



Union interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.



Session d'Abou Dhabi de la Conférence parlementaire sur l'OMC

Abou Dhabi (Émirats arabes unis)
25 février 2024

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen avec le concours du Conseil national de la Fédération des Émirats arabes unis à l'occasion de la 13^e Conférence ministérielle de l'OMC (CM13)

PC-WTO/2024/R.3
26 janvier 2024

LE COMMERCE NUMÉRIQUE À L'ÈRE D'ÉCONOMIES RÉSILIENTES

Document de travail présenté par M. J. Warborn, membre du Parlement européen

Les innovations technologiques n'ont cessé de révolutionner le commerce international, les progrès en matière de transport et de communication facilitant le processus d'échange de biens et de services. La transformation numérique de l'économie mondiale a confirmé cette tendance. La part du commerce numérique est en constante augmentation et elle atteignait 25 % du commerce mondial en 2020¹. Les flux transfrontaliers de données favorisent l'exportation des services numériques, contribuent de plus en plus à la production de produits électroniques sophistiqués par le biais des chaînes de valeur mondiales et facilitent le commerce entre entreprises et consommateurs connectés numériquement partout dans le monde grâce à des plateformes de commerce en ligne. La dématérialisation des procédures, par exemple la certification par signature électronique, simplifie également les tâches administratives, ce qui rend les échanges plus efficaces et transparents.

La réduction des obstacles à l'accès au marché permet aux petites et moyennes entreprises de développer leurs activités sur le plan international et de trouver des clients à l'étranger, ce qui leur ouvre les portes du commerce mondial sans les ressources des grandes entreprises et des multinationales.

On a récemment constaté l'importance des services numériques pour la résilience de l'économie mondiale, par exemple lorsque la pandémie de COVID-19 a perturbé la chaîne d'approvisionnement, période durant laquelle les entreprises ont dû s'appuyer sur des logiciels de télétravail et de visioconférence pour limiter l'impact de la distanciation physique.

Toutefois, si la transformation numérique du commerce offre des opportunités majeures, elle s'accompagne aussi de défis importants liés à la fracture de l'accès à l'infrastructure numérique et à la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire international adéquat. Il est donc impératif d'élaborer des stratégies claires permettant aux États de relever ces défis et de réduire les obstacles inutiles au commerce numérique afin de libérer tout le potentiel de ces services pour l'économie mondiale.

En janvier 2019, 76 Membres de l'OMC se sont ainsi engagés, dans une déclaration commune, à ouvrir des négociations plurilatérales sur le commerce électronique afin de "chercher à obtenir un résultat de haut niveau qui s'appuie sur les accords et les cadres existants de l'OMC, avec la participation du plus grand nombre possible de Membres de l'OMC." À l'issue du dernier cycle de négociation de 2023, les participants à l'Initiative conjointe sur le commerce électronique ont annoncé un "aboutissement important" portant sur les trois grands domaines que sont la facilitation du commerce numérique, un environnement numérique ouvert et la confiance des entreprises et des consommateurs. Les co-organisateur ont fait état de la finalisation d'articles sur diverses questions allant du commerce sans papier à la protection des consommateurs en ligne, en passant par la cybersécurité et les signatures électroniques.

¹ OCDE (2023), *Key issues in Digital Trade - OECD Global Forum on Trade 2023: Making Digital Trade Work for All* : www.oecd.org/trade/OECD-key-issues-in-digital-trade.pdf. P. 1.

Néanmoins, il manque encore un accord dans plusieurs domaines clés, notamment le statut du moratoire sur les transmissions électroniques, ainsi que des propositions sur les flux de données et les réglementations en matière de localisation. L'absence d'accord s'explique par le fait que des pays comme les États-Unis ont indiqué qu'ils souhaitaient conserver une marge de manœuvre en matière de politique réglementaire alors que les débats se poursuivent sur le plan national. L'obtention d'un accord sur les questions en suspens de l'extension du moratoire relatif au commerce électronique et de la limitation des restrictions aux flux de données devrait donc figurer parmi les principales priorités des négociations de l'Initiative conjointe sur le commerce électronique et des discussions multilatérales élargies avec les membres de l'OMC.

D'ici là, il convient également de s'accorder sur l'architecture juridique de l'accord. Quelle que soit la forme finale de l'accord, celui-ci devra faire l'objet d'un consensus entre toutes les parties contractantes. En effet, la conclusion d'accords plurilatéraux "ouverts" (dont les avantages sont étendus à toutes les parties contractantes) n'est possible que lorsqu'on atteint une "taille critique" quant à la part du commerce international que représentent les Membres, tandis que les accords plurilatéraux "fermés" (dont les avantages sont réservés aux participants à l'accord) nécessitent le consentement de tous les Membres de l'OMC pour être approuvés. Les projets visant à intégrer cet accord dans le cadre multilatéral plus large des règles de l'OMC nécessiteront également le consensus de tous les Membres.

I. Prolongation du moratoire sur les droits de douane pour les transmissions électroniques

En 1998, les Membres de l'OMC ont décidé de conserver la pratique consistant à ne pas appliquer de droits de douane aux transmissions électroniques, définies au sens large comme la livraison de "produits numérisables" tels que les films, les jeux vidéo, les livres électroniques, la musique et les logiciels. Depuis lors, ce moratoire a été prolongé tous les deux ans à la Conférence ministérielle de l'OMC et il a favorisé la croissance du commerce numérique. Néanmoins, certains pays en développement ont commencé à s'inquiéter des coûts potentiels de la prolongation du moratoire pour leur économie. En tant qu'importateurs nets de produits numérisés, ces pays font valoir des estimations sur le manque à gagner en recettes douanières. Lors de la dernière Conférence ministérielle, les Membres se sont engagés à intensifier les discussions sur la portée, la définition et l'impact du moratoire, tout en recherchant une solution pérenne. À moins qu'un nouvel accord ne soit conclu pour le prolonger, le moratoire devrait expirer le 31 mars 2024.

Le renouvellement du moratoire sur le commerce électronique doit être une priorité essentielle de la CM13, de même que les progrès des négociations visant à rendre cette mesure permanente. En effet, l'OCDE estime que le manque à gagner moyen en recettes douanières ne représente que 0,68 % des recettes douanières totales et 0,1 % des recettes publiques totales, lorsque les calculs tiennent compte des autres engagements limitant la capacité des pays à percevoir des droits de douane sur les transmissions électroniques². Ces recettes pourraient donc être facilement compensées par la TVA et d'autres taxes internes, y compris sur les services numériques. Par ailleurs, l'application de tels droits de douane risquerait de compromettre la libre circulation des services numériques, ce qui pourrait réduire les importations et exportations numériques, en particulier dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. L'augmentation des coûts des importations numériques ne ferait que limiter la compétitivité des entreprises d'envergure nationale, tout en rendant plus difficile l'accès des petites et moyennes entreprises à des outils numériques essentiels à leur croissance internationale. Il faut donc demander l'extension du moratoire sur le commerce électronique, lors de la 13^e Conférence ministérielle, afin de protéger les gains d'efficacité et le potentiel de développement du commerce numérique.

II. Trouver un équilibre entre la limitation des flux de données, d'une part, et la protection des données et de la vie privée des consommateurs, d'autre part

Toutes les formes de commerce numérique reposent sur un flux transfrontalier de données, qui continue de croître à un rythme sans précédent. Toutefois, au cours de la dernière décennie, les gouvernements nationaux ont eu tendance à restreindre davantage la libre circulation des

² OCDE (2023), *Understanding the potential scope, definition and impact of the WTO e-commerce Moratorium*. Documents de travail de l'OCDE sur la politique commerciale, n° 275 : <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/59ceace9-en.pdf?expires=1704707239&id=id&accname=ocid194994&checksum=31DF44F15C07EE97952BAD353E422B8B>, P. 25.

données³. Ces restrictions sont motivées par divers objectifs, par exemple des craintes sur le traitement des informations personnelles des citoyens par des entreprises basées dans des juridictions étrangères, des tentatives protectionnistes visant à profiter des données pour développer les industries numériques nationales et favoriser leur compétitivité, un désir de limiter la diffusion des données jugées sensibles pour la sécurité nationale, ou de rendre ces données plus facilement accessibles à des fins d'audit et de réglementation. En ce qui concerne la protection de la vie privée, les niveaux de restriction des pays en matière d'exportation des données dépendent de l'adéquation ou de l'équivalence des réglementations du pays tiers en matière de protection des données, celle-ci étant généralement établie par des organismes publics chargés de la protection des données.

Comme dans d'autres domaines, les divergences de réglementation risquent donc d'imposer des obstacles non tarifaires aux flux de données nécessaires au commerce numérique. En outre, les exigences locales en matière de stockage et de traitement constituent un obstacle majeur à la libéralisation des flux transfrontaliers de données et nuisent aux gains d'efficacité obtenus grâce à la structuration des chaînes de valeur mondiales. Ces exigences en matière de localisation des données sont de plus en plus nombreuses et de plus en plus restrictives. Au début de l'année 2023, on comptait près d'une centaine de mesures de ce type dans 40 pays⁴. Deux tiers des mesures imposaient une obligation de stockage et de traitement au niveau local, sans possibilité d'exportation des données à l'étranger⁵. L'application permanente de telles restrictions doit être évitée, compte tenu de l'importance des flux de données transfrontaliers, non seulement pour diverses industries exportatrices de grande valeur, par exemple les technologies de l'information, les médias et l'industrie, mais aussi pour des secteurs tels que les soins de santé, qui dépendent de la coopération internationale en matière de recherche et de développement, outre les produits numériques recourant fortement à la technologie. En effet, selon les estimations d'un rapport de 2021 de *Frontier Economics* commandé par *Digital Europe*, la différence entre une optique de libéralisation et une optique modérément restrictive s'élèverait à 2 000 milliards d'euros sur la période de dix ans jusqu'en 2030⁶.

Il est toutefois important de trouver un juste milieu entre la promotion de la libre circulation des données et la lutte contre les menaces qui pèsent sur la vie privée des consommateurs et la protection des données liées au commerce numérique, notamment sur les droits fondamentaux et les protections accordés aux citoyens, par exemple dans le cadre du Règlement général sur la protection des données (RGPD) de 2016. En matière de flux de données, l'Union européenne (UE) a donc adopté une approche selon laquelle des normes élevées de protection et la libéralisation du commerce numérique doivent aller de pair, par exemple dans des accords bilatéraux avec des pays tels que le Japon. Pour promouvoir cette approche équilibrée au niveau international, ces actions doivent s'accompagner d'efforts au sein de l'OMC pour faire adopter des règles mondiales sur la lutte contre les restrictions des flux de données, tout en préservant une marge de manœuvre politique légitime pour la réglementation numérique dans les accords plurilatéraux, tels que l'Initiative conjointe sur le commerce électronique.

III. Accroître la connectivité et combler le fossé numérique

Le commerce électronique et les échanges de services numériques dépendent de l'accès à Internet et à l'infrastructure numérique. Pourtant, alors que la transformation numérique continue de progresser, une fracture importante subsiste dans le monde en matière d'accès à Internet. Au total, 2,7 milliards de personnes ne sont pas connectées et plus de la moitié de la population mondiale n'a pas accès au haut débit⁷. Ce chiffre renvoie aux inégalités en matière d'infrastructure numérique en fonction des niveaux de développement, mais aussi entre les sexes, les âges, les classes socio-économiques et les populations rurales par rapport aux populations urbaines.

³ M.F. Ferracane (2017) *Restrictions on Cross-Border data flows: a taxonomy*. Document de travail du Centre européen d'économie politique internationale : ecipe.org/wp-content/uploads/2017/11/Restrictions-on-cross-border-data-flows-a-taxonomy-final1.pdf, p. 2.

⁴ OCDE (2023), *The Nature, Evolution and Potential Implications of Data Localisation Measures*. Documents de travail de l'OCDE sur la politique commerciale, n° 278 : www.oecd-ilibrary.org/docserver/179f718a-en.pdf?expires=1704823209&id=id&accname=ocid194994&checksum=1DA9FB430BB232770507189CACACC1D5. P. 3.

⁵ Ibid.

⁶ Frontier Economics (2021) *The value of cross-border data flows to Europe: Risks and opportunities* : www.digitaleurope.org/resources/the-value-of-cross-border-data-flows-to-europe-risks-and-opportunities/. P. 6.

⁷ Union internationale des télécommunications (2022), *Internet surge slows, leaving 2.7 billion people offline in 2022*: www.itu.int/en/mediacentre/Pages/PR-2022-09-16-Internet-surge-slows.aspx.

De fait, par rapport aux hommes, les femmes étaient 264 millions de moins à avoir accès à Internet en 2022, tandis que le nombre d'utilisateurs d'Internet dans les zones urbaines était deux fois plus élevé que dans les zones rurales⁸. Ces disparités sont également présentes dans l'UE. Les données d'Eurostat indiquent que 2,4 % des 450 millions d'habitants de l'UE n'ont pas les moyens de se connecter à Internet⁹, ce qui limite leur accès aux possibilités d'emploi et aux services publics essentiels. L'inclusion numérique des segments les plus pauvres de la population varie également considérablement d'un État membre à l'autre. Des pays tels que la Bulgarie et la Roumanie comptent une grande part de citoyens non connectés, tandis que les proportions sont beaucoup plus faibles dans des pays comme le Danemark et la Finlande¹⁰.

Pour que les avantages du commerce numérique ouvert profitent à tous, l'UE doit s'efforcer de répartir uniformément l'accès à Internet et aux réseaux TIC au sein de son marché unique, ainsi que dans les pays en développement. Sur son territoire, l'UE a fixé des objectifs clairs en matière de connectivité dans le cadre de sa *Décennie numérique*, qui vise à donner aux personnes et aux entreprises les moyens de réussir la transformation numérique de l'économie d'ici à 2030. Néanmoins, selon le premier rapport d'avancement de la Décennie numérique (publié en 2023), l'UE reste encore en deçà de ses objectifs. L'extension de la couverture 5G et la transformation numérique des entreprises ne sont pas, par exemple, aux niveaux souhaités¹¹. Les investissements doivent donc être relancés. Ils doivent se concentrer non seulement sur le déploiement d'un réseau d'infrastructures numériques, mais aussi sur la mise en œuvre de politiques de formation et d'éducation visant à développer les compétences numériques des entreprises et des citoyens, afin qu'ils puissent bénéficier de l'accès à ce réseau.

Par ailleurs, l'UE soutient également le développement des infrastructures et le renforcement des capacités avec ses partenaires commerciaux. Grâce à son approche "Digital4Development", l'UE a intégré les technologies numériques à sa politique de développement en collaborant avec le secteur privé pour promouvoir l'accès à une connectivité à large bande abordable et sûre, développer la culture et les compétences numériques, encourager la création d'emplois et l'entrepreneuriat numériques, et soutenir l'utilisation des technologies numériques en tant qu'instruments du développement durable¹². Outre son soutien financier, l'UE collabore étroitement avec ses partenaires afin de proposer des recommandations politiques visant à exploiter le potentiel de développement durable et de création d'emplois du commerce numérique dans le cadre de partenariats tels que le Groupe de travail UE-UA sur l'économie numérique¹³. Comblent les écarts d'accès aux services numériques entre les pays et au sein des sociétés reste une condition préalable nécessaire à la construction d'une économie numérique internationale inclusive et durable.

IV. Promouvoir le commerce sans papier

Autre gain d'efficacité majeur du commerce numérique : la dématérialisation des échanges transfrontaliers de documents liés au commerce, par exemple les bons de commande et les certificats réglementaires entre les entreprises, les acheteurs, les fournisseurs et les prestataires de services logistiques, ainsi que les douanes et les organismes de réglementation. Selon la Chambre de commerce internationale, 4 milliards de documents circulent à tout moment dans l'écosystème du commerce international, une transaction typique impliquant jusqu'à 27 documents et nécessitant jusqu'à deux ou trois mois de traitement¹⁴. Le passage d'un système papier à un système électronique pour le traitement de ces documents permettrait aux opérateurs de réaliser des gains d'efficacité considérables. Ils pourraient économiser du temps et de l'argent dans la gestion des formalités administratives et éviter les goulets d'étranglement inutiles dans les chaînes

⁸ L. Signé (2023), *Fixing the global digital divide and digital access gap* (Brookings Institution) : www.brookings.edu/articles/fixing-the-global-digital-divide-and-digital-access-gap/.

⁹ V. Bhatia (2023), *Bridging the digital divide in the European Union* (Forum économique mondial) : www.weforum.org/agenda/2023/08/how-to-bridge-the-digital-divide-in-the-eu/.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Commission européenne (2023), *Rapport 2023 sur l'état d'avancement de la Décennie numérique* : digital-strategy.ec.europa.eu/fr/library/2023-report-state-digital-decade.

¹² Commission européenne (2017), *Digital4Development: mainstreaming digital technologies and services into EU Development Policy*. Document de travail des services de la Commission : international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2019-09/swd-digital4development-part1-v3_en.pdf. P. 4.

¹³ Commission européenne, *Bâtir l'avenir numérique de l'Europe - Afrique* : digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/africa.

¹⁴ Chambre de commerce internationale (2021), *Royaume-Uni. Creating a modern digital trade ecosystem - Cutting the cost and complexity of trade - Reforming laws and harmonising legal frameworks* : www.dsi.iccwbo.org/files/ugd/0b6be5_9a983b7c954d49389dd25a54033bcf78.pdf?index=true.

d'approvisionnement. Ceci est particulièrement important pour les petites et moyennes entreprises, pour lesquelles les coûts de documentation commerciale peuvent être déterminants dans la décision d'exporter des produits de faible valeur. Les avantages du commerce sans papier concernent également la traçabilité, car les systèmes de documentation en ligne peuvent fournir des informations en temps réel sur le mouvement des biens et des services. Les agences gouvernementales peuvent utiliser ces informations pour des raisons de sécurité nationale ou pour contrôler le respect des normes réglementaires. Les technologies numériques, par exemple la blockchain, peuvent en outre permettre une forme plus sûre de collecte des données par rapport à la documentation papier qui prévaut dans les transactions commerciales internationales actuelles.

L'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges contient déjà de nombreuses dispositions encourageant l'échange électronique des données de transaction, tandis que plus de la moitié des accords commerciaux préférentiels conclus depuis 2005 répond à la nécessité pour les administrations douanières et les négociants d'adopter un mode sans papier¹⁵. Toutefois, ces dispositions sont généralement des engagements non contraignants qui ne se traduisent pas nécessairement par une action gouvernementale. Un grand pas en avant a néanmoins été franchi en 2023 avec la récente loi *Electronic Trade Documents Act* au Royaume-Uni, qui permet aux documents commerciaux sous forme électronique, tels que les documents de connaissance ou les effets de commerce, de bénéficier du "même traitement, des mêmes effets et de la même fonctionnalité juridique" que ceux sous forme papier. L'OMC doit commencer à discuter de la reconnaissance juridique des documents électroniques d'administration des échanges, à l'instar de ce qui a été mis en œuvre par le Royaume-Uni, et encourager, dans les pays, le développement d'interfaces électroniques à guichet unique pour la soumission des documents réglementaires et administratifs.

¹⁵ CEE-ONU (2018), *White Paper: Paperless Trade* : unece.org/fileadmin/DAM/cefact/GuidanceMaterials/WhitePapers/WP-PaperlessTrade_Eng.pdf.