
DEUXIÈME CONFÉRENCE MONDIALE DE L'OMD SUR L'ORIGINE

Notre compte-rendu, session par session

REMERCIEMENTS

La participation, la synthèse et la rédaction du rapport « Conférence internationale de l'OMD sur les règles d'origine : Notre compte-rendu, session par session » ont été réalisées par Laureen Marion-Trenchant, assistante de gestion de projets, sous la direction de Guillaume Gérout, Consultant principal d'Astove Conseil.

Le rapport a bénéficié de l'assurance qualité externe de Mélodie Quercron, correctrice et rédactrice de contenus freelance. Conception graphique et mise en page d'Aurélié Belin Richecœur, graphiste et maquettiste freelance.

Ce livret est sous licence Creative Common 3.0 « Attribution - Pas de Modification 3.0 France (CC BY-ND 3.0 FR) », ce qui signifie que vous êtes libre de copier, distribuer et communiquer le matériel par tous moyens et sous tous formats, ainsi que de remix, transformer et créer à partir du matériel, pourvu que vous citiez l'auteur, Astove Conseil, intégrez un lien vers le site Internet <https://astoveconseil.com/> et que vous indiquiez si des modifications ont été effectuées. Par ailleurs, vous n'êtes pas autorisé à faire un usage commercial de ce livre électronique, tout ou partie.



« Deuxième conférence mondiale de l'OMD sur l'origine: Notre compte-rendu, session par session » d'Astove Conseil est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Common 3.0 « Attribution - Pas de Modification 3.0 France (CC BY-ND 3.0 FR) ».

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues par demande écrite à l'adresse suivante : bonjour@astoveconseil.com

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉS DES INTERVENTIONS DE LA 1^{RE} JOURNÉE 4

CÉRÉMONIE D'OUVERTURE 4

SESSION 1 : L'INTÉGRATION RÉGIONALE ET SON IMPACT SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE 5

Présentation par le Dr Francis Mangeni	5
Présentation par Mme Adrienne Braumiller	6
Présentation par Mme Scheggia	7
Présentation par M. Cuong Ba Tran	7
Questions-Réponses	8

SESSION 2 : L'IMPACT DES RÈGLES D'ORIGINE NON PRÉFÉRENTIELLES DANS L'ENVIRONNEMENT COMMERCIAL ACTUEL 9

Présentation par M. Robert S. Smith	9
Présentation par M. Pablo Muñiz	10
Présentation par M. Zakaria Asmama	11
Questions-Réponses	12

RÉSUMÉS DES INTERVENTIONS DE LA 2^E JOURNÉE

SESSION 3 : LA MISE À JOUR DES RÈGLES D'ORIGINE EN FONCTION DE LA DERNIÈRE VERSION DU SYSTÈME HARMONISÉ 13

Présentation par M. Kolja Mendel	13
Présentation par M. Rafael Cornejo	14
Présentation par Mme Koffi Aissata Yameogo	15
Questions-Réponses	16

**SESSION 4 :
CONVENTION DE KYOTO RÉVISÉE ET
AUTRES OUTILS DE L'OMD EN MATIÈRE
D'ORIGINE 17**

Présentation par M. Roman Bruehwiler	17
Présentation par Mme Rika Tokai	18
Présentation par M. Kit Hickey	19
Présentation par M. Hervé Godin	19
Questions-Réponses	20

**SESSION 5 :
DÉCISION MINISTÉRIELLE DE NAIROBI
SUR LES RÈGLES D'ORIGINE PRÉFÉREN-
TIELLES POUR LES PAYS LES MOINS
AVANCÉS (PMA) 21**

Présentation par M. Darlan F. Marti	21
Présentation par M. Stefano Inama	22
Présentation par M. Donald Tindamanyire	23
Questions-Réponses	24

**RÉSUMÉS DES INTERVENTIONS DE
LA 3^E JOURNÉE**

**SESSION 6 :
ADMINISTRATION DES RÈGLES D'ORIGINE
25**

Présentation par Mme Nan Ding	25
Présentation par M. Jeremy T. Harris	26
Présentation par M. Saba Vallipuram	27
Présentation par Mme Gabriela Martinez Silva	28
Présentation par M. Jonas Kasten	29
Questions-Réponses	30

**SESSION 7 :
DÉBAT OUVERT SUR LES PERSPEC-
TIVES FUTURES DES RÈGLES D'ORIGINE
PRÉFÉRENTIELLES 31**

Présentation par M. Åke Weyler	31
Présentation par le Pr Bernard Hoekman	32
Présentation par M. Mondher Mimouni	33
Présentation par Mme Mette Werdelin Azzam	34
Questions-Réponses	35

CLÔTURE 36

RÉSUMÉS DES INTERVENTIONS DE LA 1^{RE} JOURNÉE

CÉRÉMONIE D'OUVERTURE

La Conférence s'est ouverte sur une allocution du **Dr Kunio Mikuriya, Secrétaire général de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)**. Il a noté l'inscription de plus de 1300 personnes à cet événement dématérialisé, de « tous les coins du monde ». Il a mentionné la prolifération des accords commerciaux régionaux (ACR) et a donc dès le départ centré au cœur du débat à travers la discussion sur les règles d'origine dont il rappelle qu'elles doivent être simples, prévisibles, cohérentes.

Il a ensuite affirmé que la certification profitera à l'intégration régionale en promouvant le commerce intérieur et contribuera au commerce mondial, soulignant l'occasion unique que représente cette Conférence mondiale sur les règles d'origine. Il a évoqué la prééminence des récents ACR dans l'émergence et le renforcement des chaînes de valeur mondiales, parmi lesquels l'Accord portant sur la création de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF ou AfCFTA en anglais pour *African Continental Free Trade Area*) et le Partenariat transpacifique global et progressiste (en anglais *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*). Il a noté également le rôle des outils tels que le compendium de l'OMD sur les règles d'origine, fruit du travail effectué à la conférence d'Addis-Abeba en 2017, et a appelé de ses vœux que les résultats de cette conférence de 2021 puissent aboutir à l'élaboration de nouveaux outils de ce type.

Pour conclure, il invite à partager des connaissances et expériences dont chacun pourrait et devrait s'instruire, à profiter de cet espace sécurisé pour poser les questions qui subsistent sur le sujet, et enfin n'exprime aucun doute quant à la qualité de cette Conférence.

Cette Conférence doit être le lieu d'échange idéal pour garantir les meilleures pratiques d'information, garder les règles d'origine comme caractéristiques importantes du système commercial international actuel et permettre aux douanes de faciliter le commerce, protéger la société et générer des revenus.

Le Pr Bernard Hoekman, Directeur de recherche à l'Institut universitaire européen (EUI) a prononcé les remarques introductives, rappelant que les accords d'intégration régionale n'ont jamais été aussi nombreux et sont même pour beaucoup d'entre eux toujours en cours de négociation. Toutefois, continuent d'être adoptées des règles d'origine non préférentielles. Celles-ci demeurent tout aussi importantes que les règles préférentielles.

M. Hoekman a enjoint les participants à trouver des solutions innovantes. Par exemple, dans certains secteurs, différentes règles d'origine pourraient avoir des équivalences, après un processus de participation du secteur privé. Cela contribuerait à améliorer la perception de ces règles.

SESSION 1 :

L'INTÉGRATION RÉGIONALE ET SON IMPACT SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

La première session portait sur le thème de « L'intégration régionale et son impact sur l'économie mondiale », couvrant la question du commerce des marchandises à l'échelon mondial et cherchant à décrire l'impact économique des règles d'origine.

PRÉSENTATION PAR LE DR FRANCIS MANGENI

Le premier orateur de cette session était le **Dr Francis Mangeni, Directeur en charge des programmes et de la promotion commerciale au Secrétariat de la ZLECAf**. Après un bref rappel historique des négociations de la ZLECAf, il a salué les efforts et l'avancée rapide du processus, fruits de grands compromis. Il a annoncé l'ambition de la mise en place d'un marché commun continental africain d'ici 2023 et une union économique et monétaire africaine d'ici 2028, en gardant en tête le programme stratégique « Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons », avec pour objectif de dynamiser le commerce, l'investissement, les chaînes de valeur, l'industrialisation et assurer la transformation structurelle du continent africain.

Il a annoncé que dans l'ensemble, les règles de la ZLECAf prévoient une exigence moyenne de contenu local de 40 %. Toutefois, de grandes variations peuvent être observées. Il a également appelé les entreprises à profiter de ces échanges facilités, expliquant que de grandes opportunités s'ouvraient dans les secteurs des biens d'investissement, mais également appelé à la création et la gestion des connaissances, au renforcement des capacités productives et au développement des chaînes logistiques.

Le Dr Mangeni a interpellé l'audience quant à l'opportunité de simplifier et d'harmoniser la documentation commerciale, dont les certificats d'origine et autres documents uniques — même numérique, et à celle de pouvoir faciliter la détermination de l'origine des marchandises importées. À ce titre, la mise en place des guichets uniques et des postes uniques à la frontière peut également contribuer à cette facilitation. Enfin, il a évoqué la menace des obstacles non tarifaires (ONT) qui constituent un problème avéré puisque 87 sur 729 des ONT reportés dans le cadre du mécanisme de résolution des ONT de la zone de libre-échange tripartite COMESA-EAC-SADC portaient sur les règles d'origine. ◆

PRÉSENTATION PAR MME ADRIENNE BRAUMILLER

L'intervention suivante fut menée par **Mme Adrienne Braumiller de Braumiller Law Group** sur le sujet de l'accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM ou en anglais USMCA), qui est un accord commercial entre les États partenaires précités. Il remplace l'ALENA, accord commercial tripartite entre les mêmes pays et en vigueur depuis vingt-cinq ans. À ce titre, de nombreux progrès ont été faits, soulignait-elle. Parmi ceux-là, le passage à des règles spécifiques, notamment des règles de contenu local pour certaines marchandises comme dans le secteur du textile ou de l'industrie automobile.

Ces changements pourraient avoir un impact sur les chaînes logistiques et la fabrication dans beaucoup de secteurs. Certains produits qui sont éligibles au régime préférentiel accordé par l'ALENA seraient peut-être mieux couverts par les règles d'origine de l'ACEUM et vice versa. Une complémentarité est visée.

Les produits suivent les règles d'origine de l'ACEUM s'ils sont :

Des produits « entièrement obtenus » au sein d'une partie (US-MX-CA) (Critère A). L'oratrice a précisé qu'il s'agit d'une situation assez rare puisqu'elle s'applique notamment aux matières premières ou aux animaux nés et élevés sur les territoires partenaires, aux poissons obtenus par élevage ou capture, et aux dérivés de ces marchandises.

- Des produits manufacturés sur le territoire de pays de l'ACEUM à partir de matières non originaires, à condition que les produits satisfassent à toutes les prescriptions applicables des RO (Critère B). Ce critère est le plus couramment utilisé puisqu'il vise les marchandises comportant des intrants non originaires, mais dont la transformation génère une transformation substantielle, souvent en donnant lieu à un changement de position tarifaire.

- Des produits manufacturés sur le territoire de pays de l'ACEUM à partir de matières non originaires dont la valeur n'est pas inférieure à 60 % (selon la méthode de la valeur transactionnelle) ou à 50 % (méthode du coût net).

Mme Braumiller a ajouté que dans le cadre de la règle « de minimis », un produit est originaire si la valeur de toutes les matières non originaires utilisées dans la production du produit, qui ne subissent pas de changement applicable de classement tarifaire, n'excède pas 10 % de la valeur transactionnelle du produit ajustée afin d'exclure tout coût supporté pour l'expédition internationale du produit, ou bien du coût total du produit.

En termes de règles de marquage de l'origine, il n'en existe pas de propres à l'ACEUM contrairement à l'ALENA où ces règles de marquage de l'origine étaient distinctes des règles d'origine, ce qui pouvait mener à certaines confusions.

Ponctuant son intervention sur l'exemple du secteur automobile, la présentatrice a souligné que les principaux changements avaient eu lieu. Elle a précisé que ces derniers peuvent s'avérer très complexes, en partie à cause des nombreux seuils à respecter pour que les marchandises soient qualifiées comme originaires. Notamment, en matière de contenu local régional, les Parties ont convenu de passer d'une exigence de 62,5 % à 75 %. De plus, les exigences en matière de valeur travail prévoient désormais que pour être considéré comme originaire, 30 à 40 % du véhicule fini doit avoir été fabriqué par des employés situés en Amérique du Nord et recevant un salaire d'au moins 16 \$/heure. Par ailleurs, au moins 70 % de la teneur en acier et en aluminium doit provenir d'Amérique du Nord. Dans ces conditions, il est évident que ces règles ont un impact significatif sur les chaînes d'approvisionnement. Cependant, l'objectif est de limiter les investissements en dehors de la zone de l'accord ACEUM. ◆

PRÉSENTATION PAR MME SCHEGGIA

Mme Bernadita Palacios Scheggia de l'Administration nationale des douanes du Chili a fait son exposé sur l'Accord global et progressif de Partenariat transpacifique (CPTPP) et le Mercosur. Elle a évoqué le problème de l'enchevêtrement des ALE (« spaghetti bowl », c'est-à-dire l'enchevêtrement d'ALE existants sur les mêmes pays), indiquant que le Chili est une petite économie qui a conclu 30 ALE avec 65 économies différentes. Dans ce cadre, normaliser les conditions en fonction des différents degrés d'intégration est un travail de long terme, y compris dans l'approche du CPTPP.

Sur la mise en place de ce Partenariat transpacifique global et progressiste, l'approbation du Congrès est attendue rapidement. Il s'agira d'un des grands défis, mais aussi de l'une des grandes opportunités en matière d'intégration régionale dans la zone, puisque malgré la conclusion de plusieurs « petits » accords bilatéraux et/ou plurilatéraux, l'issue du projet est désormais une large zone de libre-échange. Dans ce cadre, l'application des dispositions relatives au cumul de l'origine facilite la création de valeur de chaînes mondiales intégrées, ce qui n'est pas toujours possible avec d'autres ALE dû au morcellement des dispositions.

La mise en œuvre du CPTPP a donc eu des effets positifs sur l'Alliance du Pacifique (AP) et le Mercosur. Avec l'Alliance, les efforts visaient à introduire de l'interopérabilité dans les procédures d'échange de certificats (y compris de certificats d'origine électronique) et même de déclarations en douane, ce qui a eu des répercussions positives dans d'autres accords, par exemple concernant le certificat d'origine électronique dans l'accord bilatéral conclu avec la Colombie.

L'oratrice a également rappelé que le Chili est membre associé du Mercosur, mais ne fait pas partie de l'Union douanière (UD). Cependant, cet accord d'association avec ce bloc commercial existe de longue date. Il s'agit donc d'œuvrer à l'intégration du système de certification d'origine, travail qui est annoncé en cours avec l'Uruguay et le Brésil.

Le Plan d'action convenu en 2018 par le Mercosur et les États de l'AP représente une évolution intéressante. L'avenir nous dira s'il mènera à plus de convergence entre les deux blocs, mais il pourrait constituer une réelle occasion d'intégrer davantage les chaînes de valeur dans la région. Cette notion de deux blocs sera approuvée et reprise par certains des orateurs présents. ◆

PRÉSENTATION PAR M. CUONG BA TRAN

Enfin, le dernier orateur de cette première session était M. Cuong Ba Tran du Secrétariat de l'ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est — ANASE en anglais) sur le Partenariat régional économique global (*Regional Comprehensive Economic Partnership* ou RCEP), qui annonce une entrée en vigueur fin 2021 ou début 2022 après huit ans de négociation, 19 réunions ministérielles et 31 cycles. Il réunit quinze signataires du pourtour de l'océan Pacifique, dont les dix pays membres de l'ANASE (Birmanie, Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam), et cinq autres déjà associés par un ALE bilatéral avec l'ANASE : Australie, Chine, Japon, Corée du Sud et Nouvelle-Zélande.

Les règles d'origine sont au Chapitre 3 de l'accord signé le 15 novembre 2020 et se déclinent en 35 articles, qui évoquent entre autres :

- l'application potentielle du cumul intégral (art. 3.3) ;
- le calcul flexible instauré pour le contenu de valeur régionale, où les exportateurs des États parties sont libres de choisir d'utiliser la formule cumulative ou dégressive, et où certains frais peuvent être déduits (art.3.5) ;
- la liste des opérations et procédures minimales effectuées sur les matières non originaires, avec les définitions des termes « simple » et « abattage » par exemple.

M. Cuong Ba Tran a évoqué tout de même une problématique concernant le traitement de certaines marchandises. Sur ce sujet, les parties et États destinataires se sont engagés à poursuivre les discussions. Il faudra alors peut-être envisager la nécessité d'assouplir les règles d'origine, avoir des dérogations pour des produits spécifiques, mais les États parties ne sont dans certains cas pas prêts à accepter ces règles complexes, ce qui reportera cette question à l'ordre du jour de réunions ultérieures.

Enfin, il mentionne les dispositions prises en faveur de la facilitation des échanges dans les procédures de certification, notamment le mode de délivrance du certificat d'origine par les autorités ou de la déclaration sur facture par l'exportateur agréé. Il n'y a, à ce jour, pas d'alternative au certificat d'origine électronique utilisé notamment pendant la pandémie, mais l'absence d'un lieu physique est compensée par un guichet unique dématérialisé. Les délais de validité des déclarations sur facture émises par les exportateurs sont de vingt ans au Cambodge contre dix pour d'autres parties, avec parfois des extensions possibles. L'orateur a proposé que des pays volontaires commencent à appliquer les nouvelles règles d'origine à la date d'entrée en vigueur de l'Accord pour entraîner une dynamique en attendant que d'autres les rejoignent.

L'objectif est d'être en mesure de soutenir le commerce, de limiter les délais et éviter aux opérateurs internationaux de devoir comprendre et respecter différentes règles en même temps. L'espoir est de lier davantage les économies régionales. ◆

QUESTIONS / RÉPONSES

“ S'en est suivie une courte séance de questions-réponses où :

Francis Mangeni a pu parler des mesures complémentaires à prendre en compte pour appréhender la difficulté des règles d'origine. Toutefois, au-delà des défis, cela peut représenter une chance à saisir en accélérant la numérisation déjà lancée par la pandémie. Cela pourrait se traduire par la mise en place de bases de données utilisées pour la relation internationale avec les entreprises et les marchés, de statistiques également. Enfin, une coopération avec les organisations internationales comme l'OMC ou l'OMD est essentielle pour accompagner la démarche.

“

Adrienne Braumiller s'est vue adresser une question quant à l'obtention du caractère originaire d'une marchandise qui respecterait le pourcentage de valeur à contenu régional, mais pas le pourcentage de main-d'œuvre régionale. Elle a donc reconnu la difficulté, pour les fabricants d'automobiles par exemple, de tenir compte de ce pourcentage qui ne s'applique qu'à des automobiles déterminées mais qui implique, dans la chaîne de valeur, qu'une attention particulière des fournisseurs de l'industrie soit donnée au maintien d'un prix compétitif tout en tenant compte des besoins nécessaires pour ces voitures. Ceux qui produisent des marchandises ou composants à faible valeur sont moins affectés que ceux qui produisent des composants de plus haute valeur. Par exemple, pour une pièce secondaire en plastique, il ne sera pas intéressant pour le fabricant de l'acheter à une valeur élevée qui tient compte du pourcentage de travail. Ces contraintes sont telles qu'il est parfois plus rentable de payer le droit de 2,5 % plutôt que d'essayer de respecter cette condition de pourcentage élevé de main-d'œuvre. Néanmoins, dans l'ensemble, les règles d'origine de l'Accord ACEUM sont devenues plus flexibles et plus libérales, malgré le temps d'adaptation nécessaire aux nouvelles règles.

SESSION 2 :

L'IMPACT DES RÈGLES D'ORIGINE NON PRÉFÉRENTIELLES DANS L'ENVIRONNEMENT COMMERCIAL ACTUEL

Le Modérateur de cette session était M. Brian Staples, Président de Trade Facilitation Services. Il a ouvert la session sur une note plutôt franche en affirmant que « les règles d'origine non préférentielles (RONP) deviennent la partie secrète des accords », puisque ces instruments sont utilisés notamment quand il n'y a pas d'accords internationaux et font donc l'objet d'une importance croissante. Les règles de listes et les dispositions contraignantes des règles d'origine préférentielles sont déjà difficiles à saisir ; mais elles restent « binaires et simples ». Par conséquent, elles ne posent pas le même problème que les règles non préférentielles.

PRÉSENTATION PAR M. ROBERT S. SMITH

Le premier orateur, M. Robert S. Smith, Global Trade Leader chez Ernst & Young Americas, a abordé la situation sous l'angle du secteur privé. Afin de préparer au mieux cette Conférence, il a interviewé 25 chefs d'entreprise en leur demandant ce qu'ils pensaient des règles d'origine non préférentielles, qui prennent beaucoup de place depuis dix ou quinze ans. Il a rappelé que l'origine est un élément de données obligatoire à déclarer aux autorités douanières lorsque des marchandises franchissent les frontières. Cette déclaration de l'origine peut avoir des conséquences non financières (rapports statistiques, obligation de conformité — marquage/étiquetage, marchés publics) ou financières directes (droits antidumping et droits compensateurs, tarifs punitifs — 301, 232, Airbus, taxe sur les services numériques, etc., programmes spéciaux (9 802 marchandises américaines retournées, etc., amendes et pénalités) pour une entreprise.

Des témoignages des entreprises interrogées confirment qu'il s'agit d'un des plus gros problèmes auxquels elles font face, induisant un tel tarif punitif puisqu'en pratique les règles non préférentielles sont aussi importantes que les autres, mais cela ne transparaît pas ; aussi les entreprises ont-elles du mal à affecter les ressources nécessaires à leur bon traitement.

Un certain nombre de défis commerciaux se posent pour ces entreprises :

- Le nombre conséquent de produits franchissant les frontières et provenant de diverses sources : achats auprès de tierces parties et pièces faites « maison ».
- Qui, au sein de l'organisation, effectue la détermination de l'origine avec les connaissances techniques appropriées sur le produit et le domaine ?
- Le pays d'origine peut différer selon le pays de destination, mais comment saisir et déclarer plusieurs origines pour le même produit ?
- Le changement rapide des décisions concernant l'approvisionnement et la chaîne logistique : nouveaux pays, nouveaux fournisseurs, nouveaux emplacements, mais pas de mise à jour du champ consacré à l'origine dans le système.
- L'impact sur les délais de livraison lorsque les marchandises sont retenues à cause des incohérences sur le plan de l'origine, ce qui a des répercussions négatives sur la chaîne logistique.

- Le manque d'uniformité des réglementations et de répertoire centralisé pour comprendre la ou les principales règles d'origine de chaque pays
- Où les informations sur l'origine sont-elles saisies dans le système utilisé à des fins de déclaration ? À quelle fréquence les informations sont-elles mises à jour ?
- Le pays d'origine peut différer selon le pays de destination, mais comment saisir et déclarer plusieurs origines pour le même produit ?
- L'impact sur les délais de livraison lorsque les marchandises sont retenues à cause des incohérences sur le plan de l'origine, ce qui a des répercussions négatives sur la chaîne logistique.

L'orateur a suggéré, en cohérence avec ces difficultés rencontrées par le secteur privé, d'essayer d'abord de lisser les différences, harmoniser les grandes catégories pour un traitement uniforme entre les pays, entre autres :

- Continuer d'encourager les pays à ne pas utiliser l'origine comme mécanisme d'imposition de tarifs punitifs.
- Fournir un aperçu de base des principales catégories d'origine non préférentielle (par exemple : changement tarifaire, TVR, transformation substantielle, etc.) avec des principes directeurs et des interprétations communes aux Membres de l'OMD.
- Traiter uniformément dans certains domaines d'influence majeurs : le changement tarifaire se produit-il au niveau des positions ou des sous-positions ?
- Élaborer des notes explicatives sur l'origine non préférentielle.
- Dresser une liste de tous les membres par pays, en décrivant leurs principales catégories et critères d'origine non préférentielle. Les entreprises mondiales ont du mal à se mettre en conformité lorsque les règles de chaque pays ne sont pas connues.
- Dédouaner immédiatement les envois, même si une incohérence sur le plan de l'origine a été repérée (mais qu'elle peut être corrigée ultérieurement). Cela surtout lorsqu'il n'y a pas d'incidence sur les recettes ni de risque pour le pays en dédouanant l'envoi, afin d'aider les entreprises à respecter les délais d'expédition et de la chaîne logistique promis aux clients.
- Améliorer la formation et la coopération du secteur sur les règles grâce au dialogue, à la formation continue (par exemple, l'Académie de l'OMD et d'autres enceintes), ainsi que l'organisation de sessions de formation comme la conférence d'aujourd'hui sur l'origine. ◆

PRÉSENTATION PAR M. PABLO MUÑIZ

Le deuxième orateur, M. Pablo Muñiz, Responsable de la pratique douanière et avocat associé chez Van Bael & Bellis, a abordé la situation sous l'angle légal. Comme la présentation précédente, il a choisi d'axer son propos sur les avantages et les défis pour conclure sur l'expérience existante.

Il constate d'abord que :

- Le travail est axé sur les critères déterminant l'origine, notamment la transformation substantielle. Considérant cela, avoir des règles d'origine harmonisées permettrait d'augmenter la certitude juridique. En l'absence d'uniformité, la pratique se centre sur la jurisprudence et la mise en œuvre par les autorités. Il est donc plus difficile pour les entreprises d'avoir la certitude juridique que requièrent leurs opérations.

- Ce qu'il appelle « le dilemme importation-exportation », qui correspond à une situation où l'entreprise a tendance à appliquer les règles d'origine de son pays, puisqu'elles lui sont connues, sur l'éventuelle recommandation d'une chambre de commerce, d'autant plus si c'est elle qui émet les certificats. Mais les règles pertinentes sont celles du pays destinataire, ce qui crée ce dilemme : l'entreprise doit fonctionner sur les règles du pays dans lequel elle est établie puisqu'elle les connaît, mais cela augmente le risque de divergence au niveau de la conformité.

- Enfin, ces règles vont être appréhendées dans toutes les institutions juridiques, publiques et privées, et dans toutes les juridictions. Il en découle une mise en œuvre effective dans l'absolu puisque les règles d'origine non préférentielles sont appliquées car il existe une forte conséquence financière d'une erreur sur la marchandise. Les droits antidumping en sont l'exemple parfait car ils peuvent varier jusqu'à 50 ou 60 %. M. Pablo Muñiz ajoute que dans l'Union européenne, les règles sont scrupuleusement appliquées par les autorités et la Commission européenne, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Du côté des défis, M. Pablo Muñiz l'a notamment relevé :

- L'utilité de ces règles d'origine non préférentielles : elles attestent de l'origine de la marchandise au moment de l'importation ou de l'exportation, mais permettent également d'instituer des mesures de politiques commerciales, des mesures punitives, et enfin des règles d'étiquetage tel que le « made in ». Face à tant de domaines où il y a un intérêt pour les États de conserver une certaine marge de manœuvre, le sujet d'une potentielle harmonisation risque de donner lieu à une discussion difficile.

L'exemple de l'UE où le critère de la transformation substantielle reste la règle générale depuis l'adoption du Code des douanes de l'Union, qui a donné lieu à un examen global du droit douanier européen. Lorsque les dispositions d'application du code ont été préparées, la proposition initiale de la Commission était d'avoir une règle spécifique pour chaque produit de la nomenclature combinée. Bien que cette initiative eût pu présenter l'avantage d'une certitude juridique, plusieurs parties prenantes à l'époque estimaient qu'il n'était pas nécessaire d'avoir une règle spécifique pour chacun des produits et qu'appliquer le critère sur la base de la jurisprudence était suffisant. De grandes leçons sont ressorties de cette expérience puisqu'elle a eu lieu dans une région où il y a eu un effort d'harmonisation de ces règles d'origine au niveau régional. Même si « l'aventure n'a pas été fructueuse », elle aura mis l'accent sur d'autres questions comme l'étiquetage « made in ». Enfin, cela aura aussi permis de constater la prise des recours commerciaux ou mesures antidumping qui peuvent avoir pour conséquence une origine incorrecte dans ces domaines. M. Pablo Muñiz a aujourd'hui espéré une issue positive et différente.

Sur cette intervention, le Modérateur a réagi en ajoutant qu'il a vécu une expérience similaire au Canada qui s'est également soldée par un échec dans l'atteinte de cette certitude juridique. Il a toutefois rappelé qu'aucune stratégie n'est possible sans prévisibilité, et ce non seulement pour le secteur privé. ◆

PRÉSENTATION PAR M. ZAKARIA ASMAMA

Le dernier orateur de cette session était *M. Zakaria Asmama, Chef du service des règles d'origine à l'Administration des douanes du Maroc*. Il a commencé par donner un aperçu historique de l'Accord de l'OMC sur les règles d'origine qui en donne la définition suivante :

« lois, réglementations et déterminations administratives d'application générale appliquées pour déterminer le pays d'origine des marchandises à l'exception de celles relatives à l'octroi de préférences tarifaires. »

Il a également fait un rappel général de ce pour quoi les ROnP sont utilisées : il s'agit de règles d'origine qui ne donnent pas lieu à l'octroi de préférences tarifaires mais attestent tout de même de l'origine de la marchandise.

Il a ensuite abordé l'expérience des douanes marocaines, qui ont déjà moins de contact pratique avec les ROnP qu'avec les règles d'origine préférentielle puisque ces premières sont principalement édictées par les chambres de commerce. Les administrations douanières sont majoritairement impliquées dans les règles d'origine préférentielles, vu leur impact sur les recettes douanières. Elles sont en effet l'un des trois piliers qui déterminent le traitement douanier à appliquer. Pour mémoire, ces derniers sont le classement tarifaire, la valeur en douane et l'origine. Ils sont principalement influencés par les conventions internationales suivantes :

- Pour le classement : la Convention sur le Système harmonisé.
- Pour la valeur en douane : l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane.
- Pour l'origine :
 - ROnP : elle est traitée par la législation nationale de chaque pays et l'accord de l'OMC sur les règles d'origine.
 - ROP : elle découle des accords préférentiels conclus entre les Parties contractantes (plus de 300 accords).

En ce qui concerne le Royaume du Maroc, il applique 11 ALE avec 50 pays, 7 accords tarifaires, octroie des préférences tarifaires unilatérales à 34 pays les moins avancés (PMA) d'Afrique, avec en plus 6 schémas de Système généralisé de préférences (SPG), sans compter l'entrée en vigueur et la mise en application imminente de la ZLECAf avec 53 pays partenaires.

M. Zakaria Asmama a également parlé de la difficulté de mettre en œuvre les règles d'origine due au manque d'appréhension de ces outils, autant par les entreprises que par certaines administrations lorsqu'il s'agit d'adapter des certificats ou de pouvoir les contrôler.

Enfin, il a annoncé un « temps de relancer le débat sur de nouvelles bases et avec de nouvelles idées » sur le sujet de l'harmonisation des règles d'origine non préférentielle. Il a d'abord interrogé l'actualité du sujet et de la possibilité de ne réformer que partiellement les règles d'origine, peut-être grâce une nouvelle version de la Convention de Kyoto révisée (CKR). Il a noté que les règles d'origine ont acquis plus d'intérêt avec la fragmentation accrue des chaînes de valeur et la délocalisation de la production, ce qui est contrebalancé par l'importance donnée aux règles d'origine préférentielle par la prolifération des accords préférentiels. L'ouverture à effectuer serait peut-être d'harmoniser en premier lieu les questions qui ne soulèvent pas de divergences et peuvent commencer à avoir un impact concret sur le commerce.

Il pourrait y avoir un intérêt à se poser la question de l'opportunité d'introduire un tel sujet dans la révision de la CKR via son annexe K. Les travaux de révision en cours sont l'occasion de moderniser les règles en tenant compte de l'évolution du commerce international et de sa numérisation. Il y a donc une opportunité à saisir pour donner l'exemple aux pays membres et aux négociateurs des règles d'origine préférentielle.

Pour conclure, l'orateur a ouvert le cadre sur des perspectives futures, dont la fixation d'un objectif ambitieux d'harmonisation des règles d'origine, pourvu que l'objectif final résulte en une simplification de la gestion. ◆

QUESTIONS / RÉPONSES

“ Un échange sous format de questions-réponses s'en est suivi. Les points suivants ont été relevés :

– Sur la question du service le mieux placé au sein d'une entreprise pour gérer les questions de règles d'origine, M. Robert Smith a réagi en donnant d'abord un peu de perspective. La chaîne logistique comprend des centaines de parties, de l'achat d'un fournisseur au produit fini en passant par la fabrication. Pour remonter à l'origine de ce produit, deux services se combinent : le service responsable des achats et le service juridique. En effet, les règles d'origine ne s'agissent pas de règles de marketing ou relevant d'appels d'offres, mais bien d'un jeu de règles très précises, raison pour laquelle il faudrait que ces deux services travaillent ensemble pour résoudre cette problématique.

– Sur l'interface douane/chambre de commerce, notamment au Maroc avec le système de décision anticipée, M. Zakaria Asmama s'est exprimé en expliquant qu'aucun certificat d'origine n'est demandé à l'import au Maroc, à l'exception de certaines mesures de sauvegarde, ce qui y est rare. En revanche, l'émission de tels documents par une chambre de commerce ou par la douane n'est pas un obstacle, et vice versa. Tout dépend du besoin des entreprises et de leur choix d'utilisation des accords préférentiels. Il a ajouté que le Maroc a instauré un système de décision anticipée. Elles sont généralement délivrées par les chambres de commerce.

– Sur le rôle et les activités d'un cabinet spécialisé, M. Pablo Muniz a précisé qu'il convient de diviser l'activité de l'entreprise en deux volets : (i) le travail de conseil pour déterminer l'origine des marchandises, et (ii) le travail de mise en conformité avec les règles d'origine non préférentielle qui sont d'autres obstacles au commerce et qui ont un impact financier très important. Dans le cas du contentieux, plusieurs acteurs entrent en jeu. Le cabinet représente les intérêts du client lorsqu'il y a un audit et une demande des douanes ou l'OLAF.

“ Cet office joue un rôle important car il peut procéder à l'enquête dans le pays tiers et inspecter et procéder à l'audit du producteur. Si l'OLAF conclut que l'origine est erronée, il connaît tous les importateurs dans l'UE qui ont acheté des produits de ce fournisseur. Cela va constituer une base de données pour cet organisme, qui peut contacter les importateurs du même produit mal classifié jusqu'à trois ans. Dans la mesure où l'UE perçoit les fonds de l'OLAF, il y a un intérêt pour que cet argent arrive dans les recettes communautaires, au titre de droits antidumping ou autre mesure de lutte commerciale. L'enjeu financier est très important. Le travail d'un cabinet se centre donc sur le conseil et le contentieux, devant les administrations douanières et si besoin est devant les tribunaux. Concernant les décisions anticipées, elles sont très utiles au cabinet même si l'on peut déplorer un manque d'utilisation et un défaut d'information des importateurs.

Sur la réaction à adopter en cas de rencontre d'un obstacle dû à une règle d'origine non préférentielle, M. Asmana parle d'abord d'une application pour l'administration douanière, qui va engager la responsabilité de l'importateur. C'est en effet lui qui a un contrat commercial avec son fournisseur et c'est là qu'il doit être protégé, au moment de l'achat du produit. En cas de non-conformité, c'est l'exportateur ou le fabricant qui devra le dédommager, mais c'est à lui que la douane demandera des comptes pour la responsabilité de la déclaration d'importation établie. Le modérateur a rebondi sur cette remarque en ajoutant que dans la législation des contrats, des distinctions peuvent être faites contrairement à la législation douanière assez stricte sur le sujet. M. Pablo Muniz a repris la parole et adressé aux entreprises une remarque sur leur responsabilité de démontrer une diligence raisonnable en se dotant d'un système de conformité et de protection solide, et ce en n'hésitant pas à poser des questions à leurs fournisseurs. C'est une défense qui existe, en cas d'origine erronée malgré les précautions prises, et il faudra alors prouver une erreur d'autorité compétente.

RÉSUMÉS DES INTERVENTIONS DE LA 2^E JOURNÉE

SESSION 3 :

LA MISE À JOUR DES RÈGLES D'ORIGINE EN FONCTION DE LA DERNIÈRE VERSION DU SYSTÈME HARMONISÉ

La Modératrice de la première session du jour était Mme Mette Werdelin Azzam, ancienne Administratrice technique principale à l'OMD.

PRÉSENTATION PAR M. KOLJA MENDEL

La première intervention était celle de **M. Kolja Mendel, Directeur associé de Mendel Verlag**. Il a indiqué que la Chine a adopté deux grandes lois de modernisation qui l'ont fait bondir en avant. Depuis les trois dernières années, beaucoup de progrès ont été réalisés, parmi lesquels : déclaration d'origine électronique, promotion de ce système, délivrance électronique du certificat d'origine, mise en place d'une impression autonome du certificat. Depuis 2018 notamment, a eu lieu une forte promotion de ce mécanisme de dématérialisation de toutes les procédures liées au dédouanement. Les importateurs peuvent soumettre la preuve de l'origine électronique. Cette promotion a été prise en charge par le gouvernement chinois pour faire redescendre ensuite des instructions aux bureaux des douanes locaux et mener à bien des contrôles physiques matériels ciblés. Pour la douane, cela signifie moins de travail puisqu'il n'est plus nécessaire de vérifier les documents des produits un par un. L'information aide à contrôler environ 95 % des échanges en douane en mettant en place cette vérification intelligente. En 2020, un million de déclarations en douane ont été dématérialisées d'un bout à l'autre de la chaîne documentaire et ont donné lieu à des traitements préférentiels.

Le EODES (*Electronic Origin Data Exchange System*) a fait l'objet d'une promotion au sein de la douane chinoise depuis presque dix ans. Il a été établi avec 11 partenaires dans le cadre de 12 ALE qui couvrent la moitié de nos importations, donc les deux douanes ont maintenant la possibilité d'échanger des données de façon électronique avec d'autres pays. Par exemple, une référence peut être croisée avec les données déjà reçues concernant une vente au moment de la déclaration à l'importation, et recevoir les documents en temps réel. La douane chinoise ne fera donc qu'une vérification a posteriori pour confirmer l'origine et accorder ou non la préférence, sans plus se préoccuper de la validité et véracité des certificats. ◆

PRÉSENTATION PAR M. RAFAEL CORNEJO

Le deuxième orateur, **M. Rafael Cornejo, Directeur d'Origen Digital**, a, d'après les mots d'introduction du modérateur, « presque inventé les règles d'origine » et développé des logiciels d'interprétation de ces dernières. Il a donc fait une intervention sur la question : « Comment actualiser les règles d'origine d'une version du SH à une autre ? »

Pour situer le contexte, l'orateur a explicité l'étendue du problème. En effet, la révision du SH a été régulière et le nombre de versions antérieures augmente, entraînant autant de mises à jour des ALE.

En réaction à cela, l'orateur a présenté certaines solutions partielles ou incorrectes telles que :

- appliquer le texte de la règle existante au nouveau code SH du produit ;
- considérer que c'est uniquement un problème pour les douanes alors que c'en est un pour les producteurs, qui représentent la partie émergée de l'iceberg ;
- supposer que les producteurs/exportateurs sont en mesure d'effectuer les concordances du SH ;
- supposer que les annexes aux règles d'origine sont correctement mises à jour et publiées.

Il y a un triple impact suite à une mise à jour du SH, qui induit des conséquences significatives pour l'interprétation des règles d'origine :

- *Pour fixer le classement de la marchandise.* En effet, trouver le code SH du produit peut s'avérer trompeur suite à la mise à jour. La concordance entre le système en vigueur et le système utilisé par l'accord et par le douanier est donc indispensable.
- *Pour déterminer le classement tarifaire dans la nouvelle version du SH* et classer les différents intrants visés par ces changements. Cela peut impliquer des équivalences multiples. Une sous-position peut se diviser en plusieurs : plusieurs anciennes peuvent fusionner, ou encore des positions peuvent changer totalement ou partiellement.
- *Pour déterminer quelle position adoptent les régimes d'exception* en réaction à ces révisions qui influent sur leur classement et contenu.

Ainsi, Origen Digital a mené une étude pour déterminer le nombre de sous-positions qui change à chaque révision du SH pour arriver à un changement de 294 sous-positions entre le SH 2012 et 2017, entraînant 1047 incidences dans les lignes tarifaires.

origen.digital

Étendue du problème

Accord	Révision du SH	Versions antérieures <small>(une à ajouter en janv. 2022)</small>	Quantité de règles avec changement
CARICOM	1996	4	56 %
Colombie-Mercosur	1996	4	69 %
PTPGP	2012	1	99 %
ACEUM	2012	1	97 %
Équateur-Mercosur	1996	4	91 %
UE-Chili	2007	2	57 %
Mercosur-Chili	1996	4	56 %
Cumul pan-euro	1996	4	58 %
Pérou-Chine	2007	2	98 %
Pérou-Mercosur	1996	4	71 %
RCEP	2012	1	99 %

En prenant par exemple le critère de la valeur maximale en pourcentage de matière non originaire, on constate que dans la situation initiale avant révision, les matières incluses dans le changement tarifaire sont interdites. Tandis qu'avec une nouvelle version du SH certaines sont conservées, d'autres sont interdites, et de nouvelles matières sont autorisées. Cette confusion a de lourdes conséquences dans la pratique, d'autant plus en considérant le nombre d'acteurs concernés.

L'outil développé par Origen Digital permet également de constater les différences d'incidence des versions successives selon que les changements s'effectuent sur des sous-positions, positions, ou chapitres. ◆

PRÉSENTATION PAR MME KOFFI AISSATA YAMEOGO

La troisième et dernière oratrice de ce panel d'experts a présenté, pour sa part, la situation vue sous l'angle de la douane, par **Mme Koffi Aissata Yameogo de la Commission de la CEDEAO**.

Elle a commencé par poser pour base le fait que la nomenclature SH est LE document de référence de la douane, un « document qui permet de se parler entre douaniers malgré le barrage de la langue : un code. » Elle a ensuite argué que n'importe quel amendement le concernant se répercute très directement sur l'identification même du produit. La vérification du caractère originaire étant fortement liée à la classification SH, le moindre amendement induit un risque qui s'avère bien souvent une difficulté pour identifier une marchandise.

Lorsqu'il y a un amendement, il faut donc s'assurer que la version en vigueur soit bien celle qu'ait utilisée l'administration douanière. Lorsqu'un amendement reclasse ou envoie dans une position résiduelle le moindre produit, ses échanges sont rendus complexes. Aussi, pour la douane appliquant les règles d'origine à l'importation comme à l'exportation, si le système intégré n'est pas à jour, l'exportateur portera la charge des coûts non prévus dus à l'incohérence liée à la (non) mise à jour du système.

Mme Koffi Aissata Yameogo a rappelé que les douaniers sont les gardiens de ce système et doivent en avoir un à jour et en vigueur pour permettre l'identification de la règle qui s'applique.

Sous le système de la CEDEAO, les règles d'origine utilisées sont de type général. Pour reconnaître l'origine communautaire en Afrique de l'Ouest, il existe une procédure en amont, ce qui permet à la Commission d'avoir une base de données de tous les produits qui ont été reconnus originaires de l'Afrique de l'Ouest depuis 1988. Dans ces circonstances, il est donc aisé de reprendre cette base de données, la retravailler, et mettre à jour les versions du SH 2017 pour aller vers la version 2022.

Cette mise à jour sera ensuite envoyée aux 15 États membres, laissant la charge aux administrations douanières de s'en emparer et de l'intégrer dans leur système.

Par ailleurs, les États membres sont aussi parties à l'Accord portant création de la ZLECAf, où sont appliquées des règles d'origine de type spécifique. Il faudra à nouveau rencontrer le secrétariat de la ZLECAf ou/et de l'Union africaine (UA), puisqu'il s'agit de la méthode de négociation sur laquelle les États se sont mis d'accord, pour discuter et négocier de potentielles nouvelles règles, des éléments nouveaux.

Un exemple concret est donné par l'oratrice : les insectes correspondent à une sous-position en eux-mêmes, mais de nouveaux éléments ont été créés dans la version 2022, ce qui implique un changement de position tarifaire et exigera par conséquent une discussion avec l'UA pour savoir quelle règle d'origine garder ou adapter.

Mme Koffi Aissata Yameogo a conclu sur la volonté de la CEDEAO de suivre le mouvement en veillant à ne pas frustrer les exportateurs ni ralentir les échanges au niveau international.

La Modératrice a repris la parole pour remercier les participants et mettre en exergue le rôle du douanier dans le processus, qui se doit de bien connaître le SH, les règles d'origine, et d'avoir le bon réflexe pour détecter un problème. L'opérateur doit bien faire cet exercice de conversion pour s'assurer que les marchandises respectent les règles, mais le douanier contrôle que tout est en ordre. Elle a ensuite ouvert une session de questions-réponses. ◆

QUESTIONS / RÉPONSES

“ La première question portait sur la problématique de mise en conformité des certificats d'origine qui ont été établis dans une autre version du SH en attendant cette mise à jour effective au 1er janvier 2022. M. Mendel a répondu que personne ne sera prêt pour le SH 2022 comme personne ne l'a été pour les versions précédentes. Les douanes auront évidemment un rôle important dans le processus puisqu'elles mettent en œuvre cet outil de politique commerciale.

La Modératrice a adressé ensuite la même question à M. Cornejo qui a entamé sa réponse par une observation. Pour la plupart des pays d'Amérique latine, les accords sont confiés à des commissions administratives, ce qui met la responsabilité sur les gouvernements. Pourtant, l'expérience semble montrer que ce sont les producteurs ou les organisateurs des mécanismes de certification qui sont à la manœuvre. C'est pourquoi il faut reconsidérer la mise en conformité des certificats après une révision du SH comme ne relevant pas que d'une clause dans l'accord, mais revêtant un aspect systémique pour la vie de l'accord. En Amérique latine par exemple, les accords exigent que la version SH utilisée soit la dernière en vigueur.

“ La Modératrice, pour clore cette première session, a adressé la question des défis lors des migrations au sein du système SH rencontrés par la CEDEAO. Mme Koffi a pris l'exemple des carreaux auparavant classés sous une position dont le tarif spécifique était calculé sur la base de ses dimensions. Ce tarif spécifique se basant désormais sur un autre critère, il faut donc revenir vers les entreprises qui produisent ces marchandises et leur demander davantage d'informations pour le coefficient au lieu de la simple et connue dimension des carreaux. Compte tenu de l'image parfois peu flatteuse de la douane, il est délicat de devoir expliquer au secteur privé que cette démarche est en fait dans leur intérêt puisqu'il s'agit de lui appliquer ou non des préférences tarifaires. La discussion est cependant possible avec certaines entreprises et même avec les douaniers au sein de la zone. À chaque fois, la commission de la CEDEAO doit intervenir elle-même pour régler les différends concernant l'exportation d'un produit sous une version antérieure et enfin permettre à la douane d'attribuer ou non le traitement préférentiel suffisamment sûrement pour que l'audit ultérieur ne se révèle pas erroné. Il s'agit effectivement d'un défi.

SESSION 4 :

CONVENTION DE KYOTO RÉVISÉE ET AUTRES OUTILS DE L'OMD EN MATIÈRE D'ORIGINE

Cette deuxième session du jour avait pour Modérateur M. Goro Suzuki, Attaché technique à la Sous-Direction de l'origine de l'OMD. Il a introduit la discussion par une situation de la CKR et plus particulièrement sur son Annexe spécifique K, seul accord international traitant des procédures d'origine. Cependant, il s'agit d'un instrument assez ancien (entrée en vigueur en 2007) et n'ayant jamais été changé, il a donc indiqué qu'il était temps de moderniser l'Annexe. L'examen approfondi a donc été lancé à partir de 2018 dans l'objectif de garantir son utilité pour les procédures tout en reflétant l'évolution rapide du commerce international et des progrès technologiques. Le calendrier est prévu de courir jusqu'en janvier 2023 au minimum. Cette proposition est actuellement discutée au Comité de gestion de la CKR pour de potentielles modifications.

PRÉSENTATION PAR M. ROMAN BRUEHWILER

C'est sur la présentation de M. Roman Bruehwiler de l'Administration fédérale des douanes de la Suisse que s'est ouverte cette session afin de faire un premier point sur l'examen de la CKR (la Convention de Kyoto révisée).

Adoptant une perspective historique, il a expliqué que les réunions du groupe de travail avaient amorcé l'examen complet de la convention en 2018 pour donner lieu à plusieurs propositions de modernisation. L'UE ayant présenté un document intégrant certains amendements et une refonte spécifique de l'Annexe K, une forte adhésion du groupe a permis de finalement fusionner toutes les propositions. Un atelier a permis d'amorcer les discussions communes en février 2020, en marge de la réunion du Comité de travail sur les règles d'origine. S'en est suivi une session consultative avec les parties contractantes à l'Annexe spécifique K en juillet 2020, puis une autre avec des représentants du secteur privé pour enfin aboutir à la présentation de la proposition conjointe finalisée au Comité de gestion de la CKR (lors de sa 23e réunion en décembre 2020).

Il aurait été trop dense de passer en revue l'entièreté de la proposition faite par les sponsors. Toutefois, quelques idées clés ont été présentées :

- Établir une distinction claire, tant dans la structure que dans le contenu de l'Annexe spécifique K, entre l'origine non préférentielle et l'origine préférentielle, alignée sur celle établie dans l'Accord de l'OMC sur les règles d'origine (ARO), ce qui implique une refonte complète de l'Annexe (et pas seulement des modifications).

- Utiliser la nouvelle Annexe spécifique K comme une « boîte à outils », s'appuyant sur le Recueil de l'OMD sur l'origine de 2017 et sur d'autres publications spécialisées et recherches pertinentes, pour fournir aux Parties contractantes à la CKR (et aux autres Membres de l'OMD) des concepts clairs leur permettant d'établir leurs règles et procédures d'origine dans un « langage commun » et avec une signification commune, les rendant ainsi plus facilement compréhensibles et applicables par les autorités douanières, les autres autorités compétentes et les parties prenantes.

- Identifier et adopter dans l'Annexe spécifique K certaines « approches communes » sur des éléments de fond communément utilisés dans les accords commerciaux préférentiels et/ou lorsqu'il existe une convergence sur les bonnes pratiques. Pour le reste, limiter le niveau d'ambition à des « pratiques recommandées » éventuelles. Veuillez noter, pour plus de clarté, qu'il n'est pas prévu que cela inclut l'harmonisation des règles spécifiques.

- Considérer des approches communes des procédures liées à l'origine préférentielle, réconcilier différentes traditions et pratiques durables héritées du passé, garder le meilleur de chaque système de procédure.

- Rédiger des directives pour l'Annexe spécifique K en tenant compte des Notes de l'Annexe D1 de la Convention de Kyoto de 1974 ainsi que des directives techniques élaborées et incluses dans le Recueil de l'OMD sur l'origine. ◆

PRÉSENTATION PAR MME RIKA TOKAI

La deuxième oratrice de cette session a donné un aperçu efficace du système d'autocertification instauré au Japon. **Mme Rika Tokai, Directrice adjointe de la division politique tarifaire et aspects juridiques du Bureau douanier et tarifaire du ministère des Finances du Japon**, est en charge des négociations commerciales relatives aux règles d'origine ainsi que de la formulation des politiques et de la supervision des activités relatives à l'origine au sein des douanes japonaises.

Représentant le Bureau des douanes et des tarifs, elle a commencé par donner une vue d'ensemble de deux types de systèmes de certification :

- Une certification impliquant l'autorité compétente avec d'abord l'émission d'un certificat d'origine par une autorité compétente à la demande de l'exportateur ou du fabricant, un format déclaration de l'exportateur et du fabricant, puis l'examen du statut d'origine sur la base des documents présentés par l'exportateur ou le producteur avant envoi, et enfin la présentation du certificat aux services douaniers du pays importateur lors de la déclaration d'importation. Cette complexité explique en partie le recours à la seconde méthode de certification.

- L'exportateur, le producteur ou l'importateur peut faire une déclaration d'origine. L'importateur présente une déclaration d'origine au moment de la déclaration d'importation, dans le cas du Japon, et demande un traitement tarifaire préférentiel. Les opérateurs peuvent de plus en plus choisir l'option en matière de certification et ce système a été élaboré selon les spécificités des besoins des opérateurs. Ces procédures de spécification sont normalement déterminées par les autorités compétentes, mais les besoins varient d'un pays à l'autre d'où l'intérêt d'une garantie de flexibilité. C'est pourquoi la possibilité d'offrir ce mécanisme aux opérateurs privés est incluse dans la proposition conjointe de révision de l'Annexe spécifique K.

Cela induit de nombreux avantages, tant pour les entreprises que pour la douane du pays importateur ou exportateur. Par ailleurs, les accords interrégionaux conclus récemment semblent favoriser d'une part l'autocertification de l'origine, en particulier le système de certification entièrement fondé sur l'exportateur et le système de certification fondé sur l'importateur, et d'autre part une intervention moindre ou nulle de l'autorité compétente du pays exportateur. Les accords entre pays d'Afrique et les accords entre pays d'Asie semblent favoriser la certification de l'origine par les autorités compétentes.

Cela permettrait également d'améliorer l'efficacité des opérations douanières en adoptant une gestion plus axée sur le risque.

Enfin, l'ouverture du Japon à cette nouvelle méthode s'est faite de manière récente mais téméraire face à son succès :

- L'APE Japon-Australie propose l'autocertification introduite avec le certificat d'origine délivré par l'autorité compétente.

- Le CPTPP propose l'autocertification par l'importateur, l'exportateur ou le producteur.

- L'APE Japon-UE propose l'autocertification par l'importateur, l'exportateur ou le producteur.

- L'Accord commercial Japon-États-Unis propose l'autocertification par l'importateur.

- L'APE Japon-Royaume-Uni propose l'autocertification par l'importateur, l'exportateur ou le producteur.

Pour finir, Mme Rika Tokai a précisé que le Japon a pris la question de la décision anticipée très au sérieux et l'utilise notamment pour garantir l'autocertification par l'importateur plutôt que par l'exportateur, puisque c'est celui qui assume la responsabilité pour l'importation. Il a un intérêt supplémentaire à voir ses préférences appliquées au moment de l'importation et récupérer ses marchandises.

Elle a terminé sur l'approbation des outils mis à disposition par l'OMD et la démarche de révision de l'Annexe spécifique K de la CKR qui est l'occasion d'enrichir ce corpus d'outils de bonnes expériences. ◆

PRÉSENTATION PAR M. KIT HICKEY

Le troisième orateur était **M. Kit Hickey du groupe Fonterra**, qui exporte et importe des marchandises en utilisant des accords commerciaux depuis le milieu des années 1980. Pour l'heure, le groupe échange dans le cadre d'environ une vingtaine d'accords en Asie, Pacifique, Europe et Moyen-Orient principalement. L'usage est donc surtout des règles d'origine préférentielles, même si le fondement a bien changé. Là où par le passé les règles se basaient notamment sur la valeur de la marchandise, elles sont aujourd'hui principalement basées sur le changement de classification tarifaire.

Les compétences évoluent pour s'adapter malgré le manque de cohérence dans les procédures opérationnelles. Selon lui, à la source de ces troubles, les étapes de préparation de négociation et de mise en œuvre des accords commerciaux présentent les imperfections suivantes :

- Divergence linguistique des libellés qui sont susceptibles d'être traduits de différentes manières ;
- Divergence de conception entre l'auteur de la règle et l'interprète après son implémentation dans la réglementation douanière locale, qui se concentre sur la compréhensibilité des mots qu'il a à utiliser.

Par exemple, le langage peut être discrétionnaire ou obligatoire (« devrait » ou « doit ») ce qui a un impact important sur la faisabilité d'un appel d'offres. Si l'évaluation est erronée, les recours et autres résultats inutiles qui s'ensuivent ne profitent à personne. Le problème vient pourtant seulement des mots : on utilise pour un même concept plusieurs manières différentes d'y faire référence.

Cela laisse la porte ouverte à beaucoup d'interprétations différentes, dans un sens commercial ou administratif. Or, les opérateurs ont besoin de certitudes pour mener leurs affaires en toute confiance. La révision de la CKR ainsi que l'idée de la boîte à outils sont autant de bonnes initiatives pour donner des directives claires et cohérentes et harmoniser le processus d'un bout à l'autre. Il faut donc que ces outils restent souples pour ajouter de nouveaux termes, libellés, modifier des propositions existantes pour refléter la réalité du terrain. Cette dernière a en effet beaucoup changé, puisque les intrants viennent désormais d'origines multiples. Les pays tiers sont le lieu de fabrication commun, d'autres encore le lieu de siège social, dans une transaction impliquant un processus de vérification des risques, une technologie de l'information et une numérisation des procédures. Ces changements se sont produits au fil du temps, mais de plus en plus vite : preuve en est faite par le progrès de l'impression en 3D. Les douanes ne peuvent pas attendre vingt ans et deux cycles de négociation supplémentaires pour que les directives rattrapent les pratiques en cours. ◆

PRÉSENTATION PAR M. HERVÉ GODIN

Enfin, le quatrième et dernier orateur de cette session était M. Hervé Godin de la Commission européenne pour présenter le point de vue d'une administration membre sur la CKR et autres outils de l'OMD en matière d'origine.

Dans la démarche de rédaction d'une proposition pour la révision de l'Annexe spécifique K de la CKR, l'hypothèse de la refonte partielle ne paraît pas envisageable au groupe de coauteurs, puisque le texte est complètement daté et incomplet, ne faisant même pas la différence entre règles d'origine préférentielles ou non.

Évidemment, les règles d'origine préférentielles et leurs procédures font l'objet d'orientation de politique commerciale et d'accès au marché, entravant les approches communes avec le secteur privé.

Cependant, l'UE a bien compris que l'harmonisation au niveau mondial des règles d'origine non préférentielles est impossible, le travail existant dans le cadre de l'Accord sur les règles d'origine de l'OMC étant suspendu.

Mais alors, sans harmonisation, que faire ? Quel ajout peut-on faire lors de cette révision de l'Annexe spécifique K ? L'orateur rappelle que dans les remarques de clôture de la première édition de cette Conférence à Addis-Abeba en 2017, Monsieur le Secrétaire général avait mentionné une proposition visant à mettre au moins à disposition une boîte à outils via cette révision, fournissant aux décideurs et aux négociateurs l'explication et la définition de concepts en commun.

Tous les concepts qui touchent à l'origine préférentielle et ses règles doivent être remis en termes et notions mis à jour, clairs, et dans un « langage courant », et avec une signification commune, afin que les décideurs et les négociateurs connaissent tous les aspects liés à l'origine préférentielle qui doivent être compris : les critères d'origine, les exigences territoriales, le cumul, les procédures et la vérification, mais également les exigences pour l'importateur et l'exportateur, les preuves de l'origine, y compris l'autocertification par l'exportateur ou l'importateur. Cela serait une sorte de modèle ouvert auquel on pourrait ajouter régulièrement de nouveaux libellés et précisions et offrir quelques textes types, comme premières ébauches pour dispositions à négocier, en appendice ou directive sur l'Annexe spécifique K par exemple. ◆

QUESTIONS / RÉPONSES

“ Comme de tradition, la session a donné la parole aux auditeurs pour quelques questions. Celles-ci ont porté sur :

Les tendances et points essentiels qui doivent être abordés aux yeux de la Suisse dans cette Annexe K. La réponse était qu'il ne s'agit pas de simples amendements, mais d'une véritable refonte. En Suisse, toutes les marchandises doivent passer par d'autres pays, donc ces dispositions sont très importantes, l'entièreté des règles d'origine devant être mises au clair.

“ Le système de certification au Japon : la question de la fraude par une certification de tiers partie ne semble pas réellement poser problème. Mme Rika Tokai expliquait qu'il y a une gestion des risques à assumer dans les deux systèmes, et que les opérateurs veillent dans tous les cas au statut originaire de leurs marchandises. Des comparaisons avec les systèmes de certification du pays partenaire sont effectuées pour procéder à des vérifications. La douane japonaise apporte également un soutien auprès de ses opérateurs pour que ces derniers puissent se saisir des règles d'origine et qu'ils comprennent leur fonctionnement lorsqu'ils rempliront leur autocertification électronique.

SESSION 5 :

DÉCISION MINISTÉRIELLE DE NAIROBI SUR LES RÈGLES D'ORIGINE PRÉFÉRENTIELLES POUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS (PMA)

Après une pause, M. Demba Seck, Administrateur technique de la Sous-Direction de l'origine à l'OMD, a pris la parole en tant que Modérateur sur cette cinquième et dernière session du jour au sujet de la Décision ministérielle de Nairobi sur les règles d'origine préférentielles pour les pays les moins avancés (PMA).

Cette session permettra d'analyser les difficultés, les progrès réalisés et les mesures à venir en relation avec la mise en œuvre de la Décision de l'OMC relative aux règles d'origine préférentielles pour les PMA, notamment les aspects techniques, les prescriptions en termes de procédures et les obligations des pays donneurs de préférences.

PRÉSENTATION PAR M. DARLAN F. MARTI

M. Darlan F. Marti, Spécialiste des politiques relatives au commerce au sein de la Division de l'accès aux marchés de l'Organisation mondiale du commerce de l'OMC, a ouvert le bal pour faire un point sur la mise en œuvre de la Décision de l'OMC quant aux règles d'origine préférentielles pour les PMA.

Il a commencé par un rapide background de l'OMC, rappelant que tous les pays développés (Australie, Canada, UE, Japon, États-Unis, etc.) et bon nombre de pays au marché en développement (Chine, Inde, Thaïlande, Turquie) accordent des traitements préférentiels de ce type aux PMA dans le cadre de stratégies visant à promouvoir le commerce et encourager la croissance économique et la création d'emplois dans les pays pauvres. Ainsi, 22 États membres de l'OMC bénéficient de ces schémas de référence qui couvrent l'ensemble ou une majorité de position tarifaire.

Un engagement avait été pris en 2005 à Hong Kong sur la transparence des règles d'origine préférentielles. Deux Décisions ministérielles de l'OMC sont sorties depuis :

- La Décision ministérielle de Bali en 2013 consistait en des directives sur la manière de garantir l'objectivité et la reconnaissance du fait que les PMA ont une capacité de production limitée pour répondre à des règles plus exigeantes.

- La Décision ministérielle de Nairobi en 2015 contenait, quant à elle, des dispositions et directives détaillées concernant l'élaboration des critères d'origine et des exigences documentaires

Renforcement du rôle du CRO de l'OMC pour l'examen des pratiques actuelles et de l'utilisation des préférences ainsi que pour le contrôle de la mise en œuvre des décisions.

Il remarque dans tous les cas l'évidente augmentation de possibilité de cumul et de la nécessité d'encourager les membres à donner plus d'options dans ces critères d'origine, comme le critère du changement de position tarifaire par exemple. La notion qui sous-tend ce genre de disposition est la nécessaire adaptabilité des règles à la capacité de production des PMA qui ont une base industrielle assez limitée.

Une différence doit être faite entre ces schémas de préférence établis dans le cadre de l'OMC, et les Accords de libre-échange. Dans ce premier cas, les exigences sont des préférences unilatérales octroyées par les Membres, et non pas négociées. Elles peuvent avoir des demandes en matière de transport direct, ou des exigences documentaires en matière de certification et/ou autocertification des procédures douanières, et procédures simplifiées pour des envois de faible valeur par exemple.

Face à ce méli-mélo, le Comité de l'OMC sur les règles d'origine procède à un travail technique pour mieux comprendre les problématiques actuelles par rapport à la dernière Décision ministérielle et identifie les meilleures pratiques pour encourager les membres à réformer leur système et s'adapter à celles-ci. Ce travail repose sur trois piliers :

- La transparence : notification détaillée des règles d'origine et examen des exigences en vigueur pour favoriser une meilleure compréhension. La méthode adoptée est la suivante : comparaison des règles sur la valeur ajoutée, le calcul de la valeur, les changements de classement tarifaire, les exigences liées au transport direct, les différentes possibilités qui existent sur le plan technique, puis la reconnaissance de certains qui facilitent plus le commerce que d'autre, et leur relevé.

- La disposition de fond : règle d'origine préférentielle (simple changement de position ou de sous-position, valeur maximale de matière non originaire) et objectif (exemple : extension du cumul).

- L'impact des règles d'origine sur l'utilisation : le Comité doit explorer les liens entre les règles d'origine et leur utilisation pour recenser les bonnes pratiques (calcul du taux d'utilisation).

L'OMC a mis en œuvre un outil très intéressant pour l'intégration d'informations sur les exigences en matière de position tarifaire qui est le Facilitateur sur les règles d'origine (<https://findrulesoforigin.org/fr/>).

Malgré cela, l'orateur a tout de même mentionné la conclusion donnée par beaucoup de PMA d'ALE avec certains pays donneurs de préférences unilatérales comme les pays de l'UE, le Japon, ou la Nouvelle-Zélande, ce qui complique les flux commerciaux dans l'idée d'une attribution d'une préférence. Les taux de sous-utilisation sont très variés. Par exemple, 82 % du total des exportations agricoles ne bénéficient pas de préférences tarifaires bien qu'elles y soient éligibles dans le cadre d'au moins un régime préférentiel. Assujettis à la règle de « l'entièrement obtenu », cela ne devrait pas poser de problème d'application et pourtant, comme d'autres produits minéraux, métaux, l'application de la règle d'origine s'avère plus ardue qu'il n'y paraît.

Pour les PMA enclavés, il existe une difficulté à bénéficier des préférences dont le critère exige un transport direct. Il faut donc appréhender les obstacles de manière plus concrète. Heureusement, des évolutions récentes voient le jour au Canada, qui simplifie certaines règles pour les textiles et vêtements par exemple, ou encore en Chine où le cumul bilatéral ainsi que d'autres options de cumul ont été introduit avec les partenaires des ACR, ainsi que certaines flexibilités pour les envois de faible valeur. ◆

Le deuxième orateur de cette ultime session était M. Stefano Inama, **Chef de l'assistance technique, du commerce et des douanes au sein de la division des pays africains les moins avancés de la Conférence des Nations unies**, à Genève, en Suisse. Il présentait un point sur la mise en œuvre de la Décision de Nairobi de l'OMC vue sous l'angle des organisations intergouvernementales.

Il a commencé par rappeler l'absence d'un texte international contraignant traitant de toutes les règles d'origine. Qu'il s'agisse des Décisions ministérielles de Bali ou de Nairobi, on constate que le fruit des débats est un compromis de deux pôles :

- Un groupe d'États qui voulaient obtenir un texte obligeant les pays octroyant la préférence à modifier les règles d'origine (il s'agit des PMA).

- Un groupe de pays octroyant des préférences qui, eux, ont essayé au contraire de diluer le texte puisque les préférences unilatérales n'étaient, de par cette caractéristique, pas négociables. La Décision utilise finalement le verbe « shall ».

Le dialogue étant bloqué, il a fallu attendre un an et demi pour s'entendre sur un modèle de notification. Dès 2016, tout était prévu pour ouvrir la voie à la Décision de Nairobi. Mais celle-ci a simplement été l'occasion de renouveler le caractère non-négociable des préférences unilatérales.

Suite à cet échec des Décisions ministérielles, la volonté est apparue d'engager des débats techniques afin d'apporter des preuves au Comité des règles d'origine (CRP) pour faire comprendre aux pays octroyant des préférences que leurs règles n'étaient pas aussi bonnes qu'ils le pensaient et posaient même certains problèmes de mise en œuvre. Un processus a donc été enclenché afin d'examiner différents aspects de la Décision de Nairobi : plusieurs documents fouillés ont été préparés par les PMA et présentés aux membres du CRP, notamment une synthèse des cinq dernières années, mais aussi une prospective démontrant 8 précédents dépôts de documents, de présentation, ou analytiques, sans réponse concrète et uniquement verbale de la Suisse ou de la Chine par exemple, qui ne donnent aucune suite aux griefs formulés.

Le Professeur Inama a conclu sur la nécessité du Consulat des Nations-Unies de se mobiliser pour améliorer les règles d'origine. Les PMA ne doivent pas être seuls à essayer de faire entendre ce point puisqu'il s'agit d'une issue de la Décision de Hong Kong en 2005 et qu'il fait également partie des Objectifs de développement durable (ODD), à l'objectif 17.12.

Dernièrement, les PMA rappellent qu'il faut relancer le débat au Comité des règles d'origine de l'OMC et qu'il convient de lui donner un nouveau mandat, pour qu'il y ait un effort collectif avec un nouveau programme de travail, un calendrier, et des échanges, invitant les pays octroyant des préférences à une participation. La révision peut être l'occasion d'introduire de nouvelles dispositions réglementaires quant à l'envoi direct. Cela s'avérera bénéfique pour la communauté et le cadre multilatéral, et aura une retombée positive pour le système commercial mondial. ◆

PRÉSENTATION PAR M. DONALD TINDAMANYIRE

Le troisième et dernier orateur de la journée, M. Donald Tindamanyire, abordait le point de vue de la douane pour la Communauté de l'Afrique de l'Est. Ce regroupement d'États a fondé son union douanière en 2005, pour aboutir à un marché commun cinq ans plus tard, avant d'entériner leur union monétaire en 2013. La convergence des politiques est également en marche avec l'adoption de la Confédération politique en guise de phase de transition vers la Fédération politique de l'Afrique de l'Est.

C'est le Protocole sur l'UD, comportant neuf annexes, qui réglemente le système harmonisé (Annexe I), les règles d'origine (Annexe III), ou encore les mesures de sauvegarde (Annexe VI).

C'est donc l'Annexe III qui attire notre attention. Elle se compose de trente articles traitant de l'entière obtention dans un État partenaire (article 5), du processus ne conférant pas l'origine (Règle 7), du transport direct (Règle 16), de l'exportateur agréé (Règle 20) ou encore de la validité de la preuve d'origine (Règle 21).

S'ensuivent la liste de six annexes comportant notamment la liste des produits et opérations d'ouvroir ou de transformation qui confèrent le caractère originaire, les certificats d'origine, les déclarations des producteurs ou fournisseurs et les déclarations d'origine par exemple.

Plusieurs difficultés de mise en œuvre sont rencontrées :

- Respect délicat du seuil élevé de 50 % par exemple des matières intrants originaires, surtout lorsqu'il y a des exclusions ou restrictions, ou encore lorsque plusieurs critères sont combinés pour le même produit.

- Non-conformité des autorités émettrices : les pays octroyant des préférences ont vérifié l'origine des marchandises, et doivent donc prendre contact sur place, dans le pays d'envoi, afin de s'assurer que toutes les règles ont bien été respectées, y compris pour obtenir un certificat de non-manipulation, qui représente une difficulté supplémentaire pour les économies enclavées et insulaires. Or il y a une absence d'uniformité des autorités de délivrance compétentes. Dans certains États membres, l'autorité de délivrance compétente est la douane, tandis que dans d'autres, il s'agit de la Chambre de Commerce, d'organismes de promotion des exportations, etc. Cela engendre des délais dans les cas où une demande est formulée par le pays octroyant des préférences concernant le statut originaire des marchandises.

- Connaissance inadéquate de la part des opérateurs économiques, c'est-à-dire les exportateurs et producteurs, des préférences existantes découlant de la décision de l'OMC. Multiples règles mises en place par les PMA qui, dans certains cas, influent sur la conformité des opérateurs économiques et des autorités de délivrance compétentes.

- Non-conformité de certains exportateurs, rendant risquée la mise en place d'une autocertification dans le but de simplifier les régimes douaniers. Mais les douanes dans certains PMA estiment que cela pose problème en raison du faible niveau de conformité de ces opérateurs économiques et de la difficulté pour obtenir une preuve de l'origine. En effet, dans certains pays partenaires, les autorités compétentes appliquent un mode de centralisation et n'ont pas de bureaux dans tout le pays. Donc, pour s'inscrire en tant qu'exportateur et obtenir un certificat, il faut se déplacer – parfois le trajet est très long. La plupart des entreprises dans les PMA dépendent d'intrants importés de pays tiers afin de fabriquer un produit fini – difficile d'atteindre le seuil requis en matière d'intrants locaux quand il y a peu de ressources à l'échelon local, sans compter le niveau de compétence comptable nécessaire et pas toujours présent dans ces petites entreprises lorsqu'il s'agit de calculer la valeur ajoutée avec les seuils des matières originaires des intrants.

Enfin, le pourcentage de valeur des matières non originaires est aussi touché par la variation des taux de change pour les produits finis fabriqués à partir des matières importées : lorsque la devise locale prend de la valeur, le pourcentage de la valeur ajoutée diminue et vice versa !

Aussi l'orateur suggère-t-il :

- que les PMA prennent des mesures pour renforcer les capacités, dans le privé comme le public ;

- que la possibilité de l'harmonisation soit sérieusement envisagée : des douanes aux règles d'origine en passant par les certifications ;

- que les préférences commerciales unilatérales soient alignées sur la décision de l'OMC ;

- que soit également examinée la possibilité d'introduire un Système électronique de ciblage et de suivi du fret (ECTS) afin de garantir la non-manipulation des marchandises ; et en ce qui concerne les garanties, l'hypothèse d'une garantie régionale douanière de transit (RCTG) ;

- que soit réaffirmé le principe selon lequel les entreprises sont autorisées à s'approvisionner auprès du fournisseur le plus compétitif au lieu de recourir aux incitations accordées par le biais du cumul.

Pour conclure, l'orateur a signalé que la CAE est l'une des bénéficiaires du projet SH en Afrique, ce qui a été très utile pour transposer les règles d'origine en version 2022 du SH, et a aidé à traduire le SH en français. Grâce au soutien de l'OMD, la modernisation des règles a été possible ainsi qu'un pont bâti vers le secteur privé via des consultations et, lors de la période pré-pandémie, la sensibilisation d'agences frontalières et des membres par rapport au guide de l'OMD pour faciliter le dédouanement des fournitures médicales. ◆

QUESTIONS / RÉPONSES

“

Cette deuxième journée de Conférence s'est conclue sur un très rapide échange contraint par le temps. Ce fut l'occasion, pour M. Darlan Marti, de rappeler la combinaison essentielle des trois piliers :

- travailler en parallèle, savoir qui fait quoi pour faire une comparaison et encourager les pays à disposer de pratiques plus alignées et équivalentes (transparence) ;

- étudier les pratiques plus dans le détail au niveau des règles de fond, ne pas se contenter de constater les différences, mais bien évaluer leur impact sur l'utilisation des préférences unilatérales accordées aux PMA ;

“

- suivre les statistiques commerciales, approfondir dans le détail pour les analyses de commerce préférentiel. Pour cela, il faudrait d'ailleurs que l'OMC puisse recueillir des données au niveau de la transaction pour mieux comprendre comment certaines entreprises ou envois utilisent ou non les préférences.

RÉSUMÉS DES INTERVENTIONS DE LA 3^E JOURNÉE

SESSION 6 :

ADMINISTRATION DES RÈGLES D'ORIGINE

Ce troisième et dernier jour s'est entamé sur la sixième session, autour de l'administration des règles d'origine, principalement consacrée au programme de travail de l'OMD pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers. Elle a également été l'occasion d'évoquer les bonnes pratiques nationales en matière de mise en œuvre des règles d'origine et du cumul dans un ALE.

Le Modérateur de cette session, M. Robert S. Smith, Global Trade Connect Leader d'EY, a d'abord dit quelques mots introductifs afin d'accueillir la première oratrice du jour.

PRÉSENTATION PAR MME NAN DING

Mme Nan Ding, de l'Administration générale des douanes de la République populaire de Chine a abordé les approches novatrices de l'administration des règles d'origine.

Elle commence par expliciter le rôle de la douane chinoise dans la gestion des règles d'origine : la nouvelle douane se chargeait auparavant de la procédure, de la certification de l'origine aux demandes de traitement préférentiel en passant par la vérification de l'origine mais aussi la conformité de l'entreprise.

Aujourd'hui, la tâche de certification de l'origine est modernisée par 4 étapes :

- Déclaration d'origine électronique : déclaration sans support papier par la création d'un portail unique pour accepter les déclarations et la soumission de documents sur l'origine en ligne (qui fonctionne comme une plateforme banque de données) :
- EODES (Système d'échange électronique de données sur l'origine) qui permet l'examen intelligent par sa vocation de système de prévention et de gestion des risques pour permettre

une intervention minimale des agents des douanes (inspections d'images, mégadonnées, intelligence artificielle). Ces données sont la description des marchandises, leur code SH, leur quantité et unité de quantité, les ports de chargement et de déchargement, puis dans un second temps les données valides du certificat d'origine, l'émission des données du numéro, et enfin le certificat d'origine

- Délivrance électronique du certificat d'origine
- Impression autonome du certificat d'origine par les demandeurs, ce qui entraîne l'abandon des cachets et signatures manuscrites (seing, contreseing etc)

Ce système présente l'avantage de l'efficacité du dédouanement qui s'en voit largement améliorée pour l'importateur, et de la gestion optimisée des ressources ainsi que de la maîtrise du risque pour la douane. ◆

PRÉSENTATION PAR M. JEREMY T. HARRIS

Le deuxième orateur de cette session, **M. Jeremy T. Harris, de la Banque interaméricaine de développement**, s'exprimait sur le sujet de l'utilisation du cumul des règles d'origine par le biais d'accords de libre-échange.

Il entame sa présentation sur le constat suivant : les ALE ne sont utiles que s'ils permettent effectivement d'en retirer des bénéfices, ce qui n'est pas toujours le cas puisque les règles d'origine sont souvent citées comme des freins à l'utilisation des préférences qui découlent des accords. Cela n'est pas complètement juste puisque il y a un problème plus général de manquement de connaissances dans le domaine des ALE, ou encore une carence au niveau de la gestion des risques.

Afin d'analyser les causes du manque d'utilisation des ALE, l'orateur fait référence à la littérature: Carerre et de Melo (2004), Cadot et al. (2014), ou encore Jonas Kasteng.

La question se pose donc de l'harmonisation ou non des règles d'origine : sa conclusion est que tout ne doit peut-être pas l'être, mais certains éléments y gagneraient sans doute. Par exemple :

- Définitions - Marchandises spéciales (ensembles, accessoires, emballages, etc.)
- Procédures - Expédition directe, délais, étapes d'appel, etc.
- Méthodes de calcul RVC - Idée de limiter à seulement deux méthodes: minimum contenu d'origine et contenu non originaire maximal.
- Exigences en matière de documentation - Quelles informations sont suffisantes pour démontrer la conformité ?

Il s'interroge donc ensuite sur la manière dont le cumul affecte l'utilisation des préférences tarifaires. D'une part, il constate que le cumul réduit le fardeau de l'approvisionnement en rendant plus de pays à partir desquels les matières originaires peuvent être sourcées, accroissant ainsi la probabilité que les fournisseurs à faible coût deviennent éligibles. Bien que tentant, un cumul plus large peut aussi augmenter le fardeau de la conformité en multipliant les règles à examiner. En effet, l'effort (en termes de coût) pour documenter correctement un modèle d'approvisionnement qui a des matériaux d'un plus grand nombre de pays est évidemment plus grand, avec un risque plus élevé d'erreurs d'information et de tarifs inattendus. Augier et coll. (2005, 2007) constatent que le cumul continental a augmenté le commerce entre les rayons de l'UE entre 7% et 22%, et que les pays exclus du PECS ont vu le commerce baisser jusqu'à 70%.

Dans ces conditions, comment réduire le fardeau de la conformité? Selon l'orateur, il faut d'abord tirer parti de la technologie pour se pencher sur les problématiques suivantes :

- Traçabilité des matériaux combinée à la documentation d'origine
- Outils pour faciliter l'évaluation de la conformité : harmonisation des mécanismes, procédures, etc. (GPTA)
- Les règles d'origine sont exprimées dans un langage technique qui n'est pas facilement accessible aux non-experts : une solution informatique peut sans doute être trouvée pour cela aussi, par une simplification et une formation de toutes les PME potentiellement exportatrices mais aussi par le développement des capacités des chambres, des agences de promotion des exportations et
 - les entités de certification peuvent vraiment ajouter de la valeur
 - Sécurité de l'information / Éviter la désintermédiation / Blockchain ◆

PRÉSENTATION PAR M. SABA VALLIPURAM

La troisième intervention portait sur la règle du transport direct ou de non-manipulation du point de vue de la douane. Ce point a été présenté par **M. Saba Vallipuram, Conseiller en politiques commerciales, économiques et douanières internationales au sein de l'Administration des douanes de Nouvelle-Zélande et Négociateur des chapitres relatifs aux règles d'origine.**

Il a expliqué que le concept de règle d'expédition, de transport, etc. a été introduit dans le cadre d'arrangements et accords commerciaux préférentiels (ACPr) dans les années 1970, voire plus tôt. Il a probablement été introduit et largement utilisé dans le Système généralisé de préférences (SGP). À l'époque, la majorité des échanges concernaient des marchandises en vrac qui transitaient par des pays tiers, y compris des pays sans littoral. Ce système aurait augmenté le risque d'altération. Les pratiques commerciales dans le contexte commercial moderne ont changé ainsi que les systèmes commerciaux. Le commerce international est une série de flux physiques qui n'empruntent pas nécessairement la voie la plus directe, mais plutôt la moins coûteuse. Aussi, le terme « expédition directe » ne reflète pas la réalité. Dans un système de transport moderne, le transbordement ou le transport à travers les pays sont une nécessité.

M. Saba Vallipuram a relevé le problème déjà abordé de différences de terminologies utilisées, ce qui est source de confusion :

- expédition directe (par exemple, Accord de l'ANASE sur le commerce de marchandises, autorisation de passage par des États non membres pour des raisons géographiques, commercialisation impossible et certaines opérations autorisées en transit) ;
- transbordement (ALENA, pas de production autorisée, mais seulement chargement et déchargement pendant le transit) ;
- transport direct (Paneuromed, le transport à travers d'autres territoires est autorisé à condition que les marchandises restent sous surveillance douanière et ne subissent pas d'opérations autres que le passage d'un véhicule à un autre) ;
- transit et transbordement (partenariat transpacifique stratégique, transit ou transbordement permis à condition d'une garantie de manipulation minimale voire inexistante).

M. Saba Vallipuram a suggéré ainsi de commencer par comprendre clairement le concept, et par là même bien assimiler le fait que les douanes aient des procédures pour le transit ou le transbordement, mais pas pour le transport direct ou l'expédition directe.

Les ACPr exigent des dispositions en matière d'expédition/de transbordement pour garantir que la marchandise importée est identique à la marchandise exportée (objectifs : empêcher le contournement et la manipulation abusive, l'altération ou le mélange de marchandises originaires).

Certains ACPr exigent que les envois ne passent pas par un pays tiers dans le cadre d'un ACPr afin d'atténuer le risque d'altération et de mélange pendant le transit.

Cependant, un certain nombre d'ACPr justifient l'entrée en transit :

- Pour raison géographique (par exemple, pays sans littoral), logistique (disponibilité de moyens de transport ou d'installation d'entrepôt), commerciale (coûts).
- Les procédés de production et les chaînes logistiques modernes ont eu un impact sur la manière dont les affaires internationales sont menées, et les procédures douanières devraient tenir compte de cette réalité commerciale.
- Les exigences liées au transbordement devraient tenir compte de toutes ces situations.

Le problème majeur pour la douane d'un pays importateur est en quelque sorte de demander des comptes à un pays tiers non-signataire de l'ALE concerné. Ce pays (où un envoi a transité) n'a donc aucune obligation de délivrer des preuves documentaires. Par conséquent, la meilleure option pour la douane d'un pays importateur est d'utiliser les preuves documentaires disponibles permettant de vérifier qu'il n'y a pas eu de manipulation et d'altération :

- Documents existants tels que : connaissance, déclarations d'exportation ou d'importation, contrat commercial, facture, liste de colisage, documents de stockage, etc.
- Scellés des conteneurs et dispositifs électroniques modernes.

M. Saba Vallipuram a toutefois reconnu que la Décision (ministérielle) de Nairobi encourage effectivement les membres octroyant des préférences à s'abstenir d'exiger un certificat de non-manipulation pour les produits originaires d'un PMA, à moins qu'il y ait des inquiétudes concernant le transbordement. De nombreux pays de transit ne délivrent pas de tels certificats pour les marchandises transbordées.

Pour conclure, il a présenté une étude de cas sur un ALE entre la Nouvelle-Zélande et un Pays Y qui ne délivrait pas de certificat de non-manipulation, contenant une règle d'expédition directe qui ferait perdre à la marchandise son statut originaire si elle subit des opérations (autres que celles autorisées) ou si elle est libérée du contrôle de la douane dans un pays non signataire. Les expéditions transitaient par une zone franche du Pays Y (non-signataire), soit une zone qui n'est pas sous contrôle de la douane, mais qui est gérée par l'autorité portuaire. Le régime préférentiel a été refusé à l'importation au motif que l'envoi n'est pas resté sous le contrôle de la douane. L'importateur a introduit un recours auprès de l'autorité de recours de la douane, et il a eu gain de cause. L'autorité de recours a estimé que le transbordement, de la manière décrite dans la zone franche, n'avait aucun effet sur le statut de la marchandise en vertu de l'ALE. L'expédition se trouvait dans ce cas dans une zone franche et non sous contrôle de la douane ! Mais les marchandises n'étaient pas disponibles pour la mise à la consommation dans le Pays Y, d'où l'absolue nécessité d'adapter la notion aux réalités du terrain. ◆

PRÉSENTATION PAR MME GABRIELA MARTINEZ SILVA

La quatrième intervention portait sur les irrégularités et fraude en matière d'origine par **Mme Gabriela Martinez Silva, Directrice du Contrôle du commerce extérieur à l'Administration des douanes du Mexique**. Partageant l'expérience du Mexique en termes de vérification de l'origine sur la base de résultats obtenus, elle a commencé par expliquer les deux fonctions essentielles du Bureau qui est responsable de cette vérification :

- la vérification de l'origine au niveau des exportateurs et des produits étrangers dans le cadre d'ALE ;
- le processus de contrôle du résultat, a posteriori de la vérification en cas d'un octroi refusé de traitement.

Le Mexique n'a pour l'instant pas de certification au niveau de l'importateur même si cela doit arriver sans tarder compte tenu des obligations souscrites dans le cadre de certains ALE.

Il est noté que le Mexique procède toujours à des vérifications d'origine pour les opérations entrant dans le cadre de l'ALENA tant que certains échanges sont toujours sous son sceau, mais le nouvel accord devrait remplacer ce mécanisme dans les années à venir.

Les procédures de vérification peuvent prendre trois formes en fonction des dispositions de l'Accord : un questionnaire des exportateurs sur les produits, des visites aux installations de ces opérateurs, ou bien une demande auprès de l'autorité étrangère. Si la certification ne se fait que par le biais du questionnaire et de la visite, il existe de multiples situations qui nécessitent la sollicitation d'une autorité étrangère. Lorsqu'il y a plusieurs possibilités, l'autorité d'importation décide de la modalité à suivre

L'année 2020 fut riche en vérifications (environ deux fois plus), notamment puisque les questionnaires ont fait l'objet de demandes auprès des autorités étant donné l'impossibilité des visites avec la pandémie. Les pays dont les opérations ont été les plus vérifiées sont les États-Unis et le Canada, notamment dans le cadre de l'ALENA qui concentre 69 % des vérifications.

Les principaux secteurs vérifiés sont ceux des appareils mécaniques et machines (39 %), des produits pharmaco chimiques ou pharmaceutiques (3 %), et textile (20 %) par exemple. Il s'agit de secteurs où il existe une grosse différence entre les droits préférentiels et les droits dans le cadre de la nation la plus favorisée (NPF) qui veut qu'un traitement ne soit pas plus favorable à un pays qu'à un autre, ce qui crée une raison de mener ces vérifications. L'oratrice observe que 26 % des marchandises « divers » vérifiées représente un faible pourcentage pour une catégorie aussi large.

Les résultats de ces vérifications en 2020 étaient négatifs pour 79 % des cas (n'attribuant pas l'origine et n'accordant donc pas la préférence), positifs pour 17 %, et indiquaient une autre issue pour 4 % (comme des annulations de vérification pour des raisons diverses). Même si le système semble bien huilé, il existe tout de même certains problèmes.

Sans originalité, ces résultats relèvent d'un manque de connaissance des règles d'origine et des procédures de vérification et d'un défaut de reconnaissance de l'autorité responsable qui donne lieu à un refus de renseigner les informations demandées. L'agence de délivrance même ne reconnaît parfois pas un certificat pourtant estampillé par elle, et reconnaît la vente mais pas l'édition du document. La conséquence à ces obstacles est bien souvent le refus de l'attribution de la préférence, et parfois même des poursuites pénales pour l'importateur si ses documents sont vraiment non reconnus.

Ce travail suppose également de bien connaître les marchandises et la manière dont elles sont classées – cela ne sera cependant pas d'une grande aide si une mise à jour vient subdiviser une sous-position en des dizaines de nouvelles pour intégrer au SH de nouveaux produits par exemple : cette démarche est, en plus, assez imprévisible.

Ces vérifications s'étendent parfois jusqu'à un an, sans compter une potentielle vérification secondaire à envisager parfois auprès des producteurs de marchandises.

Enfin, un effort est fourni afin de communiquer avec les partenaires et repérer efficacement les erreurs pour procéder à leur correction. ◆

PRÉSENTATION PAR M. JONAS KASTEN

Enfin, la dernière intervention a élargi le propos à une question plus générale : « Qu'est-ce qui motive l'utilisation des accords de libre-échange de l'UE ? » C'est **M. Jonas Kasten, qui travaille sur l'utilisation des ALE dans une agence gouvernementale suédoise** en mettant l'accent sur le comportement des entreprises au sein de l'Office national du commerce. Sa présentation avait pour objet d'exposer les résultats obtenus, explicités dans plusieurs rapports publiés.

D'abord, il faut mettre l'accent sur les économies en matière de droits et de taxes : c'est ce qui est important pour les entreprises pour savoir s'ils souhaitent ou non bénéficier des préférences. Les importateurs doivent percevoir des économies en matière de droits et de taxes.

Les importateurs sont bien ceux qui prennent l'initiative d'utiliser les préférences : ce sont eux qui reçoivent les factures des autorités douanières lorsqu'ils n'utilisent pas les préférences. La recherche et, par le passé ajoute-t-il, des décisions politiques mettaient plutôt l'avantage sur les exportateurs, mais il faut changer de prisme, considérant que si les importateurs utilisent ces bénéfices, cela aura un bon impact sur les exportateurs.

La recherche commerciale met l'accent sur les statistiques commerciales fournissant des informations sur volume et valeur des importations à un moment précis, mais ne dit rien sur le fait de savoir s'il s'agit de plusieurs petits envois, d'une seule transaction de bonne valeur, ni sur le régime utilisé : il faudrait désormais se concentrer sur les données transactionnelles.

Afin de servir son exemple, l'orateur utilise des statistiques suédoises obtenues dans le cadre de l'ALE avec la Corée puisque les données douanières suédoises permettent cette analyse :

- La taille de l'entreprise ne compte pas : les petites entreprises impliquées dans le commerce international utilisent les ALE au même rythme, voire plus, que les grandes entreprises (92 % d'utilisation) : jusqu'à 93 % d'utilisation des ALE.

- La marge de préférence n'est pas importante non plus : là aussi, pas de corrélation détectée entre l'utilisation de préférences tarifaires et les marges de préférences en cumulant les données.

- La valeur transactionnelle est importante : plus elle est élevée, plus on utilise les préférences – elle constitue donc une problématique plus importante que les règles d'origine en elles-mêmes.

- Il y a un problème d'expérience : quand une entreprise apprend à utiliser les préférences, elle continue de le faire. Deux ans sont nécessaires pour que les entreprises bénéficient pleinement des avantages et préférences octroyées – et continuent après l'acquisition des connaissances nécessaires. Les taux de sous-utilisation dans les statistiques commerciales sont dus au fait qu'il s'agisse finalement toujours plus ou moins des mêmes entreprises qui n'en bénéficient pas encore ; mais il faut suivre les entreprises pour se rendre compte qu'elles acquièrent l'expérience nécessaire au fil du temps. Pour celles-ci, les règles d'origine n'ont pas d'incidence : elles arrivent à bénéficier des préférences tarifaires pour autant que la valeur transactionnelle ne soit pas trop faible. Cela étant dit, une enquête menée auprès des Suédois commerçants en Corée a révélé que 8 % déclarait ne pas avoir de problème lié aux règles d'origine : la majorité était des MPME. [Cette enquête sera publiée par l'Office national du commerce d'ici l'été.]

- Les frais administratifs semblent être importants.

Enfin, de nouvelles recherches sont à finaliser d'ici l'été pour analyser l'apprentissage au fil du temps, et donner lieu à la création d'un document plus approfondi d'analyse des origines, mais qui abordera également les thèmes d'entrepôts en douane, l'évolution des prix avant et après l'entrée en vigueur des ALE et une analyse importateur/export dans l'idéal. ◆

QUESTIONS / RÉPONSES

“ Comme à l'accoutumée, cette avant-dernière session s'est achevée sur une séance questions-réponses :

– Mme Nan Ding a d'abord répondu à une question concernant les défis à surmonter dans la mise en place du système chinois en expliquant que certains partenaires avaient pu s'inquiéter de la sécurité et du fait d'y tirer un réel parti ou non. Mais dix ans d'expérience et de conséquents investissements pour garantir la sécurité des données pour ne pas qu'elles soient instrumentalisées ou utilisées à des fins illicites, — d'où l'utilité d'une connexion de bout à bout, de douane à douane dans la sécurité du système — ont suffi à convaincre certains pays de la région (elle fait mention de la Corée) à également faire la promotion de ce système auprès des partenaires commerciaux.

“ – M. Jeremy Harris a répondu à une question de vérification du non-respect des règles par une tierce partie dans le cadre d'un cumul élargi aux non-parties à l'Accord, en renvoyant à la philosophie de l'économie du contrôle. Il y a la possibilité de signer des protocoles d'accords avec les administrations douanières pour le prévoir, ou bien trouver un autre mécanisme pour recueillir les informations requises. Dans le cadre des contrôles de l'origine, c'est en définitive l'importateur qui bénéficie davantage et qui doit donc fournir les informations. On a parlé de standardisation des processus, de plusieurs propositions faites dans le contexte de la CKR. Mais que signifie « suffisamment d'informations » pour que tout le monde sache ce que la douane attend ? Celle-ci doit donc définir les informations requises pour prouver l'origine, même dans le contexte d'un cumul. M. Saba Vallipuram a clos cette session en répondant à une question concernant le respect de la règle de transport direct en cas d'opérations minimales dans une zone franche. Il a répondu que si les activités ont lieu dans la zone franche du pays d'importation, s'il est une des parties à l'ALE, cela peut ne pas avoir d'incidence sur l'origine. En revanche, si l'opération a lieu dans un pays tiers, il faut savoir s'il s'agit d'une opération minimale (pose d'une étiquette, chargement-déchargement ou manipulations de base : cela sera en principe prévu dans l'ALE) et n'aura pas d'incidence sur l'origine.

SESSION 7 :

DÉBAT OUVERT SUR LES PERSPECTIVES FUTURES DES RÈGLES D'ORIGINE PRÉFÉRENTIELLES

La dernière session de cette Conférence a consisté en un Débat ouvert sur les perspectives futures des règles d'origine préférentielles. L'ultime Modérateur était M. Konstantinos Kaiopoulos, à la Direction des Questions tarifaires et commerciales, OMD, qui a rappelé l'objectif d'établir une feuille de route avec les objectifs habituels visant à ce que les règles d'origine soient non pas des entraves au commerce, mais bien des instruments de développement passant par la transparence, la rationalisation et la simplification puisque les Membres avaient établi l'Accord les concernant dans cet esprit en 1984.

PRÉSENTATION PAR M. ÅKE WEYLER

Le premier orateur abordait le point de vue du secteur privé en la personne de M. Åke Weyler, Président de l'Association suédoise des importateurs de textiles.

Il a commencé par une démonstration de l'incohérence entre les règles et la réalité en prenant l'exemple d'un tissu provenant du Bangladesh pour arriver jusqu'à l'UE. En effet, pour fournir certains intrants, il faut parfois beaucoup plus de machines qui n'y paraît. Les pays comme le Bangladesh ne peuvent pas se permettre d'investir dans toutes les machines en même temps, et sous-traitent donc en Chine à l'occasion. Selon lui, l'UE accorde donc des préférences tarifaires tout en imposant des exigences d'origine impossible à respecter pour les pays destinataires de cette règle d'origine.

Il critique dans ce cadre la prolifération d'ALE et donc de règles, ainsi que la politisation des préférences tarifaires, commençant par annoncer que les quelques vingt-cinq conventions internationales devant être signées par les pays souhaitant bénéficier du système de l'UE SPG+ réunissent tant d'exigences que même la Norvège ou l'Allemagne ne seraient pas en mesure d'y être complètement conformes. Dans la même ligne, il rappelle qu'à l'époque de la guerre au Sri Lanka, ce pays représentait 80 % de l'usage par l'Union du régime SPG+, mais l'UE avait été choquée de voir ce que le Sri Lanka avait fait de l'argent et de la façon dont il avait gagné la guerre contre les Tamouls, et a donc cessé d'accorder le SPG+ à ce pays. Le signal adressé au secteur privé est que l'UE a tendance à punir les partenaires commerciaux chaque fois que c'est politiquement avisé, et ce message, d'après l'orateur, transpire de la nouvelle politique de l'UE publiée en février 2020. Le Sri Lanka est le premier cas selon lui, mais un deuxième cas similaire est aujourd'hui constaté au Cambodge, récemment exclu du SPG en raison du peu d'affinités avec le dirigeant du pays. L'utilisation de préférences commerciales à des fins de politique étrangère « fait mal aux travailleurs ».

Il interroge donc sur l'avenir des relations avec le Myanmar qui « commet pourtant un grand crime contre l'humanité en expulsant les Rohingyas dans le cadre d'un nettoyage ethnique » qui risque donc bien d'être exclu du régime TSA. Là encore, il y a peu de pertinence selon lui entre les actions de l'UE en matière de préférences tarifaires et de politique commerciale extérieure. Les entreprises et les pays même ne peuvent plus faire confiance à ce système.

Pour conclure, l'orateur appelle à des réformes politiques urgentes afin de traverser cette époque de morosité dans la politique commerciale où « rien ne va plus, tous les chiffres sont négatifs » et dans un contexte de guerre économique notamment entre Trump et la Chine, mais également le Brexit et autres. Les risques sont croissants pour les importations et l'UE doit développer sa politique commerciale et prendre des mesures pour veiller à obtenir le libre échange en Europe et inclure les pays dans l'union douanière de l'union.

Abaisser les droits de douane à 0 ou à des niveaux où l'origine n'aurait plus d'importance avec des droits de douane très bas voir nuls permettrait de recréer les chaînes d'approvisionnement naturel commerciales au bénéfice de tous et il serait alors possible d'abandonner le SPG, et avec lui une grande partie de la paperasserie, ce qui serait une très bonne chose pour le commerce. Le Modérateur a pris le temps de rappeler que cette conférence était un espace libre pour que chacun défende ses positions et fasse entendre son point de vue, mais déchargeait aussi l'OMC de toute responsabilité des propos précédents. ♦

PRÉSENTATION PAR LE PR BERNARD HOEKMAN

Le deuxième orateur abordait le point de vue des milieux universitaires en la personne du Pr **Bernard Hoekman**, **Directeur de la Recherche, EUI**, dans une présentation élaborée en collaboration avec **M. Stefano Inama de la CNUCED** depuis 2014 sur l'avenir des règles d'origine – question qui reste bien d'actualité.

Il a commencé par observer la tendance à mettre en place des zones de libre-échange « mégarégionales » (instituées par des accords entre des sous-ensembles de membres de l'OMC – CPTPP ; RCEP ; ZLECAf, etc.) pour contrer l'effet « spaghetti bowl ». Il reconnaît également la nouvelle tendance en matière de politique commerciale qui consiste à fournir une libéralisation du commerce si la conformité peut être garantie comme l'a fait l'administration Trump aux États-Unis.

Ce qui est intéressant est de voir s'il est possible de mettre en place une initiative plurilatérale en matière de règles d'origine non préférentielles dans le cadre de l'OMC, puisque tout est à l'arrêt depuis la Conférence de Buenos Aires. Quatre initiatives plurilatérales existent à l'OMC pour les thèmes suivants :

- Commerce électronique : accent mis sur la facilitation du commerce numérique par une gamme de politiques pertinentes, y compris la confidentialité des données, les flux de données transfrontaliers, les exigences de localisation ; sur les problèmes techniques tels que l'utilisation de signatures électroniques et la facturation électronique ; sur la facilitation des paiements de transactions électroniques ; sur la protection des consommateurs...

- Réglementation intérieure : accent mis sur l'autorisation/la certification (licences, qualification et normes techniques), et non pas sur le fond des réglementations avec pour objectif principal : la facilitation du commerce, la transparence des réglementations ; sur des critères objectifs ; sur des frais raisonnables ; sur l'indépendance/l'impartialité des organismes habilitants...

- Facilitation des investissements : accent mis sur les « bonnes pratiques réglementaires » en se basant sur la transparence et la prévisibilité des politiques ; sur la rationalisation de l'administration des procédures ; sur le partage d'informations et les bonnes pratiques.

- Micro, petites et moyennes entreprises (MPME) : ici aussi, l'accent porte sur les « bonnes pratiques », y compris les mesures spécifiques qui peuvent aider les MPME – par exemple, la valeur des droits de minimis.

L'orateur a ensuite fait quelques suggestions dans le cadre de ces discussions plurilatérales :

- qu'elles puissent être ouvertes à tous les États parties intéressés, ex ante et ex post ;

- qu'elles se montrent suffisamment flexibles pour tenter de résoudre les problèmes d'accès au marché et/ou de réglementation de coopération.

Même si la situation paraît bloquée puisque le travail est à l'arrêt depuis 2007, le monde continue d'évoluer et d'échanger. Le concept même des règles d'origine, y compris dans le contexte des SPG nationaux, a changé : l'UE a montré, dans sa mise à jour récente, la possibilité de réformer et de moderniser ce domaine, notamment dans sa « technicalité ».

Il faut cependant bien faire la différence entre la forme et le fond des règles d'origine. Il vaut mieux se concentrer sur le concept, comme celui de la transformation substantielle par exemple, et définir ce en quoi consiste le montage, ou l'assemblage, plutôt que de chercher directement à dégager un consensus sur ce qui confère l'origine.

Il y a tout de même certains sujets montrant des convergences, notamment pour l'établissement des critères de pourcentage ad valorem : ici, l'intérêt est porté sur la valeur des matières originaires ou non originaires. Les convergences de facto doivent être correctement codifiées pour renseigner sur les expériences similaires des opérateurs et apporter ainsi de la prévisibilité et de la stabilité pour les entreprises.

La convergence autour du concept de transformation unique, par exemple, est une tendance assez marquée à l'exclusion des produits ou secteurs dits sensibles comme le textile ou la pêche.

La participation active du secteur privé dans ce cadre est primordiale : dans le cas de produits chimiques, elle avait permis de faire comprendre aux négociateurs qu'une réaction chimique correspondait à une transformation unique à même de conférer l'origine.

L'autocertification est donc une évolution intéressante dans cette perspective ; elle permet de s'éloigner du vieux système de certification qui exigeait signature, contre-signature, tampon par les douanes, etc.

C'est dans cet objectif que l'étude menée est particulièrement intéressante puisqu'elle renseigne le lecteur sur les convergences entre les règles d'origine par produits ou par secteur. On fait alors un constat : pour 67 %, du commerce mondial préférentiel, les règles d'origine spécifiques par produits sont partiellement convergentes. C'est le signe clair qu'il est envisageable d'adopter ce genre de règles spécifiques par produit dès lors que les bonnes pratiques de convergences affluent (voir tableau page 12 de la présentation).

Les résultats de l'étude sont assez parlants et peuvent donner lieu à des orientations à l'attention des négociateurs qui rédigent les règles d'origine dans le cadre d'ALE, en proposant la convergence de différentes options, leur caractère plus ou moins restrictif ainsi que la règle optimale, le tout présenté sous forme d'options afin d'éclairer au mieux le lecteur.

L'essentiel étant de débloquer la discussion et de recommencer à avancer sur ce sujet. ♦

PRÉSENTATION PAR M. MONDHER MIMOUNI

Le troisième orateur abordait le point de vue des organisations intergouvernementales (OIG) en la personne de **M. Mondher Mimouni, Chef de la Section d'informations sur le commerce et les marchés au sein du Centre du commerce international (ITC)**. L'objectif de l'ITC est d'aider le secteur privé « à mieux faire son travail ».

Comme les autres intervenants, il a constaté la prolifération d'accords préférentiels et, avec eux, l'explosion des règles d'origine durant ces dernières décennies. Ces accords visent à éviter le contournement et faciliter la chaîne de valeur régionale dans les différentes régions.

Pour les PED, développer les producteurs sur des produits alternatifs peut être un objectif important de ces accords. Mais le respect de ces exigences peut s'avérer très coûteux et technique, avec un jargon juridique difficile à comprendre pour le secteur commercial et souvent très complexe, même pour les experts. De plus, les règles d'origine peuvent varier selon les produits et les accords commerciaux pour une transaction impliquant les mêmes pays. Il identifie donc le besoin urgent de simplifier les informations sur les règles d'origine et de faciliter leur utilisation.

L'ITC est relativement récente dans le monde des règles d'origine, puisque leur étude a commencé il y a deux ans. Mais une étude était déjà en cours depuis les dix dernières années dans le cadre de laquelle ont eu lieu des milliers d'entretiens dans le monde entier puisqu'elle couvre 70 pays et a étudié 40 000 entreprises. Les règles d'origine sont considérées comme le plus difficile à appréhender, notamment dans le secteur manufacturier où les transformations et opérations sont multiples et variées (23 % des problèmes rencontrés au niveau de la production proviennent des règles d'origine).

Les règles d'origine sont donc considérées comme une entrave au commerce, non pas en tant que telles, mais du fait de processus de certification qu'elles impliquent.

Une contribution du CCI, de l'OMD et de l'OMC à l'initiative multi-agences Global Trade Helpdesk a été mise en œuvre, recueillant plus de 100 000 procédures et plaintes dans 70 % des accords préférentiels existants dans le monde, et pratiquement tous les régimes préférentiels sur la base de notification à l'OMC. Cela a permis par la suite l'élaboration d'une nouvelle taxonomie via l'outil findrulesorigin.org, grâce auquel des comparaisons sont possibles afin de relever les incohérences.

Grâce à ce dernier, l'orateur explique que dans le cadre de la ZLECAf, des dizaines de dispositions sont maintenant en doublon avec d'autres accords sur la même zone. Par exemple, un exportateur s'intéresse au produit SH 6307.90 (Autres articles textiles confectionnés – y compris les masques) : il devra alors faire

face à un contenu à valeur régionale de 30 % dans le cadre de la CA), 50 % (ZLECAf), ou 60 % (CDAA), ce qui prouve une différence par défaut d'harmonisation tout de même assez importante, quand bien même on ne se concentre ici que sur le contenu à valeur régionale.

Ce facilitateur a donc pour objectif de comparer toutes les dispositions, y compris des accords en cours de négociation, et d'aider à la fois les entreprises unipersonnelles sur lesquelles reposent bon nombre d'économies et de marchés, et les décideurs qui auront à bien comprendre les règles d'origine pour en décider de nouvelles.

Criteria	African Continental Free Trade Area (AfCFTA)	Regional group, SADC	Regional group, EAC
Agreements	Not in force yet	25% MFN, 0% Preferential	25% MFN, 0% Preferential
Rule of Origin (RoO)		Does My Product Qualify?	Does My Product Qualify?
Origin Provisions			
CUMULATION	Diagonal And Full	Diagonal	Cross-cumulation
DE MINIMIS	Not included	Included (15%)	Included (15%)
ROLL-UP	Not included	Included	Included
DUTY DRAWBACK	Not included	Not included	Not included
OUTWARD PROCESSING	Not included	Not included	Included
ACCESSORIES, SPARE PARTS			

En dépit du soutien apporté par cette initiative tripartite, l'écart entre les petites et les plus grosses entreprises est toujours là, ce qui appelle un renforcement des efforts pour recevoir, former, et communiquer toute cette information sur les règles d'origine et ainsi abaisser le coût du commerce pour les petites entreprises qui représentent l'essentiel du commerce pour les PED. ♦

PRÉSENTATION PAR MME METTE WERDELIN AZZAM

La dernière oratrice, **Mme Mette Werdelin Azzam, Experte en règles d'origine, ancienne Administratrice technique principale à l'OMD**, abordait le point de vue de la douane. Elle a commencé par rappeler la volonté de « tuer les règles d'origine » utilisée lors d'une session de travail à l'OMC il y a quelques années. Étant donné qu'il y a toujours des droits pour protéger la production locale, le commerce mondial est bien sûr très présent, mais toujours pas complètement libéralisé. Pourtant, ces règles sont nécessaires pour la mise en œuvre et l'utilisation des ALE.

Par exemple, le commerce dans le cadre de la ZLECAF a commencé au 1er janvier 2021, alors même que toutes les règles d'origine n'ont pas été définies : comment savoir si les marchandises sont d'origine et peuvent bénéficier de ce traitement préférentiel ? Un autre exemple de cette problématique est illustré dans le cas du Brexit, où les entreprises doivent maintenant vérifier l'origine de leur marchandise pour ne pas payer de droits, alors qu'elles étaient habituées à une union douanière avec une libre-circulation des marchandises.

Les possibilités de cumuls, devant présenter des solutions, sont en fait une source de grande difficulté : s'il est bon de permettre un assouplissement des règles par produit spécifique pour aboutir à un produit originaire, il devient vraiment complexe de comprendre les règles parfois asymétriques dans le cadre des cumuls. Des règles d'origine plus libérales appelleraient par défaut l'inutilité des procédures de cumul.

La manière de certifier l'origine des marchandises est également importante, car les entreprises ont besoin d'aide pour comprendre ce qui est attendu d'eux à une époque où de plus en plus d'ALE prévoient le mécanisme d'autocertification.

Le facteur clé de la réussite est donc la qualité de l'information, à assurer par l'authentification de la douane, une certification électronique ou une autocertification, quitte à envisager l'utilisation des chaînes de bloc (« blockchains ») tout au long de la chaîne logistique.

Le soutien des importateurs est essentiel étant donné qu'ils supportent la responsabilité de l'opération ; il faut donc les aider à faire preuve de due diligence. Une inspiration peut être puisée dans les pays où les douanes sont des éléments très actifs. L'oratrice annonce que : « Les règles d'origine ne vont pas sauver le monde, mais peut-être le changer, règle après règle. »

Enfin, les décisions anticipées sont aussi essentielles pour les opérateurs comme pour la douane. Pour les premiers, il est important d'avoir de la prévisibilité, de savoir quelles marchandises vont arriver, d'être certain de la manière de traiter les marchandises une fois qu'elles arrivent à la frontière. Une décision anticipée va donner cette certitude aux opérateurs qui peuvent donc même, avant d'avoir importé les marchandises, savoir quelles sont les conséquences de l'opération d'un point de vue économique. Cela réduit évidemment les temps de déclaration à la frontière, pour autant que les informations entrées dans le système soient correctes. ◆

QUESTIONS / RÉPONSES

“ Le Modérateur a ensuite posé quelques questions de l'assistance aux orateurs et oratrices :

– Comment le secteur privé, les OIG et les autorités gouvernementales peuvent créer des synergies pour assurer une coordination harmonieuse et rendre les ALE faciles à utiliser pour le secteur privé ?

Stefano Inama a répondu que la CNUCED fait tout ce qu'elle peut pour accompagner ce processus. Il s'est donc réjoui que le processus de révision de l'Annexe spécifique K de la CKR soit ouvert au secteur privé puisque Fonterra et Renault font partie des rédacteurs de la proposition. Les plaintes ne suffisent pas, il faut une participation effective pour œuvrer ensemble à la réalisation du même objectif.

“

Mondher Mimouni a ajouté qu'il est en effet primordial de renforcer le lien entre décideurs politiques et secteur privé, qui se traduirait par des efforts pour changer le jargon dont la complexité rend l'information cachée, et d'apporter une vraie transparence. Ainsi, le travail sera également facilité pour les décideurs politiques qui pourront se baser sur les règles trouvées et appliquées ailleurs plutôt que de repartir de zéro à chaque fois. Les programmes de formation et les facilitateurs sont donc utiles à tout le monde.

– Quel rôle est attendu de la communauté douanière mondiale ?

Stefano Inama a rappelé encore une fois la grande opportunité de changement et de construction d'outils pratiques dans le cadre de la révision de la CKR. Les outils comparateurs sont déjà bien organisés et permettent de donner, pour telle ou telle position ou sous-position, la règle que la plupart des pays utilisent, ses variations, l'intermédiaire, la nuance, et les options qui s'offrent aux décideurs. Il ne croit pas à une harmonisation totale, mais à une stabilisation qui permettrait au moins à tout le monde de parler la même langue et d'avoir des définitions communes.

CLÔTURE

M. Ricardo Treviño Chapa, Secrétaire général adjoint de l'OMD, a prononcé quelques observations de clôture :

- L'importance du processus d'examen de la CKR, y compris de l'Annexe spécifique K. Le Comité de gestion de la CKR se charge de ce travail d'examen dans le cadre du mandat existant de façon efficace, effective, de telle sorte que la Convention reste pertinente et pérenne pour tous.

- Les Décisions ministérielles de l'OMC concernant les règles d'origine préférentielles prises dans le cadre des régimes non réciproques accordés aux PMA représentent des opportunités considérables et de potentiels avantages compétitifs pour l'export par les PMA.

- Les procédures de certification nécessitent plus de clarté ; l'utilisation de l'autocertification facilite le procédé dans le cadre de différents ALE, mais également la certification électronique ou la déclaration électronique d'origine qui favorisent le commerce régional et interrégional et élimine toutes sortes d'entraves à la circulation marchandises.

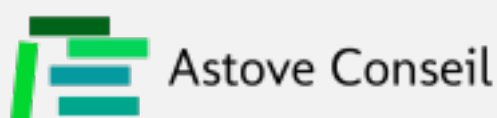
- La profusion des suggestions faites dans le cadre de cette Conférence mondiale sur les règles d'origine est saluée. Les participants et observateurs sont invités à œuvrer ensemble pour plus de transparence et de clarté ; dans cette idée, il a félicité l'initiative commune des OIG (ITC, OMC, OMD), et a rappelé l'existence du guide pratique sur la Décision ministérielle de Nairobi au sujet des règles d'origine pour les PMA.

« LES FRONTIÈRES DIVISENT, LES DOUANES RELIENT »



Astove Conseil espère que ce compte-rendu vous a été utile.

N'hésitez pas à nous faire part de vos commentaires et remarques à l'adresse ci-dessous. Ces contributions nous seront précieuses pour enrichir, agréments, compléter ces fiches.



Pour plus d'information :
Courriel : bonjour@astoveconseil.com
Site Internet : [https://astoveconseil.com /](https://astoveconseil.com/)