

Opérateur économique agréé : un *pass VIP* pour exporter

Charlotte Emlinger & Houssein Guimbard*

Les contrôles à la frontière et les formalités douanières augmentent les délais d'acheminement et engendrent des coûts administratifs pour les entreprises. Le programme d'opérateur économique agréé mis en place par l'Organisation mondiale des douanes vise à les réduire. Parce qu'il permet aux entreprises de bénéficier de simplifications douanières à l'entrée de certains marchés, leurs exportations en profitent, en particulier lorsque les entreprises font face à des obstacles techniques au commerce ou à des mesures sanitaires et phytosanitaires. C'est ainsi que lorsqu'elles sont devenues certifiées entre 2009 et 2017, les entreprises françaises ont vu leurs exportations augmenter jusqu'à 25 % sur les marchés où leurs produits étaient soumis à de telles mesures. Les coûts administratifs produits par les normes techniques et sanitaires peuvent donc être réduits sans revenir sur les exigences en matière de protection des consommateurs.

Les longues files de camions à Douvres et l'engorgement des ports anglais ont fait la Une des journaux lors de la sortie officielle du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE) le 1^{er} janvier 2021. Cette congestion à l'entrée du territoire britannique a montré que le rétablissement d'une frontière n'est pas anodin, même lorsqu'un accord de libre-échange existe. En effet, si l'accord de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'UE pérennise l'absence de droits de douane, les marchandises font maintenant l'objet de divers contrôles et de procédures de dédouanement qui n'existent pas à l'intérieur du marché unique. Ces formalités donnent lieu à des délais lors du passage en douane. Elles représentent en outre un coût financier pour les entreprises : elles imposent des enregistrements ou des tests en amont et augmentent le nombre de documents à remplir. Ces coûts administratifs au commerce peuvent être substantiels pour les entreprises exportatrices. Moins connus que les droits de douane, leur impact a été peu étudié. Il faut dire que l'hétérogénéité de ces formalités les rend particulièrement difficiles à mesurer et analyser.

■ Les initiatives pour réduire les coûts administratifs au commerce

Depuis une vingtaine d'années, des initiatives visent à faciliter les échanges internationaux en diminuant les obstacles administratifs qui leur sont associés. Créée en 1995, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a pour mission d'établir des règles communes, d'organiser les cycles de négociations multilatérales entre ses 164 pays membres et de gérer les conflits commerciaux.

La réduction des mesures tarifaires a longtemps été l'un des principaux sujets de négociation dans le cadre de l'OMC. Cependant, au fil du temps et des échecs successifs, en particulier celui du cycle de Doha¹, de nouveaux sujets, moins conflictuels, sont apparus. Ainsi, l'accord de facilitation des échanges (AFE), adopté dans le cadre du paquet de Bali en 2013 et entré en vigueur en 2017, vise à simplifier, moderniser et harmoniser les processus d'exportation et d'importation. Il intègre des dispositions relatives à la transparence des procédures

* Charlotte Emlinger et Houssein Guimbard sont économistes au CEPII.

1. Le cycle de Doha est le premier cycle de négociations multilatérales lancé par l'OMC en 2001, au Qatar. Les négociations concernaient de nombreux sujets dont l'agriculture, les services et la propriété intellectuelle. Elles n'ont pas abouti à un consensus entre les pays membres, ce qui a conduit à la suspension *sine die* du cycle en 2006. À la suite de cet échec, en 2013, le paquet de Bali fut le premier accord multilatéral signé par les membres de l'OMC. Ce dernier porte néanmoins sur un nombre restreint de sujets.

douanières et à la coopération des organismes douaniers. Il propose également une assistance technique spécifique pour les pays les moins avancés. Cet accord permet ainsi de diminuer le temps passé en douane par les marchandises et limite les possibilités de corruption à la frontière. Partant, il favorise le commerce, en particulier celui des grandes entreprises (Fontagné et al., 2020²).

L'OMC n'est pas la seule instance internationale à organiser le commerce mondial. Créée en 1952, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) est une structure multilatérale dont l'objectif est d'améliorer l'efficacité et la coopération des administrations douanières de ses 184 pays membres. Après les attaques du 11 septembre 2001, l'OMD a développé le cadre SAFE (*Standards to Secure and Facilitate Global Trade*). Son objectif est double : faciliter le commerce et renforcer la sécurité des chaînes logistiques internationales. Adopté en 2005 et régulièrement mis à jour, il comprend deux piliers principaux. Le premier cherche à favoriser les échanges et la coopération des services douaniers sur les questions sécuritaires³. Le second se concentre sur l'établissement de partenariats privilégiés entre les douanes et certaines entreprises. Pour ce faire, le programme opérateur économique agréé (OEA) a été mis en place. Il permet aux administrations douanières de délivrer des certifications à des entreprises qui bénéficient alors de traitements préférentiels lors des contrôles douaniers.

■ Les OEA bénéficient de procédures douanières simplifiées

Le statut d'OEA offre des avantages tout au long du processus d'exportation. Dans le pays d'origine, les entreprises certifiées profitent d'une procédure de déclaration simplifiée. Elles peuvent dédouaner dans leurs propres locaux ainsi qu'auto-évaluer la valeur de leurs produits. Si le pays de destination et celui d'origine ont signé un accord de reconnaissance mutuelle (ARM), les OEA sont dispensés de l'obligation de présenter les marchandises lors du passage en douane et font l'objet de moins de contrôles en matière de sécurité et de garantie. Le dédouanement est plus rapide, avec un traitement prioritaire lors des inspections. Ce dernier point peut s'avérer précieux en cas de restriction des importations à la suite de problèmes sanitaires ou d'autres incidents.

L'UE a adopté le programme OEA dès 2005 pour l'ensemble de ses membres (Règlements européens n° 648/2005 et

n° 1875/2006) et a jusqu'ici signé des ARM avec la Suisse (2009), la Norvège (2009), le Japon (2010), les États-Unis (2012), la Chine (2014), le Canada (2021) et le Royaume-Uni (2021). Les exportateurs européens certifiés jouissent ainsi de facilitations douanières pour exporter vers les autres membres de l'UE⁴ et vers ces sept pays, tandis que l'UE s'engage à offrir les mêmes avantages aux opérateurs agréés qui en proviennent.

Dans l'UE, le statut d'OEA est délivré par l'administration douanière des pays membres. En France, chaque entreprise peut en demander l'obtention. Cette demande donne suite à un audit gratuit des agents des douanes françaises qui vérifient que l'entreprise répond aux critères de moralité, traçabilité, solvabilité et compétence douanière fixés par le code des douanes de l'Union (articles 38 et 39). L'entreprise devra également mettre en place des systèmes de sécurité et des procédures de contrôle interne (archivage des écritures et des informations, protection contre la perte de données, etc.). Par exemple, elle devra prouver que son organisation administrative est adaptée à la gestion des flux de marchandises. Elle devra aussi appliquer une politique de gestion des absences et de rotation sur les différents postes pour assurer, de façon constante, la sécurité de la chaîne logistique internationale⁵. En fonction de l'audit et des besoins de l'entreprise, trois types de certificat peuvent être délivrés : le certificat OEA-C, qui ne concerne que les simplifications douanières, le certificat OEA-S, dédié aux questions de sécurité/sûreté ou le certificat OEA-F qui cumule les deux précédents. Une fois obtenu, le statut d'OEA n'a pas de durée de validité, mais l'entreprise certifiée doit se soumettre à des audits de suivi réguliers.

D'après la base de données exhaustive des OEA français, 1 041 entreprises exportatrices ont été certifiées par les douanes entre 2009 et 2017. Les entreprises productrices (manufacturières et agricoles) représentent en 2017 la moitié de ces OEA, les grossistes et transporteurs respectivement un quart. La proportion d'entreprises certifiées est relativement faible : 2 % des entreprises productrices, 1 % des grossistes et 15 % des transporteurs. Cependant, le graphique 1 montre qu'elles sont à l'origine d'une part importante et croissante des exportations. En 2017, elles représentaient 48 % des exportations des entreprises productrices (soit 137 milliards d'euros), 21 % de celles des grossistes (18,5 milliards d'euros) et 56 % de celles des transporteurs (2,85 milliards d'euros) contre respectivement 4 %, 19 % et 6 % en 2009. Le statut d'OEA semble donc favoriser les exportations.

2. Fontagné, L., Orefice, G. & Piermartini, R. (2020). Making small firms happy. The heterogeneous effect of trade facilitation measures. *Review of International Economics*, n° 28(3), 565-598.

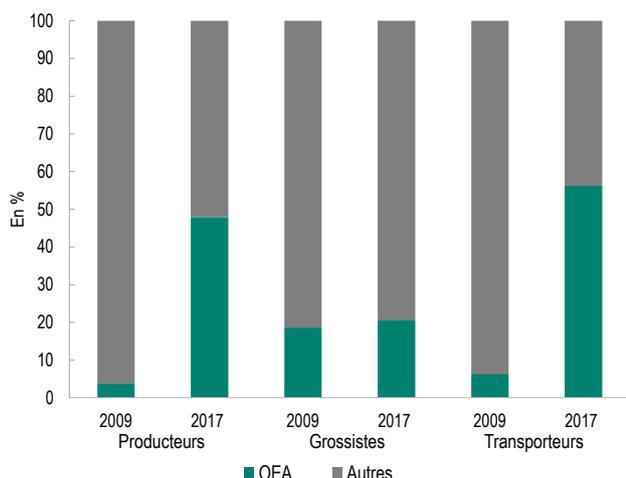
3. Il s'agit de mettre en œuvre des mécanismes permettant d'inspecter et de contrôler le fret et les moyens de transport avant leur arrivée (par exemple l'utilisation d'appareils de radiographie à large spectre pour vérifier les conteneurs). La transmission préalable de renseignements par voie électronique, entre les douanes, permet aussi une meilleure gestion des chaînes logistiques à risques.

4. Quand bien même l'UE constitue un marché unique au sein duquel les biens peuvent être échangés sans droit de douane, des formalités administratives demeurent. Les exportateurs doivent ainsi faire une déclaration mensuelle d'échanges de biens, qui permet la surveillance fiscale des flux intracommunautaires et l'établissement des statistiques de commerce intra-UE. Les échanges de certains produits, comme les boissons alcoolisées ou les médicaments continuent également à être astreints à des règles spécifiques. Ces déclarations sont simplifiées pour les OEA.

5. <https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/2021-01/13/guide-operateur-OEA.pdf>

Graphique 1 – En 2017, les entreprises certifiées OEA représentent 48 % des exportations des entreprises du secteur productif

Part des exportations des entreprises certifiées OEA, par type d'entreprises



Sources : Calculs des auteurs à partir de Direction générale des douanes françaises, base commerce et base des certifications (OEA français).

■ Un avantage pour exporter et faire face aux mesures non tarifaires

Pour savoir si ce statut d'OEA procure réellement un avantage aux entreprises françaises, une comparaison de leurs exportations avant et après l'obtention de leur certification a été effectuée pour en estimer l'impact⁶. Celle-ci révèle que, sur la période 2009-2017, les entreprises qui sont devenues OEA ont vu leurs exportations s'accroître, en moyenne, de 7 %. Cette augmentation ne provient pas de l'accès à de nouveaux marchés mais d'un accroissement des valeurs exportées sur les marchés où les entreprises étaient présentes avant leur certification. Cette augmentation est plus importante vers les marchés extracommunautaires (11 %) que vers l'UE (4 %) où les formalités administratives pour exporter sont moindres, réduisant le bénéfice de la certification.

Les avantages du statut d'OEA sont aussi plus élevés lorsque les entreprises françaises exportent des produits soumis à certaines mesures non tarifaires (MNT) dans le pays de destination (encadré 1). C'est le cas en particulier quand

Encadré 1 – Les mesures non tarifaires

La CNUCED définit les mesures non tarifaires (MNT) comme des « mesures de politique générale autres que les droits de douane ordinaires, qui peuvent avoir une incidence économique sur le commerce international de marchandises, en modifiant les quantités échangées ou les prix, ou bien les deux ».

Mis en place par la CNUCED et rassemblant plusieurs organisations internationales, le groupe de la *Multi-Agency Support Team* a établi une classification internationale dédiée aux MNT. Les plus importantes sont les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), les obstacles techniques au commerce (OTC) et les inspections avant expédition. Chacune de ces catégories regroupe des mesures variées, allant des simples exigences en matière d'étiquetage ou d'emballage à des limitations ou interdictions de certaines substances, en passant par des obligations de tests de conformité ou d'enregistrement préalable.

Les données de MNT de la CNUCED mobilisées ici ont été regroupées en cinq catégories :

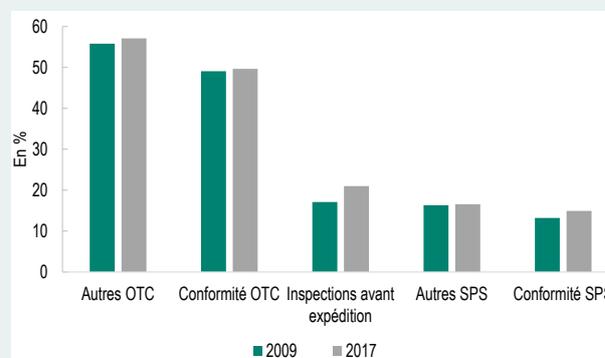
- 1) les mesures d'évaluation de la conformité des normes SPS, considérées comme des mesures d'ordre administratif, puisqu'elles n'engendrent que des procédures d'inspection, de vérification et d'approbation ;
- 2) les autres mesures relatives aux questions sanitaires et phytosanitaires, comme les limites de tolérance concernant les résidus de certaines substances, tels que les insecticides, pesticides ou encore métaux lourds ;
- 3) les mesures d'évaluation de la conformité des OTC, également considérées comme des mesures administratives car exigeant des enregistrements, échanges d'informations et certification ;
- 4) les autres mesures relevant des OTC : par exemple, des exigences de qualité, de sécurité ou de performance auxquelles doit répondre le produit comme des jouets pour enfants devant respecter une taille minimum ;
- 5) les inspections avant expédition, par exemple, une vérification des couleurs ou d'un type de matière obligatoire pour des vêtements avant expédition.

L'appariement des données de la CNUCED avec celles de la base commerce des douanes montre qu'une part importante des exportations françaises fait l'objet de MNT à l'arrivée sur le marché de destination (graphique 2). Les OTC sont les plus répandus, que l'on considère les

évaluations de conformité (soit les démarches purement administratives) ou les autres OTC qui demandent une adaptation des produits, afin de satisfaire les contraintes imposées par le pays de destination.

Graphique 2 – Plus de 50 % des exportations françaises font face à des obstacles techniques au commerce

Part des exportations françaises soumises à des MNT



Sources : Calculs des auteurs à partir de CNUCED et Direction générale des douanes françaises, base commerce.

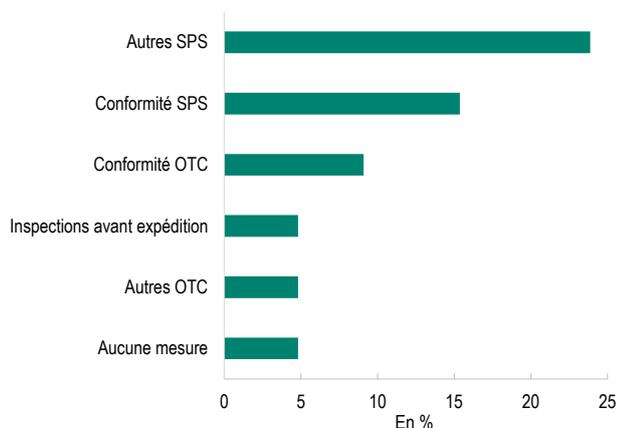
L'effet de ces MNT sur le commerce est ambigu. En assurant que le produit importé respecte des critères bien définis, les MNT accroissent potentiellement la confiance des consommateurs sur le marché de destination et augmentent la demande d'importations. Mais, le coût additionnel de ces mesures, supporté par les producteurs du pays exportateur, peut réduire les exportations. Ces coûts sont divers et peuvent se situer à différents niveaux du processus de production, allant jusqu'à nécessiter une duplication de la chaîne de production pour se conformer à certaines exigences sanitaires. Cependant, une partie des coûts engendrés par les MNT n'impliquent pas de modifications des produits et sont d'ordre administratif : remplissage de documents, tests de conformité supplémentaires, enregistrements, etc. Ce sont ces derniers que le système d'OEA cherche à réduire.

6. Pour une présentation de la méthodologie utilisée voir Emlinger, C., Fouré, J. & Guimbard, H. (2022). VIP pass to markets : What customs certification tells us about Red tape costs?, à paraître.

des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) s'appliquent à la frontière : la certification augmente les exportations de 15 % en présence de mesures d'évaluation de conformité SPS et de 24 % celles confrontées à d'autres mesures SPS (graphique 3). Lorsque le marché de destination n'applique pas de MNT, ou en présence d'autres mesures d'obstacles techniques au commerce (OTC) ou d'inspections avant expédition, l'augmentation induite par la certification n'est que de 5 %.

Graphique 3 – Devenir certifiées augmente les exportations des entreprises de 15 à 25 % lorsqu'elles font face à des mesures sanitaires et phytosanitaires dans les pays de destination

Effet de l'obtention du statut d'OEA sur les exportations en valeur, selon qu'elles sont soumises ou pas à des MNT



Sources : Estimations des auteurs à partir de Direction générale des douanes françaises, base commerce et base des certifications (OEA français).

Par ailleurs, la signature d'un ARM⁷ augmente les exportations des entreprises certifiées vers les pays signataires de 21 % (et favorise également leur entrée sur ces marchés). Une fois bénéficiaires du statut d'OEA, les entreprises ont donc un

intérêt à ce que l'Union européenne signe de nouveaux ARM pour leur permettre de bénéficier de facilitations douanières.

Exporter engendre ainsi des coûts administratifs, d'autant plus forts que les produits font l'objet de normes sanitaires ou techniques sur les marchés de destination. Ces coûts peuvent toutefois être réduits par des certifications douanières de type OEA et des accords établissant la reconnaissance mutuelle de ces statuts.

Depuis plusieurs années, les accords commerciaux dits de « seconde génération » cherchent à aller au-delà de la seule suppression des droits de douane. Pour cela, ils intègrent des chapitres dédiés aux normes et ont ainsi donné lieu à d'importants débats dans la société civile (utilisation des hormones pour le bœuf canadien ou de chlorure de sodium acidifié afin de détruire les salmonelles pour le poulet). Les négociations entre les États-Unis et l'UE, ou l'accord commercial entre le Canada et l'UE, ont ainsi soulevé la crainte d'un relâchement de certaines normes, en particulier sanitaires. Les négociations commerciales peuvent cependant porter, non pas sur les normes elles-mêmes, mais sur l'échange d'informations relatives à celles-ci, sur la coopération des organes réglementaires ou sur la facilitation du commerce. Ainsi, plusieurs accords commerciaux récents encouragent la mise en place de programmes d'OEA. Certains prévoient des créations de groupes de travail spécifiques ou la coopération avec l'OMD comme pour l'accord entre la Corée du Sud et la Colombie ou l'Alliance du Pacifique. D'autres vont plus loin et incorporent un ARM, comme dans l'accord entre le Royaume-Uni et l'UE. Intégrer le système de certification d'OEA dans les accords commerciaux offre un cadre idéal pour réduire des coûts administratifs liés à la présence de normes sanitaires, phytosanitaires et techniques, sans pour autant sacrifier la protection des consommateurs.

7. Trop récents, les ARM signés par l'UE en 2021 avec le Canada et le Royaume-Uni ne sont pas pris en compte dans cette évaluation.

La Lettre du



© CEPII, PARIS, 2022

RÉDACTION :
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
20, avenue de Ségur
TSA 10726
75334 Paris Cedex 07

Tél. : 01 53 68 55 00
www.cepii.fr – @CEPII_Paris

RÉDACTEURS EN CHEF :
Isabelle Bensidoun
Antoine Vatan

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
Christophe Destais

RESPONSABLE DES PUBLICATIONS :
Isabelle Bensidoun

RÉALISATION :
Laure Boivin

La Lettre du CEPII
est disponible en version électronique
à l'adresse :

<http://www.cepii.fr/LaLettreDuCEPII>

Pour être informé de chaque nouvelle parution,
s'inscrire à l'adresse :

<http://www.cepii.fr/Resterinforme>

ISSN 0243-1947 (imprimé)
SSN 2493-3813 (en ligne)
CCP n° 1462 AD

Juillet-Août 2022

Cette Lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du CEPII.
Les opinions qui y sont exprimées sont
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

