

Table des matières

Remerciements et Avertissement	2
Avant-propos du Directeur général	3
Résumé analytique	4
I L'économie mondiale et le commerce en 2014 et au début de 2015	12
II Accélérer le commerce : avantages et défis de la mise en œuvre de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges	32
A Introduction	34
1. Pourquoi la facilitation des échanges ?	36
2. Définition de la facilitation des échanges	37
3. Structure du rapport	39
B La facilitation des échanges : contexte	40
1. La facilitation des échanges à l'OMC	42
2. La facilitation des échanges dans les accords commerciaux régionaux	47
3. La facilitation des échanges dans les autres organisations internationales	54
4. Conclusions	58
C Théorie et mesure de la facilitation des échanges	60
1. La facilitation des échanges dans les modèles du commerce international	62
2. Justification économique d'un accord international sur la facilitation des échanges	66
3. Mesurer la facilitation des échanges	69
4. Conclusions	74
D Estimation des avantages de l'Accord sur la facilitation des échanges	76
1. Réduction des coûts du commerce	78
2. Augmentation des flux commerciaux et du PIB	83
3. Impact différencié de la facilitation des échanges	95
4. Effets induits de la mise en œuvre de la facilitation des échanges	100
5. Conclusions	106
E Les défis de la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges	114
1. Aperçu des défis liés à la mise en œuvre	116
2. Évaluation des besoins des pays en développement en matière de mise en œuvre	116
3. Coûts de mise en œuvre des réformes axées sur la facilitation des échanges	124
4. Le Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges (TFAF)	134
5. Quels enseignements tirer des expériences nationales réussies en matière de réformes ?	136
6. Suivi de la mise en œuvre de l'AFE	142
7. Conclusions	143
F Conclusions	146
Bibliographie	148
Notes techniques	153
Abréviations et symboles	157
Liste des figures, tableaux et encadrés	159
Membres de l'OMC	164
Précédents rapports sur le commerce mondial	165

Remerciements

Le *Rapport sur le commerce mondial 2015* a été établi sous la responsabilité générale de Xiaozhun Yi, Directeur général adjoint de l'OMC, et de Robert Koopman, Directeur de la Division de la recherche économique et des statistiques. Cette année, la rédaction du rapport a été coordonnée par Coleman Nee et Robert Teh. Les auteurs du rapport sont Marc Auboin, Marc Bacchetta, Cosimo Beverelli, John Hancock, Christian Henn, Alexander Keck, Jose-Antonio Monteiro, Coleman Nee, Simon Neumueller, Roberta Piermartini et Robert Teh (Division de la recherche économique et des statistiques); et Nora Neufeld (Division de l'accès aux marchés).

La partie I du rapport, qui traite de l'évolution du commerce en 2014 et au début de 2015, a été rédigée par Coleman Nee, sur la base des données statistiques fournies par les membres de la Section des statistiques du commerce international, sous la supervision d'Andreas Maurer. Chahir Zaki, Lionel Fontagné, Gianluca Orefice, Nadia Rocha et Álvaro Espitia Rueda ont rédigé les documents de base pour la partie II. Des simulations d'équilibre général calculable ont été effectuées en étroite collaboration avec Lionel Fontagné de l'École d'économie de Paris (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et Jean Fouré du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). Evdokia Moïsé et Silvia Sorescu de l'OCDE ont fourni des estimations désagrégées de la réduction des coûts du commerce sur la base des indicateurs de facilitation des échanges de l'OCDE. D'autres contributions écrites ont été fournies par Hubert Escaith, par Thomas Verbeet sous la supervision de Jürgen Richter, et par Sheri Rosenow. Michela Esposito, Hyoungmin Han, Etienne Michaud, Sebastien Peytrignet, Rohit Ticku, Matthias Van Den Heuvel et Luis Vivas ont contribué aux travaux de recherche. Dolores Halloran (Division de l'accès aux marchés) et Rainer Lanz et Théo Mbise (Division du développement) ont fourni des graphiques et des données supplémentaires.

Plusieurs divisions du Secrétariat de l'OMC ont apporté de précieuses contributions et formulé des observations sur les projets de texte. En particulier, les collègues de la Division de l'accès aux marchés, notamment Nora Neufeld et Sheri Rosenow, et ceux de la Division du développement, notamment Rainer Lanz et Michael Roberts, ont été étroitement associés aux différents stades de la préparation du rapport. Les auteurs souhaitent aussi exprimer leur reconnaissance à leurs collègues de la Division de la recherche économique et des statistiques (Hubert Escaith et Mark Koulen) et du Bureau du Directeur général (Aegyung Jung, David Tinline, Tim Yeend) pour tous les conseils qu'ils ont reçus.

En outre, les personnes ci-après, extérieures au Secrétariat de l'OMC, ont fait des observations fort utiles sur les premières versions du rapport: Jean-François Arvis, Ken Ash, Yann Duval, Andrew Grainger, Russell Hillberry, Bernard Hoekman, Jann Hoffmann, Gary Hufbauer, Marion Jansen, Patrick Low, Catherine Mann, Evdokia Moïsé, Maria Persson, Ben Shepherd, Robert Staiger, Marinos Tsigas, Christian Volpe, John Whalley et Yoto Yotov.

Paulette Planchette, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a assuré la production du rapport, en collaboration avec Anthony Martin, Heather Sapey-Pertin et Helen Swain de la Division de l'information et des relations extérieures. Le texte du rapport a été mis au point par Helen Swain. Les traducteurs de la Division des services linguistiques, de la documentation et de la gestion de l'information ont fait un travail considérable pour respecter les délais très serrés.

Avertissement

Le Rapport sur le commerce mondial et les opinions qui y sont exprimées relèvent de la seule responsabilité du Secrétariat de l'OMC. Ils ne prétendent pas refléter les vues des Membres de l'OMC. Les principaux auteurs du rapport souhaitent aussi exonérer ceux qui les ont aidés par leurs commentaires de toute responsabilité quant à d'éventuelles erreurs ou omissions.

Avant-propos du Directeur général

En achevant les négociations sur l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) à Bali en décembre 2013, les Membres de l'OMC ont établi le premier accord multilatéral conclu depuis la création de l'OMC, près de 20 ans auparavant. Cela a montré que l'élaboration de règles mondiales permettait effectivement de surmonter les obstacles au commerce international. Autant que les efforts faits pour libéraliser les politiques commerciales, la simplification, l'accélération et la coordination des procédures commerciales contribuent à l'expansion du commerce international et aident les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA) à s'intégrer dans l'économie mondiale d'aujourd'hui.

Bien que d'autres études aient été réalisées précédemment sur la facilitation des échanges, le présent rapport est la première grande étude, depuis la conclusion de l'Accord, qui propose une analyse détaillée des avantages et des défis liés à la mise en œuvre de l'AFE.

Les estimations de la croissance globale du commerce présentées ici sont conformes aux résultats antérieurs, mais elles montrent aussi clairement que les bénéfices de l'AFE peuvent être beaucoup plus importants, en particulier pour les pays en développement et les PMA, et dépendent de l'ampleur et du rythme de la mise en œuvre de l'Accord. Plus la mise en œuvre sera large et rapide, plus les gains seront élevés. La mise en œuvre de l'AFE pourrait avoir un effet plus important sur le commerce international que l'élimination de tous les droits de douane restants.

Le rapport donne une idée précise des nombreux avantages pouvant découler de l'AFE, en plus de l'augmentation des exportations mondiales. La mise en œuvre de l'Accord aidera les pays en développement et les PMA à diversifier leurs exportations, en leur permettant de vendre un plus large assortiment de produits et d'accéder à un plus grand nombre de marchés étrangers. En simplifiant les procédures commerciales, l'Accord pourrait accroître la participation des petites et moyennes entreprises au commerce international. La réduction des délais de livraison et leur plus grande prévisibilité permettront aux pays pauvres de participer davantage aux chaînes de valeur mondiales. Comme il existe généralement une relation positive entre le degré de facilitation des échanges et les entrées d'investissements étrangers directs, il y a lieu de penser que la mise en œuvre de l'AFE permettra aux pays en développement d'attirer plus d'investissements. Elle réduira les retards à la frontière, ce qui augmentera le volume des marchandises passant par les douanes

et réduira l'incidence de la corruption, permettant aux gouvernements des pays en développement d'accroître la collecte de recettes publiques.

Pour récolter tous ces avantages, il sera essentiel que l'AFE soit mis en œuvre de manière complète et rapide. La ratification de l'Accord doit s'accélérer considérablement pour que nous puissions passer rapidement à la mise en œuvre.

D'après des enquêtes menées auprès des Membres de l'OMC, la mise en œuvre de la facilitation des échanges est une priorité majeure pour les pays en développement et les PMA. C'est là un point important car une forte volonté politique aux plus hauts niveaux et un engagement en faveur du processus de facilitation des échanges sont les principaux facteurs de succès d'une réforme dans ce domaine. Cela ne signifie pas que le manque de capacités et de ressources ne constituera pas un défi pour les pays pauvres dans la mise en œuvre de l'Accord.

Cela étant, de nombreux pays donateurs et de nombreuses organisations internationales sont prêts à fournir, comme ils l'ont fait dans le passé, une assistance pour le renforcement des capacités en vue d'assurer la facilitation des échanges. Pour faire en sorte que les pays en développement et les PMA reçoivent le soutien dont ils ont besoin pour mettre en œuvre l'Accord, le Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges a été mis en place en 2014. Il a pour mission de coordonner la fourniture d'une assistance technique et d'un soutien pour le renforcement des capacités de mise en œuvre dans le domaine de la facilitation des échanges, complétant l'action des organismes régionaux et multilatéraux, des donateurs bilatéraux et des autres parties prenantes.

Enfin, la mise en œuvre effective de l'Accord exigera que nous suivions de près les progrès accomplis après son entrée en vigueur. Des indicateurs de bonne qualité, davantage de données et de meilleurs outils d'analyse sont nécessaires pour réaliser cette tâche efficacement. L'OMC, les autres organisations internationales et les banques régionales de développement ont toutes un rôle important à jouer à cet égard.



Roberto Azevêdo
Directeur général

Résumé analytique

A. Introduction

La facilitation des échanges revêt une importance cruciale pour réduire les coûts du commerce, qui restent élevés malgré la forte baisse du coût des transports, les progrès des technologies de l'information et de la communication et la réduction des obstacles au commerce dans de nombreux pays.

Dans l'économie mondiale interconnectée d'aujourd'hui, les efforts faits pour simplifier, accélérer et coordonner les procédures commerciales, et aussi pour libéraliser davantage les politiques commerciales, contribueront à l'expansion des échanges mondiaux et aideront les pays à s'intégrer dans un système de production toujours plus mondialisé, au lieu de rester en marge du commerce mondial. Le *Rapport sur le commerce mondial 2015* examine pourquoi l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) est important, quel sera son impact économique et comment l'OMC prend des mesures importantes et novatrices pour aider les pays à maximiser les avantages de l'Accord.

L'AFE pourrait réduire considérablement les coûts du commerce et accroître les échanges et le PIB mondiaux.

L'économie mondiale peine encore à se relever presque sept ans après la crise financière mondiale. Le commerce international n'est pas épargné par cette stagnation. Cela a amené à se demander si le ralentissement des échanges n'était pas dû à un problème plus structurel que cyclique et ne laissait pas présager l'avenir. Le *Rapport sur le commerce mondial 2013*, consacré à l'examen des principaux facteurs déterminant l'avenir du commerce, considérait les coûts du commerce comme l'un de ces facteurs (les autres étant notamment la démographie, l'accumulation de capital, les ressources naturelles et la technologie). Étant donné le rôle fondamental des coûts du commerce, une réduction significative de ces coûts permettra d'atténuer les pressions qui s'exercent actuellement sur l'économie mondiale ; elle pourrait en outre infléchir positivement sa trajectoire.

Cependant, il faut se rappeler que, comme le montre le Rapport 2013, les modifications des flux commerciaux sont dues à de nombreux facteurs, dont certains, comme les progrès technologiques, l'accumulation de capital et l'évolution de la main-d'œuvre peuvent avoir des effets beaucoup plus marqués sur ces flux que les modifications des droits de douane ou des coûts du commerce. Cette étude estime les effets potentiels

isolés de l'évolution des coûts du commerce due à l'AFE, mais il faut garder à l'esprit que les flux commerciaux sont influencés aussi par d'autres facteurs qui peuvent amplifier ou contrebalancer les effets estimés ici.

Les définitions de la facilitation des échanges utilisées par les organisations internationales et dans la littérature académique varient considérablement, mais elles ont au moins deux dimensions. Les définitions étroites incluent uniquement l'amélioration des procédures administratives à la frontière, tandis que les définitions plus larges englobent aussi les modifications apportées aux mesures prises à l'intérieur des frontières. Certaines définitions se limitent aux investissements dans l'infrastructure immatérielle, tandis que d'autres incluent aussi les investissements dans l'infrastructure matérielle.

Les Membres de l'OMC se sont toujours abstenus de définir formellement la facilitation des échanges, non seulement parce qu'ils ne parvenaient pas à s'entendre sur une définition, mais aussi parce qu'ils ne voulaient exclure aucun aspect potentiel des travaux futurs. Sur la base d'un mandat de négociation adopté en août 2004, l'Accord améliore et clarifie les articles V, VIII et X de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et introduit de nouvelles dispositions sur la coopération douanière visant à « accélérer encore le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit ».

Voir page 34

B. La facilitation des échanges : contexte

Les travaux de l'OMC sur la facilitation des échanges ont traversé différentes étapes, passant d'un mandat assez limité au lancement d'un processus de négociation ambitieux pour arriver enfin à un nouvel accord multilatéral.

Avec la mondialisation des réseaux de production, les pays ont de plus en plus reconnu la nécessité de règles mondiales concernant la facilitation des échanges. Des réformes visant à faciliter le commerce ont été envisagées dans d'autres instances internationales, mais la logique multilatérale de la facilitation des échanges a finalement conduit à l'intensification des négociations à l'OMC qui ont abouti à l'AFE.

Certains articles de l'AFE visent à améliorer et à clarifier le cadre pertinent du GATT en précisant

les prescriptions existantes. D'autres ont un lien thématique plus large avec le GATT, tandis que d'autres encore s'inspirent de mesures énoncées dans d'autres accords de l'OMC.

Les disciplines de l'AFE concernent la publication et la disponibilité des renseignements (article premier), la possibilité de présenter des observations avant l'entrée en vigueur de lois et réglementations nouvelles/modifiées (article 2), les décisions anticipées (article 3), les procédures de recours (article 4), la non-discrimination et la transparence (article 5), les redevances et impositions (article 6), la mainlevée et le dédouanement des marchandises (article 7), la coopération entre les organismes présents aux frontières (article 8), le mouvement des marchandises (article 9), les formalités se rapportant à l'importation, à l'exportation et au transit (article 10), la liberté de transit (article 11) et la coopération douanière (article 12).

Pour permettre sa mise en œuvre, l'AFE adopte une approche novatrice du traitement spécial et différencié (TSD) en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés (PMA).

L'AFE introduit un système de catégories, qui permet à chaque pays en développement et pays moins avancé Membre de déterminer lui-même quand il mettra en œuvre les différentes dispositions et de quel soutien il aura besoin à cette fin en termes de renforcement des capacités.

La catégorie A contient les dispositions que les pays en développement et les PMA Membres choisissent de mettre en œuvre au moment de l'entrée en vigueur de l'AFE (ou dans un délai d'un an dans le cas des PMA). La catégorie B contient les dispositions que les pays en développement et les PMA Membres mettront en œuvre après une période de transition suivant l'entrée en vigueur de l'Accord. Enfin, la catégorie C contient les dispositions que les pays en développement et les PMA Membres mettront en œuvre après une période de transition « et exigeant l'acquisition de la capacité de mise en œuvre grâce à la fourniture d'une assistance et d'un soutien pour le renforcement des capacités ».

Outre des flexibilités additionnelles, y compris le droit pour les pays en développement et les PMA de transférer des dispositions de la catégorie B à la catégorie C, l'AFE propose une philosophie de mise en œuvre novatrice, permettant aux Membres d'adapter la mise en œuvre à leur situation particulière.

Les négociations sur l'AFE étant achevées, l'attention des Membres se tourne maintenant vers la ratification et la mise en œuvre.

Les Membres sont convenus d'une feuille de route pour l'entrée en vigueur de l'AFE. Les premières étapes ont

été franchies lorsque les délégations ont achevé l'examen juridique du texte de Bali et qu'elles ont adopté le protocole d'amendement. Cela a ouvert la voie au processus de ratification interne. Certains Membres ont déjà déposé leurs instruments d'acceptation, l'AFE devant être ratifié par les deux tiers des Membres pour prendre effet.

La facilitation des échanges est à l'ordre du jour de l'OMC mais elle est aussi présente dans de nombreux accords commerciaux régionaux (ACR).

Plusieurs enseignements importants se dégagent de la comparaison des dispositions des ACR relatives à la facilitation des échanges et de celles de l'AFE. Les ACR ne couvrent généralement qu'une partie des domaines visés par l'AFE. Cependant, les ACR utilisent souvent une définition plus large de la facilitation des échanges et peuvent donc englober des domaines qui ne figurent pas dans l'AFE. En revanche, les ACR ne couvrent généralement pas un domaine très important de l'AFE, à savoir le traitement spécial et différencié et l'assistance technique. Il y a aussi de grandes disparités entre les ACR du point de vue du champ d'application des dispositions et du niveau d'engagement. En outre, certaines dispositions des ACR relatives à la facilitation des échanges pourraient avoir des effets discriminatoires, même s'il existe peu de preuves tangibles d'une discrimination effective.

Pris ensemble, ces faits donnent à penser que, une fois l'AFE mis en œuvre, les disciplines de base concernant la facilitation des échanges s'appliqueront à de nombreux pays et, à l'intérieur des pays, à de nombreux domaines qui ne sont pas encore couverts par les ACR. Dans les pays et les domaines déjà couverts par les ACR, les disciplines de l'AFE ne se substitueront pas à celles des ACR.

L'absence de dispositions relatives au TSD et à l'assistance technique dans la plupart des ACR, souvent conjuguée à la faiblesse des mécanismes d'exécution, donne à penser que l'AFE jouera un rôle beaucoup plus important dans la facilitation des échanges grâce à l'accent mis sur la mise en œuvre.

L'AFE réduira les inefficiences en établissant des normes communes pour les mesures de facilitation des échanges et en réduisant les redondances réglementaires dans les pays qui sont parties à plusieurs ACR. Il réduira aussi la discrimination là où elle existe. Dans le même temps, la complémentarité entre le niveau régional et le niveau multilatéral restera forte. Les dispositions des ACR concernant la facilitation des échanges qui sont plus ambitieuses ou plus spécifiques que celles de l'AFE continueront de compléter l'AFE.

Plusieurs organisations internationales s'occupent de la facilitation des échanges et complètent le rôle de l'OMC.

La Banque mondiale, avec son expertise en matière de renforcement des capacités, soutient le processus de mise en œuvre en fournissant un financement aux pays en développement, en recueillant des données et en élaborant des indicateurs et des outils d'analyse concernant la facilitation des échanges. L'Organisation mondiale des douanes (OMD) a établi de multiples outils de facilitation des échanges et des recommandations sur les procédures et elle renforce les capacités des pays en développement et des PMA. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) apporte aussi une importante contribution à la facilitation des échanges grâce au Système douanier automatisé SYDONIA, qu'elle a mis au point et diffusé très largement pour accélérer le dédouanement. Enfin, beaucoup d'autres organisations, comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont contribué au renforcement des connaissances techniques sur les mesures douanières en élaborant des indicateurs de la facilitation des échanges et en partageant les résultats de la recherche.

Voir page 40

C. Théorie et mesure de la facilitation des échanges

Les modèles du commerce international existants peuvent être utilisés pour mieux comprendre les effets commerciaux et économiques de l'AFE.

La facilitation des échanges vise à réduire les coûts du commerce, qui comprennent tous les coûts, hormis les coûts de production, liés à l'acheminement des produits du producteur jusqu'au consommateur final. Même si les modèles du commerce diffèrent dans leurs hypothèses, leurs conclusions sur les avantages économiques résultant de la réduction des coûts du commerce sont complémentaires à bien des égards.

Le cadre le plus simple qui peut être utilisé pour comprendre l'effet de la facilitation des échanges est le modèle de l'« iceberg », qui établit une analogie entre la façon dont les coûts du commerce réduisent la valeur des marchandises pour les exportateurs comme pour les importateurs et la façon dont un iceberg fond à mesure qu'il se déplace dans l'océan. L'inefficacité des procédures commerciales pèse plus lourdement sur les économies que les droits de douane car, dans le cas d'un droit de douane, une partie de la différence entre ce que paie l'importateur et ce que reçoit l'exportateur revient aux États sous forme de recettes fiscales.

Si un pays améliore ses procédures commerciales de sorte que les coûts du commerce sont ramenés à zéro, cet écart de prix disparaît. En conséquence, les importateurs bénéficient d'un prix plus bas et les exportateurs d'un prix plus élevé pour le produit échangé. La facilitation des échanges accroît le bien-être des pays exportateurs et des pays importateurs en améliorant leurs termes de l'échange, ce qui aboutit à un résultat « gagnant-gagnant ».

L'analyse du modèle de l'« iceberg » peut être appliquée à un cadre plus général établissant des interactions complexes entre les produits, les marchés et les économies.

Les théories du commerce de Ricardo et d'Heckscher-Ohlin supposent que les différences de productivité ou de dotation en facteurs de production, respectivement, sont la base sur laquelle s'appuient les pays pour se spécialiser dans la production et l'exportation du produit pour lequel ils ont un avantage comparatif. Dans les deux modèles, la facilitation des échanges augmente les possibilités de spécialisation et d'échange entre les pays. En outre, selon le modèle d'Heckscher-Ohlin, la facilitation des échanges peut améliorer le revenu réel des travailleurs dans les pays en développement ayant une main-d'œuvre abondante.

La « nouvelle théorie du commerce » associée à Krugman suppose que les coûts du commerce élevés entraînent à la fois une diminution des échanges et une concentration de la production manufacturière dans les pays développés. Cela s'explique en partie par les rendements d'échelle croissants de la production manufacturière – le coût de production moyen diminue à mesure que le volume de production augmente. Cette théorie économique suggère que les petits pays en développement qui souhaitent ne pas être trop tributaires du secteur agricole ou du secteur des ressources naturelles devraient avoir un intérêt important à mettre en œuvre des réformes de facilitation des échanges dans la mesure où la baisse des coûts du commerce augmente la demande de produits manufacturés des produits en développement et réduit la concentration de la production sur les plus grands marchés.

Les dernières recherches sur la théorie du commerce mettent en avant l'hétérogénéité des entreprises et les chaînes de valeur mondiales. La « nouvelle théorie du commerce » cherche à expliquer pourquoi seules quelques grandes entreprises productives peuvent entrer sur le marché d'exportation, tandis que d'autres ne vendent que sur le marché intérieur. Selon cette théorie, la facilitation des échanges réduit à la fois les coûts variables du commerce (coûts qui varient en fonction du volume des échanges) et les coûts fixes du commerce (coûts qui doivent être supportés avant d'entrer sur le marché d'exportation), comme

ceux qui sont liés à l'apprentissage des procédures commerciales d'un pays. Cela permet aux exportateurs existants d'élargir leur part du marché d'exportation et aux entreprises qui ont un niveau de productivité plus faible d'entrer sur le marché d'exportation.

Les modèles des chaînes d'approvisionnement tiennent compte du fait que les composants constituant un produit final complexe sont fabriqués dans de nombreux pays différents. Ce mode d'organisation de la production mondiale entraîne une accumulation des coûts du commerce qui s'amplifient le long de la chaîne de valeur, de sorte que les procédures inefficaces aux frontières ont un effet dissuasif marqué sur le commerce. Inversement, l'effet positif de la facilitation des échanges sur le commerce associé aux chaînes de valeur est amplifié et les pays se spécialisent davantage dans les stades de production où ils disposent d'un avantage comparatif.

Compte tenu des multiples avantages de la facilitation des échanges, chaque pays devrait être incité à entreprendre lui-même des réformes. Mais la signature de l'AFE montre que le fait d'incorporer la facilitation des échanges dans un accord multilatéral crée des avantages additionnels par rapport à ceux qui peuvent être obtenus de manière unilatérale.

L'AFE confère une plus grande sécurité juridique aux réformes des procédures commerciales. Il permet l'adoption d'approches communes des questions douanières et des questions connexes, qui devraient accroître encore les gains découlant de la facilitation des échanges en harmonisant les procédures douanières au niveau mondial. En prévoyant que les Membres plus riches apporteront une assistance et un soutien pour le renforcement des capacités aux pays en développement et aux pays les moins avancés pour les aider à mettre en œuvre l'AFE, ce dernier aide à mieux apparier l'offre et la demande de renforcement des capacités. L'AFE pourrait aussi aider les gouvernements à remédier à un problème de crédibilité en intégrant leurs engagements en matière de facilitation des échanges dans une institution dotée d'un mécanisme d'exécution efficace.

Compte tenu des différentes définitions de la facilitation des échanges employées par les organisations internationales et dans la littérature académique, un large éventail d'indicateurs de la facilitation des échanges ont été élaborés.

Au dernier décompte, on dénombrait plus d'une douzaine d'indicateurs de la facilitation des échanges, ce qui témoigne de l'importance du sujet et de sa complexité. Il s'agit, entre autres, des indicateurs « *Doing Business* » et de l'indice de performance logistique (IPL) de la

Banque mondiale, de l'« *Enabling Trade Index* » (ETI) du Forum économique mondial et des indicateurs de facilitation des échanges (IFE) de l'OCDE.

Les indicateurs « *Doing Business* » mesurent les incidences de la réglementation commerciale et de la protection des droits de propriété sur les entreprises, notamment sur les petites et moyennes entreprises, y compris les coûts liés aux activités normales d'importation et d'exportation (par le biais de l'indicateur du « commerce transfrontalier »). L'IPL mesure la convivialité de la logistique des pays, en les classant selon les critères suivants : douanes, infrastructure, facilité d'organiser des expéditions, qualité des services logistiques, suivi, traçabilité et rapidité. L'ETI évalue la mesure dans laquelle les économies ont des institutions, des politiques, des infrastructures et des services qui facilitent les flux de marchandises à travers les frontières jusqu'à leurs destinations.

Les IFE de l'OCDE sont élaborés sur la base de l'AFE de l'OMC, ce qui permet de relier presque les indicateurs aux dispositions pertinentes de l'AFE. Ils sont donc bien adaptés pour analyser les effets commerciaux et économiques de la mise en œuvre de l'Accord et ce sont les principaux indicateurs utilisés à cette fin dans le présent rapport.

Voir page 60

D. Estimation des avantages de l'Accord sur la facilitation des échanges

Les coûts du commerce sont élevés, en particulier dans les économies à faible revenu.

Les coûts du commerce dans les pays en développement équivalent à l'application d'un droit *ad valorem* de 219 % sur les échanges internationaux. Même dans les pays à revenu élevé, ils équivalraient à un droit *ad valorem* de 134 %.

Les estimations globales des coûts du commerce masquent de grandes différences entre les secteurs et entre les régions, ce qui laisse à penser que la mise en œuvre de l'AFE aura plus d'effet sur le commerce dans certains secteurs de produits et certaines régions que dans d'autres.

En accélérant le dédouanement des marchandises à la frontière, la facilitation des échanges pourrait stimuler fortement le commerce des produits agricoles périssables. L'effet sera probablement le même pour les produits manufacturés intermédiaires qui entrent de manière prépondérante dans les chaînes de valeur

mondiales où le délai de livraison et la prévisibilité de ce délai sont essentiels.

D'après certaines estimations, la mise en œuvre complète de l'AFE pourrait entraîner une diminution des coûts du commerce de 14,3 % en moyenne.

La diminution des coûts du commerce se situerait entre 9,6 % et 23,1 %. Ce sont les pays africains et les PMA qui devraient enregistrer la plus forte réduction moyenne des coûts du commerce (plus de 16 %) grâce à la mise en œuvre intégrale de l'AFE. Celle-ci devrait réduire les coûts du commerce de 18 % pour les produits manufacturés et de 10,4 % pour les produits agricoles.

La mise en œuvre complète de l'AFE peut aussi réduire de plus d'un jour et demi les délais d'importation et de près de deux jours les délais d'exportation (soit, respectivement, une réduction de 47 % et 91 % par rapport à la moyenne actuelle).

En réduisant à la fois les coûts variables et les coûts fixes liés à l'exportation, la facilitation des échanges accroît les exportations des entreprises qui participent déjà au commerce international tout en permettant à de nouvelles entreprises d'exporter pour la première fois. Par ailleurs, la mise en œuvre rapide et complète de l'AFE permet d'accroître les gains en termes de commerce et de production.

Les deux méthodes économiques les plus utilisées pour estimer l'effet des réformes de facilitation des échanges sur le commerce sont le modèle de gravité et le modèle d'équilibre général calculable (EGC). Le présent rapport recourt à des estimations fondées sur ces deux méthodes afin de garantir la cohérence des résultats et d'apporter un point de vue complémentaire sur les avantages de la mise en œuvre de l'AFE.

D'après les simulations du modèle EGC, les gains d'exportation découlant de l'AFE seraient compris entre 750 milliards et plus de 1 000 milliards de dollars EU par an. Selon les estimations tirées du modèle de gravité, la pleine mise en œuvre de l'AFE pourrait se traduire par une augmentation des exportations mondiales de l'ordre de 1 800 milliards à 3 600 milliards de dollars EU. Dans les deux cas, l'ampleur des gains est plus importante avec une mise en œuvre intégrale et rapide de l'AFE.

Étant donné que les coûts du commerce font partie des facteurs qui influent sur le commerce mondial, la mise en œuvre de l'AFE donnera une vigoureuse impulsion à l'économie mondiale, impulsion bien nécessaire aujourd'hui, mais qui pourrait se prolonger longtemps dans l'avenir. À l'horizon 2015-2030, la mise en œuvre de l'AFE peut entraîner une augmentation de 2,7 % par

an de la croissance des exportations mondiales et une augmentation de plus de 0,5 % par an de la croissance du PIB mondial.

Les pays en développement sont ceux qui ont le plus à gagner de la mise en œuvre rapide et complète de l'AFE.

Les exportations des pays en développement devraient s'accroître de l'ordre de 170 milliards à 730 milliards de dollars par an. De plus, les simulations du modèle EGC indiquent qu'à l'horizon 2015-2030, la mise en œuvre intégrale et rapide de l'AFE pourrait augmenter de 0,9 % par an la croissance économique des pays en développement et stimuler leurs exportations de 3,5 % supplémentaires chaque année.

Quant aux estimations du modèle de gravité, elles indiquent que le volume des exportations des produits d'exportation traditionnels des PMA vers les marchés existants peut s'accroître de l'ordre de 13 à 36 %. En outre, pour les pays en développement, en particulier pour les PMA, les réformes en matière de facilitation des échanges peuvent aussi procurer des gains importants en termes de diversification des exportations. Celle-ci permet de protéger les pays en développement et les PMA contre les chocs commerciaux dans certains secteurs ou sur certains marchés d'exportation. La mise en œuvre complète de l'AFE par les PMA pourrait augmenter de 36 %. De même, les PMA pourraient augmenter de près de 60 % le nombre de destinations d'exportation par produit si l'AFE est pleinement mis en œuvre.

La facilitation des échanges est particulièrement importante pour le commerce des produits sensibles au facteur temps.

La rapidité et la prévisibilité des délais de livraison sont essentielles pour la bonne gestion des chaînes de valeur mondiales ainsi que pour le commerce des produits agricoles périssables et pour le commerce des textiles et des vêtements, soumis aux cycles rapides de la mode. La facilitation des échanges stimule le commerce de ces produits car elle réduit le temps nécessaire pour exporter et accroît la prévisibilité des délais de livraison.

Il apparaît de plus en plus clairement que la facilitation des échanges stimule la participation des petites et moyennes entreprises (PME) au commerce.

La pesanteur des procédures commerciales, des formalités douanières et des réglementations commerciales est souvent citée comme un obstacle majeur à la participation des PME aux exportations. En effet, les grandes entreprises, en particulier les sociétés multinationales, sont mieux armées face à des environnements réglementaires complexes. Il est établi, par exemple, que plus les délais d'exportation

sont longs, plus les exportations sont dominées par les grandes entreprises.

En réduisant les délais d'exportation, l'AFE peut renforcer le rôle des PME dans les exportations. Sur la base des données provenant de l'enquête de la Banque mondiale sur les entreprises, qui couvre près de 130 pays en développement, le Rapport constate que, d'après les données statistiques, les microentreprises et les petites et moyennes entreprises ont beaucoup plus de chances d'exporter et d'accroître leur part des exportations que les grandes entreprises lorsque les délais de dédouanement sont réduits.

Les pauvres ont beaucoup à gagner de la facilitation des échanges.

Non seulement les pays à faible revenu ont plus à gagner avec la facilitation des échanges que les pays à revenu élevé, mais celle-ci peut aussi avoir des effets de redistribution au niveau national dont les pauvres peuvent bénéficier. En réduisant les retards et l'incertitude de la livraison, les réformes visant à faciliter les échanges profitent aux producteurs ruraux pauvres qui exportent des denrées périssables. En outre, la facilitation des échanges entraîne la simplification des réglementations, ce qui est un avantage considérable pour les petits commerçants, les commerçants informels et les femmes commerçantes qui, bien souvent, n'ont pas la capacité ou les ressources nécessaires pour se conformer à des prescriptions complexes concernant les documents requis.

Les autres avantages de la facilitation des échanges sont notamment qu'elle permet d'attirer davantage d'investissements étrangers directs, d'améliorer la collecte de recettes publiques et de réduire la corruption.

Dans le cas des petites économies, la facilitation des échanges entraîne non seulement une augmentation du commerce mais aussi une augmentation des flux d'IED. Ce phénomène est confirmé par l'analyse empirique, qui montre qu'il existe une corrélation positive et statistiquement significative entre la facilitation des échanges et les flux d'IED entrants, sur la base d'un ensemble de données portant sur 141 pays et sur une période de 10 ans (2004-2013).

Les réformes destinées à faciliter les échanges permettent d'accroître les recettes publiques en augmentant les flux commerciaux, ce qui élargit l'assiette fiscale, améliore le recouvrement des taxes à tous les niveaux d'importation et renforce la détection de la fraude douanière et de la corruption.

L'adoption plus large des technologies de l'information et de la communication et l'automatisation de la gestion douanière sont parmi les mesures les plus efficaces

pour faciliter les échanges et améliorer la collecte de recettes.

Plus les procédures commerciales prennent du temps, plus il y a d'incitations à recourir à des pratiques frauduleuses à la frontière. Le fait que la facilitation des échanges est censée réduire la durée des procédures offre la possibilité de limiter l'incidence de la corruption liée au commerce.

Voir page 76

E. Mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges

D'après des enquêtes menées auprès des Membres de l'OMC, la facilitation des échanges est une priorité majeure pour les pays en développement et les PMA. Mais ces pays expriment aussi une grande incertitude quant aux avantages et aux coûts de l'AFE. Les pays et les organismes donateurs envisagent d'augmenter l'aide pour la facilitation des échanges mais ils craignent que la volonté politique fasse défaut dans les pays partenaires.

Dans un questionnaire sur l'Aide pour le commerce, près de 65% des économies en développement et 77% des pays en développement sans littoral ont cité la facilitation des échanges parmi leurs 3 principales priorités en matière d'aide, entre 12 options possibles. S'agissant des mesures particulières, les pays en développement ont tendance à donner la priorité absolue aux réformes plus ambitieuses, comme l'établissement d'un guichet unique et la coopération entre les organismes présents aux frontières. Toutefois, à la question de savoir quelle incidence l'AFE aurait sur leurs coûts du commerce, près de la moitié des pays en développement ont répondu qu'ils ne savaient pas ou qu'ils n'étaient pas en mesure de l'estimer.

La majorité des pays en développement (55%) et des PMA (près de 60%) ont cité la coopération entre les organismes présents aux frontières comme la disposition de l'AFE qui serait pour eux la plus difficile à mettre en œuvre. S'agissant de l'Accord dans son ensemble, ce sont les pays à faible revenu et les pays africains qui s'attendaient à rencontrer les plus grandes difficultés de mise en œuvre. Pour leur part, les économies développées ont cité l'absence de volonté politique comme un obstacle majeur à la mise en œuvre de l'AFE.

On dispose d'assez peu de renseignements sur les coûts de mise en œuvre des réformes pour faciliter les échanges.

Les coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges sont difficiles à évaluer pour deux raisons principales. Premièrement, les réformes sont rarement menées indépendamment d'autres objectifs plus larges, comme la modernisation des douanes. Deuxièmement, les coûts peuvent varier considérablement selon le type de mesures de facilitation des échanges qui sont envisagées. Les principales catégories de coûts sont les suivantes: 1) coûts de diagnostic, 2) coûts liés à la réglementation, 3) coûts institutionnels, 4) coûts de formation, 5) coûts d'équipement et d'infrastructure, 6) coûts des activités de sensibilisation, 7) coûts politiques, et 8) coûts opérationnels.

En tenant compte des lacunes des données, le présent rapport présente des statistiques sur la mise en œuvre de précédentes réformes en matière de facilitation des échanges qui peuvent aider à comprendre la nature et l'ampleur des coûts de la mise en œuvre de l'AFE.

Les données disponibles sur les coûts de la facilitation des échanges confirment que l'importance des coûts initiaux varie en fonction des mesures examinées. Les coûts initiaux d'une mesure donnée varient aussi considérablement entre les pays en fonction de la situation initiale en matière de facilitation des échanges, des besoins et des priorités et du niveau d'ambition.

Les coûts liés aux ressources humaines et à la formation sont souvent considérés comme l'élément le plus important dans la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges car les réformes en la matière consistent principalement à modifier les pratiques et les comportements des organismes présents aux frontières.

Les mesures de facilitation des échanges relatives à la transparence et à la mainlevée et au dédouanement des marchandises ont généralement des coûts de mise en œuvre plus faibles que les mesures relatives à la coopération entre les organismes présents aux frontières et aux formalités, qui peuvent nécessiter des investissements dans les technologies de l'information, l'infrastructure et les équipements.

Bien que des investissements dans les technologies de l'information et de la communication (TIC) et dans les équipements et l'infrastructure ne soient pas indispensables pour appliquer la plupart des mesures de facilitation des échanges, ces éléments des réformes sont généralement les plus coûteux. Il est important de noter cependant que, dans bien des cas, les investissements dans les TIC ont aussi d'autres

objectifs outre la facilitation des échanges, notamment l'amélioration du respect des règlements par la lutte contre la corruption et la contrebande, l'augmentation de la productivité des opérations douanières et l'amélioration de la collecte de recettes.

Les réformes en matière de facilitation des échanges sont, en moyenne, moins coûteuses que les initiatives plus larges, comme la modernisation des douanes, l'amélioration des infrastructures de transport telles que les routes et les voies ferrées et la modernisation des ports.

Les dispositions de l'AFE relatives au TSD permettent aux pays en développement et aux PMA de mettre en œuvre l'Accord dans la mesure où ils acquièrent la capacité de le faire.

Cela est conforme au principe économique qui veut que les pays en développement puissent adapter leurs engagements commerciaux compte tenu de leur taille souvent petite, de leurs ressources très limitées et de l'existence de nombreuses défaillances du marché.

Les pays en développement et les PMA ont besoin d'une assistance pour le renforcement des capacités compte tenu des avantages économiques qui découleront de l'amélioration des procédures commerciales. Les pays développés Membres, quant à eux, ont intérêt à fournir cette assistance dans la mesure où l'accélération des procédures commerciales et leur plus grande efficacité partout dans le monde profiteront aux plus grands pays commerçants.

Le Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges (TFAF) joue un rôle essentiel de coordination pour appairer la demande de renforcement des capacités des pays en développement et des PMA et l'offre d'assistance en la matière de la part des donateurs. En outre, il peut servir à diffuser les meilleures pratiques internationales en matière de procédures commerciales. Bien que les pays puissent établir individuellement des procédures commerciales, il sera beaucoup plus efficace de disposer d'approches communes en vue de réduire le temps nécessaire aux acteurs du commerce pour se familiariser avec les procédures douanières des différents pays et les coûts qui en résultent.

Les fonctions du TFAF seront les suivantes :

- aider les PMA et les pays en développement à évaluer leurs besoins spécifiques et à identifier les partenaires de développement susceptibles de les aider à répondre à ces besoins ;

- assurer les meilleures conditions possibles pour la circulation de l'information entre les donateurs et les bénéficiaires, grâce à la création d'une plate-forme d'échanges de renseignements sur la demande et l'offre d'assistance technique en matière de facilitation des échanges ;
- diffuser les meilleures pratiques pour la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges ;
- fournir un soutien afin de trouver des sources d'assistance pour la mise en œuvre, y compris en demandant formellement au Directeur général de jouer le rôle de facilitateur afin d'obtenir des fonds pour l'exécution de projets spécifiques ;
- fournir des dons pour l'élaboration de projets dans les cas où un Membre a identifié un donateur potentiel mais n'a pas été en mesure d'élaborer un projet à lui soumettre, et n'a pas pu trouver d'autres sources de financement pour soutenir l'élaboration d'une proposition de projet ; et
- fournir des dons pour l'exécution de projets liés à la mise en œuvre des dispositions de l'AFE dans les cas où il n'a pas été possible d'obtenir des fonds d'autres sources. Ces dons seront limités aux projets d'infrastructure immatérielle, comme la modernisation des lois douanières grâce à des services de consultation, à des ateliers dans le pays et à la formation des fonctionnaires.

Les données empiriques indiquent que la possibilité de disposer de ressources financières durables est certes un facteur essentiel mais ce n'est pas une condition suffisante pour assurer le succès des initiatives de facilitation des échanges. D'autres facteurs interdépendants jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre réussie des réformes axées sur la facilitation des échanges.

Une forte volonté politique aux plus hauts niveaux et un engagement en faveur du processus de la facilitation des échanges sont souvent cités comme les principaux facteurs de réussite des réformes. La volonté politique est souvent le facteur prépondérant dont dépendent la plupart des autres facteurs.

Outre l'appropriation nationale, les principaux facteurs de réussite sont la coopération et la coordination entre les ministères et les organismes de gestion des frontières, la participation du secteur privé et l'adéquation des ressources humaines et matérielles, y compris l'assistance technique.

Un autre facteur essentiel pour la réussite des initiatives de facilitation des échanges est

l'échelonnement approprié des réformes. Il est souvent nécessaire d'avoir du temps pour préparer le terrain, réunir toutes les parties prenantes et renforcer les capacités internes par des activités de communication et de formation et des investissements supplémentaires. En outre, l'importance des coûts de mise en œuvre de certaines mesures de facilitation peut dépendre de leur échelonnement et de la rapidité de leur application. Dans ce contexte, la transparence et le suivi des progrès accomplis et les difficultés rencontrées peuvent aussi contribuer au succès des réformes.

Le suivi de la mise en œuvre de l'AFE devrait comprendre l'examen et l'évaluation des résultats sur le plan économique.

Le suivi de la mise en œuvre des Accords de l'OMC est l'une des principales fonctions de l'OMC. Dans le cadre de l'AFE, un comité de la facilitation des échanges sera créé pour examiner le fonctionnement et la mise en œuvre de l'Accord quatre ans après son entrée en vigueur, puis périodiquement. Le Secrétariat peut compléter les efforts de suivi des Membres de l'OMC grâce à la collecte de données économiques et à l'évaluation des résultats économiques.

Même si les gouvernements des pays pauvres sont en mesure de transposer leurs engagements multilatéraux dans la législation et la pratique nationales, il se peut que les capacités administratives ne soient pas suffisantes pour les mettre en œuvre effectivement, ce qui créerait un décalage entre les attentes et les résultats. Le suivi économique permettra d'identifier rapidement les problèmes qui empêchent les pays en développement et les PMAS d'acquiescer les capacités de mise en œuvre et de trouver des solutions. Enfin, l'évaluation économique devrait permettre aux Membres d'avoir une meilleure idée de la façon dont l'AFE contribue à la réduction des coûts du commerce et à l'augmentation des échanges.

Un plus grand nombre de données, notamment sur les coûts de mise en œuvre, de meilleurs indicateurs et des outils d'analyse de bonne qualité sont nécessaires pour évaluer convenablement l'impact économique de l'AFE. Les autres organisations internationales et les banques régionales de développement doivent mettre en commun leurs ressources et leur expertise afin d'améliorer les indicateurs, les données et les outils d'analyse existants et, en cas de besoin, d'en élaborer de nouveaux pour suivre et évaluer efficacement la mise en œuvre de l'AFE.

Voir page 114