce qui concerne le respect des prescriptions en matière de documentation (licences, certificats, etc.) à de nombreuses fins. Deuxièmement, il arrive fréquemment que l'administration douanière comme les autres organismes exigent d'inspecter certaines marchandises pour vérifier qu'elles répondent bien aux prescriptions officielles. L'instauration d'une coordination et d'une coopération convenables entre les autorités constitue en soi une méthode importante de facilitation des échanges qui aboutit parfois à d'importants gains de temps et de coûts pour les négociants. Les procédures douanières ont fait l'objet d'une normalisation assez poussée au niveau international, notamment grâce aux efforts de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et cela a contribué grandement à la comparabilité des données réunies dans le cadre de la présente étude. Toutefois, au-delà de ce fait, le choix des mesures étudiées vise à ne préjuger ni de la portée ni de la définition de la facilitation des échanges utilisées lors des discussions de l'OCDE et des négociations en cours à l'OMC.

L'introduction et l'utilisation des systèmes automatisés n'ont pas fait l'objet d'un examen distinct. Les investissements dans les technologies de l'information étant surtout entrepris dans le cadre des opérations de contrôle douanier et faisant aussi partie de l'entretien régulier des systèmes existants, il serait très difficile de distinguer entre les coûts liés à la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges et les autres dépenses relatives aux technologies de l'information. Toujours est-il que si l'on n'a pas étudié ces technologies en tant que mesure de facilitation distincte, on ne les a pas exclues totalement. L'analyse montre que certains aspects de ces

technologies relatifs à une procédure ou à une pratique déterminée de facilitation des échanges, comme les mécanismes contribuant à assurer la transparence, la saisie et le traitement préalables des données ou les mécanismes de gestion des risques, demandent en fait à être pris en compte pour évaluer correctement les coûts de ces procédures.

Les pages qui suivent contiennent d'abord des observations générales et une typologie des composantes des coûts de facilitation des échanges. Les principales conclusions de l'étude pour chacune des mesures étudiées, avec les exemples par pays, sont présentées ensuite. On trouvera à l'annexe 6.A1 une brève description des mesures prises en considérations dans les études par pays.

Évaluer les coûts et les problèmes de la facilitation des échanges

Observations générales

Dans tous les pays examinés, la plupart des mesures de facilitation des échanges étudiées s'inscrivent dans le cadre d'efforts plus vastes visant à améliorer l'efficacité. Les études par pays confirment que la facilitation des échanges n'est généralement pas l'objectif premier des réformes des procédures douanières même si, comme dans le cas du Maroc, elle peut fort bien en être l'un des fils conducteurs. Cette observation vaut pour tous les pays, malgré les différences considérables de leur situation initiale ou des principaux facteurs ayant motivé la réforme. Des motivations comme la transition vers une économie de marché et l'adhésion à l'UE dans le cas de la Lettonie, le développement des liens commerciaux régionaux dans le cas du Chili, ou l'accroissement des recettes dans le cas de l'Ouganda et du Mozambique, ont conduit ces pays à adopter des stratégies similaires pour gagner en efficacité, même si c'est à des échelles différentes. Les études montrent aussi que, parmi les principaux résultats positifs des réformes entreprises, ces mesures ont contribué à introduire de nouvelles méthodes d'exécution des mandats traditionnels des organismes exerçant des responsabilités aux frontières. Il s'agit notamment de méthodes de travail plus efficaces et plus efficaces rationalisant l'utilisation des ressources, que l'application de ces méthodes ait ou non bénéficié de ressources supplémentaires.

Le corollaire de ce qui précède est qu'il n'y a généralement pas eu de budget spécifique alloué à l'introduction et à la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges. Souvent, les administrations concernées ne peuvent tout simplement pas compter sur des ressources supplémentaires assignées spécifiquement à la facilitation des échanges et doivent travailler avec ce dont elles disposent. Les ressources consacrées à l'introduction et à

la mise en œuvre de ces mesures ont été dans bien des cas absorbées dans les dépenses administratives normales. Les répercussions n'ont bien entendu pas été les mêmes pour tous les pays. Certains ont pu introduire des mesures de facilitation des échanges avec un minimum de changements et de frais parce qu'ils disposaient déjà de procédures relativement propices au commerce. D'autres, au contraire, ayant progressé plus lentement par le passé, ont, dans certains des domaines examinés, éprouvé des difficultés à introduire des mesures de facilitation des échanges. Il n'en reste pas moins que les efforts progressifs de facilitation imbriqués dans les activités normales des organismes concernés ont dans tous les cas apporté d'importantes améliorations tant pour l'administration que pour les milieux commerciaux.

L'étude a aussi fortement mis en évidence le lien étroit entre amélioration de l'efficacité et facilitation des échanges : la bonne gouvernance a permis d'améliorer la perception de recettes, qui ont ensuite apporté des ressources utilisées en partie pour introduire des procédures plus propices aux échanges. En même temps ils montrent que les gains initiaux peuvent être perdus quant il n'y a pas suffisamment de ressources où de dynamique politique pour soutenir le processus et éviter les retours en arrière. Les liens entre différentes mesures signifient que non seulement il est impossible d'introduire certaines mesures isolément mais aussi que les déficiences dans la mise en œuvre de certaines mesures pourraient compromettre le fonctionnement efficace d'autres mesures.

Comme on pouvait s'y attendre, parmi les mesures sélectionnées pour l'étude les changements les plus radicaux et les plus complexes sont intervenus dans les domaines qui nécessitent les procédures les plus techniques : l'évaluation des risques, les contrôles fondés sur des audits et les procédures spéciales applicables aux personnes habilitées. Les dépenses encourues dans ces domaines ont été essentiellement liées au recrutement et à la formation de personnel spécialisé ainsi qu'à l'acquisition de matériel, même s'il convient de considérer que le temps nécessaire à une mise en œuvre satisfaisante des mesures constitue un problème supplémentaire. La saisie et le traitement préalables des données semblent aussi poser des problèmes à certains pays en raison de leurs exigences en termes de technologie de l'information et de la communication. Ces coûts n'étaient pourtant certainement pas importants dans le contexte général, à l'exception probable des coûts informatiques, dont la portée va largement au-delà de la facilitation des échanges. Les évolutions actuelles tendent à indiquer que ces coûts sont largement compensés par des économies de personnel aux frontières et par le renforcement des contrôles et du recouvrement des recettes. Pour des raisons évidentes, seul le temps montrera les avantages financiers et administratifs découlant de ces techniques de contrôle même si,

au Maroc, il apparaît clairement que les avantages escomptés ont déjà été obtenus.

Pour terminer, il importe de souligner les difficultés rencontrées en cours d'étude pour identifier les éléments de coûts. Très rares ont été les mesures ou les missions qui ont pu être isolées de façon précises de missions connexes ou d'efforts plus généraux. Les administrations douanières examinées n'avaient pas toujours une idée claire de ce que recouvraient les mesures spécifiques en termes de ressources, même si elles étaient capables d'indiquer les principaux problèmes posés par leur introduction et leur mise en œuvre. Cette difficulté a été particulièrement manifeste lorsque l'on a cherché à identifier les besoins d'un pays relatifs à une mesure donnée et elle tend à montrer que de nombreux pays ont besoin d'une aide pour mieux comprendre ce que les engagements possibles en matière de facilitation pourraient demander dans leur propre contexte réglementaire et économique national.

Caractéristiques des éléments de coût

L'introduction et la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges ont suscité des coûts dans un ou plusieurs des domaines suivants : nouvelle réglementation, changements d'ordre institutionnel, formation, matériel et infrastructure. Parmi les différents éléments de coût, le matériel et l'infrastructure sont sans doute les plus onéreux à maints égards ; la formation semble toutefois être la plus importante, car la facilitation des échanges consiste avant tout à modifier la manière de travailler des services douaniers. Pour évaluer correctement les coûts, il faut prendre en considération les liens existant entre les différents éléments de facilitation des échanges qui ne peuvent être mis en œuvre correctement de façon isolée, comme la séparation de la mainlevée des marchandises de leur dédouanement d'un côté et l'évaluation des risques de l'autre. Il convient aussi d'examiner les coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges en fonction de l'efficacité de ces mesures, mais en l'absence d'indicateurs quantitatifs de performance, il est très difficile de broser un tableau complet des coûts et avantages de la facilitation des échanges. Il importera sans doute pour les analyses futures de préciser les liens entre les différentes composantes de coûts et d'étudier les paramètres envisageables pour évaluer l'efficacité des mesures.

Coûts de réglementation : Les mesures de facilitation des échanges peuvent parfois exiger une nouvelle législation ou l'amendement de lois existantes, conformément à la procédure législative et réglementaire de chaque pays. Cela prend du temps et exige un personnel spécialisé dans les travaux de réglementation tant dans les ministères responsables que dans

l'administration centrale et au parlement. Les ressources requises pour ces travaux législatifs et réglementaires diffèrent selon les structures et les procédures législatives de chaque pays, ainsi que selon la fréquence des changements de la législation. Toutefois, en dehors des grandes refontes législatives, comme dans le cas du Cambodge, ou l'adoption d'un texte de loi sur les signatures électroniques, la plupart des changements relatifs à la facilitation des échanges semblent être effectués au niveau opérationnel et nécessiter peu de dépenses supplémentaires.

Coûts institutionnels : Certaines mesures de facilitation des échanges nécessitent la mise en place de nouvelles unités, comme une équipe post-dédouanement, une équipe de gestion des risques ou un centre de renseignements, qui peuvent mobiliser des ressources humaines et financières supplémentaires. En ce qui concerne les ressources humaines, les pays peuvent soit recruter une main-d'œuvre supplémentaire, soit redéployer le personnel existant. La première solution coûte généralement davantage, mais la deuxième peut aussi occasionner des coûts de formation, des dépenses pour déplacer physiquement du personnel et des ressources consacrées à la planification. Le redéploiement de personnel n'est pas une pratique administrative rare pour les services douaniers, si bien qu'un redéploiement associé à de nouvelles mesures de facilitation des échanges peut simplement s'inscrire dans le cadre de la pratique générale de mobilité du personnel. Toutefois, afin d'éviter les perturbations du service, les redéploiements ne doivent pas dépasser une certaine ampleur. En général, plus les administrations douanières introduisent des fonctions perfectionnées et spécialisées, moins elles peuvent redéployer leur personnel d'une mission à l'autre.

Dans plusieurs pays examinés, les administrations douanières relèvent d'une autorité unique chargée des recettes publiques. Les autorités douanières qui ont été intégrées dans une structure commune après avoir joui d'une autonomie institutionnelle et budgétaire tendent à dire qu'une telle structure met désormais trop fortement l'accent sur le recouvrement aux dépens des contrôles douaniers et de la facilitation des échanges. Toutefois, ce dispositif institutionnel semble générer des économies d'échelle bienvenues et permet une mise en commun précieuse de compétences et un enrichissement mutuel entre les administrations fiscales et douanières, notamment dans les pays plus pauvres où la pénurie de personnel qualifié constitue une préoccupation essentielle.

Coûts de formation : La formation apparaît souvent comme l'élément de coût le plus essentiel des mesures de facilitation des échanges. Les pays peuvent choisir entre *i*) recruter de nouveaux effectifs spécialisés ; *ii*) former le personnel existant dans un centre de formation ; *iii*) donner une formation en cours d'emploi ; et *iv*) importer du personnel qualifié dans le cadre

d'échanges de personnel avec d'autres ministères ou organismes publics. La formule *i*) est la plus onéreuse parce qu'elle implique une augmentation du budget et ne peut solliciter qu'une réserve de compétences limitée disposant des qualifications et des connaissances douanières spécifiques requises. Dans un certain nombre de pays l'option *i*) est rendu plus difficile par une échelle de salaires qui est trop basse pour attirer du personnel avec suffisamment de professionnalisme et d'intégrité. Parmi les pays examinés, la pratique observée le plus couramment est une combinaison des formules *ii*) et *iii*). Une formation à intervalles réguliers est monnaie courante dans bon nombre d'administrations douanières de toutes les régions du monde, encore que sa fréquence et sa durée varient. La formation sur le tas n'occasionne pas de coûts supplémentaires pour l'administration, mais peut engendrer des dépenses temporaires pour les négociants, le service public étant moins bien assuré. D'un autre côté, la possibilité de former massivement des fonctionnaires aux techniques nouvelles, telles que l'évaluation des risques, peut être limitée non seulement par des considérations financières, mais aussi par le souci de ne pas perturber le fonctionnement normal de l'administration. La formule *iv*) peut convenir dans des cas comme le contrôle après dédouanement, où l'on peut faire appel aux compétences de l'administration fiscale nationale. Bien que cette solution ne soit source de coûts ni pour l'État ni pour l'administration douanière, la perte de personnel qualifié pour l'administration fiscale risque de compromettre ses chances de mise en œuvre, à moins qu'il n'y ait un engagement durable des pouvoirs publics et ce, même lorsque les douanes et le fisc relèvent du même département ou du même ministère. La plupart des pays examinés assurent la formation de tous les agents des douanes lors de leur affectation à cette administration. On observe aussi couramment des initiatives de formation en cas de modification de la législation ou de la pratique douanière, même si le nombre global d'agents formés est moindre.

Dépenses d'équipement et d'infrastructure : L'existence d'équipements et d'infrastructures n'est pas une condition préalable à des mesures de facilitation des échanges, bien que certaines de ces mesures, comme la saisie et le traitement préalables des données, l'évaluation des risques, ou les procédures spéciales soient grandement facilitées par l'existence de matériel et d'infrastructures convenables. Les organismes exerçant des responsabilités aux frontières réclament des produits et des infrastructures en matière de technologies de l'information et des télécommunications (TIC) ainsi que des scanners, avant tout parce qu'ils peuvent accroître l'efficacité et l'efficience des opérations et des contrôles douaniers et seulement accessoirement afin de soutenir les mesures de facilitation des échanges. L'installation de lignes téléphoniques et de matériels téléphoniques, par exemple, fournit aux services douaniers de bien meilleurs moyens de communication et la bureautique améliore

incontestablement les performances. Aucune des dépenses correspondantes ne peut être comptabilisée comme des coûts de facilitation des échanges. Il ressort néanmoins des études qu'il sera plus difficile d'appliquer certaines mesures de facilitation en l'absence d'équipements et d'infrastructures suffisants.

Il convient de considérer la plupart des équipements et infrastructures comme des instruments de mise en œuvre qui demandent à être soigneusement ordonnés et associés à des changements d'ordre réglementaire, institutionnel ou concernant les ressources humaines. Ainsi, tant qu'un pays ne dispose pas de techniques modernes de gestion des risques ciblées sur les envois à haut risque et continue d'examiner inutilement de grandes quantités de lots à faible risque, des scanners ne permettront pas de réduire les délais de dédouanement ni d'améliorer la rapidité des contrôles. De la même manière, quel que soit la contribution des équipements et systèmes informatiques modernes à la facilitation des échanges, un investissement complémentaire en capital humain est indispensable. À mesure que les aspects techniques du travail douanier sont améliorés, le capital humain doit être développé en parallèle, puisque l'efficacité de tout système dépend des gens qui le font fonctionner. En outre, à choisir des instruments de mise en œuvre avant d'élaborer les mesures correspondantes (introduire des réseaux informatiques, par exemple, avant de moderniser les procédures de contrôle et de dédouanement) on risque de réduire les possibilités d'action et d'accroître les délais et le coût de changements ultérieurs à réaliser.

Distribution des coûts et des avantages

L'analyse des coûts suppose aussi que l'on détermine comment et par qui ces coûts sont supportés et où se situent les avantages qui en résultent. Certaines mesures peuvent être financées par des transferts de ressources entre différents organismes gouvernementaux, mais des économies de coûts réalisées par un service douanier peuvent être source de dépenses pour les négociants ou pour une autre administration. La mise en place d'un centre de renseignements, par exemple, peut constituer une dépense pour l'administration centrale bien qu'elle élimine ou réduise aussi le coût que représente la charge, pour les services douaniers régionaux, de répondre aux demandes de renseignements. De même, la conversion d'un tribunal à vocation générale en un tribunal spécialisé dans les questions douanières offre l'avantage de réunir les connaissances et les compétences existantes sans induire de coûts pour les services douaniers ; en revanche, elle peut représenter une perte nette pour les plaignants pour tout ce qui n'a pas trait aux questions douanières.

Dans certains pays des partenariats public-privé ont réduit la charge fiscale de la mise en œuvre et la résistance habituelle aux changements apportés au système. Le Système automatisé pour les opérations des douanes des Philippines (ACOS) est le fruit d'une telle coopération entre le secteur public et le secteur privé. Développé sur la base de SYDONIA++, il a bénéficié de financements, de personnel et de conseils techniques de la part de compagnies privées afin de développer des systèmes connexes et l'infrastructure supplémentaire exigée. Le soutien privé peut être particulièrement précieux pour combler des manques de ressources, y compris pour faire face à des dépassements de budget pendant la mise en œuvre des réformes, mais il est manifestement plus facile d'obtenir un tel soutien quand les bonnes pratiques de l'administration en matière de gouvernance inspirent confiance au secteur privé.

En outre, une évaluation des coûts doit se faire dans un cadre temporel spécifique, certaines mesures pouvant impliquer d'importants coûts ponctuels, mais présenter de multiples avantages à long terme. L'expérience des pays montre que, même si le niveau des recettes collectées par des administrations douanières efficaces reste relativement stable ou même augmente malgré les réductions importantes des droits de douane, leur part devient néanmoins moins importante parmi les recettes globales de l'État. La modernisation des douanes permettra en particulier de réduire les dépenses, surtout en matière de main d'œuvre ; de renforcer la capacité de l'administration à gérer un volume accru de transactions sans réclamer des ressources humaines supplémentaires; et de raccourcir le temps de dédouanement tout en contrôlant les cargaisons de manière plus efficace.

Enfin, on se rappellera que seul un petit échantillon de pays a été étudié. La très grande diversité de leurs situations signifie inévitablement que l'application pratique de mesures de facilitation des échanges dans l'avenir immédiat variera dans chaque pays. Cette étude ne vise pas tant à produire rapidement des chiffres précis sur ce que chaque pays dépense ou devrait dépenser pour promouvoir la facilitation des échanges, qu'à donner des indications sur la complexité relative des mesures de facilitation des échanges, les problèmes que posent ces mesures et les démarches entreprises pour les surmonter sur le terrain.

Principales conclusions

Publication et disponibilité des informations

Publication

Tous les pays examinés fournissent des informations d'ordre général, notamment sur les lois, les règlements et les procédures applicables ainsi

que sur des aspects opérationnels par divers moyens comme le Journal officiel ou le Bulletin des douanes, des communiqués de presse, des annonces légales et la présence de stands dans des foires et expositions. Il s'agit de pratiques existant de longue date, bien intégrées dans le budget opérationnel de l'administration douanière et n'entraînant pas un surcroît de dépenses. Les initiatives spécifiques de publication des douanes sont souvent traitées par un service de relations publiques ou par un bureau d'information au sein de l'administration douanière, unité qui peut compter de 3 personnes (0.20 % du personnel total) dans un petit pays parmi les moins avancés comme le Sénégal à 13 personnes (0.28 % du personnel total) en Argentine. Outre les dépenses de personnels, ces initiatives vont appeler une dotation budgétaire modeste pour les publications imprimées : au Mozambique, cette dotation est en moyenne de 35 000 USD par an (37 212 USD, soit 0.13 % du budget total des douanes en 2004).

En revanche, la plupart des pays examinés ne rendent pas publics les procédures et directives internes, les jugements de tribunaux, ni les objectifs sous-tendant les textes législatifs et réglementaires qui ont été publiés. Bien qu'il n'ait pas été possible d'évaluer les coûts possibles d'un élargissement des pratiques de publication pour couvrir ce type d'informations, on peut affirmer que cela ne générerait pas de coûts supplémentaires véritablement sensibles dans la mesure où il s'agit d'informations qui sont déjà disponibles et qui ne nécessitent pas de production ou de collecte spécifique. La situation peut être différente lorsque les pays concernés doivent se doter de capacités de production d'informations dont ils étaient auparavant dépourvus : par exemple, la Banque mondiale a récemment estimé les coûts d'un renforcement de la transparence juridique au Cambodge à 400 000 USD, dont 320 000 USD sur 24 mois pour mettre au point un système de publication sur Internet de la totalité² des lois, des règlements à caractère commercial, des projets de loi et des arrêts définitifs de la Cour suprême et de la Cour d'appel et 80 000 USD pour assurer la formation correspondante des juges et du personnel clé. Aux Philippines, le manque d'informations statistiques publiées (autres que la valeur et le volume des marchandises ainsi que les recettes collectées) n'est pas dû à un manque de transparence mais au fait que ces informations doivent encore être compilées manuellement pour un certain nombre de ports et de transactions.

La fourniture de services à valeur ajoutée peut générer des coûts supplémentaires, mais ils sont généralement répercutés sur le client : au Chili, si les nouvelles réglementations et décisions sont publiées gratuitement sur le site Internet des douanes, les usagers peuvent aussi y

2. En d'autres termes, qui ne concernent pas uniquement celles qui s'appliquent aux mouvements de marchandises aux frontières.

accéder moyennant paiement grâce à un recueil juridique spécial (*Bulletin Juridico*). De même, le Bulletin mensuel de statistiques est gratuit, mais les questions spécifiques de statistiques sont facturées. La Lettonie facture la fourniture d'informations provenant des bases de données du gouvernement d'un montant correspondant au coût de la recherche de ces données. La communication d'informations à caractère spécifique et non disponibles par les moyens de publication classiques peut se faire gratuitement dans certains pays (Argentine, Maurice) ou donner lieu dans d'autres pays (la Thaïlande) à la facturation de frais sur la base du recouvrement des coûts.

Les efforts de diffusion des informations dans une langue largement utilisée qui est différente de la langue officielle du pays (par exemple l'anglais) génèrent aussi des coûts supplémentaires, qui peuvent passer pour peu prioritaires pour certains pays pauvres, compte tenu des ressources dont ils disposent. Mozambique, pays d'Afrique lusophone, a jugé financièrement impossible d'entreprendre la traduction en anglais des informations douanières, compte tenu des exigences concurrentes liées à d'autres réformes.

Publication sur l'Internet

La diffusion d'informations sur l'Internet est aussi répandue. Dans de nombreux pays, cela se fait par l'intermédiaire d'un site Internet propre à l'administration des douanes (comme au Cambodge, au Chili, à la Jamaïque, en Lettonie, au Mozambique, au Maroc ou au Sénégal) ; néanmoins, il peut aussi s'agir d'une section du site Internet de l'autorité nationale chargée des recettes publiques dans des pays où les douanes relèvent d'une telle autorité (Argentine, Ouganda). Le coût de la mise en place et de l'exploitation d'un site Internet comprend l'organisation du site et, notamment, les dépenses d'achat ou de mise au point du logiciel approprié et de l'élaboration de la plateforme, qui constituent des dépenses ponctuelles, ainsi que les dépenses afférentes au personnel requis pour tenir le site à jour (tableau 6.1).

Au Chili, la création en 2000 du site Internet des douanes a été confiée à une société privée et a coûté 2 000 USD, le logiciel d'exploitation de ce site coûtant pour sa part 10 000 USD. La plateforme d'information (en espagnol et en anglais) a été élaborée en interne, mobilisant 10 membres du personnel pendant environ un an. Au Mozambique, le cadre du site Internet destiné au nouveau portail des douanes a été créé en interne par une équipe de développement de quatre personnes pendant un mois environ et 8 500 USD supplémentaires ont été payés pour le logiciel. En revanche, le devis pour l'achat d'un système « clé en main » auprès d'une société extérieure était de 50 000 USD. Au Sénégal, la création d'un site Internet des douanes en 2000

a mobilisé une équipe de projet *ad hoc* pendant six mois pour un coût total de 18 000 USD.

Le fonctionnement au jour le jour des sites Internet semble relativement peu onéreux et ne pas induire de dépenses supplémentaires, car il relève des mêmes personnes qui élaborent les publications traditionnelles existant déjà sous forme imprimée. Au Chili, en plus du personnel du Département des communications qui réunit les informations à publier, le fonctionnement et la mise à jour quotidienne du site exigent deux personnes (0.15 % du personnel total) pour son fonctionnement et sa mise à jour quotidienne. Le site Internet des douanes cambodgiennes est aussi administré par deux agents des douanes (0.17 % du personnel total). En Argentine, les pages des douanes sur le site de l'autorité fédérale des recettes publiques sont traitées par sept agents (0.15 % du personnel total).

Centres de renseignements

Des centres de renseignements sont de plus en plus souvent créés pour aider les utilisateurs des services douaniers et améliorer et rationaliser le travail des préposés aux douanes. Ils peuvent se situer en un point central (physiquement ou sous la forme d'un portail électronique) ou dans les locaux des services douaniers régionaux. Au Mozambique, un centre de renseignements en ligne a été intégré dans le nouveau site Internet des douanes et les dépenses liées à sa mise en place entrent dans le cadre des dépenses de création du site Internet évoqué précédemment. En Argentine, le site Internet des douanes comporte des mécanismes de « recherche intelligente » de résolutions et d'enquêtes des douanes. En Lettonie, une petite section de trois personnes a été constituée dans l'administration centrale pour répondre aux demandes de renseignements. Au Chili, non seulement il existe des bureaux d'information dans les offices régionaux, mais l'on peut poser des questions par l'intermédiaire du site Internet des douanes ; les réponses sont aussi fournies par voie électronique, le jour même si elles concernent des règles en vigueur. Les administrations douanières estiment généralement que le fonctionnement de ces centres ne génèrent pas de dépenses supplémentaires, parce qu'ils font économiser du temps aux autres membres du personnel qui n'ont plus à répondre aux demandes de renseignements courants.

Un projet relativement ambitieux a été envisagé par le Sénégal qui a mis en place en 2000 une nouvelle entité de conseil et de facilitation pour les entreprises afin de fournir aux négociants des aides et des conseils sur le choix des régimes les plus avantageux. Toutefois, compte tenu de sa dotation insuffisante en ressources humaines (actuellement une personne seulement) et du fait que la réglementation applicable ne comporte aucune

disposition concernant ce bureau, il a été très difficile pour cette entité de remplir convenablement sa mission. Dans leur Plan d'action stratégique, les douanes sénégalaises prévoient de consacrer 14 450 USD pendant six mois au renforcement de l'entité de conseil et de facilitation, notamment en améliorant son organisation et par l'acquisition de matériel de soutien.

Il n'existe aucun centre de renseignements à la Barbade, où la petite taille du pays et le nombre limité de bureaux de douane ont conduit l'administration à juger superflue la création d'un tel centre.

Décisions à caractère obligatoire

Les décisions à caractère obligatoire relatives à la classification, à l'évaluation ou à l'origine peuvent être communiquées sur demande dans un certain nombre de pays examinés, mais elles ne sont pas disponibles partout. Dans certains pays, les utilisateurs peuvent demander une évaluation anticipée ou une estimation de la classification de leurs biens, mais cette estimation n'engage pas l'administration. C'est le cas au Sénégal où le système douanier automatisé TRADE X propose aux négociants de calculer par avance les droits et taxes qu'ils devront acquitter au titre d'une vente en consignation donnée, mais le résultat de la simulation n'engage en aucune façon l'administration des douanes. Il n'est pas non plus possible d'obtenir des décisions à caractère obligatoire au Cambodge ou au Mozambique. En Tanzanie, une unité affectée aux décisions obligatoires en matière de classification et d'origine va être mise en place dans le cadre du Plan de modernisation des douanes qui est en cours. Aux Philippines la Commission sur les droits de douanes, une agence appartenant au Bureau du Président, a compétence exclusive pour émettre des décisions préalables sur la classification, mais de telles décisions sont rarement sollicitées ; les douanes n'ont pas la possibilité d'émettre des décisions préalables en matière de valeur ou d'origine.

Parmi les pays qui communiquent des décisions obligatoires, les décisions relatives à la classification constituent désormais des pratiques anciennes, alors qu'on a beaucoup moins d'expérience des décisions en matière d'évaluation et d'origine. En Argentine, une unité de 30 agents (0.64 % du personnel total) est affectée aux décisions obligatoires, principalement dans le domaine de la classification. En Zambie, neuf agents (1.63 % du personnel total) sont chargés de rendre des décisions obligatoires en plus de leurs autres missions. À la Barbade, une Commission de classification composée de huit agents (1.7 % du personnel total) publie des décisions obligatoires sur la classification tarifaire ; bien que la possibilité de prendre des décisions en matière d'évaluation et d'origine soit prévue, aucune décision de ce type n'a été sollicitée à ce jour. Au Chili, des

règlements relatifs à l'évaluation devaient être disponibles à compter de 2007 de façon à donner à l'administration le temps nécessaire pour assurer la formation en cours d'emploi du personnel concerné.

Les décisions sont publiées gratuitement dans certains pays ou sont communiquées à titre onéreux dans d'autres. Les décisions sont généralement notifiées à la seule partie concernée et ne donnent pas lieu à une publicité plus large ; néanmoins, on rencontre quelques exceptions intéressantes à cet égard : à la Jamaïque, les décisions sont communiquées aux agents des douanes concernés de façon à assurer la cohérence des décisions douanières et de la mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics. En Argentine, l'administration des douanes publie exceptionnellement des décisions générales sur la classification et l'évaluation et utilise le Journal officiel à cet effet³. Tous les pays concernés ont estimé que l'administration de ces décisions ne nécessite pas de ressources supplémentaires, car dans la plupart des cas, le travail d'évaluation a de toute façon lieu au moment de l'importation effective.

Tableau 6.1. Tableau illustratif des coûts des mesures de publication

	Introduction de l'Internet ¹	Personnel affecté aux Internet	Personnel affecté aux décisions
Argentine	n.a.	0.15%	0.64%
Barbade	n.a.	n.a.	1.7%
Cambodge	24 personnes-mois	0.17%	--
Chili	12 000 USD + 120 personnes-mois	0.15%	n.a.
Mozambique	8 500 USD + 4 personnes-mois	n.a.	--
Sénégal	18 000 USD	n.a.	--
Zambie	n.a.	n.a.	1.63%

n.d. Chiffres non disponibles.

--: La mesure n'a pas été introduite.

1. Les montants concernent l'achat de biens et services; les chiffres concernant le personnel se rapportent aux tâches remplies par le personnel des douanes.

Source: Basé sur les données fournies par les administrations nationales.

3. La pratique consistant à faire la publicité des décisions obligatoires est plus répandue dans les pays de l'OCDE, par exemple en Australie, au Canada ou aux États-Unis (voir OCDE, 2002).

Mécanismes consultatifs et de retour d'information ; communication avec les négociants

Dans la plupart des pays examinés, l'administration douanière a un mécanisme officiel de consultation des principales parties intéressées, comme les associations d'importateurs, les ministères ou organismes publics, les associations de commissionnaires et les milieux commerciaux, aux niveaux tant national que local (portuaire, aéroportuaire, régional). Les consultations peuvent porter sur les propositions de lois ou de procédures nouvelles ou amendées, les pratiques douanières, la localisation, la compétence et les horaires de travail des bureaux de douane, ou d'autres questions mentionnées par les milieux commerciaux. Une communication moins formelle peut aussi avoir lieu à la demande des négociants. La fréquence des consultations va dépendre des problèmes en cours. L'Argentine, par exemple, indique que son administration des douanes organise en moyenne 120 consultations par an. Maurice organise trois consultations formelles par an au niveau national et des consultations locales une fois par mois dans chaque port et aéroport. Au Mozambique, outre les consultations qui se déroulent avant la promulgation de règlements nouveaux ou modifiés, le CSTA (*Conselho Superior Técnico Aduaneiro*, l'instance officielle chargée des consultations qui se compose du Directeur général des douanes et de représentants des ministères du Commerce, de la Santé, de l'Agriculture et des Transports, d'agents de dédouanement et de la Confédération des associations professionnelles) se réunit deux fois par an pour assurer de bonnes relations de travail entre l'administration et le secteur privé. Le Mozambique considère que ces consultations constituent l'un des principaux atouts du régime issu des réformes.

Aux Philippines on pense que le succès de l'administration douanière à mobiliser des ressources et le soutien du secteur privé pour les nouvelles réglementations et pratiques était dû dans une large mesure à sa politique de communication renforcée avec les différents groupes de parties prenantes. Par exemple, la Douane a conclu un accord de coopération avec la Chambre de Commerce et d'Industrie des Philippines (PCCI) et avec la Fédération des Industries Philippines (FPI) en vue de prévenir et de contrôler la contrebande en partageant l'analyse des données sur les anomalies concernant la valeur des différentes cargaisons. Ce projet d'échange de données a été entièrement financé par le FPI, tandis que le travail technique a été exécuté par le personnel informatique de la Douane.

Des mécanismes de consultation des administrations des douanes peuvent aussi faire partie de dispositifs plus larges de consultation administrés par les pouvoirs publics ou mis en place à l'initiative du secteur privé. C'est ainsi que le Cambodge a constitué un Groupe de travail sur la

législation, la gouvernance et la fiscalité dans le cadre du Forum gouvernement-secteur privé qui concerne l'ensemble des administrations publiques. Ce dispositif va comporter un mécanisme de partenariat entre la Direction des douanes et des accises (DDA) et les parties prenantes. Ce partenariat reposera sur une série de mémorandums d'accord qui seront conclus avec des groupes des milieux d'affaires, comme la Chambre de commerce, l'association des transitaires et l'association des commissionnaires en douane. Un programme de consultation à l'intention des milieux d'affaires a aussi été envisagé dans le rapport annuel 2001 de la DDA, mais il ne s'est pas encore matérialisé. La Barbade administre depuis 1999 un mécanisme de consultations triparties connu sous l'appellation de « Comité consultatif des douanes, du commerce et des finances » qui se réunit à peu près tous les trois mois. En Tanzanie, la direction des douanes fait partie du Forum consultatif du secteur du transport maritime et elle utilise cette instance pour obtenir des informations en retour de la part des parties prenantes et pour les conseiller à propos des changements d'orientation. C'est dans ce cadre que se sont déroulées les consultations et les actions de sensibilisation au cours de la transition vers ASYCUDA++.

Dans certains des pays examinés (Barbade, Maurice, Tanzanie) les douanes organisent aussi des sessions de formation à l'intention du secteur privé, en vue de familiariser les négociants, les commissionnaires et autres parties concernées à ce que l'on attend d'eux dans le cadre des mesures nouvellement introduites ou sur le point de l'être (comme la nouvelle documentation, l'introduction de la saisie électronique des données, les mises à jour du système d'échange électronique de données des douanes, etc.). Ces sessions sont souvent absorbées dans le budget dont disposent les douanes pour la formation, mais leur coût peut aussi (comme à Maurice) être en partie répercuté sur les parties concernées.

Toutes les administrations consultées ont indiqué que les coûts d'administration des mécanismes de consultation et de communication sont minimes. Parallèlement, les administrations jugent extrêmement difficile d'évaluer le nombre d'heures consacrées à des consultations spécifiques et donc à exprimer les « coûts » encourus en termes de personnel-heure ; en effet, plusieurs domaines et de nombreuses parties prenantes peuvent être impliqués dans une consultation donnée à différents moments et les résultats de certaines consultations peuvent être immédiatement abandonnés tandis que d'autres peuvent donner lieu à une série de discussions se déroulant sur une période de plus d'une année. En général, les administrations douanières considèrent que ces mécanismes de consultation et d'information sont fondamentaux pour pouvoir fonctionner de manière efficace ; leur coût n'est pas considéré comme un « surcoût », car ces mécanismes sont essentiels au bon fonctionnement des douanes.

Procédures d'examen et d'appel et traitement équilibré

Dans tous les pays examinés, les usagers peuvent demander que les décisions douanières soient réexaminées en premier lieu par des agents plus élevés dans l'hierarchie de l'administration des douanes. Au Chili, par exemple, les réclamations doivent être adressées en premier lieu au Directeur ou à l'Administrateur régional des douanes (*Juicio de Reclamo*). Il est alors possible de faire appel de cette décision devant le Directeur du Service national des douanes. Lors de ce réexamen, ces hauts fonctionnaires sont tenus de respecter les règles et procédures de droit administratif. Au Cambodge, une unité de sept à huit agents (0.69 % du personnel total) est chargée du règlement des différends au sein des douanes, tandis que les procédures existantes d'appel officielles ne sont pratiquement pas utilisées. En Zambie, neuf agents des douanes (1.63 % du personnel total) sont affectés au traitement des recours en plus de leurs autres missions. En Tanzanie, où quelque 300 affaires contentieuses sont traitées chaque année par les douanes, le Plan de modernisation des douanes en cours prévoit la création prochaine d'une unité des différends et des décisions techniques. À la Barbade, où le taux de différends est assez faible, avec deux affaires contentieuses par an environ, les recours sont traités directement par le Contrôleur, à savoir le responsable de l'administration des douanes. Dans tous les pays, l'administration assume cette tâche à temps partiel en plus de ses autres occupations, et n'encourt pas de dépenses supplémentaires pour ce faire.

Il peut ensuite être interjeté appel soit devant les tribunaux d'instance, soit devant un tribunal spécial. Les appels devant les tribunaux à vocation générale sont la solution la moins onéreuse pour l'administration, mais l'expérience montre qu'en règle générale, cette procédure est longue et onéreuse pour les usagers. Les tribunaux administratifs semblent donner de meilleurs résultats, qu'ils jouissent d'une compétence générale pour les appels effectués par les citoyens contre l'État, comme en Lettonie, ou d'une compétence en matière fiscale, comme la Cour d'appel fiscale à Maurice, en Ouganda, aux Philippines ou en Tanzanie, le Tribunal des recettes publiques en Jamaïque, ou le Tribunal fiscal fédéral en Argentine. À Maurice, il était possible jusqu'en 2003 d'interjeter appel des décisions des douanes auprès du Tribunal des recours fiscaux créé en 1984 ; depuis 2003, le tribunal a été remplacé par une Commission de révision des décisions, mise en place pour entendre les représentations des contribuables lésés et tenue de rendre ses décisions dans un délai de huit semaines. Les décisions du tribunal et maintenant de la Commission peuvent elles-mêmes donner lieu à un appel devant la Cour suprême. Les affaires douanières ont constitué pour ces deux instances une très faible part du total des appels (en moyenne 0.56 % et 0.38 % respectivement).

En Argentine, neuf des 21 juges du tribunal et près de 43 % de son budget (environ 955 570 USD sur un total d'environ 2.27 million USD en 2004) sont affectés aux affaires douanières. Bien qu'il soit possible de faire appel auprès des autorités judiciaires, la grande majorité des affaires fiscales et douanières sont portées devant le Tribunal des affaires fiscales en raison de sa spécificité et de son professionnalisme. Parmi les affaires portées à la connaissance du tribunal, ce sont les infractions douanières qui donnent le plus fréquemment lieu à un procès (40 %). Dans les pays où les affaires douanières sont portées devant les tribunaux administratifs, les coûts liés à leur administration sont absorbés dans le cadre du système judiciaire du pays et ne sont pas spécifiquement pris en considération dans les budgets des administrations travaillant aux frontières consacrés à la facilitation des échanges. La plupart des pays prévoient aussi la possibilité d'interjeter appel des décisions du tribunal administratif auprès de la Cour d'appel du pays.

Le Maroc a créé un mécanisme d'appel portant spécifiquement sur les questions douanières qui est composé d'un réseau de commissions d'appel régionales et d'une commission d'appel nationale, et dont l'objet est de régler plus efficacement et plus rapidement les litiges relatifs aux douanes. Les commissions sont présidées par un haut responsable des douanes siégeant aux côtés de représentants d'autres ministères et d'organismes professionnels et il peut encore être interjeté appel de leurs décisions devant les tribunaux. Ces commissions ont été mises en place à l'occasion d'une révision générale du Code des douanes, finalisée en 2000, et se sont inscrites dans le cadre de la réorganisation générale du système douanier. Le Maroc indique qu'elles n'ont pas généré de dépenses mesurables.

Le Mozambique a aussi mis en place un mécanisme spécifique d'appel en matière douanière qui repose sur trois tribunaux douaniers, un dans chacune des trois régions administratives du pays. Le tribunal de la région sud, autour de la capitale Maputo, se compose actuellement de cinq juges assistés de 37 à 39 agents (sur un total de 62 personnes autorisé par le budget du tribunal) ; les tribunaux des régions de Beira et de Nacala se composent chacun d'un juge (sur deux autorisés) assisté de dix agents. Le rythme moyen des litiges est de l'ordre de 1 000 affaires par an, essentiellement engagées par l'administration, mais on peut penser que ces chiffres vont augmenter à mesure que la confiance des négociants va s'accroître et les amener à recourir plus souvent au tribunal. Le tribunal rend généralement sa décision dans les 60 à 120 jours, contre une moyenne de 6 à 12 mois pour les tribunaux administratifs. Lors de leur mise en place, les tribunaux étaient financés par 50 % des amendes collectées et leur personnel se composait d'anciens agents des douanes. Progressivement, des magistrats professionnels, bénéficiant des privilèges, des immunités et du traitement des juges, ont été nommés dans ces tribunaux qui disposent en outre de leur

propre budget depuis 2005 : 14 314 050 000 MZM pour la région de Maputo (de l'ordre de 579 500 USD) et 5 902 310 000 et 5 187 680 000 MZM respectivement pour les régions de Beira et de Nacala (284 000 et 210 000 USD). Les juges et le personnel de soutien bénéficient d'une formation initiale de quatre à six mois sur les affaires douanières au centre de formation de Matola que gère le ministère de la Justice et bénéficient aussi de formations périodiques par la suite.

Saisie et traitement préalables des données

La saisie et le traitement préalables des données exigent un certain degré d'automatisation des systèmes douaniers. Les informations sur les coûts figurant dans cette section rendent compte de cette observation et doivent être lues et interprétées avec prudence (tableau 6.2) : les dépenses encourues pour mettre en place l'automatisation ne peuvent pas être comptées comme des coûts de facilitation des échanges ; néanmoins, leur effet positif sur l'efficacité va aussi contribuer à la mise en œuvre d'une stratégie de facilitation des échanges.

Si la saisie électronique des déclarations de marchandises ne doit pas nécessairement être faite en ligne (avant la mise en place de leur système informatique en 1999, les douanes lituaniennes permettaient déjà la saisie des déclarations en douane avant l'arrivée des marchandises à partir de disquettes), elle nécessite une certaine infrastructure informatique pour vérifier les données. La seule exception parmi les pays examinés est le Cambodge qui assure une saisie et un traitement préalables entièrement manuels des données, sans le moindre soutien informatique. Toutefois, ce n'est possible qu'au port de Sihanoukville pour les importations de l'administration publique, les importations de matières premières, d'équipements et d'accessoires des entreprises d'investissement, ou lorsque l'importateur attend des lettres administratives. Une demande de saisie et de traitement préalables est soumise pour approbation au Directeur général des douanes dans l'hypothèse où elle concerne des biens d'une nécessité urgente. Ce mécanisme est par ailleurs soutenu par l'utilisation de l'inspection avant expédition (IAE) et il est en tout état de cause très peu utilisé.

Tableau 6.2. Systèmes de saisie préalable

	Soutenu par TI	Système TI	Coûts de mise en œuvre	Coûts de mise à jour	Coûts annuels de maintenance
Argentine	✓	SIM (SOFIX)	fourni	n.d.	n.d.
Barbade	partiellement	ASYCUDA 2.7	n.d.	n.d.	n.d.
Cambodge	non	--	--	--	--
Chili	✓	ISIDORA	n.d.	n.d.	n.d.
Jamaïque	✓	TIMS	5 million USD	n.d.	n.d.
Lettonie	✓	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Maurice	✓	CMS	n.d.	n.d.	n.d.
Maroc	✓	SADOC (SOFIX)	n.d.	n.d.	n.d.
Mozambique	partiellement	TIMS	4 USD (fourni)	200 000 USD (extension géographique)	50 000 USD
Philippines	✓	ACOS (ASYCUDA++)	2 565 000 USD (adaptation)	9 914 000 USD (mise à niveau de Windows)	1 086 000 USD ²
Sénégal	✓	TRADE X	n.d.	1 850 400 USD (migration à Internet)	740 160 USD
Tanzanie	partiellement	ASYCUDA 2.7	938 7851 USD (1994)	770 440 USD ¹ (ASYCUDA++)	n.d.
Thaïlande	✓	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ouganda	partiellement	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

n.d. Non disponible.

-- La mesure n'a pas été introduite.

1. Coûts supporté par les donateurs d'aide.

2. Dépenses de maintenance moyennes, 1993-99.

Source: Données fournies par les administrations nationales.

Dans d'autres pays, la capacité informatique conditionne dans une certaine mesure la possibilité de saisir et de traiter des données par avance. Par exemple, la Zambie n'a pas encore introduit la saisie et le traitement préalables parce que les moyens électroniques sont encore peu courants pour le secteur du transport terrestre qui représente l'essentiel des flux d'importation du pays. En Ouganda, la saisie et le traitement préalables des données sont possibles dans la région de Kampala où la plus grande partie des marchandises est dédouanée, mais non aux postes frontières terrestres où les courants d'échanges sont trop faibles pour justifier économiquement une

informatisation, même dans un avenir prévisible. Ainsi, bien que l'on ne distingue pas de coûts supplémentaires pour assurer la saisie et le traitement préalable des données autres que les coûts d'automatisation nécessaires à l'accroissement de l'efficacité des contrôles et des opérations des douanes, l'absence totale d'automatisation rend très difficile la mise en œuvre de cette mesure de facilitation des échanges. Cela étant, l'introduction de la saisie et du traitement préalable en Ouganda, même partielle, a permis de réaliser d'importantes économies grâce à la réduction des effectifs employés au dédouanement. Au Chili, les douanes ont estimé que la saisie et le traitement préalable de données au moyen du système informatique ISIDORA leur ont permis d'économiser 678 333 USD pour la seule année 2003, ce qui correspond à 4.53 % du budget de cette année.

Un certain nombre de pays administrent des systèmes de saisie et de traitement préalable de données en s'appuyant sur diverses versions d'ASYCUDA, ou de systèmes utilisés ailleurs. L'achat d'un système disponible dans le commerce est généralement moins onéreux que le développement d'un nouveau système ; toutefois, l'adaptation de systèmes existants à des conditions locales peut aussi coûter cher. Certains des pays qui s'en sont remis à des systèmes disponibles dans le commerce ont par la suite connu des difficultés pour adapter le système à un changement de circonstances ou pour y intégrer de nouvelles fonctionnalités : l'absence de compétences locales et l'accès insuffisant à des informations sur l'architecture du système maintiennent les administrations des douanes concernées dans la dépendance vis-à-vis du fournisseur initial du système ou de prestataires de services du secteur privé. La Tanzanie a introduit ASYCUDA 2.7 en 1994 pour un coût de 938 785 USD, financé par la CNUCED. Les douanes sont en train de migrer vers ASYCUDA++ sur quatre ans à partir de 2004 pour un coût total de 770 440 USD, également financé par la CNUCED. La Tanzanie a dans le même temps abandonné le précédent système fondé sur l'IAE pour passer à l'inspection à destination pour laquelle les douanes font actuellement appel aux services d'une société spécialisée (Tiscan, une filiale de la COTECNA) en vue de la vérification des documents (évaluation, classification et origine) et de la radioscopie. Tiscan utilise son propre système informatisé de gestion des risques douaniers (CRMS) et produit un document unique de déclaration en douane à l'achèvement du processus de vérification, document qui est saisi par l'agent ou l'importateur auprès des douanes lorsque les marchandises arrivent. Même si le processus global de dédouanement va se trouver considérablement amélioré par le passage à ASYCUDA++, les avantages seront inférieurs à ce qu'ils pourraient être, tant que l'interface électronique entre les deux systèmes utilisés (ASYCUDA et CRMS) n'aura pas été sécurisée. À la Barbade, la version actuelle ASYCUDA 2.7, introduite en 1993, ne permet pas une procédure entièrement dématérialisée, mais le

système est en cours de mise à niveau pour permettre le traitement électronique de la documentation connexe, comme les documents de transport.

Le Mozambique utilise TIMS, fourni par Crown Agents pour une somme symbolique de 4 USD dans le cadre du projet de réforme confié à cette société depuis 1997. Les douanes continuent de faire appel à Crown Agents pour la maintenance du système (le coût annuel de maintenance est de 50 000 USD, compris dans le contrat de la société) ou pour toute modification, extension ou mise à niveau pouvant s'avérer nécessaire, mais elles acquièrent désormais progressivement la capacité d'exploiter ce système localement. Le récent élargissement de la couverture géographique de TIMS au-delà de la région de Maputo pour couvrir les postes frontières a donné lieu à l'inscription d'un budget de 200 000 USD en 2005, ce qui comprend le renforcement de l'équipe de l'unité informatique des douanes qui passe de cinq à 32 agents.

À la Jamaïque, le système CASE (Customs Automation Services) reposait également sur TIMS ; il a désormais migré vers une application Internet et a été récemment étendu pour permettre le paiement électronique des droits de douane. Le nouveau système qui autorise des saisies 24h sur 24 et 7 jours sur 7, couvre désormais 98 % des entrées en douane, en y associant 95 % des commissionnaires. Le projet, qui comprend aussi l'analyse globale des besoins, le développement du logiciel, le matériel de communication des données et les ordinateurs, coûte approximativement 5.5 millions USD, financés par le gouvernement de la Jamaïque, tandis qu'un prêt de la Banque mondiale et un financement complémentaire du gouvernement ont été affectés aux travaux de suivi en vue de développer et de mettre en œuvre des manifestes électroniques, la réalisation en ligne de la mainlevée et du pilotage des activités en entrepôt. Les paiements électroniques sont une fonctionnalité importante de ces systèmes automatisés, non seulement parce qu'ils réduisent les possibilités de proposer des versements illégaux, mais aussi parce qu'ils accélèrent encore le processus de dédouanement : une fois que le paiement des droits a été effectué, les marchandises peuvent être dédouanées dès qu'elles arrivent physiquement. La possibilité de paiement électronique est aussi assurée par le système thaïlandais qui permet des paiements en ligne 24h sur 24 et 7 jours sur 7 par l'intermédiaire de sept banques privées et qui couvre désormais plus de 90 % des entrées en douane à l'exportation et 81.5 % à l'importation.

En Argentine, le *Sistema Informático María* (SIM) a été développé localement à partir du système français SOFI (*Système d'ordinateurs pour le fret international*), fourni gratuitement par les douanes françaises dans le cadre de l'Accord de coopération culturelle, scientifique et technique et de

l'Accord de coopération douanière entre les deux pays. Le système a été adapté aux conditions locales par des agents des deux administrations douanières et a permis l'élargissement progressif de l'enregistrement automatisé à tous les bureaux de douane du pays en cinq ans, de 1993 à 1998, avec un financement sur le prêt de la Banque interaméricaine de développement (BID) qui a servi à la mise en place de l'Administration fédérale des recettes publiques (AFIP). Une version Internet du système est en cours de développement par des agents de l'AFIP.

Le Sénégal est l'un des rares pays en développement (et le seul parmi les pays examinés) à avoir développé de A à Z son propre système automatisé de saisie et de traitement préalable de données. Le système douanier TRADE X (aussi connu sous l'acronyme GAINDE – Gestion automatisée de l'information douanière et économique), a été développé localement à partir de la seconde moitié des années 80 pour devenir opérationnel en 1990. En 2000, la migration de TRADE X vers un système Internet a coûté environ 1.79 million USD, y compris l'infrastructure centrale qui est partagée avec le guichet unique du Sénégal, ORBUS (voir plus loin). Ce système emploie dix agents et son coût annuel de maintenance s'élève à 715 000 USD.

En fonction du perfectionnement des systèmes applicables dans le pays, l'administration douanière peut être en mesure de procéder à une évaluation des risques (voir plus loin) de nature à améliorer grandement l'efficacité du traitement préalable. Les techniques d'évaluation des risques vont permettre aux douanes de déterminer par avance les mesures à prendre lorsque les marchandises arrivent effectivement. Si les informations figurant dans la déclaration des marchandises sont conformes aux prescriptions douanières, ces marchandises sont dédouanées sitôt arrivées ou sont soumises à une inspection, selon le cas. Un autre facteur qui peut conditionner l'utilisation efficace de la saisie et du traitement préalables des données est l'évaluation des marchandises importées, qui présente toujours des difficultés pour un certain nombre de pays.

Les systèmes en ligne supposent en outre une certaine connectivité entre les différents postes. Ils impliquent aussi que les négociants ou leurs représentants soient eux-mêmes convenablement équipés et connectés. L'adoption des nouvelles technologies peut abaisser les coûts de connectivité, ce qui permet aux douanes de mieux utiliser les rares ressources dont elles disposent. Par exemple, le Mozambique envisage actuellement de faire passer le réseau automatisé de connexion des sites du satellite à la fibre optique de façon à autoriser la connexion de 30 au lieu de 20 sites actuellement (approximativement 25 % de l'ensemble des sites des douanes) pour le même coût mensuel de location de 25 000 USD.

Finalement il faut rappeler que les possibilités de saisie et traitement préalable des données ne seront vraiment mises à profit que si les utilisateurs privés et les autres autorités concernées s'engagent (voir plus loin, « Coopération et coordination entre les différentes autorités »). Aux Philippines, malgré le fait que le système ACOS permet la saisie et le traitement préalable des données d'un point de vue technique, la déclaration doit être corroborée par le manifeste du navire, que la plupart des transporteurs ne soumettent qu'après l'arrivée du navire, ce qui est autorisé par le système. Une étude sur les temps de dédouanement menée par le JICA-UPECON en 2003 révèle un intervalle d'à peu près 1.5 à 2.9 jours, selon le type d'importation, entre le moment où la cargaison est déchargée du navire jusqu'au moment où l'importateur soumet sa déclaration. En fait, cet intervalle compte pour les deux-cinquièmes du temps passé entre l'arrivée du navire et la mainlevée de la cargaison. Aux Philippines la saisie et le traitement préalables fonctionnent uniquement à l'heure actuelle pour les cargaisons express par air arrivant à l'aéroport international de Manille ; les cargaisons obtiennent une lettre de transport aérien qui peut être soumise au moment du décollage de l'aéroport d'origine.

Dans tous les pays examinés, la déclaration électronique doit être confirmée ultérieurement par des documents imprimés, car il n'existe actuellement pas de dispositions prévoyant l'acceptation de signatures électroniques. Le Chili est en voie d'adopter les textes législatifs nécessaires tandis que la Thaïlande a déjà promulgué la loi, mais pas encore les règlements d'application correspondants. En Argentine, l'introduction des signatures numériques est à l'étude à l'Administration fédérale des recettes publiques qui, comme toutes les autorités publiques fédérales, est tenue de les mettre en œuvre intégralement avant la fin de 2006.

Procédures d'évaluation, de recouvrement et de remboursement des droits et des taxes

Le paiement des droits et des taxes peut être différé dans la plupart des pays examinés (la Barbade, le Cambodge dans le cadre de la nouvelle loi, la Lettonie, le Mozambique, le Maroc, l'Ouganda, le Sénégal, la Zambie), sous réserve de la mise en place de garanties convenables. Dans certains pays, cela ne s'applique que dans des cas spécifiques : en Chili, le paiement différé peut se faire dans le cadre du système de remboursements pour les actifs immobilisés; en Argentine, il s'applique aux exportations, ou, dans le cas des importations, à des opérations temporaires ou lorsque le paiement est conditionné à la soumission ultérieure d'une documentation complémentaire. Maurice et la Tanzanie n'autorisent le paiement différé que pour les produits pétroliers. Le paiement différé n'est pas autorisé aux Philippines.

Les garanties revêtent généralement la forme d'un dépôt d'espèces ou d'une garantie bancaire ou encore d'une caution. Le Mozambique permet en outre aux négociants présentant de bons antécédents de fournir des garanties sous la forme d'une lettre de responsabilité. Les pays qui acceptent le paiement différé indiquent qu'il n'est pas source de dépenses supplémentaires pour les douanes.

En revanche, parmi les pays examinés, seule la Zambie autorise le paiement groupé des droits et taxes pour de multiples opérations de dédouanement s'étendant sur une période ne dépassant pas dix jours. Cette disposition ne s'applique qu'aux négociants habilités au bénéfice d'un « statut spécial ».

Les montants minimums ne sont pas répandus dans les pays examinés, mais parmi ceux qui n'ont pas prévu de telles dispositions, certains sont en train d'étudier leur introduction (Lettonie, Maroc, Ouganda). Les droits et les taxes d'un montant inférieur à 10 USD ne sont pas perçus au Chili, ou encore à 24 USD environ en Thaïlande, ou pour des valeurs des marchandises n'excédant pas 20 USD en Jamaïque, ou 183 USD au Sénégal. En Argentine, les montants minimums ne s'appliquent qu'aux échantillons commerciaux jusqu'à 100 USD en données fob pour les importations et 2 000 USD en données fob pour les exportations, alors qu'en Zambie, ils s'appliquent aux effets personnels jusqu'à 250 USD et aux colis postaux jusqu'à 100 USD. Au Maroc, les douanes ne perçoivent pas les montants qui sont devenus exigibles après la mainlevée des marchandises s'ils ne dépassent pas 200 MAD (environ 22.5 USD). Les pays envisageant l'introduction de montants minimums estiment que le coût législatif de l'introduction de ces dispositions et le manque à gagner ultérieur seront marginaux.

La plupart des pays examinés définissent déjà la valeur des marchandises importées conformément à l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane. Le Cambodge constitue une exception, car il a permis une période de transition de cinq ans jusqu'au 1^{er} janvier 2009 pour remplacer le système actuel d'évaluation par la méthode de la valeur transactionnelle de l'OMC, prévue dans le projet de loi cambodgien sur les douanes. La mise en œuvre progressive a été liée à un programme d'audit après dédouanement et à l'apport d'une formation appropriée sur les techniques d'évaluation, dont le coût sera en partie supporté par les donneurs (voir plus loin).

Évaluation des risques

L'analyse et la gestion des risques figurent parmi les mesures de facilitation des échanges les plus complexes que l'on ait examinées dans le

cadre de la présente étude, principalement en raison des infrastructures et de la formation qu'elles nécessitent. En même temps, les études soulignent l'importance qu'elles présentent pour accroître l'efficacité et faciliter la mise en œuvre non seulement des principales tâches et des principaux contrôles relevant des douanes, mais aussi des autres mesures de facilitation des échanges examinées ici, comme la saisie et le traitement préalables des données, la séparation de la mainlevée du dédouanement ou les procédures spéciales applicables aux négociants agréés.

L'analyse et la gestion des risques ont déjà été mises en place en Argentine, au Chili, à la Jamaïque, en Lettonie, à Maurice, au Maroc, au Mozambique, aux Philippines, au Sénégal, en Tanzanie, en Thaïlande et en Zambie. Elles figurent aussi en bonne place dans le programme de réforme des trois autres pays examinés, la Barbade, le Cambodge et l'Ouganda (tableau 6.3). La plupart des systèmes opérationnels de gestion des risques comprennent des bases de données des profils de risques pour les marchandises et les entités/négociants ; en Lettonie, à Maurice, au Maroc, au Sénégal, en Tanzanie et en Zambie, ils sont appuyés par un programme de méthodologie de l'application (à savoir des vérifications par sondage pour contrôler ou mettre à jour les indicateurs de risque). L'évaluation des risques concerne la classification tarifaire, l'évaluation en douane et l'origine, les déclarations de marchandises et de fret⁴, et, dans les pays où il en existe, des procédures spéciales pour les négociants agréés (à l'exception de l'Argentine, où les critères de fonctionnement dans le cadre du système des *Aduanas Domiciliarias* ne se rapportent pas aux risques – voir plus loin).

Dans le cas de la Thaïlande, l'efficacité du système a été encore renforcée par sa conception organisée de façon à connecter de bout en bout les douanes avec d'autres organismes qui exercent des responsabilités aux frontières (voir aussi plus loin à la section « Coopération et coordination entre les différentes autorités »). Des mécanismes comme l'Accord de coopération avec l'Autorité portuaire de Thaïlande viennent compléter la panoplie d'outils dont disposent les douanes pour identifier les domaines de non application de la réglementation (chargeurs, marchandises) et pour faire porter l'attention et les ressources (surveillance, rayons X, sélectivité et inspection) sur ces domaines. En revanche, dans le cas des Philippines, le Groupe de gestion des risques (RMG) n'a pas un bon réseau d'information, que ce soit avec les contrôleurs douaniers dans ce domaine ou les autres agences gouvernementales qui pourraient fournir des réactions et des renseignements utiles afin de mettre à jour les profils et les critères de sélection des négociants. Comme le RMG doit aussi faire face aux

4. L'Argentine n'applique pas actuellement la gestion du risque aux déclarations de fret.

demandes d'autres agences gouvernementales qui appliquent des contrôles généralisés à certains types d'importations, aujourd'hui plus de 70% des transactions sont classifiées jaune ou rouge (c.à.d. ciblées pour un contrôle documentaire et/ou physique), en nette augmentation par rapport aux 26 % appliqués quand le système a été lancé en 1997. Ce pourcentage dépasse fortement les transactions classifiées en catégorie verte et va à l'encontre du principe d' « intervention exceptionnelle » du mécanisme de sélectivité.

Tableau 6.3. L'introduction de capacités de gestion des risques

	Introduit	Soutien TI	Coût de mise en service	Personnel (%) ¹	Horizon	Taux d'inspection avant/après
Argentine	✓	partiellement	n.d.	0.17%	n.d.	n.d./32.8%
Barbade	projeté	--	n.d.	1.45% ⁽²⁾	--	85%/--
Cambodge	projeté	--	40 000 USD	--	--	80-100%/--
Chili	✓	partiellement	333 350 USD ³	0.9%	7 ans	n.d./5.17%
Inde	en cours	✓	789 510 USD ³	n.d.	8 ans	n.d.
Jamaïque	✓	partiellement	n.d.	0.54 %	n.d.	n.d.
Lettonie	✓	partiellement	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Maurice	✓	✓	n.d.	2.4%	n.d.	80%/20%
Maroc	✓	✓	n.d.	n.d.	n.d.	100%/10%
Mozambique	✓	partiellement	n.d.	0.77%	6 ans	n.d.
Philippines	en cours	partiellement	n.d.	n.d.	5 ans	100%/26%/70% ⁴
Sénégal	en cours	✓	n.d.	0.46%	2 ans – p.o.	100%/23%
Tanzanie	en cours	partiellement	n.d.	2.82%	p.o.	100%-10%
Thaïlande	✓	✓	1 071 042 USD	n.d.	n.d.	100%/21%
Ouganda	projeté	--	170 000 USD ^{2,3}	0.66% ²	--	n.d.
Zambie	✓	partiellement	n.d.	1.45%	7 ans	95%/30%

n.d. Données non disponibles..

p.o. partiellement opérationnel.

-- La mesure n'a pas été introduite..

1. En pourcentage de l'ensemble du personnel des douanes.

2. Projeté.

3. Partagé avec les audits.

4. Avant/au moment de la mise en service du système en 1997/actuellement.

Source: Basé sur les données fournies par les administrations nationales.

Parmi les pays examinés appliquant déjà une gestion des risques, Maurice, le Maroc, le Sénégal et la Thaïlande ont recours à un système entièrement automatisé, tandis que dans les autres pays, le système ne l'est que partiellement. Certains pays administrent ou prévoient d'administrer des systèmes de gestion des risques à partir du module d'évaluation des risques du programme informatique (ASYCUDA ou autre) utilisé par l'administration des douanes. C'est le cas avec ASYCUDA++ utilisé en Zambie et aux Philippines, et avec CASE à la Jamaïque, qui est administré par une équipe de onze agents (1 % du personnel total), dont six (0.54 % du personnel total) sont chargés du suivi et de la mise à jour des indicateurs de risque. À la Barbade où, en l'absence de système de gestion des risques, le taux des inspections matérielles est actuellement de 85 %, l'administration des douanes prévoit d'introduire la gestion des risques après la migration du système d'échanges de données informatisé des douanes à ASYCUDA++, processus qui doit s'achever fin 2005. Ce projet prévoit la mise en place d'une équipe de sept agents (1.45 % du personnel total actuel) qui bénéficieraient de traitements d'un bon niveau (13 500 BBD environ, soit 6 800 USD par mois) pour s'assurer de leur compétence et de leur intégrité.

D'autres pays s'appuient sur le système informatique administré par la société d'IAE ou d'inspection à destination. Au Sénégal, la gestion des risques fait partie du système informatique utilisé pour l'IAE qui est fourni et administré par la COTECNA⁵. Ce système est exploité par deux agents de la COTECNA, assistés par sept agents sénégalais (0.46 % du personnel total), dont deux sont chargés du volet informatique, trois sont des agents de lutte contre la fraude et deux sont stationnés dans le port de Dakar. Ce système s'appuie, entre autres sur le Fichier national d'identification (FNID) qui recense les négociants impliqués dans des litiges avec l'administration. En Tanzanie, les douanes ont déjà mis en place un Service de la gestion des risques, composé d'une unité d'évaluation et de ciblage des risques et d'une unité de l'information et du renseignement, l'ensemble disposant de 28 agents (2.82 % du personnel total). Toutefois, comme ASYCUDA++, qui devrait permettre d'exploiter un système reposant sur l'informatique, n'est pas encore intégralement introduit, l'administration doit encore s'en remettre à la société d'inspection à destination en matière de classification, d'évaluation, d'origine et de documentation accompagnant les marchandises⁶.

5. Ce coût est compris dans les 10.87 millions USD du contrat annuel de la COTECNA.

6. La gestion des risques ne couvre pas encore les déclarations de fret.

Le Cambodge est le seul pays qui a déjà entrepris une certaine gestion des risques malgré l'absence de soutien informatique. L'administration des douanes met actuellement en œuvre un système rudimentaire de gestion des risques dans le cadre duquel les importateurs sont classés de façon informelle dans les catégories de risque « faible », « moyen » et « élevé » dans les ports en utilisant des renseignements qui ne sont pas disponibles publiquement. Au port maritime de Sihanoukville, l'évaluation des risques sert à classer le fret en vue de son inspection : le fret sous scellé d'IAE n'est pas inspecté sauf s'il est suspect, une vérification détaillée étant effectuée sur 5 % de ce fret ; 100 % du fret qui n'a pas été soumis à l'IAE est inspecté et 80 % des importations des sociétés d'investissement sont soumis à une vérification détaillée. Les douanes utilisent aussi un TC-Scan pour déterminer si des marchandises doivent être ou non inspectées dans le détail. Dans le cadre de la stratégie actuelle de réforme, un système automatisé de gestion des risques est en cours de développement, avec un programme de méthodologie pour assurer le respect des règles. Chaque année 20 à 40 agents bénéficient d'une formation à la gestion des risques. L'adoption de capacités de gestion des risques est actuellement financée par la banque mondiale avec un don de l'AID (la sous-composante correspondante du financement sous forme de don étant de 40 000 USD).

La mise en place des systèmes d'évaluation des risques a demandé plusieurs années en raison de leurs besoins en personnel suffisamment qualifié. Un certain nombre de pays indiquent que le personnel s'occupant de l'évaluation et de l'analyse des risques commerciaux est moins important que ce que l'administration estimerait convenable pour répondre aux besoins des douanes. Les pays estiment difficile d'accélérer davantage le processus : les recrutements extérieurs sont limités par le nombre restreint d'experts dans ce domaine et une formation en « classe » n'est possible qu'à échelle réduite, non seulement en raison de problèmes de financement, mais aussi pour éviter de trop perturber les opérations quotidiennes. Au Chili, un groupe de quatre à cinq personnes y a été affecté lorsque l'évaluation des risques a été lancée à la fin de 1997, contre 12 personnes en 2004 (0.9 % du personnel total). En Argentine, le secteur de la gestion des risques emploie actuellement huit personnes (0.17 % du personnel total), intégrées dans la Division de la sélectivité des douanes, mais une nouvelle structure faisant intervenir une division distincte de la gestion avec une séparation fonctionnelle du personnel et des missions est à l'étude au Sénat fédéral. Au Sénégal, il a fallu deux ans pour introduire le système actuel de gestion des risques, mais il n'est pas encore pleinement maîtrisé par les douanes qui continuent de recourir fortement à la société d'IAE ; toutefois, il a permis de ramener le taux des inspections matérielles à 23 %, ce qui n'est pas très éloigné de l'objectif de 17 % défini lors de la mise en place du système. La Zambie a mis sept ans pour parvenir au niveau actuel de l'exploitation de

son système de gestion des risques qui emploie actuellement huit agents (1.45 % du personnel total). En Tanzanie, plus de 30 agents ont déjà bénéficié d'une formation à la gestion et à l'analyse des risques, mais l'administration des douanes rencontre encore des difficultés dans l'exploitation au jour le jour du système.

Au Mozambique, une Unité du renseignement a été créée en 1997 par Crown Agents, qui a aussi administré cette unité jusqu'en 2002, date à laquelle elle a été intégralement confiée au personnel mozambicain. L'unité était initialement dotée de 19 agents, couvrant les régions de Maputo et du centre et elle en comprend actuellement 60, y compris les agents locaux dans les trois régions ainsi qu'une équipe de lutte contre la contrebande de 20 personnes créée en 2003. Les douanes admettent qu'il leur faudrait 30 agents supplémentaires pour opérer dans des conditions optimales. L'équipe centrale chargée de l'évaluation des risques compte 11 agents (0.77 % du personnel total) dont cinq sont chargés de préparer les données tirées des renseignements. La base de données des renseignements a été construite lors de la création de l'Unité du renseignement par Crown Agents, qui détache également deux formateurs sur place (ils étaient trois lors du lancement du système).

La Lettonie emploie actuellement 25 personnes au niveau national et 69 personnes au niveau régional et elle étudie la possibilité de regrouper sa Division du contrôle d'application et son groupe régional de contrôle d'application en une unité unique de contrôle pour disposer d'un effectif accru. La formation du personnel supplémentaire serait assurée localement, principalement en cours d'emploi, pour éviter des coûts de formation supplémentaires. Maurice emploie actuellement 23 agents (2.4 % du personnel total) dans une unité du renseignement qui collecte et analyse les données et procède au suivi et aux mises à jour des critères de sélection des risques ; ils ont récemment reçu le renfort d'une unité volante de lutte contre la contrebande et d'une ligne d'appel 24h sur 24 destinée à recueillir les informations communiquées par des citoyens sur d'éventuelles infractions.

Au Chili, le système actuel a été mis en place progressivement (en commençant par la classification et l'évaluation, en lançant la formation d'agents régionaux des douanes en 2000 et en ajoutant l'apprentissage des règles d'origine en 2001) avec le concours technique du Canada, des États-Unis, du Japon, du FMI et de la BID. Le programme d'aide technique de la BID pour l'introduction de l'évaluation des risques y a consacré en 2002 quelque 200 000 USD, dont 45 071 USD pour la fourniture de conseils en gestion des risques et en contrôle et évaluation de l'application de la législation, la même somme pour la fourniture de conseils en matière d'audit (voir aussi plus loin), 39 158 USD pour la formation d'analystes des renseignements et 70 700 USD pour l'achat de logiciels qui facilitent

l'analyse de l'information. Les douanes chiliennes ont en outre soutenu ce programme en lui allouant 133 350 USD. Les douanes thaïlandaises ont bénéficié d'une série de projets de formation et d'aide technique, notamment un Projet américano-thaïlandais de gestion de données commerciales en 2001, une formation de l'APEC à la gestion des risques parrainée par l'Agence des douanes et du revenu du Canada en 2002, une formation par les services douaniers coréens en 2003 et un programme de 1.4 million AUD dans le cadre de l'ASEAN-Australia Development Co-operation Program en 2005.

Par ailleurs, le rôle des systèmes de gestion des risques vis-à-vis de l'amélioration de l'efficacité est mis en relief par l'expérience positive de plusieurs pays examinés. Les douanes marocaines n'ont pas pu préciser les coûts du développement d'un programme d'évaluation des risques au fil des ans, mais ont la conviction que ces coûts sont nettement inférieurs aux avantages opérationnels et fiscaux qui en ont résulté, dont la réduction des taux d'inspection de 100 à 10 %, qui a permis d'affecter des inspecteurs des douanes à d'autres tâches administratives. À la Jamaïque, la gestion des risques a permis de ramener les délais de dédouanement à cinq minutes tandis que le temps moyen nécessaire pour une inspection matérielle est revenu à 30-40 minutes par cargaison contre 60-75 minutes précédemment. Les douanes chiliennes ont constaté que l'utilisation de la gestion des risques pour mettre en évidence les entrées en douane à haut risque a permis de réduire progressivement les contrôles documentaires des entrées en douane à l'importation et à l'exportation, tout en accroissant le nombre d'infractions que ces contrôles ont permis de détecter de 0.35 % en 2000 à 15.89 % en 2003 (voir le tableau 6.4). Dans l'hypothèse où le coût des contrôles matériels des marchandises pour les exportateurs était de 730 000 USD en 2000 (le coût moyen d'emballage et de déballage dans le contexte du contrôle matériel de marchandises à l'exportation pour un conteneur de 20 pieds étant de 28.11 USD), la réduction du taux d'inspection matérielle sur les exportations a correspondu à une économie pour les exportateurs de 298 333 USD en 2003. La Thaïlande indique que la gestion des risques a permis aux douanes de réduire radicalement le taux des inspections de 100 % à environ 21 % en termes d'entrées en douane et à 18 % en termes de valeur des cargaisons (voir le tableau 6.5). Parallèlement, le nombre d'infractions détectées est resté à peu près le même que lorsque toutes les entrées en douane donnaient lieu à une inspection, ce qui témoigne de l'efficacité de l'établissement de profils de risque.

Table 6.4. Les contrôles documentaires au Chili

	2002	2003
Déclarations Importation/exploration	1 360 177	1 423 991
Contrôles documentaires	86 525	73 619
% des contrôles/déclarations	6.36	5.17
% de fraudes/contrôles	13.42	15.89

Source: Service national des douanes du Chili.

Table 6.5. Les entrées à l'importation signalées pour inspection en Thaïlande

Valeur cif en millions de THB

	Inspecté		Non inspecté		Total	
	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre
2000	488 970 [19.7%]	247 895 [15%]	1 994 207 [80.3%]	1 405 565 [85%]	2 483 177	1 653 460
2001	573 943 [20.9%]	302 715 [17.6%]	2 177 419 [79.1%]	1 421 075 [82.4%]	2 751 362	1 723 790
2002	577 960 [21%]	356 598 [18.1%]	2 173 474 [79%]	1 615 376 [81.9%]	2 751 164	1 971 974
2003	660 455 [21.1%]	391 752 [18.3%]	2 469 217 [78.9%]	1 747 035 [81.7%]	3 129 673	2 138 787

Source: Département de la douane de la Thaïlande.

Contrôles sur audits

Les contrôles sur audits sont étroitement liés à l'évaluation des risques, décrite plus haut, et ont généralement été conçus parallèlement à celle-ci dans la plupart des pays examinés qui appliquent déjà un système de gestion des risques. En Ouganda, l'évaluation des risques et les contrôles sur audits ont fait partie d'un premier programme devant être lancé avant la fin de 2004, tandis qu'au Cambodge, les audits font partie de la stratégie actuelle de réforme et bénéficieront de l'aide technique du Japon dans le cadre du programme de coopération douanière de l'ANASE. Le manque de personnel qualifié a retardé la création d'une unité d'audit après dédouanement au Mozambique, où l'on espère mettre en place dans un premier temps une structure centralisée avec une aide à la formation accordée par le South African Revenue Service, structure qui sera à terme décentralisée dans les

principaux ports d'accès au pays lorsque des ressources seront disponibles à cet effet.

Le plan visant à mettre en place un système d'évaluation des risques et des contrôles sur audits en Ouganda offre un exemple intéressant des ressources nécessitées à ces effets. Le plan comportera une amélioration du système informatique des douanes, le recrutement et la formation prévus de quatre experts pour l'office de gestion des risques d'entreprise et de 30 agents pour le dédouanement après audit, ainsi que du matériel supplémentaire, notamment du matériel de transport. Les ressources nécessaires à la formation proviendront de l'administration ougandaise, de la mise à disposition gratuite de formateurs par le gouvernement du Royaume-Uni et, vraisemblablement, de l'aide des douanes des États-Unis organisée sous l'égide de la Private Sector Foundation de l'Ouganda. L'administration fiscale interne de l'Ouganda dispose d'experts et de structures de formation dont l'utilisation pourrait réduire les coûts de formation, mais l'on ne dispose encore d'aucune expérience de coopération et de coordination opérationnelles entre les deux services de l'Uganda Revenue Agency. Le plan prévoit de créer six équipes d'audit qui procèderaient à un total d'environ 20 audits par mois. Le redéploiement de personnel essentiellement en provenance de la frontière avec le Kenya comme suite à la poursuite du développement de l'Union douanière pourrait fournir le personnel supplémentaire requis pour pourvoir ces équipes en personnel. Le plan prévoit aussi le recrutement à l'extérieur d'auditeurs qualifiés si les ressources nécessaires peuvent être obtenues. On estime que les coûts seraient la première année de l'ordre de 150 000 à 170 000 USD. Ce montant comprend les nouveaux recrutements, la formation et l'acquisition de matériels supplémentaires de TI et de transport (quatre véhicules), mais ne tient pas compte de la possibilité d'un redéploiement de personnel.

Au Cambodge, un Office du contrôle mis en place en 1983 a procédé à des audits à petite échelle, en s'attachant à vérifier les formulaires de déclaration, le descriptif/la nomenclature, les droits de douane et l'origine sans avoir de quelconque possibilité d'évaluer les systèmes commerciaux du négociant, car les douanes ne sont pas habilitées à se rendre dans les installations de sociétés ou à examiner les registres d'une société et elles n'ont pas la capacité d'examiner les systèmes financiers et informatiques. L'Office de contrôle a délégué ses agents les mieux formés pour procéder à l'audit de cargaisons sensibles dans les grands ports de Sihanoukville et à l'aéroport de Phnom Penh où les déclarations sont rédigées en anglais, tandis que les agents moins expérimentés étaient chargés des points de contrôle où le trafic est moindre et où les documents sont en khmer. Un Office d'audit après dédouanement a été créé en 1999 et les bases juridiques de son activité ont été définies en 2003, mais il n'est pas encore pleinement

fonctionnel faute de personnel convenablement formé et de traitement informatisé, ce qui interdit la mise en œuvre d'une gestion des risques. La stratégie de réforme comporte des plans visant à élaborer un programme d'audit après dédouanement s'appuyant sur un système de traitement automatisé des opérations douanières. Leur application va aussi bénéficier de l'aide technique du Japon apportée dans le cadre du programme de coopération douanière de l'ANASE et couvrant la formation, la préparation d'un manuel de procédures d'audit après dédouanement et d'études de cas, ainsi qu'un schéma directeur pour leur mise en œuvre.

La Tanzanie fait peu appel aux contrôles sur audits, les réservant à des clients présentant de bons antécédents et des registres fiables. Une unité spéciale chargée des audits après dédouanement et composée de neuf personnes (0.91 % du personnel total) a été mise en place en 2004, avec l'aide technique d'organisations internationales qui a permis la formation de plus de 50 agents à ce jour. Dans le cadre du Plan de modernisation des douanes, le champ d'application des audits après dédouanement va être élargi et les audits pourront s'appuyer sur les ressources actuellement développées en matière de gestion et d'analyse des risques. En Zambie, une unité de huit agents (1.45 % du personnel total) mise en place en 1998 procède à un nombre limité d'audits, comprenant l'évaluation des systèmes commerciaux des négociants.

Aux Philippines, malgré l'adoption en 2000 de la méthode de calcul sur la base de la valeur transactionnelle et l'institution en 2003 d'un Groupe d'audit postérieur à l'entrée (PEAG), supposé être pourvu de 68 agents qualifiés en analyse de risque sur les informations commerciales et en audit de conformité, plusieurs postes n'étaient toujours pas pourvus à la fin 2005. Les candidats qualifiés ont été difficiles à attirer à cause des niveaux de salaire prévus par l'échelle de salaires standard du gouvernement. Plusieurs agents douaniers qui n'avaient pas de formation préalable en matière d'audits ont dû être extraits de leurs unités afin de recevoir une formation. La base de données douanière existante doit encore être améliorée afin de permettre un ciblage efficace des sociétés auditées, sur la base de critères tels que l'ampleur relative des recettes douanières perçues auprès de la société, les taux de droits de douane appliqués à ses importations et son historique en matière de conformité. Un entrepôt de données devrait être développé sous peu grâce à 10 millions USD d'assistance technique engagés par l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA). Les groupes de pression commerciaux ont aussi entravé le développement d'un système d'audit post-dédouanement en réussissant à faire reporter le lancement, au motif qu'ils n'avaient pas eu suffisamment de temps pour s'y préparer.

Toutefois, même dans les pays où les contrôles sur audits ont été lancés depuis un certain temps, leur généralisation s'est heurtée à des problèmes de

ressources. La Lettonie, Maurice, le Maroc et le Sénégal font état d'une utilisation relativement importante de ces contrôles, mais considèrent que les effectifs affectés à cette mission ne suffisent pas à couvrir les besoins des douanes. Ces pays pensent qu'il sera nécessaire de former du personnel supplémentaire dans un avenir proche. Le Chili fait part de problèmes de personnel et de formation similaires à ceux qui ont été rencontrés dans le domaine de l'évaluation des risques, malgré des efforts considérables pour se doter de capacités d'audit, en particulier dans le domaine de l'évaluation (476 agents formés pour un coût total de 44 786 150 USD sur trois ans de 2001 à 2003).

L'Argentine indique que, malgré la réalisation de contrôles sur audits désormais dans tous les bureaux de douane du pays, le nombre d'agents affectés à ces contrôles (actuellement 91 agents, soit 1.97 % du personnel total) reste limité en raison de la pénurie de personnel spécialisé dans les audits *a posteriori* et les audits de sociétés. Pour les importations et exportations, les contrôles portant sur les valeurs et la documentation effectués par les bureaux régionaux sont complétés par des contrôles au niveau central des documents, des destinations et des valeurs. Ces deuxièmes contrôles doivent être renforcés dans le cadre de la nouvelle structure destinée à la gestion des risques et aux audits qu'examine actuellement le Sénat fédéral.

La Thaïlande est le seul pays examiné n'indiquant aucun problème de capacités dans le domaine de l'audit. Le système de contrôles sur audits avait été prévu en 2000 et effectivement mis en place deux ans plus tard, après des changements des structures internes des douanes, une certaine réorganisation des fonctions du personnel et un développement des capacités du personnel affecté aux audits. Le Bureau thaïlandais des audits après dédouanement emploie actuellement 157 agents et 43 employés temporaires, dont 100 contrôleurs (1.66 % du personnel total) qui vérifient les questions d'évaluation, de marchandises soumises à restrictions et de privilèges. Le Bureau enregistre 14 000 sociétés importatrices, mais se concentre sur les 4 000 entreprises présentant des systèmes comptables de qualité qui réalisent la majorité des importations. Parmi ces entreprises, les 500 sociétés dont les importations représentent quelque 70 à 80 % du total des importations font chaque année l'objet d'un audit par le Bureau depuis sa création. Des petites et moyennes entreprises peuvent faire l'objet d'audits par le Bureau d'enquêtes et de répression et les bureaux régionaux. En dehors des audits imposés, des audits volontaires assortis d'une auto-évaluation ont été pilotés ces six derniers mois auprès de 100 sociétés participantes. Le système des registres commerciaux du négociant est toujours évalué avant d'appliquer des contrôles sur audits pour s'assurer que les douanes connaissent bien les pratiques de négoce du client et que l'audit n'ignore pas des systèmes

(registres, comptabilité, paiements, etc.) susceptibles d'être propres au négociant tout en étant conformes aux procédures douanières.

La formation est l'un des préalables essentiels au lancement de programmes d'audit efficaces, car les administrations des douanes rencontrent souvent des difficultés pour recruter des comptables et des contrôleurs déjà qualifiés. Toutefois, en dehors de la formation sur le tas, il y a peu de possibilités de formation ; les formations comptent parmi les demandes les plus pressantes en matière d'aide technique dans de nombreux pays. En Lettonie, la formation de personnel supplémentaire aux techniques d'audit se fera dans le cadre du programme douanier 2007 de l'UE et les douanes ambitionnent de porter leur équipe de contrôle après dédouanement dans l'administration centrale à 12 à 15 personnes (contre neuf à l'heure actuelle, plus 103 au niveau régional). Au Sénégal, l'unité chargée des audits après dédouanement (*Bureau Enquête et Contentieux*, composé de 70 personnes, 4,8 % du personnel total) bénéficie depuis 2001 de formations régulières en matière d'audit et d'enquêtes avec l'assistance de la direction de la police ainsi que des douanes françaises.

Les Douanes royales de Thaïlande ont sensiblement bénéficié de l'aide technique d'autres administrations des douanes et d'organisations internationales ou bilatérales, notamment en 2003 dans le cadre de deux grands programmes parrainés par l'Agence japonaise de coopération internationale et l'ASEAN-Australia Development Cooperation Program, pour un montant de 9 000 USD et 1 071 042 USD respectivement. En Argentine, en dehors de la formation aux techniques d'audit pour les agents du fisc et des douanes, l'Administration fédérale des recettes publiques (AFIP) a préparé un manuel pour la réalisation des contrôles douaniers *ex post* (*Manual de Fiscalización Aduanera Ex Post*), en vue d'unifier les méthodologies de contrôle. Ce manuel contient des directives générales de contrôle pour les audits *ex post*, en indiquant notamment des modalités classiques de fraude et en formulant des propositions pour y remédier. Il devrait être complété sous peu par des documents supplémentaires sur des modalités spécifiques de fraude, en fonction des régimes douaniers applicables aux biens. Ces outils de travail reposent sur l'expérience et sur des textes de l'administration fiscale argentine ainsi que sur d'autres sources comme l'Organisation mondiale des douanes et les administrations douanières de France, d'Espagne et d'autres pays.

Un moyen de remédier au problème des ressources est de solliciter une aide d'autres parties de l'administration dotées de l'expérience requise, telles que les autorités fiscales, qui peuvent aussi apporter une contribution par un transfert limité de personnel et une formation en cours d'emploi. C'est un trait commun des pays où l'administration des douanes est réunie avec l'administration fiscale au sein d'une même autorité chargée des

recettes publiques. En Lettonie, le service des douanes travaille en collaboration étroite avec le Conseil national des impôts au sein du Service des recettes publiques de l'État. Cette forme de coopération renforcée fait aussi partie des projets en Ouganda et au Mozambique, où les douanes et l'administration des impôts vont faire partie d'une même autorité chargée des recettes publiques en 2006. À la Barbade, une équipe de 21 agents (4.37 % du personnel total) effectue des contrôles sur audits en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, à la fois à l'importation et sur les transactions nationales ; cette équipe recevra fin 2005 le renfort de 10 à 15 agents chargés des contrôles concernant les accises.

Procédures spéciales pour les négociants agréés

Les procédures spéciales pour les négociants agréés reposent assez largement sur l'existence et le fonctionnement efficace de techniques d'évaluation des risques et d'audit. Cela explique pourquoi sept des seize pays examinés sont actuellement dotés de procédures de cet ordre, sachant que tous ne sont pas parvenus à un stade pleinement opérationnel. L'Ouganda envisage d'introduire à l'avenir des procédures spéciales pour les personnes habilitées, mais il ne sera pas à même d'en introduire tant que les programmes envisagés d'évaluation des risques et de contrôles sur audits n'auront pas été élaborés et ne seront pas opérationnels. Dans les circonstances actuelles, il est vraisemblable que les procédures spéciales ne commenceront à être mises en place qu'à une échelle limitée et l'Ouganda ne prévoit pas, pour les introduire, de ressources autres que celles qui sont prévues pour les programmes d'évaluation des risques et de contrôles sur audits. La Tanzanie et le Cambodge se trouvent actuellement dans des situations analogues. Comme mentionné plus haut, la Zambie a prévu des dispositions relatives à un « statut spécial » permettant de regrouper le paiement au titre de multiples entrées en douane mais elle n'a pas encore introduit d'autres procédures spéciales. La Barbade, le Chili, la Jamaïque et Maurice n'ont pour le moment pas de projets dans ce domaine.

Au Maroc, les personnes agréées disposent d'une série de procédures spéciales, comme l'entrée périodique, l'auto-évaluation et la saisie de la déclaration par entrée sur les registres. Une soixantaine de sociétés ont conclu des accords de partenariat avec les douanes touchant ces procédures, soumis à des conditions telles que la discipline fiscale passée de l'entreprise, l'existence d'un système fiable d'enregistrement des données comptables, la fourniture de garanties, etc. Ces procédures simplifiées de « partenariat » ont été introduites pour la première fois sur une base limitée en 1983 ; elles se sont ensuite développées et ont été améliorées en 1986, 1992 et, plus particulièrement, en 1997. Les coûts de ces procédures ont été absorbés par

les dépenses affectées à la mise en place de procédures d'évaluation des risques et d'audit.

En 2001, la Lettonie a instauré pour la première fois des arrangements de dédouanement locaux avec les exploitants d'entrepôts de Riga. Ces arrangements prévoient des déclarations simplifiées élaborées d'un commun accord, un examen dans des locaux et à une période d'entrée approuvées, mais non l'auto-évaluation des droits et des taxes, ni la saisie de la déclaration des marchandises par son entrée dans le système de comptabilité commerciale des négociants. L'administration douanière espère, grâce à ces arrangements, réduire le nombre d'agents travaillant à l'inspection aux frontières et réaliser ainsi d'importantes économies. Afin de rendre ces arrangements possibles, un groupe « assurance qualité » de trois personnes au niveau national et de six personnes au niveau régional travaille au respect de l'application de la législation en coordination étroite avec le personnel chargé des inspections matérielles. La formation aux techniques de gestion de la qualité est assurée localement ainsi qu'en Suède et demandera à être poursuivie dans l'avenir. On estime à 9 100 LVL (environ 13 700 EUR) les coûts de la formation du personnel des postes frontaliers et à 8 300 LVL (environ 14 300 USD) ceux du personnel de l'administration centrale).

L'Argentine a récemment introduit un système de contrôles douaniers à domicile et en usine (*Aduanas Domiciliarias*, *Aduanas Factorías*), qui permet au dédouanement des marchandises de se faire en dehors des locaux des douanes ou d'être différé en vue d'une réexportation. Dans le cadre des contrôles à domicile, le dédouanement dans l'entrepôt personnel des bénéficiaires ou dans des entrepôts fiscaux spécifiques permet le déplacement rapide des marchandises entre leur arrivée et leur dédouanement sans frais supplémentaires pour l'administration des douanes ; ce dispositif réduit le temps passé dans les entrepôts fiscaux (et les dépenses correspondantes pour le négociant) et il améliore la productivité en atténuant l'engorgement des installations des douanes. Cette procédure, accordée aux seuls négociants présentant un volume important d'opérations, couvre à ce jour 28 sociétés en Argentine et elle a été renforcée en 2005 par la création d'une Commission des contrôles douaniers à domicile, chargée de la mise en œuvre de contrôles *ex post* auprès de certaines sociétés. Le régime des contrôles en usine est destiné au secteur industriel tourné vers l'exportation et permet la transformation, l'emballage, la réparation ou la modification des marchandises dans les installations du bénéficiaire dans le cadre d'un régime d'importation temporaire pour une durée maximum d'un an. Seules deux sociétés bénéficient actuellement de ce régime. Aucune des procédures évoquées précédemment n'autorise des mécanismes d'entrée périodique, d'auto-évaluation des droits ou de saisie des déclarations de marchandises par une inscription dans les registres commerciaux du

négociant. L'administration des douanes affirme que la mise en place des procédures spéciales n'a pas entraîné de coûts supplémentaires, car le système est administré par du personnel spécialisé qui faisait déjà partie des effectifs des douanes.

En Thaïlande, des procédures spéciales ont été introduites en 2000 à l'intention des négociants pour le traitement du fret, ainsi que des réformes connexes dans les domaines de la gestion des risques et des audits et ces procédures ont été pleinement appliquées en 2001. Ce programme repose sur des critères d'admission comme la situation financière, la fiabilité ou les antécédents en matière d'infractions et sur la tenue systématique des registres comptables pour satisfaire au processus d'audit après dédouanement ; il s'appuie sur l'analyse et la gestion des risques. Les bénéficiaires du dispositif (les détenteurs de la carte « en or ») sont généralement de grandes sociétés procédant à des échanges de grande valeur et particulièrement de grande valeur par entrée en douane ; pour les importations, elles représentent en moyenne 20 % du nombre total d'entrées et 26 % de la valeur totale et pour les exportations 11 % du nombre d'entrées et 18 % de la valeur. L'administration n'autorise pas les mécanismes d'entrée périodique ou les déclarations globales pour un même négociant sur une période spécifiée. Cela étant, elle prévoit l'auto-évaluation des droits et de l'impôt dû, au moyen d'une écriture dans les livres tenus par la personne agréée et elle attache une importance particulière à ces écritures lorsqu'elle décide s'il convient d'admettre un négociant à bénéficier des procédures spéciales.

Aux Philippines une voie « super-verte » (*super green lane*, SGL) a été mise en place en 2001, qui est censée permettre le dédouanement des cargaisons dans environ quatre heures (dans la pratique cela prend 7.75 heures). La SGL permet un traitement des cargaisons automatisé de bout en bout et la mainlevée immédiate des marchandises dès réception de la notification de la banque indiquant que les droits de douane ont été payés. Si les douanes décident d'inspecter physiquement les marchandises, l'inspection aura lieu dans les locaux de l'importateur. Les sociétés intéressées doivent passer par un processus d'accréditation basé entre autres sur leur fiabilité et un bon historique en matière de conformité, et ne peuvent se prévaloir des procédures SGL que pour les marchandises qu'ils importent régulièrement. Toutefois les frais SGL, considérés trop élevés par rapport aux frais normaux de traitement, et l'inéligibilité de certains types d'importations, telles que les produits agricoles sujets à quarantaine, ont dissuadé les importateurs d'utiliser la SGL plus largement. Les importations SGL couvrent seulement 4% des importations totales en termes de valeur et 19 parmi les 83 sociétés accréditées pour le système SGL choisissent de soumettre les importations aux procédures normales.

Au Mozambique, des procédures spéciales pour les négociants agréés s'appliquent actuellement à trois sociétés, dont la principale est MOZAL, pour laquelle les douanes ont spécialement affecté une équipe de six personnes. Au Sénégal, ces procédures font uniquement l'objet d'un test pilote auprès d'une compagnie pétrolière depuis 2002. Bien que ces pays n'aient pas constaté de coûts de mise en place en sus de ceux qui sont liés à l'introduction de la gestion des risques et des audits, l'administration de procédures spéciales à une échelle aussi limitée présente un problème de ressources considérables : si les pays concernés veulent faire tourner des agents spécialement formés de façon à éviter les collusions entre les négociants et les agents qui sont affectés au traitement de leurs dossiers, ils doivent se doter de capacités supérieures à ce qui est nécessaire pour desservir le nombre réduit de négociants agréés.

Séparation de la mainlevée et du dédouanement

Dans les pays examinés, les douanes agissent selon le principe que la mainlevée des marchandises doit intervenir dès lors qu'elles ont la conviction que toutes leurs prescriptions seront satisfaites dans le délai spécifié et que les négociants ont fourni les informations minimums convenues pour le calcul des droits applicables. L'Argentine, le Chili, le Maroc, le Sénégal et la Thaïlande indiquent n'avoir eu aucune difficulté à mettre ce principe en pratique et n'avoir encouru aucune dépense supplémentaire, à la condition que les droits et taxes anticipés aient été déposés dans le cadre de la mainlevée anticipée des marchandises avant leur dédouanement. En revanche, en Lettonie, malgré l'absence de problèmes d'ordre juridique, il subsiste un problème d'application pratique pour ce qui est des déclarations saisies par voie électronique, car le système informatique actuel des douanes ne peut accepter des déclarations incomplètes, problème qui peut se poser aussi dans d'autres pays. La Lettonie étudie la possibilité de modifier l'organisation du système informatique, laquelle, outre une éventuelle mise à jour des logiciels, nécessiterait des dépenses de formation de l'ordre de 800 LVL (environ 1 200 EUR).

La Jamaïque, le Mozambique et l'Ouganda en revanche, indiquent que la séparation de la mainlevée et du dédouanement complique la tâche de leur administration des douanes. La Jamaïque et le Mozambique font état de difficultés pour la réalisation et la soumission des entrées finales par les négociants une fois que les chargements ont été débloqués, de sorte qu'ils peuvent devoir encaisser la garantie qui a été fournie préalablement à la mainlevée. Bien que cette garantie puisse éviter aux douanes une perte de recettes, les documentations incomplètes empêchent la mise à jour des statistiques du commerce extérieur et des bases de données de gestion des

risques. En Ouganda, la séparation de la mainlevée et du dédouanement est appliquée sur une échelle limitée en raison d'une confiance insuffisante entre les négociants et les autorités frontalières. Il sera nécessaire de renforcer la loi pour que les prescriptions des pouvoirs publics puissent être appliquées correctement. Une amélioration des mécanismes de transparence et de consultation et retour d'information pourrait renforcer considérablement la confiance entre les autorités et les négociants.

En Zambie, la forte incidence de la sous-évaluation, des classifications erronées et des erreurs dans les déclarations a découragé l'introduction de cette mesure. De même, la séparation de la mainlevée et du dédouanement n'a pas été introduite aux Philippines et en Tanzanie. À la Barbade, au Cambodge et à Maurice le commerçant doit soumettre tous les documents et informations requis avant que les marchandises puissent être dessaisies ; le calcul et le paiement différé des droits est alors possible sous caution d'une garantie appropriée (voir section suivante).

Garantie pour les droits et les taxes

Tous les pays examinés recourent à des degrés divers à l'utilisation d'une garantie pour les droits et les taxes. En Lettonie, cette garantie remplace depuis 1998 l'obligation de transporter les marchandises sensibles ou frappées d'un droit d'accise par convoi placé sous escorte douanière. Au Mozambique, elle sert plus particulièrement à permettre un déblocage rapide des denrées périssables, des périodiques et de la presse, des produits dangereux nécessitant un traitement spécial, des importations temporaires, y compris les échantillons commerciaux destinés aux foires et expositions ; elle sert aussi en cas de différend sur la valeur des biens et pour des négociants agréés. Aux Philippines, où les cargaisons ne peuvent pas être remises au consignataire si les droits et taxes applicables n'ont pas été payés, une garantie doit être payée afin d'obtenir un statut de mainlevée provisoire pour les cargaisons dont l'estimation de la valeur transactionnelle est contestée. En Argentine, à la Barbade, à la Jamaïque, à Maurice, au Sénégal et en Thaïlande, l'utilisation des garanties est une pratique de longue date, soumise aux lois et pratiques habituelles en matière des garanties. Les formes acceptables de garanties sont généralement les dépôts d'espèces, les garanties de banques ou de sociétés d'assurance, les chèques bancaires ou les cautions.

À Maurice, aucune garantie n'est exigée pour les biens se trouvant dans les zones franches pour l'industrie d'exportation ou admises sous le régime du carnet d'admission temporaire en douane, ainsi que pour les industries de faible ou de moyenne importance. En revanche, en Argentine, au Cambodge, à la Jamaïque et en Thaïlande, l'utilisation de garanties est

systématiquement demandée pour couvrir les droits et taxes susceptibles d'être appliqués.

La plupart des pays indiquent que l'utilisation de garanties pour les droits et taxes ne comporte pas de coûts ou ne pose pas de problèmes particuliers pour leur administration. Au Maroc, la gestion des garanties relève des missions de la Section des recettes fiscales, si bien que les coûts de mise en œuvre sont absorbés par son budget opérationnel courant. Les douanes de la Barbade ont mis sur pied une équipe d'agents spécialisés dans les cautions à laquelle elles consacrent quelque 18 000 USD par an.

Coopération et coordination entre différentes autorités

Dans la plupart des pays examinés (à l'exception notable du Cambodge) la coopération entre les douanes et d'autres organismes publics exerçant des responsabilités aux frontières (notamment les forces de sécurité intérieure, les organismes chargés des contrôles sanitaires et phytosanitaires, de la protection de la santé, des normes et de la certification, de la gestion environnementale, de l'agriculture, des pêcheries et de la sylviculture, ainsi que l'administration chargée du recouvrement des impôts) est une pratique de longue date qui revêt un caractère informel. Concrètement, même s'il n'y a pas d'obligations officielles spécifiant que les inspections doivent être réalisées au même moment par les différents organismes, il existe une coordination des inspections sur le terrain. À la Barbade, des instructions procédurales ont été diffusées à cet effet. Au Chili, au Maroc, au Mozambique et en Tanzanie, les autorités frontalières concernées ont des agents dans les principaux ports et aéroports internationaux et dans les bureaux frontaliers terrestres qui, matériellement, partagent des bureaux avec les douanes et coopèrent de façon à procéder conjointement aux inspections matérielles ou à coordonner les calendriers d'inspection. À Maurice, ces inspections coordonnées peuvent être organisées à la demande du commissionnaire en douane. Ces méthodes de travail n'étant pas récentes, les administrations interrogées n'ont pas été en mesure d'indiquer les dépenses liées à leur introduction, mais ont estimé qu'elles peuvent au contraire aboutir à des économies de coûts en termes d'infrastructures matérielles.

Dans la plupart des pays les douanes ne procèdent pas à l'examen des marchandises pour le compte d'autres autorités, bien qu'à la Barbade et en Ouganda, cela puisse se faire ponctuellement, de façon informelle. En Zambie, des autorités chargées de contrôles aux frontières peuvent déléguer leurs pouvoirs d'enquête aux douanes ; toutefois, cette possibilité est limitée par la capacité des agents des douanes à assumer des fonctions particulièrement techniques comme les contrôles des médicaments ou des

contrôles phytosanitaires. En Thaïlande, l'adoption des inspections sélectives par les douanes a amené l'administration chargée du contrôle des produits alimentaires et des médicaments à mettre aussi au point un système de sélectivité en fonction des risques. En l'absence de dispositif centralisé d'inspections, Maurice travaille actuellement sur l'introduction d'une fonction de traçabilité dans son système de gestion douanière qui permettra aux importateurs de connaître les raisons des retards de la mainlevée.

La coordination est encore plus importante quant les intervenants supplémentaires jouent un rôle de protection contre la corruption. Aux Philippines, tandis que la coordination des contrôles physiques entre différentes agences à la frontière n'a pas vraiment causé de problèmes, ces contrôles peuvent impliquer jusqu'à cinq unités douanières différentes, des membres de la Garde de sécurité présidentielle, ainsi qu'un observateur du secteur privé (la Confédération des usagers des ports, la Chambre des agents en douane, ou d'autres chambres professionnelles). Celui-ci est nommé afin d'empêcher les irrégularités et les arrangements entre le négociant et les représentants du gouvernement. Chacune des cinq unités douanières a l'autorité d'ordonner une inspection physique sans aucune obligation de se coordonner, de manière à ce que la même cargaison peut se retrouver inspecté jusqu'à cinq fois.

Au Cambodge, où des contrôles laborieux et faisant double emploi continuent de grever le processus d'exportation comme d'importation, la nomination d'agents des douanes à l'instance unique d'inspection générale est à l'étude dans le cadre du nouveau plan d'action. Pour le moment, les inspections coordonnées ne sont pratiquées qu'à Sihanoukville. L'introduction d'un guichet électronique unique, avec le déploiement de technologies de l'information pour automatiser des fonctions douanières, est actuellement financée par la Banque mondiale avec un don de l'IAD (la sous-composante correspondante du financement sous forme de don étant de 5.95 millions USD). En outre, un projet de coordination des contrôles de documentation et des inspections matérielles aux frontières avec le Vietnam a été élaboré avec le soutien de la Banque asiatique de développement (BAD) en vue de sa mise en œuvre en 2005. Le concept de guichet unique pour la soumission de documents, leur traitement simultané par plusieurs organismes et le renvoi des documents au déclarant, a aussi été recommandé par le Premier ministre pour le secteur des vêtements.

Parmi les pays examinés, seul le Sénégal a déjà mis en place un mécanisme officiel de coordination au moyen d'un guichet unique. Ce système de guichet unique, appelé ORBUS, est une plateforme électronique d'échange de données entre les différentes entités publiques et privées intervenant dans les échanges commerciaux, notamment les négociants, les commissionnaires en douane, les banques, les sociétés d'assurance, les

douanes, les autorités de contrôle des changes, les autorités sanitaires et phytosanitaires et les autorités chargées des contrôles de qualité. Il permet aux négociants ou aux commissionnaires de soumettre les documents par voie électronique et aux autorités d'indiquer en retour les données manquantes ; les entités concernées peuvent accéder directement en ligne aux données dont elles ont besoin, tandis que le négociant ou le commissionnaire peut suivre la progression de son chargement de la même façon. ORBUS a été mis au point au Sénégal sur une période de six ans en utilisant des compétences locales pour un coût total de 1 087 000 USD. Il emploie actuellement 18 personnes et son coût de maintenance annuel est de 715 000 USD. Toutefois, ces coûts sont entièrement couverts par les commissions facturées pour l'utilisation du système (956 000 USD annuellement en moyenne). En 2005, un système analogue développé par le Sénégal en coopération avec le gouvernement du Kenya a été lancé par les autorités exerçant des responsabilités aux frontières dans ce pays.

La Thaïlande a mis en place un mécanisme de coordination partielle, le projet « dédouanement sous 24 h » en coopération avec l'Autorité portuaire de Thaïlande. Ce projet suppose la réalisation du processus d'inspection dans un délai de sept heures et de l'ensemble du processus de dédouanement en un jour ; les autres organismes concernés disposent de 17 heures pour mener à bien leur propre mission. Ce projet prévoit aussi une coopération en matière de gestion des risques à l'aide d'un système électronique d'information commun qui offre aux douanes une image plus complète des domaines de non-respect de la réglementation. Ce projet a déjà été appliqué dans trois sites – le port de Bangkok, Laem Chabang et l'aéroport international de Bangkok. Un projet plus ambitieux couvrant l'ensemble des prescriptions réglementaires concernant les importations, les exportations et le transit a récemment été lancé par le gouvernement thaïlandais. Ce projet qui doit être réalisé sur trois ans et devrait coûter 3 millions USD devait entrer dans sa phase pilote dans cinq postes frontaliers d'ici fin 2005.

En 2004, l'Argentine a lancé un projet pilote « d'agence unique » qui prévoit un système de guichets pour la présentation unifiée de renseignements et leurs échanges ultérieurs d'informations entre différentes autorités de contrôle. Parallèlement, un programme d'échanges de renseignements entre les directions des impôts et des douanes de l'AFIP est actuellement en phase d'étude et de développement. Ces deux projets en sont encore à leurs balbutiements de sorte que leurs conséquences en matière de coûts ne sont pas encore claires.

Annexe 6.A1

Mesures de facilitation des échanges examinés dans le cadre des études par pays

Cette annexe décrit brièvement les domaines de la facilitation des échanges qui ont servi de base aux études par pays, et indique les propositions relatives à ces domaines qui ont été présentées au Groupe de négociation sur la facilitation des échanges de l'OMC.

*Publication et disponibilité d'informations*⁷

La transparence est fondamentale dans le commerce international car les opérateurs commerciaux doivent pouvoir connaître parfaitement les conditions et les obstacles qui les attendent s'ils veulent pénétrer sur un marché et y réaliser des opérations. Cette transparence suppose que les informations concernant les règles et les procédures applicables aux frontières seront publiées systématiquement et seront facilement accessibles à toute personne intéressée. Les informations d'ordre général, telles que les données touchant les aspects opérationnels, les lignes directrices administratives relatives à la mise en œuvre ou les procédures spéciales, peuvent généralement être obtenues par divers moyens tels que la publication officielle des lois et règlements, des codifications sur papier ou en ligne, des manuels de procédures douanières, la presse et les publications commerciales, ainsi que des centres de renseignements. On peut encore améliorer la transparence et la prévisibilité des règles applicables en fournissant des renseignements et des avis complets, exacts, rapides et efficaces par rapport au coût des opérations spécifiques d'une société et, notamment, des décisions préliminaires relatives à la classification tarifaire, à la valeur ou à l'origine, et les motifs justifiant les décisions ou les mesures administratives.

7. Points A et C de la compilation du Secrétariat de l'OMC, document TN/TF/W/43/Rev.15.

Mécanismes de consultation et de retour d'information : communication avec les négociants⁸

Les mécanismes de consultation et de retour d'information sont des instruments fondamentaux de facilitation parce qu'ils améliorent la prévisibilité de l'environnement réglementaire, augmentent la confiance et le soutien publics, accroissent les perspectives de respect de la législation et procurent un moyen d'améliorer la qualité de la réglementation. L'efficacité de ces mécanismes dépend en grande partie du moment choisi pour leur mise en place et de leur caractère global. Ils doivent cibler les parties prenantes/les parties intéressées aussi largement et universellement que possible, couvrir toute la gamme des activités de prise de décision, y compris les propositions de réglementations et de procédures nouvelles et les modifications de celles qui existent, ainsi que les aspects pratiques du fonctionnement quotidien des organismes présents aux frontières et enfin prévoir un laps de temps suffisant avant l'entrée en vigueur des réglementations.

Procédures de réexamen et d'appel et régularité de la procédure⁹

L'existence de mécanismes appropriés pour réexaminer et rectifier les mesures administratives prises par les autorités douanières et frontalières est très importante pour les personnes qui poursuivent des activités dans le domaine du commerce international. Les procédures de réexamen et d'appel doivent être claires et équitables, faciles d'utilisation, impartiales et offrir un recours efficace. Le recours peut s'effectuer auprès de l'administration des douanes, d'un organisme indépendant et/ou des tribunaux. Il est important que la procédure soit efficace et rapide, les lenteurs administratives aggravant, en règle générale, les problèmes douaniers et autres problèmes qui se posent aux frontières.

Saisie et traitement préalable des données¹⁰

La possibilité de saisir la déclaration des marchandises et la documentation connexe, sous une forme définie, avant l'arrivée des marchandises peut faciliter grandement leur dédouanement rapide, car elle permet aux autorités de traiter les données, d'appliquer les mécanismes d'évaluation des risques et de prendre les décisions quant à l'action requise avant l'arrivée effective des marchandises sur le territoire douanier. Si les

8. Point B du document TN/TF/W/43/Rev.15.

9. Point D du document TN/TF/W/43/Rev.15.

10. Point J.1(a) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

marchandises satisfont aux prescriptions des pouvoirs publics, la grande majorité peut être dédouanée à leur arrivée soit immédiatement, soit très peu de temps après, ce qui réduit fortement le délai au bout duquel les négociants obtenaient précédemment leurs marchandises, sauf dans les cas où les marchandises demandent à être examinées physiquement ou si des vérifications supplémentaires des documents s'imposent.

Procédures d'évaluation, de perception et de remboursement des droits et des taxes¹¹

Malgré l'évolution vers le libre-échange et la réduction des droits de douane, les procédures d'évaluation, de perception et, le cas échéant, de remboursement des droits et des taxes demeurent au centre de l'activité des autorités douanières, avec, notamment, les contrôles nécessaires à l'application correcte des accords commerciaux, des contingents, des règles d'origine, de la classification tarifaire, de l'évaluation, etc. Les échanges sont grandement facilités par la clarté, voire la normalisation, des règles régissant le montant des droits et des taxes à acquitter, la date à laquelle le paiement doit être effectué, la procédure à suivre pour reporter cette date, ou les méthodes de paiement, et par l'application uniforme de ces règles sur l'ensemble du territoire douanier.

Evaluation des risques¹²

Les techniques d'évaluation et de gestion des risques permettent aux autorités douanières de cibler de façon appropriée les contrôles aux frontières afin de répartir correctement des ressources limitées. Les contrôles sont limités au minimum nécessaire pour assurer le respect des réglementations sans surcharger les formalités commerciales. On y parvient en réduisant les inspections matérielles et le temps consacré au contrôle des voyageurs et des envois « à faible risque » et en ciblant de façon sélective les domaines présentant le plus grand risque pour les soumettre à des contrôles plus poussés. L'emploi efficace de la gestion des risques peut être appliqué non seulement aux marchandises elles-mêmes, mais aussi aux opérations commerciales des sociétés – pour s'assurer, par exemple, que le statut de négociant agréé est pleinement justifié.

11. Points F.1 et G.1(a) et (b) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

12. Point J.1(c) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

Contrôles reposant sur des audits¹³

Des contrôles reposant sur des audits peuvent compléter l'utilisation de techniques de gestion des risques pour assurer une efficacité et le respect effectif des réglementations. Ils facilitent les échanges légitimes en transférant les contrôles réglementaires précédemment effectués à la frontière vers des locaux situés à l'intérieur et en réduisant les goulets d'étranglement aux points de franchissement des frontières. Ils facilitent aussi l'utilisation de procédures de dédouanement simplifiées pour les négociants agréés. Avant de passer du contrôle des opérations d'un négociant sur la base des envois à un contrôle sur la base d'un audit, les autorités doivent être convaincues que leurs prescriptions concernant la fiabilité, les actes de la société, les paiements, etc., sont respectées. Les techniques de vérification des comptes présupposent généralement la disponibilité de personnel spécialisé.

Procédures spéciales pour les négociants agréés¹⁴

Pour les négociants qui répondent aux critères spécifiés de fiabilité en raison de l'exactitude de leurs déclarations et la ponctualité de leurs paiements, il existe une série de dispositifs de facilitation qui contribuent à améliorer la prévisibilité et à réduire les délais, les tâches et les coûts en matière de formalités administratives. Ces procédures spéciales comprennent la présentation de renseignements minimaux au moment de la mainlevée des marchandises, le dédouanement dans les locaux du négociant ou dans d'autres lieux à l'intérieur du pays, des déclarations couvrant plusieurs transactions sur une période déterminée, l'estimation des droits et taxes par la personne agréée elle-même à l'aide d'une écriture dans ses registres et la déclaration des marchandises au moyen d'une écriture comptable dans ces registres. On peut envisager diverses combinaisons de ces dispositifs en fonction des besoins particuliers d'un négociant par rapport aux autorités douanières, ce qui conduit à faciliter encore davantage les échanges.

Séparer la mainlevée du dédouanement¹⁵

Par « mainlevée », on entend la remise des marchandises à la disposition de l'importateur ou de l'exportateur ou de son représentant, alors que par « dédouanement », on entend l'achèvement de toutes les formalités

13. Point J.1(a) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

14. Point J.1(c) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

15. Point J.1(e) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

officielles. Séparer la mainlevée du dédouanement permet une mainlevée aussi rapide que possible des marchandises, même si toutes les formalités n'ont pas encore été accomplies. Les procédures spéciales visées plus haut fonctionnent toutes sur cette base, mais il importe que les autres négociants (qui n'utilisent pas ces procédures ou ne sont pas habilités à les utiliser) puissent aussi recevoir leurs marchandises aussi rapidement que possible. Si les autorités n'ont rien à redire quant aux circonstances, cela peut se faire même si, par exemple, quelques renseignements ou documents ne sont pas disponibles ou si on ne s'entend pas complètement sur la classification ou la valeur des marchandises.

Garantie du paiement des droits et des taxes¹⁶

La garantie du paiement des droits et des taxes, les moyens de l'assurer et les coûts revêtent une importance croissante en cas de saisie préalable des données et d'utilisation des procédures simplifiées de mainlevée. L'existence de méthodes rationnelles et directes d'octroi de garantie joue un rôle important dans la facilitation des échanges et la mainlevée rapide des marchandises, notamment en séparant le processus comptable (paiement) du mouvement/de l'importation des marchandises. Dans les cas où l'administration douanière juge possible de procéder à la mainlevée des marchandises sans exiger de garantie du paiement des droits et des taxes, ou accepte une garantie générale couvrant l'ensemble des opérations d'un négociant pendant une période déterminée au lieu d'exiger une garantie pour chaque opération d'importation de marchandises, les échanges sont facilités encore davantage.

Coopération et coordination entre différentes autorités¹⁷

La multiplicité des prérogatives de l'administration douanière et des autres autorités de contrôle à la frontière en matière de réglementation, prérogatives qui portent, par exemple, sur les prescriptions dans les domaines agricole, vétérinaire, sanitaire, phytosanitaire et des normes, s'est fréquemment soldée par des prescriptions et des contrôles redondants qui augmentent les coûts du respect de la législation, les risques d'erreur et les lenteurs des procédures successives. L'amélioration des mécanismes de coordination des organismes impliqués et, notamment, la mise en place de guichets uniques et de contrôles aux frontières intégrés, pourrait fortement simplifier les procédures aux frontières et contribuer à éviter des obstacles non nécessaires. Cette co-ordination peut notamment consister à instaurer un

16. Point J.1(e) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

17. Points G.1(e) et (h) et I du document TN/TF/W/43/Rev.15.

échange d'informations, à concentrer la vérification des documents entre les mains d'un organisme unique et à coordonner les inspections ou à les intégrer dans un lieu et à un moment unique.

References

- OCDE (2002), “Comment aborder la transparence et la simplification des formalités aux frontières”, TD/TC/WP(2002)36/FINAL
- OCDE (2003), « Réflexions sur la mise en œuvre des propositions relatives aux articles V, VIII et X du GATT », TD/TC/WP(2003)12/FINAL
- Steenland, Marcel et Luc de Wulf (2003a), “Douanes, pragmatisme et efficacité: philosophie d’une réforme réussie”, Banque mondiale, septembre,
www.douane.gov.ma/publications/Rapport%20BM%202003.pdf.
- Steenland, Marcel et Luc de Wulf (2003b), “Réformes douanières au Maroc”, Banque mondiale, octobre,
www.douane.gov.ma/publications/2e%20rapport%20mondiale.pdf.

Annexe A

Forum mondial de l'OCDE sur la facilitation des échanges Colombo, Sri Lanka, 18 et 19 octobre 2005

Evdokia Moise

Le Forum mondial de l'OCDE sur la facilitation des échanges, qui s'est tenu à Colombo, au Sri Lanka, les 18 et 19 octobre 2005, a permis à des représentants des secteurs public et privé, de la société civile et d'organisations internationales de discuter des répercussions, sur les pays en développement, des négociations sur la facilitation des échanges, qui se déroulent actuellement à l'OMC. Le Forum avait été organisé par la Direction des échanges de l'OCDE, en collaboration avec le gouvernement du Sri Lanka. Il s'inscrivait dans les efforts déployés par l'OCDE pour soutenir les membres de l'OMC cherchant à identifier leurs besoins et priorités en matière de facilitation des échanges, en particulier ceux des pays en développement et des pays les moins avancés, et traiter également les préoccupations des pays en développement et des pays les moins avancés relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des « coûts », conformément à l'annexe D de l'Ensemble de résultats de juillet de l'OMC, qui établit les modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges. Environ 85 personnes représentant 45 pays de tous les continents ont participé à l'événement.

Diverses questions liées à la facilitation des échanges ont été abordées, les discussions ayant principalement porté sur : *i)* son impact économique ; *ii)* les coûts de la mise en œuvre des mesures de facilitation, *iii)* la définition des besoins et l'établissement des priorités des pays en développement et la conception de programmes appropriés d'assistance technique et de

renforcement des capacités ; et *iv*) la formulation d'engagements qui tiennent compte des capacités. De plus, les orateurs et les participants représentant des administrations publiques, des organisations internationales et des milieux d'affaires ont échangé des vues sur les expériences nationales, les programmes de soutien des donateurs, la position du secteur privé et la mise en œuvre des mesures de facilitation dans les pays en développement.

Une importance particulière a été accordée au rôle des pays en développement dans les discussions à l'OMC, ainsi qu'à l'état d'avancement des travaux du Groupe de négociation sur la facilitation des échanges de l'OMC (ci-après le Groupe de négociation). Si le Forum a été axé sur les trois principaux articles du GATT (V, VIII et X), qui étaient inscrits à l'ordre du jour du Groupe de négociation, plusieurs orateurs ont décrit un éventail plus vaste de mesures de facilitation des échanges.

Dans l'ensemble, le Forum a donné lieu à des échanges d'idées francs portant sur un large éventail de questions et a été considérablement enrichi par les contributions des représentants d'organisations internationales, de pays développés et de pays en développement. Un large consensus s'est visiblement dégagé sur les avantages d'une facilitation accrue des échanges, tant dans le contexte des trois articles du GATT que de façon générale, ainsi que sur la nécessité d'envisager des mesures plus ambitieuses. En outre, la conférence a permis aux représentants des pays en développement et des pays les moins avancés de faire part de leurs préoccupations concernant les coûts de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges et d'amorcer un dialogue constructif avec les organismes donateurs.

Le présent rapport résume les principaux points abordés et les discussions, fait ressortir les thèmes récurrents et récapitule les grandes lignes et les principales conclusions de la conférence.

Impact économique de la facilitation des échanges

La première session du Forum mondial était consacrée aux répercussions économiques éventuelles des mesures de facilitation des échanges, tout particulièrement à leur incidence sur les flux commerciaux ; à la perception de la facilitation des échanges dans le secteur privé en tant qu'élément prépondérant de la décision d'investir ; à la relation entre la facilitation des échanges et les recettes publiques observée dans certains pays. Il ressort des exposés et des discussions que, en diminuant les coûts des opérations d'échanges, la facilitation des échanges peut accroître les flux du commerce international, rendre le pays plus attrayant pour les investisseurs et améliorer le recouvrement des recettes en augmentant l'efficacité de l'administration des douanes.

M. *Anthony Kleitz*, de la Direction des échanges de l'OCDE, a exposé en détail les avantages que peuvent procurer les mesures de facilitation des échanges qui ont été proposées en vue d'être incluses dans un accord de l'OMC. La facilitation des échanges a généralement été jugée bénéfique pour les administrations publiques, les entreprises et les consommateurs ; cependant, on s'interroge quant aux coûts de la mise en œuvre des mesures de facilitation et à leurs avantages. Afin de mieux cerner le contexte global, l'OCDE a examiné divers scénarios pouvant influencer sur les avantages potentiels et les parties les plus susceptibles d'en bénéficier. Selon les estimations produites par l'OCDE à partir d'études antérieures, les coûts des opérations d'échanges¹ se situent entre 1 et 15 % de la valeur totale des opérations. Les modèles permettant de calculer les effets sur le bien-être d'une diminution de ces coûts démontrent que les avantages peuvent varier selon le pays et sont tributaires de certains facteurs commerciaux et géographiques tels que la qualité du dédouanement, la composition des échanges et la taille des entreprises concernées. Les pays qui doivent déployer davantage d'efforts pour adopter les meilleures pratiques, ainsi que ceux qui dépendent des échanges de l'industrie agroalimentaire et des PME, sont susceptibles de tirer le meilleur parti de la diminution des coûts des opérations d'échanges. Dans un tel scénario de « diversité », les pays en développement seraient les plus favorisés par la baisse de ces coûts, si modeste soit-elle.

Toutefois, les modèles indiquent que les gains de bien-être seraient surtout réalisés par les pays qui prennent activement des mesures de facilitation des échanges. Suivant un scénario portant exclusivement sur les pays de l'OCDE – les pays hors OCDE ne feraient aucun effort de facilitation des échanges – le bilan des pays de l'OCDE serait positif alors que les pays hors OCDE et les pays en développement sortiraient perdants. Le volume des échanges étant plus importants, les États engrangent davantage de recettes, qu'ils peuvent réinvestir afin de renforcer les institutions, créant ainsi un cercle vertueux. Il semble également y avoir un lien entre l'augmentation de l'investissement direct étranger (IDE) et la facilitation accrue des échanges, car les pays qui ne modernisent pas leur régime douanier risquent de se priver des avantages découlant des chaînes d'approvisionnement mondiales.

-
1. Les coûts des opérations d'échanges sont les coûts directs et indirects engagés par les négociants pour remplir les formalités commerciales et officielles à toutes les étapes de la circulation physique des marchandises, de leur envoi par l'expéditeur jusqu'à leur arrivée chez le destinataire. Par définition, ces coûts ne peuvent pas être éliminés complètement, mais peuvent être considérablement réduits par des mesures visant à rendre les formalités douanières plus efficaces.

M. *Jae-Huyn Park*, du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur de la Corée, a décrit la mise en œuvre du système d'audit post-dédouanement que son pays a adopté pour faire face à l'augmentation des volumes d'importation dans les années 90 et faciliter les échanges. Le système utilisé auparavant par la Corée avait tendance à occasionner des retards et provoquer des tensions entre l'administration des douanes et les importateurs. Le système post-dédouanement² examine uniquement la déclaration d'importation simplifiée pour déterminer si le montant des taxes est exact, ce qui accélère le dédouanement. Il existe différents types d'audit post-dédouanement : l'audit au cas par cas, qui est un examen sur pièces reposant sur les principes de gestion des risques ; l'audit planifié, qui cible les entreprises présentant un risque élevé de fraude fiscale et qui a lieu dans leurs bureaux ; l'auto-audit, qui permet aux importateurs (sélectionnés ou approuvés au préalable par l'État) d'évaluer eux-mêmes l'exactitude du montant des taxes payées.

La Corée a mis à l'essai les trois systèmes et a obtenu des résultats contrastés. Les audits au cas par cas n'ont pas facilité le dédouanement et manquaient de transparence. Des audits stratégiques, ciblant les marchandises présentant un risque élevé de fraude fiscale, ont été planifiés ; cependant, leur mise en œuvre s'est heurtée à des difficultés qui se sont traduites par une piètre efficacité, un faible degré d'observation des règles et une augmentation de la corruption. En revanche, l'auto-audit a permis d'accroître la coopération, de réduire les coûts du soutien logistique, de motiver davantage les importateurs, ainsi que de faciliter les échanges à un coût relativement faible. Ce système a contribué à l'instauration d'un partenariat entre les autorités douanières et les entreprises, qui incite les deux parties à assurer l'exactitude des déclarations et l'efficacité du dédouanement par la coopération mutuelle. Pour le mettre en œuvre, la Corée n'a pas eu à investir massivement dans l'infrastructure informatique ou la main-d'œuvre, d'où l'intérêt que cette solution pourrait présenter pour les pays en développement. Enfin, le gouvernement coréen s'est dit disposé à aider les pays en développement à se doter d'un système similaire à l'auto-audit.

Lors de la discussion animée qui a suivi les exposés, on a reconnu que la facilitation des échanges procurait des avantages importants, surtout dans les pays enclavés. Un participant a fait valoir que ces pays sont les moins concurrentiels au monde : le désavantage attribuable à la géographie est exacerbé par les coûts de transit élevés qui grèvent le bilan des exportations

2. Toutefois, les audits pré-dédouanement continuent d'être effectués pour certains produits : les biens bénéficiant de réductions tarifaires, ceux dont les prix fluctuent beaucoup et ceux qui sont importés par des entreprises peu fiables.

et peuvent accroître la pauvreté. Plusieurs participants ont fait valoir qu'il était avantageux de prendre des mesures de facilitation des échanges au niveau régional, car les accords bilatéraux conclus avec les voisins immédiats sont souvent insuffisants pour résoudre des problèmes ayant, dans la plupart des cas, une portée beaucoup plus grande. En outre, les négociations qui se déroulent actuellement sous l'égide de l'OMC peuvent déboucher sur un forum mondial où les pays enclavés devraient prendre une position de négociation ambitieuse.

Les délégations de plusieurs pays en développement se sont cependant dits préoccupés par les coûts de la mise en œuvre de divers projets de facilitation des échanges, ainsi que par l'assistance technique et le soutien au renforcement des capacités qui devraient être fournis à cet égard. Les participants se sont demandés si les modèles de l'OCDE tenaient compte comme il se devait des infrastructures requises. Le Secrétariat de l'OCDE a indiqué que ses travaux reposaient sur la facilitation des échanges en son sens restreint, c'est-à-dire sur la définition utilisée dans les négociations de l'OMC, mais que l'examen des coûts des opérations d'échanges devait tenir compte de la situation de chaque pays.

Les représentants de nombreux pays en développement se sont montrés intéressés à adapter le modèle coréen à leur contexte national. Certains se sont interrogés quant à l'application de l'auto-audit dans leur pays et ont cherché à connaître les critères utilisés par l'État coréen pour sélectionner les entreprises pouvant recourir à ce système. D'autres ont souligné les avantages des audits post-dédouanement, estimant qu'ils constituent des outils essentiels aux pays en développement ainsi qu'un moyen d'accroître la compétitivité. Le représentant de l'État coréen a souligné que l'auto-audit est similaire aux systèmes reposant sur un « circuit vert » mis en place dans divers pays, et que les autorités douanières coréennes contrôlaient toujours l'accréditation des entreprises pouvant utiliser l'auto-audit. Pour ce qui est des critères de sélection, il a indiqué qu'il s'agissait de renseignements de nature délicate qui n'étaient donc pas rendus publics ; il a cependant précisé que les entreprises étaient généralement choisies en fonction de leurs antécédents d'observation et des volumes d'importations durant un certaine période. En revanche, le niveau d'assistance technique et la nécessité de coordonner les actions des nombreux organismes publics exerçant une surveillance technique sur les importations, qui risquent de prolonger le délai de dédouanement, ont suscité de l'appréhension. M. Park a fait valoir que le système n'est pas forcément applicable partout, car en Corée, les auto-audits sont devenus nécessaires uniquement lorsque les volumes des échanges ont commencé à augmenter. Il a également réitéré la volonté de la Corée d'aider les pays en développement désireux de tirer parti de son expérience.

La deuxième série d'exposés portait sur l'influence des programmes de facilitation des échanges sur la géographie du commerce et les recettes publiques, ainsi que sur la relation entre la facilitation des échanges et l'IDE. M. **Jan Hoffman**, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), a fait ressortir dix tendances mondiales qui ont une grande incidence sur la géographie des échanges. De plus en plus, les pays en développement échangent des produits manufacturés ; les échanges intra-entreprises ont augmenté, tout comme les échanges de produits intermédiaires et le commerce Sud-Sud ; le transport par terre domine le commerce intra-régional ; les coûts du soutien logistique ont diminué par rapport aux coûts de transport ; les technologies des transports ont été modernisées plus rapidement que l'appareil étatique ; les privatisations et les réformes du travail ont eu un impact sur les opérations portuaires ; à la suite des réductions tarifaires, les tarifs moyens sont désormais inférieurs aux coûts de transport ; les négociations de l'OMC ont attiré l'attention sur la facilitation des échanges. Les différentes mesures destinées à faciliter le commerce, par exemple les décisions anticipées, le dédouanement avant l'arrivée, la gestion des risques, l'automatisation, le droit d'appel, la publication, le guichet unique, les normes internationales et la conteneurisation, accentuent l'effet positif de ces tendances sur les flux commerciaux. Cela crée un cercle vertueux qui peut se traduire par d'importantes améliorations sur le plan des échanges et des institutions : la facilitation des échanges accélère le transport, ce qui entraîne une augmentation des flux commerciaux et, par conséquent, favorise l'amélioration des services et des infrastructures de transport. Ce cercle vertueux est particulièrement important pour les pays en développement dont la croissance devrait reposer, non plus sur l'aide, mais sur le commerce. Cependant, M. Hoffman a reconnu que les pays enclavés devaient surmonter des obstacles particuliers afin de prendre ces mesures.

M. **Jayanta Roy**, de la Confederation of Indian Industries, a décrit la facilitation des échanges et l'IDE sous l'angle du secteur privé. La facilitation des échanges est, au même titre que des facteurs tels que la fiabilité de la main-d'œuvre, la stabilité politique et la solidité des fondamentaux macroéconomiques, un des principaux éléments qui attirent l'IDE. Une entreprise étrangère décide de réaliser un investissement direct dans un pays si le marché local permet la création d'une entité manufacturière pouvant répondre à la demande régionale et fabriquer des produits d'exportation. Par conséquent, des systèmes efficaces de transport et de logistique peuvent faciliter l'intégration aux chaînes mondiales de production de valeur et favoriser une augmentation des flux d'IDE. M. Roy a fait valoir que dans les pays membres de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), les entreprises considèrent les formalités douanières comme la principale entrave au commerce. Si ces formalités sont

imprévisibles parce qu'elles ne sont pas assez transparentes ou ne permettent pas la production juste-à-temps en raison des délais de dédouanement, les entreprises de fabrication seront moins nombreuses à envisager de s'installer dans le pays. Cette inefficacité annule souvent l'avantage concurrentiel que détiennent les pays en développement en raison des faibles coûts de main-d'œuvre. En revanche, des formalités douanières efficaces qui permettent un rayonnement régional contribuent à attirer l'IDE dans les pays qui, pris isolément, ne constituent pas un marché intéressant. L'orateur a soutenu que l'IDE en Inde est inférieur à ce qu'il pourrait être en raison, non seulement du climat peu propice à l'investissement, mais également de la lenteur du dédouanement, du manque de contrôle des autorités douanières sur les autres organismes frontaliers et des infrastructures déficientes : il faut compter de trois à cinq jours pour dédouaner un conteneur de fret dans un port indien, comparativement à moins de huit heures à Hong Kong, Chine.

M. Roy a tenu à souligner que, pour améliorer le fonctionnement du régime douanier, un dialogue soutenu entre l'État et le secteur privé s'imposait. Le secteur privé pourrait être mis à contribution, notamment à l'égard de ce qui suit : le développement institutionnel par la formation et le renforcement des capacités commerciales, la création de centres de coordination pour la collecte et la diffusion d'informations sur les meilleures pratiques en matière de facilitation des échanges, l'expertise en règlement des litiges internationaux, la gestion des chaînes d'approvisionnement et les transactions frontalières, le soutien à un programme de réformes économiques, la participation aux initiatives internationales visant à faciliter les échanges et la collaboration à la mise en œuvre des mesures de facilitation. En conclusion, il a indiqué que l'IDE n'accélérait pas automatiquement la croissance ; de bonnes politiques et des institutions solides sont également requises.

M. *James Walt Sulca Cornejo*, des autorités douanières du Pérou, a expliqué comment les réformes des institutions et des ressources humaines et la modernisation des infrastructures et de l'équipement avaient permis d'accroître les recettes douanières. Les réformes visaient principalement à remodeler l'image institutionnelle, à inculquer le professionnalisme, à élaborer de nouvelles procédures douanières à l'échelon national, à signer les accords internationaux tels que l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane, et à améliorer le recouvrement des recettes. Les réformes ont été réalisées en deux étapes et ont permis de recouvrer plus de recettes, d'utiliser de nouveaux modèles de gestion des risques, d'augmenter les exportations, de réduire les délais d'acheminement et de recourir davantage aux technologies de l'information. En adoptant ces réformes et en améliorant le recouvrement des recettes, le Pérou a été en mesure de réinvestir

continuellement dans l'administration des douanes et ainsi d'améliorer considérablement son fonctionnement et ses capacités au plan technique.

La période de discussion a permis aux participants d'analyser les mesures spécifiques qu'ils pourraient prendre afin de réduire les délais d'acheminement et d'accélérer le dédouanement du fret. Ils ont cherché à en savoir davantage sur les réformes réalisées au Pérou et en Inde et sur les mesures à prendre pour tirer parti de l'expérience de ces pays. Plusieurs ont souligné que leur pays misait de plus en plus sur la coopération et le dialogue avec le secteur privé. En revanche, on a ajouté que les négociations en cours, qui portent exclusivement sur les articles V, VIII et X du GATT, devaient être complétées par des progrès sur les questions des transports et des infrastructures. À cette fin, une assistance technique, le renforcement des capacités et une coopération internationale accrue seraient nécessaires si l'on veut éviter une fragmentation géographique des efforts.

Cependant, des participants estimaient que l'avancement du dossier de la facilitation des échanges sous les auspices de l'OMC était lié à d'autres questions qui font actuellement l'objet de négociations dans le cadre du Programme de Doha pour le développement (PDD), par exemple l'agriculture et l'accès aux marchés non agricoles. Le représentant d'un pays comptant parmi les moins avancés a indiqué que, bien que son pays souhaite prendre des mesures de facilitation des échanges pour accroître son potentiel d'exportation, surtout dans le secteur agricole, il craignait que ces mesures, alliées à d'autres répercussions du PDD, augmentent les importations et soumettent les producteurs nationaux de denrées de base à une concurrence plus vive.

Comme l'a bien fait sentir le président, *Sarath Jayathilake*, Directeur général de l'administration douanière du Sri Lanka, la session a mis en relief le cercle vertueux des mesures de facilitation des échanges ; les participants se sont généralement accordés à dire que plus ces mesures étaient nombreuses, plus le pays était favorisé par l'augmentation des échanges et de l'IDE et l'amélioration du recouvrement des recettes, qui peuvent être réinvesties dans le renforcement des institutions. Les participants ont également reconnu que les discussions sur la facilitation des échanges chapeautées par l'OMC ne couvraient qu'une partie des mesures pouvant être prises à cet égard ; ils ont tout particulièrement cité les infrastructures à titre de sujet de discussion éventuel. Enfin, un large consensus s'est dégagé sur le fait que les pays développés et les donateurs devaient répondre aux préoccupations et aux besoins, financiers notamment, des pays en développement.

Les coûts des mesures de facilitation des échanges

La deuxième session du Forum mondial a été consacrée aux coûts de la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges, un sujet qui intéresse grandement les pays en développement et qui a souvent été abordé durant la première session. Si on s'est généralement accordé à dire que les mesures de facilitation des échanges allaient dans le sens des grands objectifs de développement, des participants ont soutenu que les coûts de ces mesures pouvaient être difficiles à justifier en raison des autres priorités de développement. Par conséquent, en vertu de la décision adoptée par le Conseil général de l'OMC le 1^{er} août 2004, les négociations sur la facilitation des échanges « traiteront également les préoccupations des pays en développement et des pays les moins avancés relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des coûts ». C'est pourquoi le Comité des échanges de l'OCDE a cherché à analyser les coûts des mesures de facilitation des échanges et les éléments qui les entravaient en passant en revue les résultats obtenus par les pays qui avaient pris de telles mesures. Les exposés de la session portaient sur les résultats de cette analyse, l'impact financier des mesures dans plusieurs pays en développement, ainsi que les difficultés rencontrées par plusieurs organisations internationales dans la mise en œuvre des réformes et des programmes.

M^{me} *Evdokia Moise*, de la Direction des échanges de l'OCDE, a présenté les travaux du Comité des échanges de l'OCDE sur les coûts des mesures de facilitation des échanges. Le Comité s'est intéressé à 15 pays en développement qui avaient récemment pris de telles mesures ou qui avaient entrepris de mettre en œuvre des mesures similaires à celles qui ont été proposées dans l'optique d'un accord de l'OMC. Cet exercice visait à contribuer à la rédaction de projets d'engagements envers l'OMC qui tiennent compte des capacités de mise en œuvre des pays, à aider les pays à comprendre ce que supposent les nouveaux engagements, et à élaborer des programmes appropriés d'assistance technique et de renforcement des capacités. En gros, le Comité a constaté : *i*) que, en général, la facilitation des échanges s'inscrit dans des projets de réforme et d'augmentation de l'efficacité et que les mesures sont prises au moyen des ressources existantes ; *ii*) qu'il est important de connaître la situation du pays pour élaborer des mesures appropriées et que les pays peuvent combler leurs lacunes en adoptant les meilleures pratiques internationales ; *iii*) que la cohérence est capitale, car il faut respecter un certain ordre dans l'application des différents types de mesures du fait qu'elles sont liées. En général, l'augmentation de l'efficacité et la facilitation des échanges engendrent un cercle vertueux, puisque les frais de lancement et de fonctionnement peuvent être annulés par les économies et l'amélioration du

recouvrement des recettes qui découlent de ces mesures. Toutefois, il convient de déployer des efforts soutenus au terme du lancement afin que la mise en œuvre des mesures soit durable.

L'étude a révélé que certaines mesures étaient relativement plus faciles à mettre en œuvre que d'autres. Si elles ne sont généralement pas très coûteuses, les mesures liées à la transparence procurent un large éventail d'avantages précieux ; il est plus difficile de rendre l'information accessible dans une troisième langue employée à grande échelle, alors que le coût de la diffusion sur Internet est inférieur à ce que la plupart des gens croient. Les centres de renseignements et les décisions exécutoires se prêtent bien à l'assistance technique. Le dédouanement avant l'arrivée peut réduire considérablement les coûts mais requiert un certain degré d'automatisation. La mise en place du système de gestion des risques est très longue et peut être plus ardue avec des échanges informels, mais est très avantageuse, permettant de réduire les délais d'attente et d'améliorer la lutte contre la fraude. Enfin, le guichet unique et l'amélioration de la coordination des activités des organismes frontaliers peuvent prendre diverses formes et par conséquent, occasionnent des coûts qui varient selon la formule retenue.

M. *Gerard McLinden*, de la Banque mondiale, a présenté le Negotiating Support Project, un projet mis en avant par cette institution afin d'aider les pays en développement et les pays les moins avancés à déterminer quelles mesures de facilitation des échanges ils doivent prendre et à chiffrer les coûts qui en découlent. Le projet vise plus précisément à apporter un soutien aux pays en développement, dont la participation aux négociations est entravée par leur représentation limitée à Genève et le manque de ressources pour se pencher sur des questions complexes et techniques. Il repose essentiellement sur le Guide pour les négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges et une série d'ateliers pilotes destinés à améliorer la coordination entre les négociateurs présents à Genève et les spécialistes en poste dans la capitale. Le projet a démontré que l'examen des propositions de négociation demande beaucoup de temps, de même qu'un soutien constant et dynamique. Le projet confirme également que la plupart des pays avaient déjà amorcé un programme de modernisation ou de réforme et auraient fini par adopter les meilleures pratiques.

Bien que l'assistance technique soit souvent nécessaire, les ateliers pilotes du projet ont mis en lumière plusieurs mesures qui peuvent être prises, même avec un soutien modeste. En revanche, certaines entraves à la mise en œuvre, par exemple les hésitations des décideurs ou le manque de coopération entre les organismes, sont des problèmes de nature intérieure et peuvent difficilement faire l'objet d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités. Le degré d'ambition de l'accord influera sans conteste sur la difficulté de la mise en œuvre, car les dispositions qui laissent

une certaine latitude dans l'application réduiront davantage les coûts que celles qui imposent des engagements ou des échéanciers plus serrés. Il importe de conclure un accord constructif qui procure des avantages réels à tous les États sans exception et aux négociants, tout en tenant compte des contraintes de capacité légitimes des pays en développement ainsi que des obstacles qu'ils doivent contourner pour le mettre en œuvre.

M. *Yann Duval*, de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), a présenté les résultats provisoires d'une étude sur la facilitation des échanges, actuellement réalisée par l'initiative ARTNeT (Réseau de recherche et de formation Asie-Pacifique). Cette étude porte principalement sur les coûts de certaines mesures de facilitation des échanges au titre des articles V, VIII et X du GATT ; les besoins des pays à cet égard ; et les avantages découlant de ces mesures au plan macroéconomique. À partir des travaux de l'OCDE sur les coûts de la facilitation des échanges, l'initiative ARTNeT a mené des études au Bangladesh, en Chine, en Inde, en Indonésie et au Népal. Cela consistait à évaluer l'état d'avancement des mesures de facilitation des échanges au moyen des outils d'autoévaluation de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), les besoins et les priorités du secteur privé, et les coûts de mise en œuvre assumés par l'État. D'après les résultats préliminaires, nombre de mesures qui font l'objet de discussions à l'OMC ont déjà été prises en partie, surtout au niveau régional dans le cadre de l'APEC et d'autres accords commerciaux. Cependant, le secteur privé a souvent indiqué que la réglementation et les formalités douanières ajoutent au fardeau financier et que, si des améliorations ont été observées dans nombre de pays, il reste encore beaucoup à faire pour faciliter les échanges.

Certaines des principales doléances du secteur privé à l'endroit des douanes vont au-delà des questions actuellement discutées à l'OMC³. S'il est difficile d'établir le coût de mesures spécifiques, les plus coûteuses sont visiblement liées aux technologies de l'information et à la formation extérieure des fonctionnaires. Dans les pays étudiés, la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges semble assez avancée ; M. Duval a cependant soutenu que, pour être efficace, l'accord de l'OMC devait préciser les attentes et exiger l'utilisation d'indicateurs pour mesurer les progrès réalisés à cet égard. On doit également se demander si le même

-
3. Les procédures douanières qui posent le plus problème d'après le secteur privé sont, par ordre d'importance, l'évaluation en douane, l'inspection et la mainlevée des marchandises, la classification tarifaire, la présentation des documents pour le dédouanement, l'obtention des licences d'importation, le paiement des droits et des pénalités, les prescriptions techniques ou sanitaires et l'identification de l'origine des marchandises.

échancier doit s'appliquer aux engagements ou si les mesures doivent être prises successivement, dans un certain ordre selon le pays. Les mesures qui arrivent en tête de liste des priorités du secteur privé et qui occasionnent des coûts relativement limités pour l'État – par exemple la publication rapide de tous les règlements et règles, la simplification/harmonisation des documents commerciaux et la création de centres nationaux de renseignements – devraient faire partie des principales dispositions de l'accord. Les engagements tels que le guichet unique, la gestion des risques et le dédouanement avant l'arrivée devraient être intégrés avec soin à un programme approprié d'assistance technique et de renforcement des capacités.

M. *Sachin Chaturvedi*, du Research and Information System for Developing Countries (RIS) de l'Inde, a mis en lumière l'étude sur l'Inde réalisée par l'initiative ARTNeT avec en toile de fond un secteur des technologies de l'information en plein essor, de meilleures mesures commerciales assorties de délais et la croissance constante du commerce régional. Cette étude a révélé que les efforts de facilitation des échanges, notamment la transparence accrue, la réalisation d'une phase pilote consacrée à l'évaluation des risques et à l'automatisation, ont commencé à porter leurs fruits : les étapes pour le traitement des exportations sont passées de 18 à 6, et le délai de dédouanement est de plus en plus court. Cependant, les éléments qui posent problème, par exemple l'évaluation en douane et la classification tarifaire, qui ne sont pas inscrites à l'ordre du jour des négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges, continuent d'entraver la mise en place du dédouanement avant l'arrivée. Les autres obstacles à la facilitation des échanges en général englobent le manque de fonctionnaires bien formés et le manque de préparation de la communauté des négociants. Comme dans bien des pays, les coûts de mise en œuvre les plus élevés sont associés à l'automatisation, à l'infrastructure informatique et au matériel de scannage ; toutefois, le manque de coordination entre les organismes concernés, qui n'ont pas autorisé la création d'un guichet unique pour le dédouanement en Inde, constituait un obstacle plus important que les problèmes financiers.

La période de discussion a été axée sur les expériences nationales en matière de facilitation des échanges, plus exactement sur les coûts et les obstacles ainsi que sur leur relation avec les négociations en cours à l'OMC. Pour plusieurs pays en développement ayant une petite délégation à Genève, il est essentiel que la capitale livre rapidement ses observations aux négociateurs. Ainsi, les pays qui ont tiré parti du Negotiations Support Project de la Banque mondiale ont pu prendre une part plus active aux négociations. L'analyse des répercussions des propositions sur l'économie nationale, ainsi que de la suffisance des ressources et des capacités

institutionnelles par rapport aux engagements éventuels, pourrait également aider les pays en développement à prendre des décisions éclairées sur les propositions qui devraient être adoptées ou rejetées et sur la préparation de leur mise en œuvre. Afin qu'il soit possible de planifier un programme d'assistance technique et de renforcement des capacités adapté à l'incidence financière des engagements en matière de facilitation des échanges, le libellé de l'accord de l'OMC devra préciser les attentes envers les membres. Cela soulève la question de savoir si l'évaluation des besoins et des capacités des membres devrait avoir lieu durant la mise en œuvre ou la précéder, lorsque les engagements font encore l'objet de négociations.

Des participants ont rappelé que les préoccupations relatives à la sécurité risquent de compliquer davantage les échanges ; un des impératifs des efforts futurs de facilitation des échanges sera de trouver des approches qui répondent de façon adéquate à ces préoccupations sans entraver à outrance les flux du commerce. Cependant, les intervenants ont fait valoir que facilitation des échanges et sécurité peuvent aller de pair, car les mesures visant à rendre plus efficace le passage aux frontières ont un triple effet : le renforcement de la sécurité, l'amélioration du recouvrement des recettes et la facilitation des échanges. Pour établir la priorité des mesures, les pays devraient tenir compte des avantages prévus. Les mesures de facilitation des échanges qui permettent d'accroître l'efficacité et d'enregistrer des recettes supplémentaires pouvant être réinvesties dans la facilitation du commerce devraient figurer parmi les réformes prioritaires des pays en développement.

Il importe également de planifier et d'exécuter des mesures qui, jusqu'à un certain point, reposent sur des infrastructures et du matériel coûteux. S'ils partageaient l'avis des intervenants selon lesquels les dépenses relatives aux infrastructures peuvent être engagées en pure perte en l'absence d'une volonté politique de réaliser le programme de réformes, les représentants de plusieurs pays en développement ont tenu à souligner que même un programme de réformes bénéficiant de vastes appuis peut périlcliter sans des infrastructures adéquates. Le coût des technologies de l'information et des scanners retarde souvent la mise en œuvre intégrale de mesures telles que la gestion des risques et les audits post-dédouanement. Dans le cas d'autres mesures comme la saisie directe par les négociants, qui contribue fortement à l'efficacité du dédouanement avant l'arrivée, la mise en œuvre est entravée par le manque de capacité, non seulement de l'administration, mais également de la communauté des négociants et des autres partenaires commerciaux du pays. Cependant, on peut trouver des solutions novatrices à ce problème en mobilisant le secteur privé dans le cadre de contrats de construction-exploitation ou de partenariats public-privé. Le secteur privé est souvent disposé à soutenir financièrement les réformes visant à faciliter

les échanges, car l'inefficacité engendrée par la bureaucratie est encore plus coûteuse.

Des participants ont fait remarquer que la coordination entre les organismes semble souvent déficiente en raison de la réticence des organismes frontaliers de renoncer à une partie de leurs activités de contrôle, de crainte de perdre leurs prérogatives. Les organismes nationaux pouvant faciliter les échanges peuvent jouer un rôle important en tenant lieu de trait d'union entre les organismes publics intéressés et les représentants du secteur privé ; l'effort doit cependant être constant, car le roulement du personnel pourrait affaiblir la coordination. D'autres participants ont soutenu qu'une collaboration constructive des organismes concernés passait par une solide volonté politique.

De même, le renforcement de la coordination entre les pays voisins peut faciliter le règlement des problèmes de transit. *Rigoberto Gauto*, ambassadeur du Paraguay auprès de l'OMC et président de la session, a rappelé que si les pays enclavés dépendent de leurs voisins pour accéder aux marchés internationaux, les pays de transit ne sont souvent pas en mesure de financer les initiatives de facilitation nécessaires. Pour mobiliser le soutien des donateurs, la solution optimale pourrait être une demande commune d'assistance technique et de renforcement des capacités, présentée au nom des pays de la région.

Définir les besoins et établir les priorités des pays en développement, et élaborer des programmes appropriés d'assistance technique et de renforcement des capacités

Lors de la troisième session du Forum mondial, on a présenté les instruments que les pays en développement peuvent utiliser pour définir leurs besoins, établir leurs priorités et évaluer leur capacité de mise en œuvre des mesures. L'expérience montre que les réformes visant à faciliter les échanges doivent être adaptées en tout point aux circonstances et aux besoins particuliers de chaque pays, afin qu'elles soient internalisées et viables. Une approche globale en matière de procédures douanières et frontalières peut donner des résultats plus durables qu'une approche fragmentée. Les réformes très ciblées ne sont pas forcément viables si elles ne s'inscrivent pas dans un programme de modernisation exhaustif destiné à accroître la capacité d'adaptation au changement de l'administration.

Ont également été abordées durant cette session les meilleures pratiques pour élaborer et exécuter un programme d'assistance technique, ainsi que pour mettre à profit cette assistance afin de renforcer les capacités requises. Lorsque les besoins, les priorités et la capacité d'exécution ont été bien

cernés, on peut non seulement connaître la situation du pays et déterminer dans quelle mesure il pourrait respecter les engagements prévus par l'accord sur la facilitation des échanges, mais on dispose également d'une plateforme pour élaborer et réaliser un programme approprié d'assistance technique et de renforcement des capacités, ainsi que prévoir les délais de mise en œuvre nécessaires.

M. *Ray McDonagh*, de l'OMD, s'est attardé sur les outils et les approches utilisés par les autorités douanières pour identifier les obstacles à la facilitation des échanges et prendre des mesures pour les contourner. Il a fait ressortir le contexte difficile auquel les administrations douanières de la planète sont confrontées. Autrefois essentiellement chargées de percevoir et de protéger les recettes, elles doivent aujourd'hui s'adapter à un environnement mondial complexe et à des questions telles que la fabrication juste à temps, la mondialisation, les opérations sans papier et l'automatisation. Le développement économique d'un pays est étroitement lié à sa capacité de commercer efficacement, laquelle est fortement tributaire des capacités de son administration douanière. Les enseignements tirés des initiatives qui visaient à renforcer les capacités de ces organismes révèlent que les facteurs suivants influent directement sur les résultats : de hauts dirigeants qui sont déterminés à mener à bien la réforme de l'administration douanière, qui l'internalisent et qui y participent ; un diagnostic exact de la situation actuelle ; des attentes réalistes de la part de l'État et des donateurs ; la suffisance des ressources ; une coopération accrue à tous les niveaux.

L'OMD met à la disposition des pays toute une gamme d'outils pour les aider à développer et à renforcer les capacités de leur administration douanière. Par exemple, grâce au Cadre de diagnostic en matière de renforcement des capacités douanières, les spécialistes et les administrations des douanes sont plus en mesure de déceler les problèmes et les lacunes, de cerner d'éventuelles solutions et améliorations, et de définir les besoins et d'établir les priorités en matière d'assistance. Il repose sur d'autres instruments comme les études sur les délais de dédouanement, la Convention de Kyoto révisée, la Déclaration d'Arusha sur l'intégrité, le Système harmonisé, les directives sur la gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement, etc. Si nombre des instruments proposés par l'OMD débordent du cadre des présentes négociations à l'OMC, les pays peuvent cependant les utiliser pour respecter les engagements susceptibles d'être intégrés à l'accord qui pourrait en résulter.

M^{me} *Caroline Lesser*, de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, a présenté les travaux du Comité d'aide au développement (CAD), où sont représentés 22 grands donateurs bilatéraux et la Communauté européenne afin d'accroître l'efficacité et la cohérence des politiques en la matière. Le CAD a amorcé un projet sur la facilitation

des échanges pour examiner les activités des donateurs et faire ressortir les meilleures pratiques, de manière que l'élaboration et l'exécution des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités pour la facilitation des échanges s'inscrivent dans des stratégies de développement globales et respectent les principes d'efficacité de l'aide. Elle a signalé que de 2001 à 2004, la valeur totale des engagements au titre de l'aide visant à faciliter les échanges a plus que triplé. Le gros du soutien a été versé aux pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, alors que les pays les moins avancés ont reçu un pourcentage plus faible. Cela pourrait s'expliquer du fait que, même si la facilitation des échanges est considérée par les pays bénéficiaires potentiels comme un moyen d'accroître leur compétitivité, elle n'a pas forcément été intégrée à la stratégie nationale de développement ou de réduction de la pauvreté. De plus, de nombreux donateurs bilatéraux semblent avoir délimité géographiquement leur sphère d'intervention ; par exemple 70 % du financement accordé par la Commission européenne est destiné à l'Europe centrale et orientale, aux Balkans ou à la Communauté des États indépendants.

Une bonne part de l'aide vise à financer le développement des infrastructures, et près de la moitié de ces fonds sont affectés aux transports et à l'entreposage. Par ailleurs, outre le soutien apporté par les donateurs à la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges, le financement de l'assistance technique et du renforcement des capacités aide les pays à mieux négocier et à intégrer le système de commerce multilatéral. M^{me} Lesser a indiqué que le soutien offert sera vraisemblablement majoré en fonction des augmentations prévues des besoins inhérents aux plans nationaux de développement et de la proposition liée à l'initiative « Aide pour le commerce ». Cependant, pour que ce soutien soit efficace, il importe de bien définir les besoins et d'établir la priorité des actions, tant des donateurs que des bénéficiaires, en conformité aux programmes de développement. Les donateurs doivent également apporter un soutien à long terme qui est à la fois cohérent, flexible et coordonné avec les bénéficiaires. Enfin, elle a réitéré l'importance de tenir compte des plans et des objectifs nationaux de développement dans les discussions au niveau de l'OMC.

Lors de la discussion qui a suivi, plusieurs participants ont insisté sur l'importance d'améliorer la communication et la coordination entre les donateurs, de même qu'entre ces derniers et les bénéficiaires. Le chevauchement des opérations de plusieurs donateurs dans un même pays a souvent été observé dans le passé, une situation qui aurait pu être évitée par une meilleure coordination. De plus, les donateurs ont versé des montants considérables qui, dans une large mesure, n'ont pas eu l'impact souhaité, faute d'une approche « stratégique ». En revanche, un participant a soutenu que la facilitation des échanges a été éludée dans des contextes globaux tels

que le Cadre intégré ou le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), et a prôné la création d'un fonds réservé exclusivement à la facilitation des échanges qui permettrait de tenir compte des divers coûts et obstacles qui ne relèvent pas des trois articles du GATT visés par les négociations en cours. Les intervenants ont rappelé que la communauté des donateurs a entrepris de réexaminer les outils tels que le Cadre intégré, et les propositions formulées récemment en rapport avec l'initiative « Aide pour le commerce » préconisent la création de fonds régionaux ou multinationaux pour traiter les questions exclues des DSRP nationaux. Un mécanisme de coordination amélioré pourrait également être utilisé afin de cerner et de combler les besoins en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités, c'est-à-dire pour identifier les pays ou les secteurs qui ne bénéficient pas de l'assistance nécessaire. Cependant, l'assistance ne doit jamais être imposée par le donateur et doit plutôt être fournie à la demande du bénéficiaire.

Les participants ont de nouveau mis en relief les obstacles à la réforme visant à faciliter les échanges, qui sont attribuables à l'importante fracture numérique et aux graves lacunes infrastructurelles observées dans nombre de pays pauvres. Par exemple, dans bien des pays en développement, des carences fondamentales telles que l'accès insuffisant à l'électricité ou aux télécommunications, font qu'il est difficile, voire impossible, de prendre des mesures comme l'automatisation ou la mise en place d'un système sans papier. Tout en reconnaissant le défi posé par les problèmes matériels, les orateurs ont rappelé que l'administration douanière était généralement le premier organisme public à recevoir des ressources supplémentaires. En outre, l'accélération du dédouanement permise par la facilitation des échanges atténue l'insuffisance des capacités (port, entrepôts et équipement). La plupart du temps, la mise en œuvre des procédures sans papier est entravée, non pas par les problèmes d'automatisation, mais par l'absence de dispositions législatives autorisant les signatures électroniques. D'autres participants ont également rappelé que l'assistance axée sur la facilitation des échanges couvrait un large éventail de questions qui allaient au-delà des dossiers négociés à l'OMC et qui avaient déjà fait l'objet d'investissements importants, bien supérieurs aux montants figurant dans les rapports sur l'aide officielle au développement.

Ont ensuite pris la parole M. *Dayaratna Silva*, de la Mission du Sri Lanka auprès de l'OMC, et M. *P. D. K. Fernando*, Directeur de l'administration douanière sri-lankaise, qui ont décrit la participation de leur pays au Negotiations Support Project de la Banque mondiale. Dans le cadre de ce projet, le Sri Lanka a constitué un groupe de coordination, où étaient représentées 11 organisations parties prenantes, afin d'analyser les propositions présentées à l'OMC et d'y donner suite rapidement. Le projet a

également facilité la participation des fonctionnaires des douanes aux réunions de l'OMC à Genève et l'utilisation d'un guide de procédures. Une participation accrue s'est traduite par une plus grande sensibilisation des principales parties prenantes à Colombo, une meilleure compréhension des enjeux des négociations en cours à l'OMC et, par conséquent, une plus grande adhésion. Le secteur privé devrait participer davantage, et les échéanciers devraient être écourtés ; dans l'ensemble, le Negotiations Support Project a cependant bien servi le Sri Lanka.

Le dernier exposé a été livré par M^{me} *Adelina Molina*, de l'administration douanière des Philippines. Elle a fait un survol des efforts de modernisation déployés par son organisation, des efforts qui ont été renforcés par une mobilisation du secteur privé et la collaboration étroite avec les donateurs bilatéraux et multilatéraux. La coopération avec le secteur privé a été cruciale, l'État ayant collaboré étroitement avec les groupes industriels afin d'améliorer la prestation des services, et avec les groupes bancaires pour préserver l'intégrité du système de paiements. Grâce à ces réformes, les Philippines ont progressé sur la voie des meilleures pratiques, écourté les délais de dédouanement du fret, amélioré le recouvrement des recettes et réduit le nombre de documents requis. En outre, les douanes philippines collaborent avec des sociétés de technologies de l'information installées dans les zones économiques en vue de mettre en place un système automatisé de documentation des exportations. Toutefois, il y a encore place à l'amélioration pour passer à l'ère des opérations sans papier, terminer l'automatisation et accélérer le dédouanement.

Au cours de la discussion qui a suivi, plusieurs participants ont compaté aux problèmes des délégations minuscules qui tentent de suivre les négociations, et ont dit apprécier le soutien à la négociation tel que celui assuré à la Mission du Sri Lanka à Genève. Ils ont rappelé que plusieurs petits pays ne peuvent même pas financer une mission permanente à Genève et doivent sporadiquement déléguer aux réunions de l'OMC des fonctionnaires affectés ailleurs. Des pays comme les petites îles des Caraïbes ont regroupé leurs spécialistes en nombre limité au sein d'une mission multinationale, actuellement financée par des donateurs ; cependant, le cycle des projets des donateurs ne correspond pas forcément au cycle des négociations.

D'autres participants ont loué les Philippines pour leurs efforts de modernisation. La session était présidée par *Christina Rahlén*, du ministère des Affaires étrangères de la Suède. Elle a insisté sur l'importance de la viabilité de ces efforts, de manière à tirer parti de leur contribution à la facilitation des échanges à long terme. Les participants ont attiré l'attention sur les mesures, notamment celles qui sont liées aux technologies de l'information, qui requièrent un suivi et une actualisation périodiques pour

donner des résultats satisfaisants ; ces mesures occasionnent des frais récurrents, ce qui suppose une solution de financement. L'expérience montre toutefois que ces frais peuvent souvent être couverts par les recettes supplémentaires perçues grâce à ces mesures. D'autres efforts de modernisation doivent être précédés d'une réforme institutionnelle ; par exemple, pour mettre en place des procédures sans papier, il faut d'abord légiférer de manière à permettre les signatures électroniques. À cette fin, on n'a pas à engager des dépenses importantes, mais on doit vaincre l'immobilisme intérieur. De même, en ce qui a trait à la coordination des activités des donateurs, les bénéficiaires ont un rôle clé à jouer au niveau national, sans attendre que les opérations soient coordonnées à l'échelle internationale.

Table ronde de clôture : comment adapter les engagements aux capacités ?

La dernière session consistait en une table ronde qui a donné lieu à des échanges animés. Le débat s'articulait autour des mécanismes qui devraient être adoptés afin que les engagements futurs tiennent compte des capacités de mise en œuvre ; des dispositions assurant un traitement spécial et différencié qui assureraient que tous les membres de l'OMC tirent pleinement parti d'un accord sur la facilitation des échanges ; l'intégration de flexibilités qui reflètent fidèlement non seulement les coûts et les complexités, mais également les avantages potentiels de la facilitation des échanges. Si plusieurs thèmes sont ressortis durant la discussion, les participants se sont généralement accordés à dire que la facilitation des échanges était bénéfique pour tous les pays. Ils ont rappelé que le débat sur les répercussions financières ne devait pas faire abstraction du coût du statu quo : quel est l'impact financier de l'inefficacité actuelle sur le secteur privé et les économies nationale et mondiale ?

Cependant, les participants estimaient également que pour que les avantages prévus se concrétisent, plusieurs conditions préalables allant au-delà des engagements formulés à l'OMC devaient être satisfaites. Certains ont demandé que les infrastructures soient incluses dans les négociations sur la facilitation des échanges. *Gyan Chandra Acharya*, l'ambassadeur du Népal, a rappelé que la facilitation des échanges influe sur de nombreux aspects outre les procédures frontalières, et peut avoir un impact marquant sur la compétitivité du pays et son accès aux marchés internationaux. Des questions telles que les transports et la capacité de production doivent également être prises en compte. Les petits pays vulnérables ou les pays enclavés peuvent faciliter les échanges afin de renverser la marginalisation de leur économie. Par conséquent, il est important de comprendre dans leur

intégralité les propositions présentées à la table de négociation et leurs répercussions sur l'économie dans son ensemble. Les délégations des petits pays devront pouvoir compter sur un meilleur soutien durant les négociations pour bien évaluer les répercussions des mesures proposées, adapter leur position de négociation aux propositions et préparer la mise en œuvre de l'accord. Des représentants de pays en développement ont évoqué la création d'un fonds qui servirait exclusivement à financer la facilitation des échanges ; un groupe de personnes éminentes seraient chargées de choisir les bénéficiaires.

M^{me} **Christina Rahlén**, du ministère des Affaires étrangères de la Suède, a fait valoir que les pays qui entreprennent de faciliter les échanges doivent tenir compte non seulement des coûts, mais également du facteur temps : une réforme viable ne peut pas être réalisée du jour au lendemain, et il serait irréaliste de s'attendre à ce que tous les engagements puissent être respectés immédiatement ou même dès que l'assistance technique a été fournie. C'est ce qui rend encore plus importante la planification stratégique des différentes étapes de la réforme. Des participants ont demandé si les organisations visées par l'annexe D étaient en mesure de fournir un niveau adéquat d'assistance technique et de soutien au renforcement des capacités. Le représentant de la Banque mondiale a souligné que si les fonds affectés aux questions commerciales demeuraient insuffisants, le soutien apporté à ces questions ne cessait de croître. Il s'agit maintenant d'assurer l'efficacité du soutien des donateurs, par exemple dans le cadre de processus tels que l'initiative « Aide pour le commerce », qui est un bon complément à l'assistance axée sur la facilitation des échanges. Les critères suivants pourraient s'appliquer : *i*) un processus robuste pour déterminer les besoins et les priorités, et établir un lien entre eux et l'assistance technique disponible ; *ii*) la flexibilité des donateurs ; *iii*) la capacité de faire fond sur les mécanismes locaux et de les compléter, au lieu de les remplacer ou de les reproduire ; *iv*) les économies d'échelle régionales ; *v*) le recours aux instruments internationaux disponibles ; *vi*) la simplicité de l'administration ; et *vii*) les mécanismes d'examen et de suivi.

Plusieurs participants ont souligné qu'il était important d'inclure dans le processus les autres acteurs (secteur privé, autres organismes frontaliers) outre l'État et l'administration douanière. M. **Owen Makuu**, Directeur du commerce extérieur au ministère du Commerce et de l'Industrie du Kenya, a signalé particulièrement que, au Kenya comme dans bien des pays, les progrès réalisés par l'administration douanière n'avaient pas eu d'écho chez tous les acteurs concernés, par exemple les autorités portuaires, les corps policiers ou les autres entités publiques ou privées qui participent au transit des marchandises vers les pays enclavés voisins. Il convient de réaliser d'autres études afin d'arriver à un meilleur équilibre pour l'ensemble du

circuit des marchandises. De plus, il se peut que, dans un même pays, plusieurs organismes publics collaborent avec différents donateurs sans aucune coordination, ce qui ne favorise pas l'amélioration complète de la chaîne logistique.

Un autre thème qui est ressorti de la discussion était l'amélioration de la coordination entre les donateurs internationaux et les bénéficiaires. On a demandé comment la communauté des donateurs et les organismes internationaux pourraient établir la priorité des demandes d'assistance présentées par les pays en développement. En revanche, les participants ont rappelé l'importance de l'internalisation de l'assistance par les pays bénéficiaires ainsi que du partenariat entre ces derniers et les donateurs : lorsque les programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités créés par les donateurs se terminent et que les spécialistes quittent le pays, il est capital que le pays bénéficiaire prenne le relais et poursuive dans la même voie. Pour tirer parti de l'assistance technique, il est important de confier la gestion des programmes de soutien à des administrateurs compétents.

M. *Eduardo Tempone*, de la Mission permanente de l'Argentine auprès de l'OMC, a fait remarquer que l'enjeu consistait à trouver un angle approprié pour mener les négociations en cours. Il a soutenu que l'annexe D de l'Ensemble de résultats de juillet avait inversé la logique habituellement suivie pour les accords de l'OMC. En général, on formulait des engagements sans vraiment se soucier de la capacité des pays de les respecter. Or, suivant les modalités convenues pour l'accord sur la facilitation des échanges, il convient d'abord de déterminer la capacité de mise en œuvre et les besoins connexes, en matière d'assistance technique notamment ; les pays seraient tenus de respecter les engagements énoncés dans l'accord uniquement s'ils en ont la capacité. À cette fin, le pays doit, au début du processus, définir ses besoins en matière d'assistance technique. Bien que l'assistance technique ne soit pas un engagement obligatoire pour les membres de l'OMC, elle serait une réelle condition préalable à l'entrée en vigueur de l'accord – en pareil cas, le principal problème consiste à s'assurer que l'assistance technique et le soutien au renforcement des capacités sont assurés à tous les pays qui en ont besoin, et non seulement à ceux qui sont attractifs de par l'importance des flux commerciaux.

M. *Jonathan Claridge*, de la Commission européenne, a rappelé que les articles V, VIII et X du GATT ont été rédigés il y a plus de 50 ans et ont grand besoin d'être actualisés en fonction des besoins des pays en développement et du système commercial international actuel. Il a tenu à préciser que l'accord final devrait veiller à ce que tous les membres de l'OMC jouissent des avantages prévus et qu'aucun pays ne soit forcé de prendre des engagements qu'il ne peut respecter. Il sera donc capital de tenir

compte des besoins et des priorités de chaque pays pour assurer la réussite de l'accord. Le représentant d'un pays en développement a fait valoir que l'accord qui sera conclu ne pourra faire abstraction des capacités et des besoins connexes des pays en développement. Chaque membre devra déterminer le niveau des engagements qu'il peut respecter et les coûts correspondants. Cependant, l'expérience de son pays démontre que les pressions internationales peuvent créer une dynamique en faveur de la coordination intérieure.

En revanche, *Chitsaka Chipaziwa*, l'ambassadeur du Zimbabwe, a rappelé que la progression des négociations sur la facilitation des échanges est liée à l'avancement d'autres négociations à l'OMC, notamment sur l'agriculture et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, et que les perspectives de réussite sont dans une large mesure tributaires de facteurs externes. Il s'est également demandé si les pays en développement qui dépendent fortement du soutien aux négociations apporté par les pays développés pouvaient analyser de façon indépendante les propositions. Les participants ont exprimé le souhait que les questions très litigieuses dans les discussions à l'OMC n'empêchent pas les membres de réaliser des progrès dans des dossiers comme celui de la facilitation des échanges, dont les avantages ont fait un consensus relativement large. Un participant d'un pays développé a conseillé aux membres de ne pas perdre de vue les bienfaits de la facilitation des échanges en accordant trop d'importance à la stratégie ou aux tactiques de négociation.

Le mot de la fin

Le président, M. Jean-Marie Metzger, directeur de la Direction des échanges, a remercié tous les orateurs et les participants pour cet échange très intéressant. Récapitulant les principaux points abordés durant la séance, il a attiré l'attention sur ce qui suit : *i)* tous les pays doivent défendre leurs intérêts, mais doivent s'engager à fond dans les négociations en évitant le mercantilisme à outrance ; *ii)* la conclusion du PDD marquera le début et non la fin du processus de facilitation des échanges ; *iii)* les pays en développement devraient envoyer à la communauté des donateurs un message haut et fort l'invitant à être active, présente et engagée et lui rappelant que les attentes sont grandes.

Le Forum mondial a rappelé que si un large consensus s'est dégagé sur les avantages de la facilitation des échanges, on continue de s'interroger sur la meilleure façon de concrétiser ces bénéfices. Il ne fait aucun doute que tout accord conclu à l'OMC devra être accompagné d'engagements solides en faveur de l'assistance technique et du renforcement des capacités.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(22 2009 02 2 P) ISBN 978-92-64-05696-1 – n° 56628 2009

Études de l'OCDE sur la politique commerciale

Surmonter les obstacles à la frontière

COÛTS ET BÉNÉFICES DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES

Les échanges internationaux se sont considérablement développés ces dernières années, grâce en partie à la réduction progressive des droits de douane et des contingents tarifaires dans le cadre des cycles successifs de libéralisation multilatérale des échanges. Toutefois, ce développement met en avant une des faiblesses persistantes du commerce international : les obstacles à la frontière que produisent les procédures et formalités commerciales inefficaces, obsolètes et compliquées, empêchent les pays de profiter pleinement des avantages de marchés mondiaux ouverts. Les gouvernements comme les entreprises se montrent de plus en plus préoccupés par le coût de ces obstacles, qu'il se répercute sur les ressources publiques, les apports productifs ou les produits de consommation. Quel impact les coûts liés à des procédures inefficaces à la frontière ont-ils sur les flux des échanges et des investissements, la productivité, la compétitivité en matière d'exportations, la réduction de la pauvreté et les efforts d'intégration régionale ? Comment les facteurs institutionnels et politiques affectent-ils la conception et la mise en œuvre de mesures visant à améliorer l'efficacité ? Est-ce que les bénéfices escomptés de ces mesures justifient les dépenses nécessaires pour les mettre en place ? Et est-ce que ces dépenses sont à la portée des pays en voie de développement et des pays les moins avancés, étant donné leurs autres priorités de développement ? Les six études de ce volume cherchent à répondre à ces questions.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264056961

www.sourceocde.org/industriechanges/9789264056961

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

www.sourceocde.org/9789264056961

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.