



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

## ***Dossier de l'OMD d'orientation pour les décideurs***

### ***Annexe II***

#### ***Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges***

Lors de la 9<sup>ème</sup> Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui s'est tenue à Bali, en Indonésie, du 3 au 7 décembre 2013, les ministres du commerce ont approuvé le « Paquet de Bali ». L'élément essentiel du Paquet est l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE). L'AFE de l'OMC contient les principes supérieurs applicables aux mesures de facilitation des échanges, comme, par exemple, la prévisibilité, la transparence, la mise en place de partenariats et l'utilisation de techniques modernes, notamment en matière de gestion des risques. Les instruments, outils et directives l'OMD complètent l'AFE en apportant des conseils plus détaillés sur la manière dont les principes doivent s'appliquer concrètement.

L'OMD, qui est l'une des organisations de l'Annexe D<sup>1</sup>, contribue depuis longtemps aux négociations de l'AFE. La douane est chargée de veiller au respect des accords, des politiques et des lois décidés par le gouvernement en relation avec les règles multilatérales du commerce international. La douane constitue une partie centrale du processus de mondialisation et un élément moteur pour la compétitivité des pays et des entreprises.

**« La douane est une partie centrale du processus de mondialisation »**

Les Articles 13.1 et 13.2 de l'AFE prévoient que le Comité de facilitation des échanges de l'OMC maintiendra un contact étroit avec l'OMD afin de bénéficier des meilleurs conseils disponibles pour mettre en œuvre et gérer l'AFE. L'AFE impose à chaque membre de mettre en place et/ou de maintenir un Comité national de la facilitation des échanges ou encore de choisir un mécanisme existant facilitant à la fois la coordination nationale et la mise en œuvre des dispositions de l'AFE. L'OMD et la douane sont bien placées et disposent des qualifications requises pour mettre en œuvre ces dispositions de l'AFE, grâce à leur expérience d'engagement direct, de souplesse et de coopération dans le réseau douanier mondial, les autres organismes de gestion des frontières et le secteur privé. L'OMD propose une structure complète de comité qui permet de réunir des experts douaniers de qualité afin d'élaborer des normes et des directives mais aussi d'échanger les meilleures pratiques sur la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges.

<sup>1</sup> Le 1er août 2004, le Conseil général de l'OMC a adopté une Décision dans le cadre du programme de travail du cycle de Doha. L'Annexe D de cette décision concerne les modalités des négociations sur la facilitation des échanges. Ces modalités reconnaissent l'importance du soutien en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités pour que les pays en développement et les pays les moins avancés puissent pleinement participer aux négociations et en tirer profit. Pour que l'assistance technique et le renforcement des capacités soient plus efficaces et opérationnels, et afin de garantir une meilleure cohérence, certaines organisations internationales concernées – notamment le FMI, l'OCDE, la CNUCED, la Banque mondiale et l'OMD – ont été invitées à bien vouloir entreprendre un travail de collaboration à cet égard. Les organisations internationales visées sont appelées « organisations de l'Annexe D ».

La Section II de l'AFE concerne le traitement spécial et différencié. Elle fournit plusieurs outils pour une mise en œuvre souple par les pays en développement et par les pays les moins développés, tout en garantissant le soutien nécessaire en termes d'assistance technique et de renforcement des capacités. L'OMD dispose d'un portefeuille complet d'assistance technique et de renforcement des capacités qui offre un soutien stratégique, opérationnel et technique personnalisé répondant aux besoins des membres des pays en développement et des pays les moins avancés.

L'AFE offre à la douane une possibilité importante de continuer à agir en priorité sur la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges, de coopération et de soutien entre les administrations des douanes. L'une des principales raisons d'être de l'AFE est de stimuler la croissance économique et le développement. En tant que communauté douanière, nous connaissons et nous engageons à appliquer les principes de transparence accrue et de simplification des procédures frontalières, ainsi que les approches en termes de partenariat et l'identification de pratiques plus efficaces. De fait, les stratégies de l'OMD, comme par exemple le document sur la douane au XXI<sup>e</sup> siècle, reconnaissent que la douane fait partie intégrante du cadre général des échanges et qu'elle est un moteur important des politiques économiques et commerciales.

### ***Outils et instruments de l'OMD***

L'OMC, organisation intergouvernementale représentant 179 administrations des douanes, a commencé à élaborer des réponses qui offrent aux administrations des douanes la possibilité de répondre collectivement comme individuellement aux défis auxquels elles sont confrontées. Cette réponse est possible à travers l'élaboration d'instruments et d'outils internationaux ainsi qu'à travers le soutien apporté à la mise en œuvre dans le cadre du renforcement des capacités.

L'OMD a en outre élaboré toute une gamme d'instruments et d'outils permettant aux membres d'être davantage réactifs face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

La pertinence et l'impact des instruments et des outils de l'OMD sont reconnus par les autres organisations internationales comme l'Organisation mondiale du commerce et la Banque mondiale. La Convention de Kyoto révisée définit une feuille de route pour les régimes douaniers modernes ; elle est totalement compatible avec l'AFE de l'OMC et complémentaire de cet accord. Si les règles fixées par l'OMC reposent sur de grands principes (comme, par exemple, la prévisibilité, la transparence, la mise en place de partenariats et l'utilisation de techniques modernes, notamment en matière de gestion des risques), les instruments de l'OMC constituent en revanche la base administrative et offrent les orientations concrètes garantissant la mise en œuvre effective de ces principes.

**« La Convention de Kyoto révisée. Totalement compatible avec l'AFE de l'OMC et complémentaire de cet accord »**

L'implication de la douane dans le processus de négociations de l'OMC a permis de garantir la cohérence de l'AFE de l'OMC vis-à-vis des instruments, des outils, des directives et des programmes de l'OMD, élaborés et mis en œuvre ces dernières années en matière de facilitation des échanges et d'application de la loi. Il s'agit notamment de la Convention de Kyoto révisée pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, du Modèle de données, de l'Étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée, etc. L'ensemble des instruments, outils et directives de l'OMD se trouvent dans les quatre dossiers stratégiques de l'OMD :

- (i) Dossier sur la compétitivité économique ;
- (ii) Dossier sur le développement organisationnel ;
- (iii) Dossier sur l'application de la loi et la lutte contre la fraude et
- (iv) Dossier recettes.

Le Dossier sur la compétitivité économique (DCE) comprend les instruments et outils existants de l'OMD qui contribuent à la croissance économique et visent à évaluer les besoins d'outils supplémentaires. Il est admis que les principes repris dans la Convention de Kyoto révisée (CKR) constituent les éléments fondamentaux du DCE et sont à la base de tous les régimes douaniers modernes. En outre, pour tenir compte des évolutions ultérieures, le DCE comprend tous les autres outils de l'OMD qui renforcent la facilitation des échanges. À cet égard, le DCE contient des orientations concrètes de mise en œuvre préparant à la mise en œuvre de l'AFE de l'OMC.

Plus précisément, en plus du DCE et de la Convention de Kyoto révisée, l'OMD a soutenu le Secrétariat de l'OMC en 2013 en vue de réviser les directives d'évaluation des besoins nationaux aux fins de l'AFE de l'OMC, lesquelles couvrent tous les aspects de l'AFE, et notamment tous ceux qui sont liés à la gestion coordonnée des frontières (GCF).

L'OMD a entrepris de réviser le Recueil sur la GCF, lequel sera mis au point en 2014 afin d'aider les membres à appliquer la GCF dans un contexte national et international. Le recueil révisé comprendra des parties théoriques et pratiques (notamment des exemples de mise en œuvre à l'échelon national) et fera état des dernières évolutions intervenues. Il sera en outre disponible sous un format interactif, accessible sur le site Web CLiKC!, le site e-Learning de l'OMD. Trois des cinq projets de nouveaux chapitres seront présentés en mars 2014, lors de la prochaine réunion du Comité technique permanent.

Parallèlement à l'actualisation du Recueil sur la GCF, l'OMD a entrepris en 2011 de mettre à jour le guide sur l'Etude sur le temps nécessaire pour la mainlevée (TRS). Cet outil aide les gouvernements (et pas seulement les douanes) à identifier et découvrir toutes les obligations réglementaires de gestion des frontières. Il porte non seulement sur la coopération transfrontière mais aussi sur la coopération entre les différents services. L'intérêt de la TRS

**«... Les outils de l'OMD renforcent la facilitation des échanges »**

consiste à promouvoir une approche basée sur la preuve et à adopter une posture « protectionniste » sur les questions territoriales qui peuvent parfois gêner la GCF. Le guide sur la TRS plaide pour la mise en place d'un mécanisme directeur président à l'exécution de la TRS et propose que l'ensemble des organismes de contrôle ainsi que le secteur privé participent activement à l'exercice de mesure. Cette précaution garantirait une compréhension commune des endroits où se

trouvent les goulets d'étranglement. Il s'agit d'un outil axé sur les résultats qui contient en outre les indicateurs de performance.

A un niveau plus technique, la version actuelle du Modèle de données de l'OMD est tout particulièrement destinée à la GCF. Cet outil fixe toutes les obligations de données informatiques établies par le gouvernement (douanes et autres organismes chargés de la réglementation des flux transfrontières) aux acteurs du commerce international (importations, exportations, transit). Il contient des éléments de données, des modèles de processus opérationnels et des solutions techniques pour l'échange de renseignements. Le Modèle de données prépare aussi l'introduction dans les pays d'un Guichet électronique unique. L'OMD soutient plusieurs gouvernements pour la conception et la mise en œuvre de guichets uniques nationaux. L'expérience de l'OMD est utilisée pour créer des structures entre les services et réaliser par exemple une cartographie des processus opérationnels. Les représentants des autres organismes de réglementation et des autres organisations internationales ont été impliqués et ont participé à des programmes de guichets uniques (c'est notamment le cas de l'OACI, de l'UPU et des organismes responsables des mesures agricoles et phytosanitaires).

Le Cadre de normes SAFE de l'OMD s'est également vu adjoindre des directives concernant la manière dont les organismes peuvent coopérer dans des domaines tels que les renseignements préalables concernant le fret (question également abordée dans l'AFE) et des dispositions détaillées sur les données exigées et les délais requis. Ce travail, qui a été

accompli en collaboration avec l'OACI, l'IATA, l'OMI, l'IRU et d'autres parties prenantes, couvre tous les modes de transport.

L'OMD a également mis en place des mécanismes visant à promouvoir la coopération internationale en facilitant l'échange d'informations et de renseignements, ainsi que les opérations conjointes.

### **Soutien de l'OMC en matière de réforme et de modernisation : assistance technique et renforcement des capacités**

L'AFE contient notamment des dispositions d'assistance technique et de renforcement des capacités, afin d'aider les États membres à la mise en œuvre. M. Roberto Azevêdo, Directeur général de l'OMC, a récemment fait la déclaration suivante :

*« De même, il n'est pas anodin que l'Accord garantisse l'apport d'assistance technique afin d'aider les économies en développement et les économies les moins avancées à mettre en œuvre ces réformes de modernisation, et donc à mieux s'intégrer dans les flux commerciaux mondiaux. »*

L'OMD, centre mondial de l'expertise douanière, s'efforce de jouer un rôle central en soutenant les mesures de réforme et de modernisation des membres. L'approche qui en découle est plus complète et davantage axée sur les besoins.

Le portefeuille d'assistance de l'OMD nécessite une mobilisation des experts agréés des membres et des entités régionales de l'OMD ainsi que l'instauration d'un dialogue avec les institutions donatrices, les partenaires du développement et les administrations donatrices, afin de disposer des ressources financières et des connaissances correspondantes. Cette assistance comprend des missions des diagnostics pour identifier la situation et les besoins du moment ainsi que pour classer dans une catégorie les besoins de mise en œuvre de l'AFE (à savoir, statut A, B et C), définir les délais et les coûts, aider à élaborer ou mettre à jour les plans existants de modernisation/mise en œuvre de la facilitation des échanges, assurer la coordination des donateurs, effectuer des missions de suivi pour dispenser une assistance dans des domaines spécifiques, organiser des séminaires/ateliers régionaux, etc.

**« L'Accord garantit également l'apport d'une assistance technique »**

La stratégie de renforcement des capacités de l'OMD vise également à soutenir les membres de l'OMD en vue d'élaborer ou acquérir les aptitudes, les compétences, les outils, les processus et les ressources nécessaires pour améliorer la capacité de l'administration à mener à bien les fonctions qui lui sont attribuées et atteindre les objectifs fixés. Ainsi, une douane n'entreprend pas de programme complet de réforme et de modernisation douanière en s'isolant du reste de la communauté douanière mondiale. Épaulée par une volonté politique, forte d'approches en termes de partenariat, l'OMD peut pendant des années renforcer les capacités d'une administration dans de multiples domaines douaniers et lui permettre d'accéder à de nombreux experts douaniers.

Compte tenu de la nécessité de prendre en compte, dans le cadre d'une approche générale de renforcement des capacités, tous les principaux moteurs stratégiques et politiques et du caractère prioritaire de cette question dans le programme de développement des gouvernements, l'OMD s'engage à aider ses membres à appliquer les normes douanières internationales et à procéder à une modernisation de leur administration au sens large. De même, il importe d'indiquer que l'OMD dispose aujourd'hui d'un nombre important d'experts douaniers issus des rangs de ses membres, qui ont été accrédités pour fournir une assistance en matière de renforcement des capacités. Dans les six régions OMD, des Bureaux régionaux de renforcement des capacités ainsi que des Centres régionaux de formation participent

activement à l'apport du renforcement des capacités. Il convient également de mettre l'accent sur la coordination des donateurs, destinée à répondre aux besoins des membres et à adopter une approche cohérente, tout en évitant les doubles emplois et les chevauchements.

Le **Programme Mercator** de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) est destiné à accroître les capacités de connexion au niveau mondial, à développer les volumes des échanges et à favoriser la compétitivité économique et ce, à travers une assistance personnalisée pour la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges. Le programme Mercator contribue en outre aux préparatifs des membres de l'OMD en vue de l'application de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le programme Mercator est un modèle de renforcement des capacités et un service proposant une approche basée sur deux axes. Le soutien peut être apporté de manière personnalisée ou suivant un axe plus « général ».

Le schéma 1 décrit les deux axes du programme Mercator. L'approche « personnalisée » consiste en un ou plusieurs travail/aux d'analyse/d'évaluation des besoins et convient particulièrement aux conditions et aux exigences nationales de l'administration des douanes. L'axe « général » est conçu pour répondre à des intérêts plus larges, sous la forme notamment de soutien pour des plans régionaux et subrégionaux, de questions transfrontières (par exemple, le partage des renseignements) et de questions liées au secteur privé, le cas échéant.

Schéma 1: déroulement du Programme Mercator

