

RECUEIL SUR LA GESTION COORDONNÉE DES FRONTIÈRES



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 :

Qu'est-ce que la gestion coordonnée des frontières ?5

CHAPITRE 2 :

Concepts fondamentaux de la gestion coordonnée des frontières 10

CHAPITRE 3 :

Mise en œuvre de la gestion coordonnée des frontières..... 13

CHAPITRE 4 :

La convention de Kyoto révisée et la gestion coordonnée des frontières23

CHAPITRE 5 :

Instruments et outils de l'OMD en matière de GCF29

CHAPITRE 6 :

Instruments et outils d'autres organisations39

ANNEXE :

Exemples nationaux 48

États-Unis d'Amérique - Border Interagency Executive Council 48

États-Unis d'Amérique - Centre d'analyse et de ciblage commercial (CTAC)..... 49

Allemagne: Coopération entre les gardes-frontières et l'Administration
des douanes50

Singapour : TradeNet, le guichet national unique de Singapour.....53

CHAPITRE 1 : QU'EST-CE QUE LA GESTION COORDONNÉE DES FRONTIÈRES ?

1.1. La Gestion coordonnée des Frontières – un concept nouveau ou ancien ?

La Gestion coordonnée des frontières (GCF) renvoie à une approche coordonnée mise en œuvre par les organismes nationaux et internationaux chargés du contrôle des frontières, en vue d'assurer une gestion plus efficace des flux de marchandises et de voyageurs, tout en préservant l'équilibre nécessaire avec les exigences légales requises.

Le concept de GCF n'est pas nouveau. L'OMD a publié en 2006 le Recueil douanier pour une Gestion intégrée des frontières, où sont exposés les principaux éléments d'un Système de gestion intégrée des frontières, ainsi que les problèmes liés à la planification et à la mise en œuvre. Beaucoup d'éléments abordés dans le Recueil publié en 2006 demeurent pertinents aujourd'hui. Au fil des ans, plusieurs variantes de l'expression d'origine sont apparues dans divers forums. Ainsi, ce concept est désigné sous l'appellation de « Gestion intégrée des frontières » par l'Union européenne, de « Gestion collaborative des frontières » par la Banque mondiale, et de « Gestion globale des frontières » par l'OSCE.

Toutes ces expressions se réfèrent à des éléments très similaires, à savoir, pour l'essentiel, l'approche globale impliquant l'ensemble des organismes de réglementation transfrontalière en vue d'assurer de manière coordonnée leurs fonctions de réglementation.

Dans le présent recueil, l'expression « Gestion coordonnée des frontières » a été préférée à l'ancienne appellation de « Gestion intégrée des frontières », le terme « intégré » semblant présupposer une intégration structurelle et institutionnelle susceptible de restreindre la portée du concept – tandis que, pour l'OMD, la GCF recouvre une réalité plus large qui implique les ressources, les fonctions, les processus, et les législations dans une vision commune d'une gestion efficace et rentable des frontières, et que plusieurs solutions existent pour y parvenir, l'intégration des services n'étant qu'une des possibilités à cet égard.

1.2. Niveau des formalités dans les interactions collaboratives

Selon toute vraisemblance, les organismes de réglementation transfrontalière coopèrent entre eux à des degrés divers. Les interactions peuvent se produire entre des personnes, au niveau individuel, mais elles peuvent être aussi prévues dans des instructions de travail, des accords opérationnels, ou encore des dispositifs plus formels, définis par des lois, des réglementations, et des accords. La Gestion coordonnée des frontières porte plus volontiers sur ce dernier type d'interactions.

Le schéma n° 1 montre les niveaux progressifs de formalité définissant la collaboration intergouvernementale ainsi que les changements de nature de ces relations à mesure que s'accroît le niveau de formalité. On peut supposer que, bien que des accords ad-hoc informels existent, et qu'ils peuvent améliorer la situation aux frontières, ils ne sont nullement durables et, très vite, produisent moins de résultats. Les accords informels non structurés ni soutenus par des accords officiels donnent également lieu à une absence de prévisibilité et de régularité qui peut nuire à la responsabilité et la bonne gouvernance de l'organisation.

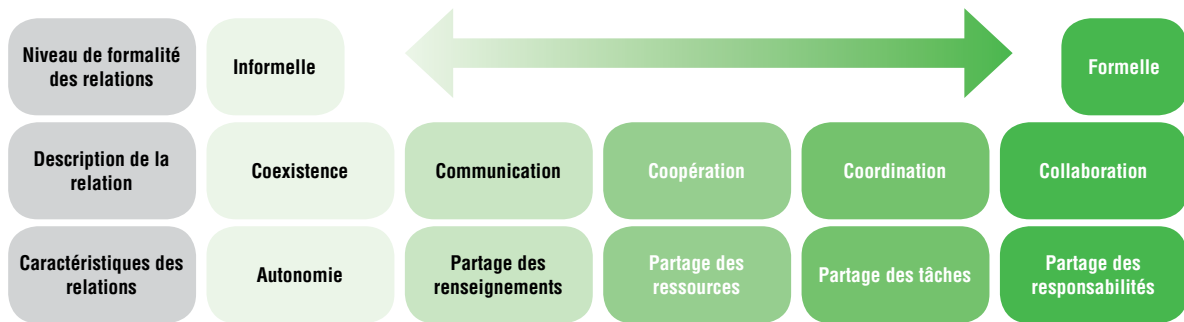


Figure 1 : Continuum de l'intégration intergouvernementale (Source : Tiré de « Better Connected Services for Kiwis », Institut d'études politiques, Nouvelle-Zélande)

La Gestion coordonnée des frontières concerne enfin les organismes de réglementation transfrontalière à l'intérieur d'un même pays, ainsi que les organismes de ce type qui, à l'étranger, ont une approche similaire, et elle porte sur la mise en place de mesures officielles, mécanismes, et canaux de communication garantissant l'efficacité et la rationalité des processus de réglementation.

Comme le montre le schéma n° 1, plus le niveau de formalité devient élevé, plus le niveau de collaboration correspondant est sophistiqué et repose sur la confiance. Les relations de travail entre homologues passent d'un niveau d'« autonomie » relativement isolée, à un niveau de « responsabilité partagée », où les organismes s'approprient ensemble les processus en vue d'obtenir des résultats efficaces et rentables en matière de réglementation des flux transfrontaliers.

Ceci n'implique cependant pas d'obtenir une solution de type « formule unique ». Bien que les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière doivent aspirer à un niveau de collaboration formelle, sachant qu'ils doivent partager la responsabilité et l'appropriation des résultats obtenus aux frontières, les organismes risquent de ne pas tous pouvoir se situer au même niveau au même moment ou, en raison de contraintes opérationnelles et politiques, les organismes partenaires sont susceptibles d'atteindre seulement un niveau inférieur. Ces scénarios ne traduisent pas l'échec de la GCF, mais indiquent plutôt une adaptation et une mise en œuvre flexible, sur la base des contextes distincts dont relèvent les divers organismes et pays.

Mais, tout d'abord, pourquoi faudrait-il souhaiter que les organismes de réglementation transfrontalière s'engagent vers un partage des responsabilités pour obtenir des résultats dans ce domaine ? Il convient, pour répondre à cette question, de comprendre tout l'intérêt des services de réglementation des frontières.

1.3. Intérêt des services de réglementation des frontières

Les services de réglementation des frontières contribuent à préserver les intérêts des acteurs économiques. La réglementation des flux transfrontaliers est nécessaire pour la société et pour l'économie, ainsi que pour les consommateurs des marchandises du commerce international. Les services de réglementation, lorsqu'ils sont mis en œuvre avec l'efficacité requise, sont susceptibles d'améliorer la prévisibilité des délais de livraison et de réduire les coûts de logistique. En revanche, les variations dans les délais de livraison et des coûts réduisent l'intérêt économique pour les entreprises comme pour les consommateurs.

Ainsi, pour garantir l'intérêt optimal des services de réglementation des flux transfrontalières, il convient d'empêcher toute utilisation superflue des ressources pour les flux normaux de marchandises, et cela n'est possible qu'à travers une coordination des opérations des services de réglementation des flux transfrontalières en vue de réduire les tâches faisant double emploi et les retards subis par les entreprises.

Pourtant la GCF ne consiste pas seulement à faire bénéficier les entreprises de procédures rationalisées et à réduire les tracasseries administratives. À travers une collaboration accrue, les organismes de réglementation transfrontalière seront également en mesure d'exploiter des ressources communes, de s'appuyer sur des capa-

cités dont l'administration ne dispose pas en propre, et d'assurer leurs fonctions de réglementation plus efficacement, en exploitant les synergies positives. Ils peuvent ainsi mieux répondre aux nouvelles menaces et de mieux assurer leur rôle de préservation des intérêts des entreprises.

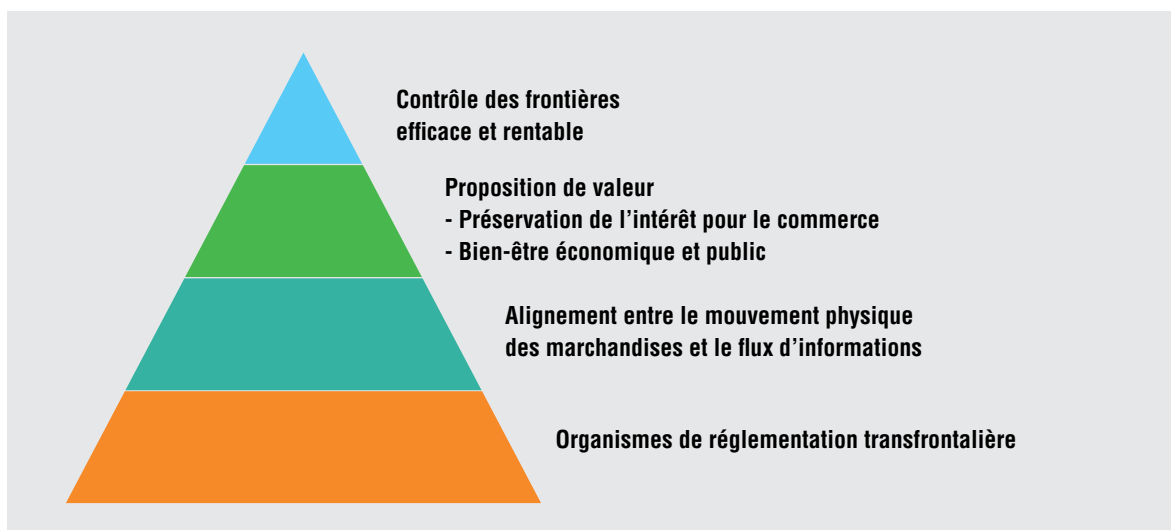


Schéma n° 2 : Alignement de la vision d'une Gestion coordonnée des frontières

Le schéma n° 2 ci-dessus souligne la nécessité d'aligner les fonctions des divers organismes de réglementation transfrontalière dans deux domaines clés, à savoir les déplacements physiques des marchandises et le flux de renseignements, et ce afin de proposer des fonctions de réglementation des frontières présentant un intérêt optimal. Un tel alignement entraîne les résultats attendus d'un système efficace et rentable de contrôle des frontières.

1.4. Multiplicité des organismes aux frontières

La multiplicité des organismes aux frontières est une réalité de l'environnement réglementaire contemporain, et il est rare qu'un organisme unique puisse assumer la responsabilité de faire respecter les obligations réglementaires pour tous les types de marchandises, acquérir l'ensemble des compétences fonctionnelles et matérielles requises pour assumer réellement cette responsabilité, et prendre toutes les décisions nécessaires en relation avec les contrôles réglementaires aux frontières. La spécialisation des compétences et l'attribution de responsabilités spécifiques demeurent des éléments importants aux frontières, ce qui, en soi, n'est pas une mauvaise chose. Pour le bon fonctionnement de tout système de réglementation des flux transfrontalières, il est essentiel que les organismes de réglementation comparent leurs missions, déterminent quelles tâches font double emploi, et définissent les procédures aux frontières qui présentent peu d'intérêt.

Ces mesures produiront des résultats variables. Dans certaines situations, elles ont conduit à la création d'un organisme unique, chargé d'assumer toutes les fonctions aux frontières ; dans d'autres cas, elles ont entraîné des formations transversales d'inspecteurs de manière à ce qu'ils puissent assumer les fonctions essentielles de plusieurs organismes et n'aient à consulter l'autre organisme qu'en cas de doute ou dans des circonstances particulières, ces formations permettant aussi parfois aux inspecteurs d'effectuer toutes les vérifications nécessaires au même moment et de n'avoir ainsi à vérifier les marchandises qu'une seule fois. Le choix de ces mesures est déterminé, en dernier recours, par la situation propre à chaque organisme ou dans les différents postes-frontières d'un même pays.

1.5. La Gestion coordonnée des frontières en réponse à la rareté des ressources

Tous les organismes de réglementation transfrontalière doivent déterminer comment utiliser leurs ressources limitées avec un maximum d'efficacité. La Gestion coordonnée des frontières permet aux organismes de régle-

mentation transfrontalière d'exploiter les forces et les ressources de différents organismes pour surmonter le problème de la rareté des ressources.

Cette notion de rareté des ressources désigne :

- (i) le manque de temps pour préserver les intérêts du commerce légitime et assurer un contrôle efficace des marchandises présentant un risque élevé ;
- (ii) le manque de main-d'œuvre et de compétences pour mener à bien les fonctions de contrôle nécessaires aux frontières ;
- (iii) la pénurie d'informations pour déterminer le niveau de risque des marchandises ;
- (iv) le manque d'espace et autres biens immobiliers nécessaires à un contrôle efficace des frontières ;
- (v) la rareté des équipements et autres actifs mobiliers nécessaires pour un contrôle efficace des frontières.

Les trois premiers facteurs, à savoir le temps, la main-d'œuvre, et les informations, découlent généralement de la conception des processus, et ils peuvent être pris en compte lors d'une redéfinition des processus. L'élément fondamental consiste, pour les organismes de réglementation transfrontalière, à identifier les synergies et à optimiser le recours aux ressources limitées dont ils disposent ; puis, en s'appuyant sur cette synergie, à parvenir à une approche globale, pour des performances sensiblement plus élevées que la simple somme des performances de chacune des parties.

Parmi les actions concrètes susceptibles d'être mises en œuvre pour répondre à ces pénuries figurent la redéfinition des processus, puisqu'elle permet une application simultanée et non plus consécutive des procédures ; l'apport de formations transversales habilitantes pour les employés, grâce auxquelles le personnel d'un organisme est capable d'accomplir les vérifications d'autres organismes ; et le partage des informations, afin que les organismes puissent prendre des décisions partagées pour identifier les marchandises à haut risque qui doivent être contrôlées.

Les deux derniers éléments mentionnés, à savoir les ressources et équipements fixes, sont des questions plus difficiles à résoudre, et il n'est à l'évidence pas possible de reconstruire des infrastructures matérielles remplissant toutes les exigences de l'ensemble des organismes de réglementation transfrontalière. Ils sont en outre intrinsèquement liés aux trois autres éléments mentionnés ci-dessus : on part du principe que si les processus sont rationalisés et si les ressources sont partagées, les locaux et les équipements seront utilisés de manière optimale.

Parmi les actions concrètes susceptibles d'être mises en œuvre pour répondre à ces carences figure le partage de matériel d'inspection et plateformes d'inspections non intrusives, une approche coordonnée de la gestion des risques étant déjà de nature à restreindre le nombre des vérifications inutiles et à réduire l'espace requis pour les inspections. Il est ainsi possible d'assurer un mouvement plus fluide des marchandises dans les locaux situés aux frontières, et d'éviter ainsi les encombrements et les délais d'attente. Si l'on parvient à réduire les encombrements, les employés dont la présence devient dès lors inutile peuvent être réaffectés dans d'autres secteurs prioritaires.

Lorsque de nouvelles constructions sont envisagées, l'expérience montre qu'il est possible d'assumer les coûts importants de la construction de postes frontaliers en édifiant avec les pays voisins des locaux communs regroupant les Douanes et les autres organismes présents aux frontières. Cette solution permet ainsi d'éviter les problèmes juridiques et politiques qui se posent lorsque des fonctionnaires travaillent dans un autre pays et, en outre, le coût de la construction des locaux s'en trouve réduit.

Certaines administrations ont en outre jugé pratique de mettre en place les bases juridiques permettant aux fonctionnaires des Douanes des pays voisins d'accomplir certaines activités en leur nom. Dans les faits, un fonctionnaire des Douanes peut ainsi effectuer les vérifications liées à une exportation pour répondre aux exigences de son pays, puis accomplir les vérifications requises par le pays importateur. De cette manière, la mainlevée des marchandises pour l'exportation et pour l'importation est effectuée au terme d'une seule série de vérifications.

Le Cadre de normes de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (également appelé Cadre de normes SAFE) repose en partie sur un pilier Douanes-Douanes, et il dispose d'une Annexe qui contient des normes standards relatives aux accords du réseau Douanes-Douanes.

Les équipements employés pour les examens non intrusifs sont très coûteux. Les administrations devraient envisager d'en partager l'utilisation avec des pays voisins, afin de réduire le coût important de ces investissements. Le recours à des chiens détecteurs peut également faire l'objet d'un partage entre pays contigus.

Le dédouanement préalable de voyageurs et de marchandises s'est révélé efficace pour réduire la durée nécessaire à la mainlevée des marchandises et des voyageurs. Il est nécessaire à cet égard qu'un fonctionnaire des Douanes soit en poste dans le pays de départ et qu'il assume dans ce pays étranger mais pour le compte de son propre pays les fonctions liées aux Douanes et à l'Immigration. Lorsque les voyageurs parviennent au pays de destination, ils sont considérés comme des ressortissants nationaux et peuvent quitter rapidement les locaux. Un encombrement moindre dans les aéroports permet d'y construire des terminaux plus petits. De même, les marchandises peuvent faire l'objet d'un dédouanement préalable, ce qui a pour effet de désencombrer les terminaux.

Il est possible d'envisager une réduction des coûts supportés par les administrations dans d'autres domaines, même si ceux-ci n'entrent pas dans le champ des compétences spécifiques des Douanes mais ont une incidence sur les opérations douanières. Par exemple, dans de nombreuses administrations, il est demandé aux Douanes de retenir les marchandises jusqu'à ce que divers processus internes de certification aient été menés à leur terme. Les administrations pourraient envisager d'accorder une équivalence à l'organe de certification du pays exportateur, ce qui offrirait aux Douanes la possibilité de libérer les marchandises une fois vérifiés les certificats joints (elle ne serait dès lors plus obligée de retenir les marchandises jusqu'à l'obtention du certificat national).

1.6. Mises en œuvre des normes internationales dans le domaine de la Gestion coordonnée des frontières

L'adoption de normes internationales conduit à la simplification et à l'harmonisation. L'OMD a élaboré de nombreuses normes, dont certaines très techniques relatives aux données (Modèle de données de l'OMD), ou d'autres dans le domaine opérationnel (Convention de Kyoto révisée). Le recours à des normes internationales dans les environnements douaniers est de nature à améliorer l'efficacité des Douanes et du Système de gestion coordonnée des frontières. Les normes internationales communes permettent aux entreprises du secteur privé d'être mieux informées et donc de pouvoir satisfaire aux exigences posées par le pays.

L'Annexe générale de la Convention de Kyoto révisée contient les normes internationales nécessaires à la mise en place de la Gestion coordonnée des frontières.

Par ailleurs, la normalisation n'est pas une activité propre aux Douanes et à l'OMD. Il est donc important que les Administrations douanières qui collaborent avec leurs partenaires Organismes de réglementation transfrontalière sachent que ces derniers appliquent des normes stipulées par d'autres organismes de normalisation. Ce point sera examiné de plus près dans le chapitre 6.

CHAPITRE 2 :

CONCEPTS FONDAMENTAUX DE LA GESTION COORDONNÉE DES FRONTIÈRES

2.1. Les 2 dimensions de la Gestion coordonnée des frontières

La Gestion coordonnée des frontières se divise en deux domaines intrinsèquement liés, à savoir d'une part le flux d'informations, et d'autre part le mouvement physique des marchandises et des personnes. Chacune de ces dimensions est régie par un ensemble de principes généraux. C'est à partir de ces principes que sont définies les mesures spécifiques applicables aux fins du dédouanement des marchandises et des personnes aux frontières.

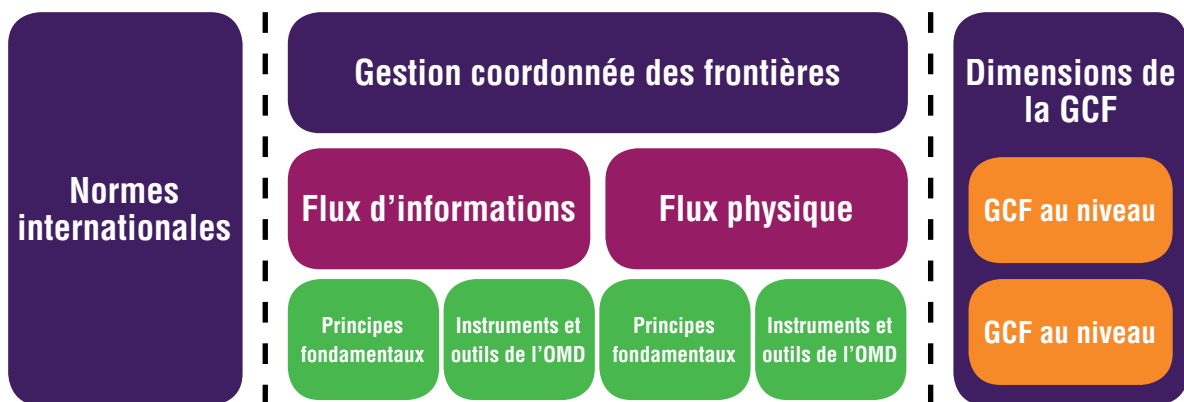


Schéma n° 3 : Les dimensions de la Gestion coordonnée des frontières

Les 2 dimensions de la GCF sont à la base même d'un système de GCF – en fin de compte, les informations, qu'elles soient sur support papier ou sous format numérique, sont indispensables pour les organismes de réglementation transfrontalière qui doivent prendre les décisions nécessaires au contrôle des flux de marchandises et de personnes. Grâce à la circulation fluide d'informations de haute qualité, et à l'accès intégré à celles-ci, les organismes de réglementation transfrontalière peuvent prendre les décisions nécessaires en temps voulu et, surtout, sans occasionner de désagrément excessif pour le public. Une gestion des risques efficace peut ainsi être mise en œuvre, de manière à rationaliser et à faciliter le mouvement des marchandises, puisque les marchandises présentant un risque élevé et devant être contrôlées le sont au terme d'un examen approprié et que les marchandises présentant un risque faible peuvent être libérées sans retard inutile.

2.2. Les principes clés d'un flux coordonné d'informations

Les principes clés du flux coordonné d'informations dans le cadre d'un système de GCF reposent sur l'hypothèse selon laquelle la mise à disposition de bonnes informations de la part des entreprises, grâce à la clarté des exigences et à l'efficacité des procédures de présentation, entraîne une meilleure prise de décision de la part des organismes de réglementation transfrontalière. Pour cela, les principes suivants s'appliquent :

- (i) **Transparence en matière de réglementation** : les exigences doivent être transparentes, de manière à ce que les entreprises sachent clairement qui doit fournir quelles informations, mais aussi quand et comment ces informations doivent être soumises. Ainsi les organismes chargés de la réglementation disposent des principales informations dont ils ont besoin pour assurer le traitement de l'envoi, et les demandes d'informations supplémentaires dues à un manque de clarté des exigences ont moins de chances de se produire. L'attente d'informations supplémentaires pour prendre des décisions de dédouanement entraîne un manque d'efficacité et provoque des goulets d'étranglement qu'il convient d'éviter.

- (ii) **Présentation rationalisée des informations** : il convient de rationaliser les moyens employés pour soumettre les informations, que celles-ci soient transmises par le biais de supports papiers ou de systèmes électroniques. Dans la mesure du possible, les informations ne devraient pas être exigées à plusieurs reprises (c.-à-d. qu'une même information ne devrait être soumise qu'une fois), et seules les informations essentielles garantissant le respect de la réglementation devraient être requises. De même, toutes les informations ne doivent pas être toutes soumises immédiatement : ce processus doit être rationalisé en tenant compte des processus appliqués par les différents organismes, de manière à pouvoir évaluer dans un premier temps les informations essentielles du point de vue de la sécurité et des principales exigences réglementaires, et à soumettre ensuite, suivant un calendrier donné, d'autres informations moins cruciales.
- (iii) **Partage des informations** : les informations pertinentes soumises par les entreprises en relation avec les envois internationaux devraient autant que possible faire l'objet d'un partage entre les organismes de réglementation transfrontalière concernés, de manière à ce que les prises de décisions collectives et les choix en matière de gestion des risques puissent avoir lieu pour soit contrôler les envois présentant un risque élevé, soit faciliter le passage des envois les moins risqués.
- (iv) **Protection des informations** : il est essentiel, pour préserver la confiance entre les entreprises et les organismes de réglementation des flux transfrontières, de garantir la confidentialité des informations reçues et diffusées aux parties autorisées. Le partage des informations entre les organismes de réglementation transfrontalière doit obéir à des règles claires et, le cas échéant, à des obligations légales, afin de protéger les intérêts des entreprises et d'inscrire dans un cadre juridique les mesures prises par les organismes de réglementation transfrontalière.

2.3. Principes clés d'un mouvement coordonné des marchandises

Les principes clés d'un mouvement coordonné des marchandises dans le cadre d'un système de Gestion coordonnée des frontières partent du postulat selon lequel la fluidité des déplacements transfrontières des marchandises présentant un risque peu élevé est la proposition de valeur principale des organismes de réglementation : une gestion efficace des marchandises présentant un risque élevé conduit ainsi à mieux préserver les intérêts des entreprises en évitant d'entraver le mouvement des marchandises présentant un risque peu élevé. Pour cela, les principes suivants s'appliquent :

- (i) **Rationalisation des vérifications et du dédouanement** : les organismes de réglementation transfrontalière devraient coordonner leurs efforts pour mettre en œuvre les contrôles sur les marchandises présentant un risque élevé. Les procédures à suivre pour les vérifications doivent être clairement exposées à l'entreprise et, lorsqu'un envoi doit être inspecté par plusieurs organismes, cette inspection devrait être effectuée simultanément par toutes les parties impliquées ou par un organisme unique responsable (p. ex. les Douanes) autorisé à effectuer les vérifications au nom d'un autre organisme. Les ressemblances et les différences entre les divers types de vérifications menées par des Organismes de réglementation transfrontalière différentes devraient être examinées globalement à des fins d'efficacité pour toutes les parties intéressées et, lorsque cela est possible, l'inspection des marchandises pourrait également s'effectuer sur des sites conçus à cet effet à l'intérieur du territoire et non aux frontières.
- (ii) **Gestion des encombrements** : l'organisation des infrastructures matérielles doit viser à faciliter un mouvement fluide des véhicules transportant les marchandises, et des mesures doivent être prises afin d'identifier les origines potentielles des goulets d'étranglement (c.-à-d. par le biais d'une Étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée). Les Organismes de réglementation transfrontalière et les entreprises devraient constamment œuvrer de concert pour remédier à ce genre de situations.
- (iii) **Disponibilité de la main-d'œuvre** : les organismes de réglementation transfrontalière doivent collaborer en s'assurant que la main-d'œuvre nécessaire est disponible pour mener à bien les contrôles nécessaires sur les marchandises ciblées présentant un risque élevé, de manière à réduire les délais d'attente. Afin d'utiliser au mieux une main d'œuvre limitée, le personnel doit suivre des formations transversales, et il convient d'ha-

biliter les employés des autres organismes afin de pouvoir charger un organisme d'effectuer sous certaines conditions des vérifications au nom des autres organismes. De même, des mesures doivent être prises en vue de coordonner les heures ouvrées, les temps de repos, et le rythme des rotations de personnel, et de garantir ainsi une interruption minimale du service.

- (iv) Disponibilité des équipements : les organismes de réglementation transfrontalière doivent disposer des équipements et des locaux nécessaires pour mener à bien les contrôles, et ils doivent s'efforcer de trouver des synergies positives en partageant entre eux ces ressources. D'où une meilleure utilisation des espaces de bureau, des parcs de stationnement, des plateformes d'inspection, et des équipements d'inspection. Dans la mesure du possible, les méthodes d'inspection non intrusives devraient être privilégiées.

2.4. Innovation des processus dans le cadre de la GCF

Les principes clés mettent en évidence les problèmes fondamentaux devant être adressés dans la mise en place d'une GCF. Les outils et instruments de l'OMD peuvent fournir aux Administrations douanières des lignes directrices supplémentaires pour les aider à mieux comprendre ces problèmes, ou leur permettre de les adapter à leur contexte spécifique.

Il convient toutefois de reconnaître que la GCF est un processus interactif et répétitif et que, au-delà des solutions prêtes à l'emploi et des études de cas qui fournissent des conseils et servent de source d'inspiration, il est essentiel d'innover afin que le processus GCF soit durable à long terme, qu'il permette d'identifier les problèmes et de déployer des solutions, et qu'il puisse réagir face aux nouveaux défis et aux nouvelles menaces qui apparaissent.

CHAPITRE 3 :

MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION COORDONNÉE DES FRONTIÈRES

3.1. Organisation et structure de la Gestion coordonnée des frontières

La Gestion coordonnée des frontières ne se produit pas naturellement : c'est un processus qui doit être défini et mis en place par des organismes de réglementation transfrontalière partageant la même approche, dans le même pays mais aussi dans les pays étrangers. C'est ainsi que l'objectif voulu de contrôles aux frontières efficaces et rentables peut être atteint. Les motivations qui animent la GCF peuvent être des motivations externes ou internes.

Les motivations externes englobent les éléments suivants :

- Mise en œuvre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, y compris:
- Accords d'assistance mutuelle
- Reconnaissance mutuelle de l'Opérateur économique agréé (OEA)
- Accords de libre-échange
- Accords d'intégration régionale
- Accords commerciaux multilatéraux

Les motivations internes comprennent :

- Renforcement de la compétitivité nationale
- Construction de nouvelles infrastructures telles que postes frontaliers, ports maritimes, ou aéroports
- Traitement des menaces à la sécurité et des défis en matière de réglementation
- Amélioration de la qualité des services

Les motivations internes et externes sont toutes des raisons valides pour entreprendre la GCF et, en se combinant, elles peuvent aboutir à des situations différentes. La mise en œuvre impérative d'accords juridiques fournit souvent, dans une certaine mesure, la base légale de la GCF, en impliquant des obligations de la part des pays signataires, et elle peut même déterminer l'envergure spécifique du type de GCF requis.

Au niveau le plus élémentaire, les Accords bilatéraux d'assistance en matière douanière et la Reconnaissance mutuelle des OEA impliqueraient principalement le travail des Douanes des deux pays concernés, mais des accords plus complexes, tels que les Accords de libre-échange, requièrent généralement que les parties mettent à leur disposition mutuelle des procédures facilitées et des taux tarifaires préférentiels sur la base de règles d'origine spécifiques. La reconnaissance des marchandises provenant des partenaires préférentiels doit alors être harmonisée, en ayant recours à des certificats d'origine et aux bases de données des fabricants enregistrés, et des mécanismes de validation et de communication en cas de doute doivent également être prévus. Les partenaires commerciaux peuvent aussi être tenus d'échanger des données à des fins statistiques ou de conformité aux règles de commerce, et de s'aider mutuellement à enquêter sur les expéditions douteuses dans le cadre de l'accord de libre-échange.

Les accords d'une plus grande portée qui impliquent à la fois les contrôles des Douanes et les réglementations des Organismes de réglementation transfrontalière nécessitent la création de mécanismes de travail formels, au niveau national et au niveau bilatéral ou multilatéral, pour s'assurer de leur viabilité. La situation se complique lorsqu'il s'agit d'Accords d'intégration régionale et d'Accords commerciaux multilatéraux, tels que l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC : en effet, en raison de leurs dispositions transversales d'une grande portée, il

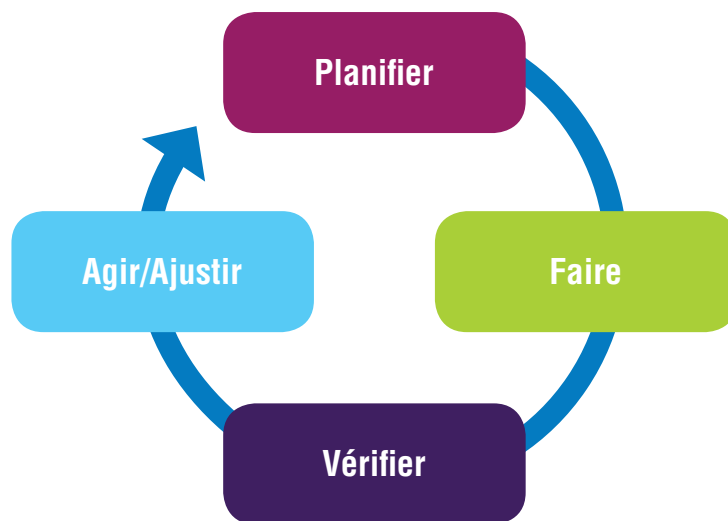
n'est pas possible pour une seule partie ou un seul organisme de les appliquer dans leur intégralité sans devoir collaborer.

Les motivations internes sont susceptibles de donner un élan irrésistible similaire. La nécessité d'intensifier la compétitivité nationale en renforçant l'harmonisation, la simplification, et la facilitation du commerce est, en elle-même, une motivation impérieuse. La construction de nouvelles infrastructures donne généralement lieu à des réunions entre les Douanes, les Organismes de réglementation transfrontalière, et d'autres parties, pour discuter des exigences des diverses parties et coordonner le travail. Le traitement des menaces sécuritaires multi-facettes et des défis en matière de réglementation, qui nécessite un travail collaboratif entre les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière, est similairement porteur de motivation.

La similarité intrinsèque entre ces motivations réside dans le fait que, dans les deux cas, la mobilisation des Douanes et des Organismes de réglementation transfrontalière résulte de la volonté politique d'autorités institutionnelles de haut niveau, telles que des ministères, et de la motivation personnelle des ministres et des responsables gouvernementaux. La volonté politique est le facilitateur essentiel pour que les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière agissent sur la base des motivations internes et externes, et les concrétisent en améliorant la gestion des frontières.

L'organisation est un élément essentiel. En l'absence d'une structure organisationnelle efficace, les discussions et la définition des priorités risquent de manquer de rigueur, et les actions entreprises seront alors inefficaces. Pour éviter ce problème, la mise en œuvre de la Gestion coordonnée des frontières peut suivre le processus connu planifier-faire-vérifier-agir (plan-do-check-act, PDCA) présenté ci-dessous.

Ce processus répétitif est destiné à rassembler les parties partageant la même approche, à définir les améliorations, à les mettre systématiquement en œuvre, et à maintenir les changements à long terme pour générer le plus grand nombre d'avantages possible.



Cycle planifier-faire-vérifier-agir (PDCA) ISO

Le cycle PDCA est une méthode de gestion répétitive en 4 étapes, destinée à améliorer continuellement les processus et les produits ; ce cycle est applicable à la GCF comme suit :

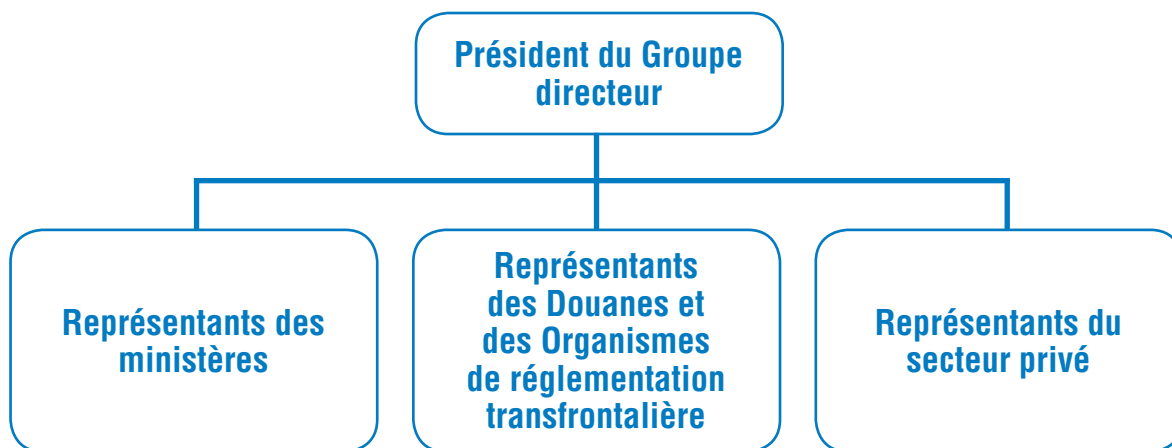
3.2. Phase « planification »

Les principales activités de la phase « planification » sont les suivantes :

3.2.1. Choisir la structure directrice de la GCF

Une organisation efficace est essentielle à la GCF, et une structure formelle doit être mise en place pour faciliter le processus de planification et de prise de décision. Cette structure devrait inclure un Comité directeur ayant pour principal objet de prendre des décisions et d'assurer une coordination à un niveau stratégique.

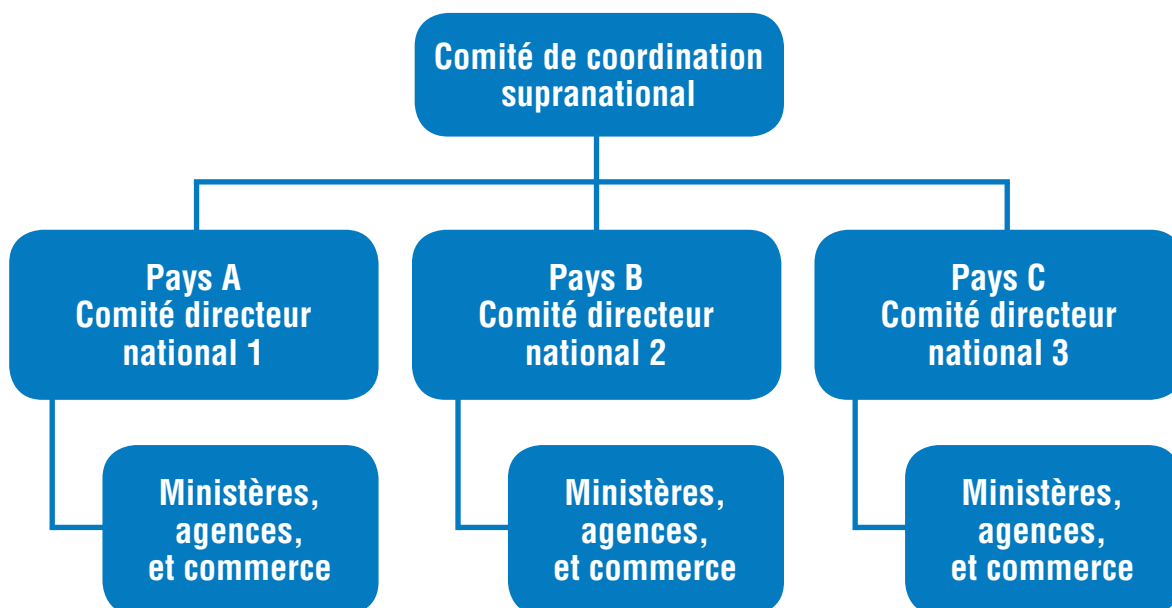
Le Comité directeur doit établir un pouvoir clair et une direction personnalisée en nommant un fonctionnaire de grade élevé du ministère ou de l'organisme chef de file en tant que président du comité ; le Comité doit également inclure des membres seniors des ministères et Organismes de réglementation transfrontalière collaborateurs, ainsi que des représentants d'entreprises, pour prendre les décisions les plus importantes en consultant les parties prenantes essentielles.



Exemple de structure de Comité directeur GCF

En cas de groupe GCF transfrontalière, la structure du Comité directeur demeurerait fondamentalement la même, sauf que les diverses parties impliquées devraient convenir de la nomination du président (et, le cas échéant, des vice-présidents) pour que le Comité directeur puisse exercer clairement ses pouvoirs en matière de leadership et de prise de décision.

La taille du Comité directeur devrait aussi être élargie pour inclure des membres des pays participants.

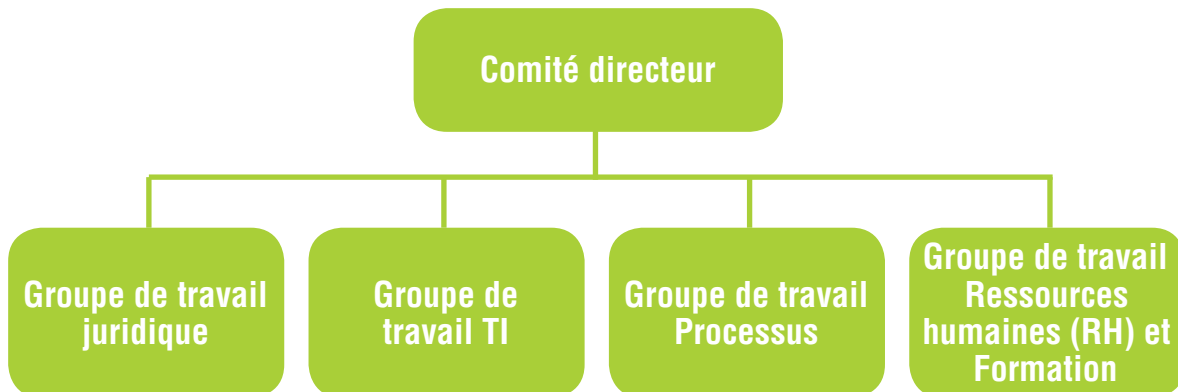


Exemple de structure de coordination supranationale

Une Structure de comité de coordination pourrait également être envisagée, pour que chaque Comité directeur national puisse conserver un ensemble varié de membres au niveau national, mais avec un Organe de coordination supranational constitué par le directeur de chaque Comité de direction national, chargé d'assurer le leadership et la coordination.

3.2.2. Choisir la structure de travail de la GCF

La structure consistant en un Comité directeur et un Comité de coordination supranational est destinée à rendre plus efficaces l'élaboration de la stratégie et les prises de décision de haut niveau dans le cadre de la GCF. Ces comités sont généralement épaulés par des groupes de travail qui rassemblent des experts techniques dans divers domaines.



Exemple de structure de groupe de travail GCF

Les éléments suivants doivent être pris en compte dans les structures des groupes de travail, car ils sont essentiels à la GCF :

- Fondement juridique de la GCF : pour que les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière sur le terrain identifient les divers facilitateurs juridiques qui permettent de renforcer la GCF, ou les lacunes juridiques qui freinent l'efficacité de la GCF.
- Technologies de l'information (TI) : pour identifier les domaines dans lesquels l'harmonisation des données peut simplifier davantage les activités gouvernementales et commerciales, et dans lesquels une plus grande interopérabilité du système peut renforcer l'efficacité systémique et l'alignement sur les flux physiques de marchandises.
- Processus : pour cartographier les processus de vérification aux frontières, afin d'identifier les goulots d'étranglement et les inefficacités et de trouver des solutions.
- Ressources humaines (RH) et formation : pour identifier le niveau de compétence des organismes participants, afin de repérer les capacités insuffisantes et les compétences à acquérir.

Les activités des divers groupes de travail sont souvent interactives : les TI et les processus doivent être ancrés dans un fondement juridique, tandis que les Ressources humaines et la formation supposent de bien comprendre les systèmes et les processus, et savoir si les changements futurs nécessiteront de nouvelles capacités. Par conséquent, ces Groupes de travail doivent également interagir régulièrement, à la fois dans le cadre de leur travail et par le biais du Comité directeur.

3.2.3. Créer l'appui d'un secrétariat

Le Comité directeur et les Groupes de travail doivent tous deux recevoir un appui pour assurer que le travail s'effectue de manière ordonnée, en bénéficiant de documents appropriés et d'un soutien administratif. L'appui d'un secrétariat peut renforcer l'efficacité des comités respectifs, en libérant le temps consacré aux tâches administratives telles que la planification des dates de réunion, la confirmation de la disponibilité des lieux de réunion, la coordination de la disponibilité des participants, et la préparation des ordres du jour et des documents en prévision des réunions. Au cas où des contraintes en matière de ressources ne permettent pas de mettre en place des secrétariats distincts pour le Comité directeur et pour les Groupes de travail, le Comité directeur devrait bénéficier

d'un traitement prioritaire en étant appuyé par un secrétariat ; les Groupes de travail, quant à eux, pourraient créer un secrétariat informel, en confiant successivement le travail administratif soit aux membres existants soit aux organismes gouvernementaux participants.

3.2.4. Planification du budget et des ressources

La formation des structures de direction et de travail de la GCF implique des coûts, à la fois en termes de ressources financières et en termes de dépenses liées aux heures de main-d'œuvre et à diverses opportunités. Il n'est pas possible d'envisager que le personnel chargé d'assumer des responsabilités au sein du Comité de direction et au sein des Groupes de travail puisse aisément entreprendre le travail des deux structures, qui viendrait s'ajouter à ses tâches quotidiennes, sans que l'une ou l'autre des deux activités ne soit sacrifiée. D'où la nécessité de rééquilibrer les ressources en plaçant la GCF à un niveau hautement prioritaire pour réussir.

Dans le même temps, les projets GCF requièrent eux-mêmes des ressources financières pour améliorer les structures et les systèmes ; il convient donc de prévoir des budgets de formation qui traduisent un sens des responsabilités sur le plan financier, pour que les programmes GCF constituent des investissements à valeur ajoutée et n'épuisent pas les ressources.

Ce travail requiert une coordination parmi les organismes participants, qui doivent communiquer des projections et des prévisions à l'appui des demandes budgétaires, ou un appel à la participation auprès des donateurs et des partenaires du développement pour financer des projets GCF spécifiques.

3.2.5. Déterminer la composition du personnel au sein des structures GCF de direction et de travail

Tous les organismes de vérification aux frontières et les ministères responsables des politiques relatives aux opérations frontalières doivent être inclus dans la GCF. La composition réelle peut différer d'un pays à l'autre, mais il faudrait envisager d'inclure des représentants de ministères et d'organisations tels que les Douanes, les gardes-frontières, la police, le ministère des Finances, le ministère de l'Économie, le ministère de la Défense nationale, le ministère de l'Environnement, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Agriculture, le ministère des Transports, le ministère de la Santé, le ministère des Télécommunications, et les groupes et associations de l'industrie et du commerce. Les groupes de travail respectifs qui étudient et mettent en œuvre divers aspects de la GCF peuvent ainsi bénéficier de l'expertise de diverses parties.

3.2.6. Formaliser les mandats des organes de la GCF

Il est essentiel de définir et de formaliser les mandats confiés à tous les organes de la GCF, pour pouvoir habiliter ces derniers comme il se doit et les maintenir concentrés sur leur tâche. En cas de chevauchements, les Groupes de travail doivent eux-mêmes interagir pour obtenir un consensus sur la manière de poursuivre ou, en cas de doute, pour faire remonter le sujet concerné vers le Comité directeur qui indiquera quel groupe de travail devrait s'occuper dudit sujet, ou qui demandera à 2 groupes de travail ou plus de collaborer.

Il est également indispensable que les mandats et les canaux de présentation des rapports mis en place soient clairs, à des fins de bonne gouvernance et de transparence. Les conflits d'intérêts et les irrégularités peuvent ainsi être évités, ce qui renforce la confiance parmi les divers participants.

3.2.7. Définir l'envergure et les résultats prévus de la première phase d'activités

La phase de la planification devrait également viser à définir l'envergure, les ressources prévues, et les mesures de la performance pour la première phase d'activités, sur la base de la disponibilité des ressources et des besoins stratégiques. La GCF doit faire preuve de réalisme. Il n'est pas possible de tout faire à la fois. Par conséquent, les efforts déployés devraient essentiellement être destinés à s'assurer que la structure nouvellement créée soit adéquate, que les objectifs soient réalisables, et que la trajectoire de l'amélioration continue soit durable à long terme.

Il est nécessaire de réaliser un équilibre entre les améliorations qui peuvent être effectuées à court terme, et les objectifs ambitieux à long terme dont la réalisation nécessite plus de temps.

3.3. Phase « faire » ou « exécution »

Tandis que la phase « planification » doit fournir la fondation nécessaire pour que les structures de la GCF prennent effet, la phase « faire » ou « exécution » a pour objet de mettre la planification à exécution. En fonction de l'envergure et des résultats prévus définis au cours de la phase « planification », les activités clés qui se déroulent habituellement au cours de la phase « faire » peuvent être les suivantes :

3.3.1. Définir le contexte

Les organes de travail respectifs doivent entreprendre des enquêtes pour fournir des détails et des documents sur le contexte existant. Cela peut s'effectuer par le biais de scannages de l'environnement, d'une Étude sur le temps nécessaire à la mainlevée, et d'un exercice de cartographie des processus pour déterminer les parties impliquées dans le processus réglementaire d'import/export, le temps que le processus prend, et les données et les lois impliquées.

Le Modèle d'évaluation fonctionnelle à guichet unique de l'OMD est un autre outil utile qui peut être déployé pour effectuer des enquêtes structurées. Ce modèle, généralement utilisé à des fins de planification à guichet unique, est tout aussi utile pour la GCF, en ce sens qu'il permet de saisir des informations détaillées pour pouvoir ultérieurement procéder à l'analyse et à la redéfinition des processus.

Une fois l'enquête nécessaire réalisée, les Groupes de travail respectifs devraient entamer l'analyse des informations et identifier les lacunes pouvant être traitées.

3.3.2. Évaluer les options

La nature complexe de la GCF ne permet pas de tout faire à la fois, en raison du manque de temps, du manque de ressources, ou d'autres contraintes qui empêchent d'agir sur certains problèmes. Les Groupes de travail respectifs doivent évaluer les divers problèmes identifiés et présenter des recommandations appropriées au Comité directeur pour qu'il prenne une décision.

Il ne faut jamais oublier que la GCF n'est pas une entreprise ponctuelle, et que le premier ensemble de recommandations ne fait que préparer le terrain pour de futures améliorations. L'approbation des mesures à prendre concernant les domaines prioritaires définis par le Comité directeur fournit également l'assurance nécessaire que les parties prenantes clés du gouvernement et du secteur privé ont été consultées et s'accordent sur les problèmes définis et les plans d'action proposés.

3.3.3. Planification de projet

En fonction du niveau de complexité du projet GCF impliqué, la planification du projet doit s'effectuer à plusieurs niveaux. Les dispositions élémentaires qui impliquent le simple recalibrage des dispositions existantes, telles que la coordination des heures ouvrées et la mise à disposition de la main-d'œuvre pendant les heures de pointe identifiées, peuvent s'effectuer selon des modalités de planification relativement simples. Les changements plus compliqués qui impliquent des modifications dans les systèmes TI et dans les procédures de travail sont susceptibles de requérir une planification plus poussée, qui implique de prendre en compte la planification des acquisitions, la gestion des projets TI, et la formation et l'instauration de nombreuses communications destinées à informer les entreprises des modifications imminentes. Les Groupes de travail concernés jouent un rôle important dans cette planification, en collaboration avec les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière qui sont sur le terrain, afin que les projets à réaliser soient suffisamment bien préparés pour réussir.

3.3.4. Mettre en œuvre les changements

Les plans d'action approuvés doivent maintenant être communiqués aux parties concernées et être exécutés. Ce travail implique de procéder à l'affectation des budgets et des ressources, ce qui englobe le redéploiement du personnel et des équipements, l'acquisition d'équipements supplémentaires, la construction de nouveaux établissements, et le développement de nouveaux systèmes TI. Il peut également être nécessaire de proposer des recommandations sur des amendements législatifs, afin de fournir le fondement juridique de la GCF et de mettre en œuvre des processus rationalisés.

Les activités du Comité directeur et des Groupes de travail continuent d'être d'une importance capitale au cours de la phase « exécution », celle-ci impliquant généralement une coordination entre les unités opérationnelles à la frontière et, également, les décideurs au niveau ministériel. La structure organisationnelle de la CBM sert en tant que partie coordonnatrice pour surveiller et piloter les développements en cours et informer en la matière, afin d'assurer que les programmes mis en œuvre soient soumis à une gouvernance appropriée. Cela inclut également la nécessité de recueillir des données liées aux indicateurs clés de performance et à d'autres mesures qui ont été définies pour s'assurer que la mise en œuvre entraîne des améliorations sur le terrain.

3.4. Phase de vérification

La phase « vérification » renforce la phase « faire » ou « exécution » en inspectant les résultats issus de l'exécution par rapport aux plans originaux pour assurer la conformité et une mise en œuvre de qualité. Dans le contexte de la GCF, elle désigne la mesure dans laquelle de meilleurs résultats sont obtenus sur le terrain après que les plans d'action spécifiques aient été mis en œuvre.

3.4.1. Effectuer les examens après la mise en œuvre

La GCF n'est pas une entreprise unique. Elle comprend généralement plusieurs projets de taille et de complexité variables, qui se déroulent au fil du temps et qui contribuent à obtenir un résultat stratégique. L'évaluation de l'efficacité des projets individuels mis en œuvre implique de déterminer :

- (i) si la gestion du projet a été efficace ;
- (ii) si le projet planifié a été mis en œuvre avec succès ;
- (iii) si la mise en œuvre réussie du projet a entraîné les améliorations anticipées et a atteint les cibles qui avaient été définies.

Ces conclusions sont essentielles pour s'assurer que les expériences acquises au travers de la mise en œuvre des projets soient analysées et documentées pour référence future, afin d'éviter de répéter les mêmes erreurs, et que les éléments satisfaisants continuent d'être utilisés tout en les améliorant.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'un projet ne doit pas être considérée comme étant un résultat en elle-même : la GCF doit obtenir des résultats positifs et entraîner des améliorations tangibles sur le terrain. Ces résultats doivent être définis à l'avance et pouvoir être mesurés, pour donner confiance aux auteurs de la mise en œuvre en les informant que leurs efforts ont été fructueux. Inversement, les projets qui n'ont pas généré d'améliorations tangibles doivent être analysés dans un esprit critique, afin de trouver la cause profonde du problème et apporter des améliorations.

3.4.2. Présentation des résultats

La présentation des résultats implique généralement de recueillir les mesures qualitatives et quantitatives qui ont été définies au cours de la phase « planification » ou de la phase « faire » ou « exécution », telles que les mesures de satisfaction du client, et les économies de temps engendrées par les nouvelles procédures, par un meilleur acheminement des marchandises, et par la réduction du nombre de données faisant double emploi.

La présentation des résultats est une source importante de légitimité pour les organes de la GCF. L'obtention de résultats positifs permet de renforcer la confiance et limite la résistance au changement, car les parties prenantes prennent alors conscience des améliorations obtenues et de l'intérêt qu'elles représentent à leur égard.

La phase « vérification » est importante pour contrôler la validité des hypothèses avancées au cours de la phase « planification », en s'assurant que les solutions mises en œuvre ciblent la cause profonde des problèmes. Par exemple, les embouteillages au poste frontalier peuvent être dus à un manque de collaboration entre les organismes gouvernementaux ou, à un niveau plus fondamental, au manque d'infrastructures physiques se traduisant par des routes étroites ou des flux de circulation mal conçus. Si des flux de circulation non optimisés sont la raison pour laquelle la GCF n'a pas pu atteindre le niveau d'améliorations anticipé, ils devront constituer l'essentiel du travail de l'étape suivante dans le cadre de l'apport d'améliorations.

3.5. Phase « action/ajustement »

La phase « action/ajustement » sert à fournir des mesures correctives pour parvenir au niveau suivant dans l'apport d'améliorations. Il n'est pas possible de tout traiter à la fois. Par conséquent, une fois que la première série de mesures prises concernant les problèmes définis a été déployée, il convient de se pencher sur les écarts obtenus entre les résultats prévus et les résultats réels, afin de concevoir de nouvelles mesures pour que les problèmes précédemment omis puissent être pris en compte.

Cet examen dirige la structure organisationnelle de la GCF vers son itération suivante, au cours de laquelle il serait possible d'inclure des organismes parties prenantes supplémentaires, d'affiner les mandats, d'améliorer les processus de travail, et de perfectionner le fonctionnement des sous-groupes individuels.

3.6. Maturité de la mise en œuvre de la GCF

Le cycle PDCA fournit un modèle générique pour assembler une structure organisationnelle GCF, en intégrant l'expertise de diverses Organismes de réglementation transfrontalière au sein d'une structure de direction et de travail, et une approche répétitive pour apporter continuellement des améliorations. Au fur et à mesure que la structure de travail de la GCF se développe et acquiert de la maturité, il devient alors possible d'introduire des niveaux de sophistication plus élevés et d'enrichir la structure de travail, pour que les priorités de rang supérieur puissent émerger, après s'être concentré sur les objectifs « à portée de main ».

Ces efforts sont nécessaires pour apporter des améliorations continues, encourager l'innovation, et satisfaire toujours davantage les clients et les parties prenantes. Voici quelques exemples de domaines concernés :

- Scannage de l'horizon et planification stratégique
- Développement du capital humain
- Orientation client
- Améliorations dans les principaux domaines d'obtention de résultats

3.6.1. Scannage de l'horizon et planification stratégique

En 2008, l'OMD a publié le document intitulé « Les Douanes au 21ème siècle », qui a défini, entre autres, le défi lancé aux Douanes de devoir fonctionner dans un environnement en rapide évolution, impliquant des volumes de transactions commerciales accrus, de nouveaux modèles d'entreprise, des menaces à la sécurité, et une criminalité organisée qui poussent les Douanes à devoir augmenter ses capacités. Une meilleure coordination de la gestion des frontières a été définie comme étant l'un des éléments constitutifs de la nouvelle orientation stratégique ; à ces fins, les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière doivent investir dans des capacités supplémentaires pour pouvoir appuyer la GCF, en s'appliquant activement à effectuer des recherches et des analyses visant à identifier les problèmes avant qu'ils ne prennent des proportions gigantesques qui menacent la compétitivité nationale et la conformité au regard de la loi.

Les outils génériques tels que l'analyse AFOM (atouts, faiblesses, opportunités, menaces) et l'analyse PEST (politique, économique, social, technologique) fournissent une base de connaissance prête à l'emploi pour guider les administrations dans le cadre de cet effort. Ces exercices de scannage doivent régulièrement être effectués pour que les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière puissent identifier les problèmes transversaux en temps voulu, et formuler des réponses efficaces et coordonnées.

Il ne faut pas sous-estimer le rôle de la planification stratégique dans le cadre de ce processus. La planification stratégique, qui est déjà en elle-même une activité difficile à entreprendre par un organisme unique, devient encore plus compliquée lorsque plusieurs organismes doivent planifier et coordonner des activités au niveau opérationnel et au niveau stratégique. Le Comité directeur de la GCF dont il a été question précédemment devra souvent jouer un rôle actif dans le cadre de cet effort, pour encourager une harmonisation stratégique entre les divers organismes gouvernementaux et pour prendre des décisions concertées face aux problèmes transversaux qui apparaissent.

3.6.2. Développement du capital humain

Les processus bien conçus demeurent cependant dépendants d'un personnel bien formé et très motivé pour aboutir à des résultats positifs. Au cours des premières étapes de l'existence d'une structure de travail de GCF, ce personnel est susceptible de se heurter à des résistances sur le terrain, en raison de malentendus, d'attitudes défensives, et de réticences de la part de divers organismes qui s'abstiennent de collaborer, ayant l'impression que la GCF pourrait nuire aux intérêts de leur organisme respectif. C'est pourquoi les pays qui se lancent dans la Gestion coordonnée des frontières doivent inscrire le besoin de communication et de participation efficaces sur la liste des problèmes à traiter, pour atténuer de telles tendances.

Ils peuvent ensuite canaliser leurs efforts vers le besoin d'assurer une nouvelle formation pour sensibiliser les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière sur leurs domaines de travail respectif, ou même assurer une formation transversale pour qu'un organisme puisse assumer la responsabilité du travail d'un autre organisme dans des cas simples. Lorsque la structure GCF devient plus mature, elle peut même révéler de nouvelles compétences et des domaines de formation communs parmi les divers organismes qui peuvent être satisfaits conjointement.

Pour harmoniser la stratégie de haut niveau et les activités sur site, il est essentiel que le personnel de terrain soit informé de l'objectif stratégique commun qui sous-tend son travail, et qu'il comprenne que l'ensemble des organismes sont dans une relation de dépendance mutuelle pour obtenir les meilleurs résultats possibles propices à la compétitivité économique du pays.

3.6.3. Orientation client

Aucun organisme unique ne peut effectuer son travail de manière isolée ; il est important de reconnaître cette réalité pour pouvoir mettre de côté les divers intérêts en présence et travailler ensemble dans l'intérêt général. Les entreprises et le grand public s'attendent également à ce que les organismes gouvernementaux assurent une prestation de services efficace, rentable, et coordonnée.

Encore une fois, le Comité directeur de la GCF est un organe important pour définir les normes de service et les cibles qui doivent guider le travail des Douanes et des Organismes de réglementation transfrontalière. La meilleure gestion des informations, particulièrement en ce qui concerne le traitement des retours d'informations et des plaintes des clients, est également susceptible de révéler des opportunités d'amélioration des processus et des services existants.

3.6.4. Améliorations dans les principaux domaines d'obtention de résultats

La viabilité de tout effort GCF repose, au final, sur la capacité des parties impliquées à prouver l'apport d'améliorations tangibles par le biais de mesures qualitatives et quantitatives. Les outils tels que l'Étude sur le temps nécessaire à la mainlevée fournissent la méthodologie nécessaire pour effectuer des mesures quantitatives des améliorations apportées au processus de dédouanement à la frontière, et le temps de traitement des déclarations électroniques fournit un autre indicateur important en ce qui concerne les systèmes de traitement électronique ou les environnements à guichet unique.

Des améliorations dans la satisfaction des clients, déterminée par des enquêtes de satisfaction menées auprès des clients, et la réduction du nombre de plaintes ou l'augmentation du nombre de compliments reçus, fournissent des mesures qualitatives qui permettent aux Douanes et aux Organismes de réglementation transfrontalière d'évaluer si leurs efforts ont amélioré les processus de vérification aux frontières.

3.7. Améliorations continues et durabilité

La mise en œuvre de la GCF nécessite de créer des structures formelles qui impliquent la participation des parties prenantes, dont les Douanes, les Organismes de réglementation transfrontalière, et les entreprises. La composition, la taille, et le fonctionnement spécifique de ces structures dépendront des conditions et des priorités locales.

Il faudrait cependant reconnaître que, tout en faisant preuve de flexibilité pour prendre en compte les conditions et les priorités locales, les principes d'organisation efficace propices à l'apport d'améliorations continues seraient applicables dans tous les cas de figure.

Il faut toujours se rappeler que la GCF n'est pas une entreprise ponctuelle, mais un processus d'amélioration continue. Le cycle PDCA élémentaire fournit le concept de base pour créer une structure organisationnelle GCF générique, et les concepts de gestion globale de la qualité fournissent la base de la maturité future, pour que la GCF devienne ancrée dans les processus de gestion des frontières d'un pays et constitue une base solide venant appuyer la compétitivité nationale et la croissance.

CHAPITRE 4 :

LA CONVENTION DE KYOTO RÉVISÉE ET LA GESTION COORDONNÉE DES FRONTIÈRES

4.1. La Convention de Kyoto révisée et la GCF

La Convention de Kyoto révisée (CKR) est une convention internationale fournissant un ensemble complet d'outils douaniers pour faciliter le commerce international légitime, tout en effectuant des contrôles douaniers, y compris la protection des recettes provenant des droits de douane et de la société.

Elle élabore des principes clés de procédures douanières simplifiées et harmonisées, tels que :

- Prévisibilité.
- Transparence.
- Utilisation des technologies de l'information.
- Utilisation des techniques douanières modernes :
 - Gestion des risques.
 - Informations avant l'arrivée.
 - Audit après le dédouanement, etc.

4.2. Normes relatives au dédouanement et aux autres formalités de douane.

Le chapitre 3 de l'Annexe générale de la CKR présente des normes qui, lorsqu'elles sont mises en œuvre, fournissent le modèle de processus efficaces des postes douaniers.

Par exemple, la norme 3.1 stipule :

« Les Douanes désignent les bureaux de Douanes dans lesquels les marchandises peuvent être présentées ou dédouanées. Elle détermine la compétence et l'implantation de ces bureaux de douane et en fixe les jours et heures d'ouverture, en tenant compte, notamment, des nécessités du commerce ».

Dans le cadre de la GCF, il serait impossible de considérer que le terme « bureaux de Douanes » désigne uniquement les Douanes. La **désignation** de la compétence et du lieu, **conformément aux exigences commerciales**, nécessite une approche globale qui implique à la fois les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière (Organismes de réglementation transfrontalière) pertinents, pour que les marchandises réglementées par les Organismes de réglementation transfrontalière puissent également être traitées.

La norme 3.11 soulève une dimension supplémentaire du besoin d'adopter une approche globale :

« Le contenu de la déclaration de marchandises est déterminé par les Douanes. Les déclarations de marchandises établies sur papier doivent être conformes à la formule-cadre des Nations Unies. S'agissant de la procédure de dédouanement informatisée, la formule de déclaration de marchandises déposée par voie électronique doit être établie selon les normes internationales régissant la transmission électronique des données, comme prescrit dans les Recommandations du Conseil de coopération douanière relatives aux technologies de l'information ».

Étant donné que les Douanes sont généralement les organismes principaux qui traitent les marchandises importées aux frontières, il est souvent nécessaire d'obtenir des informations supplémentaires concernant d'autres sujets, liées par exemple à la compilation des statistiques commerciales, aux exigences de contrôle des transactions bancaires et des changes, et aux stipulations des Organismes de réglementation transfrontalière. La conformité à la formule-cadre des Nations Unies permet d'assurer un niveau d'harmonisation entre les Douanes

et les Organismes de réglementation transfrontalière et, également, entre les Administrations douanières des divers pays. L'utilisation de la formule-cadre des Nations Unies a également abouti à l'élaboration de la Déclaration unique de marchandises (DUM), qui figure dans la Recommandation du Conseil de coopération douanière (OMD) du 26 juin 1990, et qui est jointe dans l'Annexe II.

Une déclaration de marchandises similaire à la DUM, connue sous le nom de Document administratif unique (DAU), a été introduite en 1988 par la Communauté européenne à l'intention des pays de l'Union européenne pour toutes les procédures d'importation, d'exportation, et de transit. Le format DAU est largement utilisé par les Administrations douanières. Il est également utilisé par les pays qui ont demandé d'adhérer à l'Union européenne et par les pays de l'Association européenne de libre-échange. Par ailleurs, une version modifiée du DAU est utilisée par les pays qui ont mis en œuvre le système douanier informatisé de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), baptisé SYDONIA.

La combinaison des informations exigées par les Douanes et des données requises par d'autres organismes gouvernementaux, qui constitue l'un des avantages importants du DAU, peut appuyer utilement la coordination des vérifications officielles prévue dans la norme transitoire 3.35, qui stipule que :

« Lorsque les marchandises doivent être soumises à un contrôle par d'autres autorités compétentes, et que les Douanes prévoient également une vérification, ces dernières prennent les dispositions utiles pour une intervention coordonnée, et si possible simultanée, des contrôles ».

Lorsque la collaboration implique des Administrations douanières de pays voisins, la norme 3.3 et les normes transitoires 3.4 et 3.5 traitent plus avant les opérations de franchissement d'une frontière commune et des bureaux de douane juxtaposés, en demandant aux parties contractantes de corréliser leurs heures d'opération et leurs compétences, d'instaurer des vérifications conjointes, et de mettre en place des bureaux de douane juxtaposés ou de transformer les établissements existants à cet effet.

Norme 3.3.

« Lorsque des bureaux de douane sont situés au même point de passage d'une frontière commune, les Administrations douanières concernées harmonisent les heures d'ouverture ainsi que la compétence de ces bureaux ».

Norme transitoire 3.4.

« Aux points de passage des frontières communes, les Administrations douanières concernées effectuent, chaque fois que possible, les contrôles en commun ».

Norme transitoire 3.5.

« Lorsque les Douanes souhaitent établir un nouveau bureau de douane ou transformer un bureau existant à un point de passage commun, elles collaborent, chaque fois que possible, avec les Douanes voisines en vue d'établir un bureau de douane juxtaposé permettant de faciliter les contrôles communs ».

Ces normes fournissent les lignes directrices essentielles aux parties contractantes pour que ces dernières renforcent l'harmonisation et l'efficacité de leurs processus de vérification aux frontières, en explorant à la fois la GCF au niveau national et la GCF transfrontalières avec les pays voisins.

4.3. Normes relatives aux contrôles douaniers

Le chapitre 6 de la CKR traite des contrôles douaniers, en mettant l'accent sur l'utilisation de la gestion des risques et des vérifications sur la base d'audits.

L'utilisation de la gestion des risques pour déterminer des critères de sélection objectifs dans le cadre du contrôle réglementaire est essentielle pour déployer efficacement les ressources. En raison de l'augmentation exponentielle des volumes de transactions commerciales à l'échelle mondiale, l'examen minutieux de chaque cas

d'importation et d'exportation, sans aucune distinction, revient trop cher et manque d'efficacité. En utilisant efficacement la gestion des risques, les Douanes sont en mesure de faciliter le traitement des envois à faible risque et de se concentrer sur les domaines à risque élevé.

Les normes pertinentes stipulent :

Norme 6.3.

« Pour l'application des contrôles douaniers, les Douanes font appel à la gestion des risques ».

Norme 6.4.

« La douane a recours à l'analyse des risques pour désigner les personnes et les marchandises à examiner, y compris les moyens de transport, et l'étendue de cette vérification ».

Norme 6.5

« La douane adopte, à l'appui de la gestion des risques, une stratégie qui consiste à mesurer le degré d'application de la loi ».

Norme transitoire 6.9.

« Les Douanes font appel, dans toute la mesure possible, aux technologies de l'information et au commerce électronique pour améliorer les contrôles douaniers ».

Le déploiement efficace de la gestion des risques est directement dépendant des informations disponibles sur les marchandises. L'utilisation de systèmes électroniques pour faciliter la présentation des déclarations avant l'arrivée permet aux Douanes de prendre des décisions au moment de cette présentation. Par ailleurs, comme les Douanes recueillent souvent des informations au nom d'autres Organismes de réglementation transfrontalière, elles sont alors plus à même de mener des inspections et vérifications conjointes avec ces dernières.

La question de la gestion conjointe des risques entre les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière sera examinée de manière plus approfondie dans le chapitre suivant.

Le chapitre 6 de la CKR traite également de la nécessité d'établir des accords formels avec les Administrations douanières étrangères et les entreprises pour renforcer les contrôles douaniers. Les normes pertinentes stipulent :

Norme 6.7.

« Les Douanes cherchent à coopérer avec les autres administrations douanières et à conclure des accords d'assistance mutuelle administrative pour améliorer les contrôles douaniers ».

Norme 6.8.

« Les Douanes cherchent à coopérer avec les entreprises et à conclure des Protocoles d'accord pour améliorer les contrôles douaniers ».

Le chapitre 1 de ce recueil a expliqué qu'il était nécessaire de prendre des dispositions formelles à des fins de fondement juridique, de gouvernance appropriée, et de durabilité. Il est également essentiel de collaborer avec les entreprises afin de pouvoir identifier les entités économiques légitimes, respectueuses des lois, qui peuvent bénéficier de la facilitation de leurs envois ; cette collaboration permet également aux Douanes de recevoir des retours d'information et renforcer ses vérifications.

4.4. Application des technologies de l'information

Le chapitre 7 de la CKR traite de l'application des Technologies de l'Information (TI). L'application courante et croissante des technologies de l'information à la réglementation aux frontières a permis de gagner en efficacité. Pour la première fois, dans le cadre d'une utilisation efficace, les données et systèmes électroniques peuvent servir à accomplir des tâches et acquérir de nouvelles capacités. Les normes pertinentes fournissent des perspectives sur l'utilisation appropriée des technologies de l'information pour produire un effet maximal :

Norme 7.2.

« Lorsque les Douanes adoptent des systèmes informatiques, elles utilisent les normes pertinentes acceptées à l'échelon international ».

Norme 7.3.

« Les technologies de l'information sont adoptées en concertation avec toutes les parties directement intéressées, dans la mesure du possible ».

Norme 7.4.

« Toute législation nationale nouvelle ou révisée prévoit :

- des méthodes de commerce électronique comme solution alternative aux documents à établir sur papier ;*
- des méthodes d'authentification électronique ainsi que méthodes d'authentification sur support papier ;*
- le droit pour les Douanes de détenir des renseignements pour ses propres besoins et, le cas échéant, d'échanger ces renseignements avec d'autres Administrations douanières et avec toute autre partie agréée dans les conditions prévues par la loi au moyen des techniques du commerce électronique ».*

Comme les normes 7.2, 7.3, et 7.4 l'énoncent, l'adoption des systèmes TI doit être fondée sur des normes internationales et être communiquée à toutes les parties pertinentes, dans toute la mesure du possible, pour assurer **l'interopérabilité**.

La mesure de l'efficacité d'un système TI réside dans sa capacité à entraîner de meilleures communications entre les parties concernées et de meilleures manières d'agir. Par conséquent, un système TI mis au point pour le dédouanement à la frontière doit prendre en compte les diverses parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales présentes à la frontière, et leurs interactions, et présenter également un intérêt pour les parties prenantes du secteur privé et du secteur public. L'utilisation des TI et du guichet unique électronique sera examinée dans les chapitres suivants.

4.5. L'Ensemble de Résultats de Bali

La Déclaration ministérielle de Bali et les décisions ministérielles de l'OMC ont été adoptées le 7 décembre 2013, à la suite de négociations intensives entre les membres de l'OMC ; elles ont constitué le premier accord majeur entre les membres de l'OMC depuis sa formation en 1995. La partie la plus importante de l'Ensemble qui a trait au commerce mondial est l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE), qui met en évidence les processus de contrôle à la frontière.

Ses objectifs énoncés sont les suivants :

- accélérer les procédures douanières ;
- rendre les échanges commerciaux plus faciles, plus rapides, et moins onéreux ;
- fournir de la clarté, de l'efficacité, et de la transparence ;
- limiter la bureaucratie et la corruption ;
- tirer profit des avancées technologiques.

En plus des dispositions qui se concentrent sur les échanges commerciaux, l'Accord sur la facilitation des échanges prévoit également d'apporter une aide aux pays en développement et aux pays les moins avancés pour mettre à niveau leur infrastructure, dispenser une formation aux agents des douanes, ou pour tous autres coûts associés à la mise en œuvre de l'accord.

4.6. Similarités entre la CKR et l'AFE

Le tableau ci-dessous présente une comparaison entre les normes pertinentes de l'AFE et celles de la CKR :

Accord sur la facilitation des échanges	Convention de Kyoto révisée
<p>Article 7 : Mainlevée et dédouanement des marchandises</p> <p>4.1.1. Chaque Membre adoptera ou maintiendra, dans la mesure du possible, un système de gestion des risques pour les contrôles douaniers.</p>	<p>Normes 6.3 Normes 6.4 Normes 6.5</p>
<p>4.1.2. Chaque Membre concevra et appliquera la gestion des risques de manière à éviter toute discrimination arbitraire ou injustifiable ou toute restriction déguisée au commerce international.</p>	
<p>4.1.3. Chaque Membre concentrera les contrôles douaniers et, dans la mesure du possible les autres contrôles pertinents à la frontière, sur les envois présentant un risque élevé et accélérera la mainlevée des envois présentant un risque faible.</p>	
<p>Article 8 : Coopération entre les organismes présents aux frontières</p> <p>8.1. Un Membre fera en sorte que ses autorités et ses organismes chargés des contrôles et des procédures à la frontière en ce qui concerne l'importation, l'exportation, et le transit de marchandises coopèrent entre eux et coordonnent leurs activités afin de faciliter les échanges.</p>	<p>Norme transitoire 3.35</p>
<p>8.2. Les Membres coopéreront, dans la mesure du possible et de ce qui sera réalisable, selon des modalités mutuellement convenues avec les autres Membres avec lesquels ils ont une frontière commune, en vue de coordonner les procédures aux points de passage des frontières pour faciliter le commerce transfrontalières. Cette coopération et cette coordination pourront inclure :</p> <p>(i) l'harmonisation des jours et des horaires de travail ; (ii) l'harmonisation des procédures et des formalités ; (iii) la mise en place et le partage d'installations communes ; (iv) des contrôles conjoints ; (v) l'établissement d'un guichet unique pour le contrôle à la frontière.</p>	<p>Norme 3.1 Norme 3.3 Norme 3.4</p>
<p>Article 10 : Formalités se rapportant à l'importation, à l'exportation, et au transit</p> <p>10.3.1 Les Membres sont encouragés à utiliser les normes internationales pertinentes, ou des parties de ces normes, comme base pour leurs formalités et procédures d'importation, d'exportation, ou de transit, sauf disposition contraire du présent accord.</p>	<p>Norme 7.2 Norme 7.3*</p>
<p>4.1. Les Membres s'efforceront d'établir ou de maintenir un guichet unique, permettant aux négociants de présenter les documents et/ou les données requis pour l'importation, l'exportation, ou le transit de marchandises à un point d'entrée unique aux autorités ou organismes participants. Après que les autorités ou organismes participants auront examiné les documents et/ou les données, les résultats seront notifiés aux requérants par le guichet unique en temps utile.</p>	<p>(*La norme 7.3 de la CRK ne mentionne pas directement le guichet unique – elle énonce simplement que les développements des systèmes TI « doi[vent] doit être adopté[s] en concertation avec toutes les parties directement intéressées ». Le résultat prévu de cette norme est d'assurer une collaboration et une interopérabilité maximales entre les parties des divers systèmes, ainsi que l'harmonisation avec les processus de travail existants – dont les deux sont essentiels au développement des logiciels).</p>

L'harmonisation entre la CRK et l'AFE n'est pas limitée au tableau précédent. En raison de la nature de l'accord axé sur les Douanes, de nombreuses dispositions ont leur équivalence dans la CRK, ou d'autres outils, instruments, ou directives de l'OMC.

Cette harmonisation permet à la CRK de servir de fondement important pour se préparer à la mise en œuvre de l'AFE.

CHAPITRE 5 :

INSTRUMENTS ET OUTILS DE L'OMD EN MATIÈRE DE GCF

5.1. Utilisation des outils et instruments de l'OMD en matière de GCF

Le concept de Gestion coordonnée des frontières est inscrit dans de nombreux outils et instruments de l'OMD dont l'objectif est d'aider les Administrations douanières à accomplir leurs tâches de façon efficace. Pour revenir aux questions soulevées dans le chapitre 1, qui aborde notamment la problématique d'un alignement de la vision concernant la GCF, chaque outil ou instrument de l'OMD peut être considéré comme un moyen de donner corps à cette vision, et la GCF peut donc être conçue comme un recours effectif aux normes internationales, telles que la CKR, et aux outils, instruments, et directives permettant de réglementer de façon efficace les flux frontaliers. En adoptant des normes internationales, les Administrations peuvent alors s'appuyer sur un vaste ensemble de connaissances et de conseils d'experts qui ont travaillé à l'élaboration de ces normes, et s'assurer ainsi que leurs procédures soient harmonisées et entrent dans la lignée des normes internationales.

Cependant, les normes à elles seules sont souvent insuffisantes pour effectuer le travail. Généralement, les normes fournissent uniquement un énoncé d'intention, ou les résultats attendus, de la part de hauts dirigeants. Des lignes directrices plus concrètes sont souvent nécessaires pour mettre en œuvre les programmes qui donneront effet aux normes.

Comme indiqué dans le chapitre 3, les normes relatives à la GCF, à la fois dans le cadre de la CKR et dans celui de l'AFE, mettent en jeu 3 domaines clés :

- la coordination des procédures et formalités ;
- la coordination de la lutte contre la fraude et des contrôles ;
- la coordination des développements dans le domaine des technologies de l'information.

Chaque domaine se renforce mutuellement, mais il requiert des activités tactiques différentes pour prendre corps. En outre, le fait de réaliser substantiellement les éléments de chaque domaine facilite, pour le pays, l'atteinte de sa vision globale GCF qui consiste à préserver les intérêts des entreprises et assurer le bien-être économique et le bien-être public.

5.2. Outils de l'OMD liés à la coordination des procédures et des formalités

5.2.1. L'Étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée

Avant de s'engager dans la coordination des procédures et des formalités, les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière doivent comprendre en toute objectivité la situation actuelle. Cette compréhension sert de base importante pour ensuite procéder aux réformes et changements nécessaires, et elle est très utile pour mesurer l'efficacité des mesures qui ont été mises en place.

À ces fins, un outil essentiel de l'OMD est l'**Étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée (Time Release Study, TRS)**. La TRS mesure les aspects relatifs à l'efficacité des procédures opérationnelles tant au titre des douanes que des autres organes réglementaires dans le traitement standard des importations, exportations, et opérations de transit. Cet outil permet aux administrations d'identifier les goulets d'étranglement dans le processus de dédouanement, afin que tant les décideurs que les opérateurs sur le terrain puissent mieux comprendre la situation aux frontières, et prendre les décisions pertinentes menant à des améliorations.

La TRS peut s'avérer utile pour différents buts et objectifs, y compris :

- **Approche macro-économique** – pour **mesurer** le temps arithmétique moyen et/ou médian qui s'écoule entre l'arrivée des marchandises et leur introduction dans les circuits économiques ;
- **Approche de planification stratégique** – pour **estimer**, avec une certaine précision, en fonction du système normalisé, le temps nécessaire pour chacune des opérations intervenant entre l'arrivée et la mainlevée des marchandises, c.-à-d. le déchargement, l'entreposage, le dépôt de la déclaration, la vérification, la mainlevée, l'enlèvement des marchandises, l'intervention d'autres services, etc. ;
- **Approche de gestion** – pour **informer** les fonctionnaires de l'administration de manière, précise, au moyen de méthodes statistiques appropriées, du temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises ;
- **Approche GCF** – pour **identifier** les contraintes qui affectent la mainlevée, notamment le fait de délivrer des autorisations ou des permis, l'application d'autres lois, les vérifications effectuées par d'autres services, etc., envisager d'éventuelles mesures correctives, si nécessaire, en coopération avec les autres parties intéressées, et choisir des solutions ;
- **Approche de modernisation** – pour **comparer** les résultats obtenus dans le cadre de l'étude au moyen du système normalisé avec ceux d'études effectuées précédemment, principalement lors de l'introduction de modifications dans les procédures douanières ou frontalières, conformément à des programmes de modernisation, de réforme, ou de facilitation des échanges ;
- **Approche de partenariat entre les douanes et les entreprises** – pour **effectuer** l'étude en partenariat avec les entreprises pour trouver les goulets d'étranglement qui existent au niveau des procédures frontalières, afin d'étudier les raisons des retards dus aux Douanes, à d'autres agences frontalières, et/ou au secteur privé, et d'élaborer un plan d'action pour apporter des améliorations le cas échéant ; et
- **Approche de partenariat entre les douanes** – pour **collaborer** avec les pays voisins et d'autres pays avec/ou dans une Union douanière ou économique, afin de déceler les goulets d'étranglement aux passages frontaliers communs ou dans une chaîne logistique, de l'exportation à l'importation, et trouver les solutions nécessaires.

La principale valeur de la TRS réside dans sa capacité à fournir des données objectives et mesurables pour informer la prise de décision et déterminer l'efficacité relative des changements qui ont été mis en œuvre à la frontière. Elle repère les goulets d'étranglement, et indique clairement quelles parties doivent intervenir pour améliorer la situation.

Bien que l'accès à des informations brutes et à des mesures objectives puisse permettre aux Douanes et aux Organismes de réglementation transfrontalière de se concentrer sur les principaux goulets d'étranglement, il convient de toujours de rappeler que l'ensemble du processus doit être impartial et mené dans un esprit de collaboration constructive. Il faut à tout prix s'efforcer de ne pas être dans une posture accusatrice, car cela peut déclencher une attitude défensive de la part des organismes gouvernementaux partenaires et nuire aux relations et à la confiance parmi les parties impliquées !

5.2.2. Le Cadre de normes SAFE

En plus du temps spécifique requis pour chaque étape du processus qui peut être mesuré par le biais de la TRS, il est également nécessaire que les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière élaborent des programmes et des procédures qui permettent d'harmoniser les processus réglementaires et les processus liés à la logistique et à la chaîne d'approvisionnement pour renforcer la facilité et le coût du respect de la loi. Les **Directives intégrées de l'OMD pour la gestion de la chaîne d'approvisionnement** fournissent des lignes directrices sur la manière dont les Douanes parviennent à contrôler une chaîne d'approvisionnement de bout à bout, en collaborant avec le secteur privé pour acquérir les informations nécessaires aux évaluations des risques en matière de sécurité,

et avec les Administrations douanières étrangères pour partager les informations qui leur permettent de gérer les risques et d'assurer l'intégrité des expéditions tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Le Cadre de normes SAFE fournit également des normes pour guider les Douanes dans le cadre de leur collaboration avec leurs homologues étrangers, avec le secteur privé, et avec d'autres organismes gouvernementaux pour assurer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement.

Le Cadre de normes SAFE repose sur 2 piliers : les arrangements de réseau Douanes-Douanes, et les partenariats Douanes-entreprises. La Gestion coordonnée des frontières est également mentionnée dans le Cadre de normes SAFE pour ce qui a trait à la création d'arrangements de coopération entre Organismes de réglementation transfrontalière qui interviennent dans le commerce international et la sécurité, ainsi que pour les accords de collaboration avec les organismes de réglementation d'autres pays, afin de maximiser l'harmonisation des procédures aux frontières.

La reprise des activités commerciales après un incident majeur a également été identifiée comme un domaine où la GCF jouerait un rôle crucial. En l'absence de mécanismes et de plans préalablement établis qui identifient les rôles et les responsabilités spécifiques de chaque instance gouvernementale, outre un consensus général entre services partenaires, les pays peuvent avoir à supporter des coûts bien plus élevés en termes de pertes commerciales, de retards, et d'une érosion de la compétitivité nationale ; par ailleurs, une telle situation peut représenter un obstacle réel à l'entrée de marchandises potentiellement cruciales face à une catastrophe, comme les envois de secours ou les denrées essentielles.

5.2.3. Pilier 1 du Cadre de normes SAFE : Le pilier Douanes-Douanes

Le pilier Douanes-Douanes contient les normes d'appui aux Douanes, afin qu'elles développent des mécanismes efficaces pour sécuriser la chaîne logistique internationale, en particulier à travers l'utilisation d'informations électroniques préalables et le recours à la gestion des risques pour identifier le fret à haut risque, l'échange automatisé d'informations en utilisant des messages harmonisés et des systèmes interopérables, et le recours à du matériel d'inspection non-intrusive pour le contrôle des marchandises.

Au niveau national, il est essentiel de prendre conscience du fait que la sécurité de la chaîne logistique n'est pas la prérogative exclusive des Douanes. Les Douanes doivent travailler en collaboration avec les services du maintien de l'ordre et d'autres instances en charge de la sécurité, afin de garantir que les procédures aux frontières soient bien coordonnées, que l'information requise soit disponible pour toutes les parties, en partie ou dans son intégralité, et de faire en sorte que si des contrôles doivent être menés, ils le soient de façon coordonnée.

Comme mentionné dans le chapitre premier, la GCF constitue une réponse au manque de ressources – l'utilisation de matériel d'inspection non intrusif (INI) est privilégiée dans la mesure où elle exige moins de temps. Mais la valeur ajoutée de ce type de matériel INI pourrait être renforcé s'il pouvait être utilisé par tous les Organismes de réglementation transfrontalière. Le recours aux renseignements électroniques préalables doit être pris en compte dans la question plus générale du nombre total d'informations requises qui sont nécessaires pour régler et faciliter les échanges, afin d'éviter les doublons et une certaine lourdeur administrative.

Au niveau international, ces accords de réseau pour les échanges de renseignements précis et en temps opportun permettront aux administrations des Douanes de gérer plus efficacement les risques. Cela renforcera non seulement la capacité des Douanes à détecter les envois à haut risque, mais permettra également aux Administrations douanières d'améliorer les contrôles qu'elles exercent le long de la chaîne logistique internationale, et d'assurer un déploiement plus efficace des ressources dont elles disposent. Les accords du réseau Douanes-Douanes renforceront la coopération entre les Administrations douanières, et permettront aux administrations d'exercer des contrôles plus tôt dans la chaîne logistique, par exemple lorsque l'administration d'un pays d'importation demande à l'administration du pays d'exportation d'entreprendre des vérifications en son nom. Le Cadre SAFE prévoit également la reconnaissance mutuelle des contrôles dans certaines circonstances. L'application de cet instrument permettra aux Administrations douanières d'avoir une vue plus large et plus exhaustive de la chaîne logistique mondiale, et créera une opportunité de supprimer les doubles emplois ainsi que la multiplication des exigences en matière de notification.

5.2.4. Pilier 2 du Cadre de normes SAFE : Le partenariat Douanes-entreprises

Le pilier Douanes-entreprises reprend les normes permettant aux gouvernements de coopérer avec le secteur privé afin de sécuriser la chaîne logistique. La participation du secteur privé est essentielle afin de garantir que les mesures soient mises en place de façon effective, raisonnable, réalisable, et sans créer d'obstacles. La facilitation des échanges et la conformité du secteur privé sont, en fin de compte, les deux facettes d'une même médaille. Une politique de facilitation qui dépasse un seuil raisonnable sapera le travail des Douanes et des autres Organismes de réglementation transfrontalière dans leur mission de réglementation. Par ailleurs, les contrôles qui ne se fondent pas sur une compréhension commune de la façon dont fonctionne la chaîne logistique, et qui font peser une pression indue sur les opérateurs, ne peuvent qu'être inefficaces et porter préjudice à la compétitivité nationale.

Tout comme les Douanes et les Organismes de Règlementation transfrontalières doivent réduire les retards et les doubles emplois, de même la relation entre les Douanes et les partenaires privés est essentielle pour que les entreprises reconnaissent pleinement leurs responsabilités et comprennent comment travailler au mieux avec les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière, afin d'éviter tout retard inutile dans le dédouanement des marchandises. Le Cadre de normes SAFE reprend les normes permettant aux Administrations douanières d'établir un partenariat avec le secteur privé afin de le faire participer aux mesures visant à assurer la sécurité de la chaîne logistique internationale. L'idée de l'Opérateur économique agréé (OEA), concept-clé sous-tendant tout le Cadre de normes SAFE, est basé sur l'idée de partenariat : d'une part, les OEA participent activement au maintien de la sécurité dans leurs opérations, et d'autre part les Douanes leur offrent un agrément pour leurs mesures sécuritaires à l'aune de normes préalablement accordées, afin de maximiser la sécurité et la facilitation.

Le Cadre SAFE énonce les critères grâce auxquels les entreprises intervenant dans la chaîne logistique peuvent obtenir la reconnaissance d'un statut de partenaires agréés en matière de sécurité. Ces critères portent sur des éléments tels que l'évaluation des menaces, l'existence d'un plan de sécurité adapté aux menaces ainsi évaluées, l'existence d'un plan de communication, l'existence de mesures et procédures visant à éviter que des marchandises illicites ou non accompagnées de documents ne pénètrent dans la chaîne logistique internationale, la sécurité matérielle des bâtiments et des locaux utilisés en tant que sites de chargement ou d'entreposage, la sécurité du fret, les moyens de transport, le contrôle du personnel, et la protection des systèmes d'information. Par conséquent, l'application du Cadre de normes SAFE en matière de GCF est très claire : le niveau de sécurité accru garanti par les OEA permet aux douanes et aux autres Organismes de réglementation transfrontalière de se centrer sur les domaines à plus haut risque tout en facilitant les opérations des OEA représentant un faible risque.

5.2.5. Reconnaissance mutuelle des Opérateurs économiques agréés

La reconnaissance mutuelle des OEA est un instrument important pour une Gestion coordonnée des frontières internationale. Grâce à la reconnaissance mutuelle, les parties contractantes reconnaissent mutuellement leur programme d'OEA afin que la facilitation soit accordée aux OEA mutuellement reconnus.

A cet effet, un document formel est signé entre deux Administrations douanières ou plus, stipulant le cadre et les conditions pour la reconnaissance des programmes OEA et leur acceptation par les signataires. Les Accords de Reconnaissance Mutuelle (ARM) prévoient les procédures à mettre en place afin d'appliquer la reconnaissance mutuelle, l'évaluer, en garantir le suivi, et le maintien. Par ailleurs, les ARM définissent aussi les avantages accordés mutuellement aux OEA des Administrations douanières participantes, et établissent les dispositions pratiques permettant aux Douanes participantes d'octroyer ces avantages.

5.2.6. Ethique et professionnalisme au sein des Administrations douanières

Le professionnalisme et l'éthique sont fondamentaux pour toute mise en place de la GCF. La confiance et la crédibilité doivent être fermement établies entre tous les Organismes de réglementation transfrontalière avant qu'une collaboration effective puisse prendre place. Des arrangements institutionnels doivent être pris pour que les Organismes de réglementation transfrontalière puissent mener leur mission sur la base des processus établis et de procédures opérationnelles standard, au lieu de passer par des connaissances et réseaux personnels. La

confiance dans le système est essentielle pour que tous les Organismes de réglementation transfrontalière aient conscience du fait que l'ensemble de leurs intérêts et responsabilités en matière de réglementation fait partie intégrante du système, et qu'ils ne « perdent pas le contrôle », mais peuvent ainsi travailler de façon à augmenter leur efficacité.

La Déclaration d'Arusha révisée, le Modèle de code d'éthique et de conduite de l'OMD, le Recueil des meilleures pratiques en matière d'éthique, et le Guide pour le développement de l'éthique fournissent des orientations essentielles pour les administrations qui cherchent à améliorer leur situation dans ce domaine.

Dans de nombreuses Administrations douanières, le concept d'éthique se fonde sur la prestation de services afin de répondre aux attentes des clients et autres parties prenantes. L'éthique peut donc être définie comme : un ensemble positif de règles de comportement, qui encourage une attitude et des pratiques professionnelles honnêtes et éthiques.

De plus, la performance des Douanes est souvent jugée comme étant un baromètre fiable de la perception de l'opinion publique en matière de qualité et de « moralité » des gouvernements dans leur ensemble. Par conséquent, l'OMD plaide avec force pour que l'accent soit davantage mis sur l'éthique douanière. Ainsi, l'éthique et le professionnalisme sont importants pour les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière, parce que :

- ils augmentent la confiance de l'opinion publique envers les institutions ;
- ils empêchent les fuites importantes en matière de recettes ;
- ils contribuent au respect volontaire des règles et des lois en vigueur ;
- ils facilitent le commerce international, les investissements directs étrangers, et le développement économique ;
- ils augmentent le niveau de sécurité nationale et la protection de la communauté.

5.3. Coordination de la lutte contre la fraude et contrôles

Il est évident que la mission des douanes et des Organismes de réglementation transfrontalière est de réglementer. Cette mission peut avoir trait au recouvrement des recettes, mais elle suppose également que les restrictions et interdictions réglementaires soient bien appliquées, et que la politique commerciale soit respectée.

Idéalement, afin d'atteindre ces nobles objectifs, les Douanes et Organismes de réglementation transfrontalière devraient recevoir des informations complètes et pertinentes qui leur permettraient de prendre les décisions qui s'imposent, en toute clarté et objectivité, à tout moment. Malheureusement, certaines limites existent. Par conséquent, une « réglementation efficace » se fonde sur ce qui est réaliste et atteignable dans le cadre des contraintes et des limites que nous connaissons. Ces dernières ne supposent en rien qu'il faille fermer les yeux face aux défauts connus du système, mais elles exigent plutôt que toutes les parties prenantes travaillent ensemble afin d'identifier les problèmes et prennent les mesures nécessaires afin de les atténuer.

5.3.1. Recueil sur la gestion des risques

Un des outils les plus importants pour comprendre et atténuer ces incertitudes et ces limites est le concept de gestion des risques. La complexité et le volume accrus des échanges commerciaux internationaux, alimentés par les progrès technologiques qui ont révolutionné les pratiques commerciales au niveau mondial, ont eu un impact certain sur la façon dont les Administrations douanières s'acquittent de leurs tâches et organisent leurs procédures. Aujourd'hui, les Douanes doivent contribuer à une facilitation accrue des échanges tout en gardant le contrôle des mouvements internationaux des marchandises, des personnes, et de moyens de transport. Afin de trouver un équilibre entre ces différents objectifs, les Douanes ont donc dû passer des méthodes traditionnelles de contrôle à de nouveaux concepts, et adopter une approche différente afin de déterminer où sont les zones à plus haut risque et comment allouer efficacement les quelques ressources dont elle dispose pour gérer les menaces.

La gestion des risques vise à comprendre les risques et à les atténuer afin d'arriver au niveau raisonnablement « le plus bas possible », en analysant les facteurs de risque, leur impact et probabilité, et en appliquant un niveau proportionnel de contrôle afin de les réduire.

Le Recueil de l'OMD sur la gestion des risques a été élaboré afin d'aider les Membres à créer leur propre programme de gestion des risques, sur la base d'un document de référence commun relatif aux concepts associés à la gestion des risques en matière douanière. Il sera d'une grande utilité pour les Membres dans leurs efforts pour mettre au point et appliquer une politique en matière de gestion des risques qui soit transversale et qui inclue l'administration dans son ensemble.

Du point de vue des gouvernements et des autres parties prenantes, les avantages de la gestion des risques sont notamment :

- un meilleur équilibre entre les contrôles douaniers et la facilitation des échanges et du transport ;
- un accent renforcé mis sur les mouvements de marchandises et de personnes « à haut risque » ;
- une conformité accrue vis-à-vis de la loi et des règles en vigueur ;
- une diminution des délais pour la mainlevée ;
- une baisse des coûts de transaction ;
- la création de conditions équitables pour toutes les entreprises ;
- une coopération meilleure entre les opérateurs et les instances douanières ;
- un meilleur fondement pour le recouvrement des recettes.

Du point de vue de la GCF, la gestion des risques constitue un outil permettant aux Douanes et aux Organismes de réglementation transfrontalière d'instituer un système structuré et objectif de gestion de la facilitation et de contrôle. En travaillant ensemble avec les Organismes de réglementation transfrontalière pour intégrer la gestion des risques dans les processus réglementaires, il sera possible de gérer les risques de façon globale à travers un système intégré. La prise de décision en sera renforcée : les marchandises seront contrôlées sur la base de critères de risque mis au point tant par les douanes que par les Organismes de réglementation transfrontalière, et les décisions en matière de dédouanement seront fondées sur un consensus entre tous les Organismes de réglementation transfrontalière. La flexibilité sera également renforcée, puisqu'il sera possible de fixer différents seuils pour les différents risques et les différentes parties prenantes. En ajoutant un critère d'objectivité dans le dédouanement informatisé, les décisions sont moins aléatoires et moins arbitraires. À travers une amélioration continue du système, les décisions en matière de contrôle sont plus ciblées et plus efficaces.

5.3.2. Interface Public-Membres (IPM)

La lutte contre les produits de contrefaçon est un domaine où la capacité à recevoir des informations en temps réel et à les disséminer auprès des différentes parties concernées renforce considérablement l'efficacité opérationnelle et le succès des mesures prises. Selon le type de produits et les législations nationales en vigueur, les violations de droits de propriété intellectuelle couvrent souvent plusieurs aspects concernant les Douanes, la police, les instances en charge de la santé ou de la sécurité du consommateur, les autorités de normalisation, et les titulaires de droits. Un des grands problèmes est la disponibilité d'informations fiables justifiant le contrôle d'un envoi douteux, qui sont essentielles pour que les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière puissent prendre les mesures adéquates concernant les produits suspects.

L'outil IPM de lutte contre la contrefaçon mis au point par l'OMD sert à renforcer la capacité des Douanes et des Organismes de réglementation transfrontalière à vérifier l'authenticité de produits suspects et à faciliter la communication entre ces instances et les titulaires de droits.

Le système permet aux utilisateurs de faire une recherche sur certaines marchandises : l'utilisateur encode le nom d'un produit ou scanne le code-barres apposé, ce qui lui permet en retour d'accéder à des informations plus détaillées concernant le produit de façon générale, sa description, le type d'emballage utilisé, et ses caractéristiques, ainsi qu'à une comparaison illustrée d'images côte à côte reprenant des exemples de produits authentiques et de produits falsifiés, tels qu'ils ont été préalablement détectés. Les itinéraires suivis pour l'envoi

des marchandises authentiques sont également fournis, afin que les envois suspects empruntant d'autres routes fassent l'objet d'une enquête plus poussée.

5.3.3. CEN, CENComm, et nCEN

Le réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN) est un système mondial développé par l'OMD pour la collecte de données et d'information aux fins du traitement du renseignement. Il s'agit d'une base de données, assortie d'un outil de communication sécurisée (CENComm) pour faciliter l'échange et l'utilisation d'informations et de renseignements d'une manière opportune, fiable, et sûre.

La base de données contient des informations non-nominatives relatives aux saisies et aux délits douaniers, et elle constitue un outil d'appui aux Douanes et aux Organismes de réglementation transfrontalière pour l'analyse du trafic illicite de marchandises dans différents secteurs.

Le CEN est divisé en 13 catégories différentes de produits couvrant les grands domaines de la lutte contre la fraude douanière :

- Les drogues
- Le tabac
- Les boissons alcoolisées
- La CITES
- Les droits de propriété intellectuelle (DPI) – Contrefaçon
- Les précurseurs de stupéfiants
- L'évasion fiscale et des droits de douane
- Les armes et explosifs
- Les devises
- Les matières nucléaires
- Les matières dangereuses
- La pornographie/pédophilie
- Autres interdictions et restrictions (y compris les objets d'art, les voitures volées, les stéroïdes anabolisants, etc.)

La couverture variée du CEN permet aux Douanes d'appuyer de façon effective et efficace les opérations des Organismes de réglementation transfrontalière, et de fournir à ces dernières un éclairage nouveau sur les menaces nouvelles ou émergentes. Ainsi, les Douanes et ces organismes peuvent collaborer au mieux pour trouver les réponses appropriées face à ces menaces.

Le CENComm constitue un outil de messagerie sécurisé qui permet aux Correspondants nationaux de disséminer les informations et de coordonner les réponses au cours des opérations ; les renseignements sont ainsi véhiculés en temps voulu, ce qui permet aux Douanes de prendre les mesures qui s'imposent.

Le Réseau douanier national de lutte contre la fraude (nCEN) vient compléter le CEN, et constitue pour les Membres qui n'ont pas encore créé de base de données en matière de fraude un outil bon marché de collecte, de stockage, et d'échange d'informations pour le maintien de l'ordre en matière de répression et de lutte contre la fraude, sans interface avec la base de données CEN mondiale. L'application relève et enregistre des données nominales au niveau national. Par ailleurs, l'Interface de communication de l'information (ou Icomm) facilite l'échange des données non nominales entre Administrations douanières au niveau international.

5.4. Outils de l'OMD liés à la coordination des développements dans le domaine des technologies de l'information

L'utilisation des technologies de l'information dans le cadre des processus effectués aux frontières permet aux Douanes et aux Organismes de réglementation transfrontalière d'agir à un niveau stratégique qui est important pour divers aspects de la modernisation des activités frontalières, telles que la gestion des risques et les déclarations électroniques avancées.

Le principal défi auquel se heurte le développement des services TI réside dans le fait que ce travail est généralement effectué au niveau de l'organisme concerné, chaque Organismes de réglementation transfrontalière détenant le pouvoir nécessaire pour gérer ses propres systèmes. C'est une situation qui ne va vraisemblablement pas changer du jour au lendemain, car les projets TI dépendront toujours de facteurs tels que le financement, les exigences spécifiques des organismes, le besoin de maintenir un appui pour les systèmes hérités, et les restrictions juridiques, qui empêchent les agences d'accéder à leurs données mutuelles.

Il est cependant possible d'atténuer cette situation en intensifiant les communications et les consultations entre les organismes pour que, même si ces derniers ne s'engagent pas à utiliser les mêmes systèmes, ils s'efforcent de les rendre interopérables, ouvrant ainsi la voie vers une interactivité renforcée entre les systèmes et les organismes, qui limite les tâches faisant double emploi et rend la GCF plus efficace.

5.4.1. Modèle de données de l'OMD

Le Modèle de données de l'OMD définit les données maximales requises pour les formalités d'importation, d'exportation, et de transit. Le Modèle de données contient au total 450 éléments de données qui sont soumis à un examen régulier, et dont les mises à jour sont publiées annuellement. Ces ensembles de données devraient être considérés comme un pilier fondamental dans la conception et le développement de systèmes transfrontaliers de guichet unique.

Si ces ensembles de données constituent un niveau maximal d'exigence, les Douanes et Organismes de réglementation transfrontalière n'exigeraient, quant à eux, qu'un nombre minimal d'éléments de données nécessaires à l'accomplissement de leur mission légale ou réglementaire, afin de réduire la bureaucratie pour les opérateurs commerciaux et empêcher la prolifération de données inutilement recueillies et inutilisables.

L'objectif de l'OMD est de faire en sorte que les Administrations douanières acceptent la partie la plus pertinente de l'ensemble des données identifiées par l'OMD dans le cadre des procédures douanières, à condition que tous les éléments de données requis soient transmis par voie électronique et selon des formats spécifiques. Le Modèle de données de l'OMD englobe également des éléments de données généralement utilisés par les Organismes de réglementation transfrontalière dans son dossier d'information « licences, permis, certificats, et autres » (LPCO). Voilà qui permet aux entreprises de transmettre les données à n'importe quelle administration sans avoir à changer le format utilisé, et aux opérateurs multinationaux de rationaliser le maintien de différentes interfaces avec les systèmes TI des douanes. Les administrations sont ainsi à même de partager les données entre elles grâce à une interopérabilité accrue de leur système.

Le Modèle de données de l'OMD peut être utilisé avec ou sans environnement de guichet unique, puisqu'il sert de bibliothèque de données normalisées pour l'échange d'informations Entreprises à Gouvernement (B2G) et de Gouvernement à Gouvernement (G2G).

5.4.2. Harmoniser les exigences en matière d'information

Le Modèle de données de l'OMD facilite également grandement l'harmonisation des informations pour éviter les tâches faisant double emploi. Les Directives relatives à l'harmonisation des données de l'OMD fournissent des lignes directrices spécifiques sur la manière de procéder pour arriver à définir un ensemble de données harmonisé et simplifié qui puisse répondre aux besoins tant des Douanes que des Organismes de réglementation transfrontalière, afin que les informations exigées soient transparentes, uniformes, et unifiées.

L'harmonisation des données se déroule en 4 étapes :

- **Saisie des données** : la réalisation d'un inventaire des exigences relatives aux données des Douanes et des Organismes de réglementation transfrontalière.
- **Définition** : l'attribution d'une utilisation et d'une définition de l'élément de données
- **Analyse** : l'acquisition de la compréhension complète de chaque définition et élément de données
- **Réconciliation** : la rationalisation des éléments de données capturés, afin qu'une définition commune soit utilisée pour les éléments de données similaires, et pour éviter les doublons et redondances. Dans le cas d'un projet de guichet unique, les éléments de données sont réconciliés avec la norme du Modèle de données de l'OMD afin de faciliter la mise au point de formulaires électroniques et de messages fonctionnels.

Le Document administratif unique est un excellent exemple du niveau de simplification visé, puisque toutes les informations requises par les Douanes et Organismes de réglementation transfrontalière sont distillées en un seul et même formulaire.

L'harmonisation des informations requises entre les organismes est souhaitable, que ce soit en tant qu'exercice visant à minimiser et à normaliser les formulaires papier afin de renforcer la GCF, ou en tant que partie du processus visant à établir des systèmes électroniques tels qu'un environnement de guichet unique.

L'exercice d'harmonisation des données afin d'uniformiser les formulaires papier peut servir de première étape pour engager et promouvoir une coordination accrue entre les Organismes de réglementation transfrontalière, afin que l'information n'ait pas à être saisie plusieurs fois sur les différents formulaires papier, réduisant ainsi les obstacles bureaucratiques pour les opérateurs commerciaux. Toutefois, il convient de souligner que le format papier comporte une limite de temps pour la transmission d'informations en temps réel. Les informations renseignées sur papier ne sont par ailleurs pas structurées, et ne permettent pas une analyse rapide. Cet aspect aura une incidence certaine sur la gestion des risques. Le traitement de formulaires papier est lourd tant pour les opérateurs commerciaux que pour les Douanes.

Les problèmes liés au format papier peuvent être en partie résolus en scannant les documents, afin que leur traitement matériel puisse évoluer vers une transmission électronique des documents scannés. Toutefois, cette formule comporte également ses limites : les fichiers sont de grande taille et les données restent non structurées, ce qui n'en permet pas l'analyse par les systèmes de validation électroniques ou par les instruments de gestion des risques.

5.4.3. Le guichet unique électronique

Le système de guichet unique électronique peut être considéré comme l'expression électronique de la Gestion coordonnée des frontières. La Recommandation 33 du CEFACT-ONU définit le guichet unique comme « un système permettant aux opérateurs qui participent au commerce et au transport de communiquer des informations et documents normalisés à un seul point d'entrée afin de satisfaire à toutes les formalités requises en cas d'importation, d'exportation, et de transit. Si les informations se trouvent sur un support électronique, les données individuelles ne doivent être soumises qu'une seule fois ».

L'OMD développe ce terme par sa définition d'un « environnement de guichet unique » en tant que système transfrontalière « intelligent », permettant « aux opérateurs qui participent au commerce et au transport de communiquer des informations et documents normalisés à un seul point d'entrée afin de satisfaire à toutes les formalités requises en cas d'importation, d'exportation, et de transit ».

La définition de l'OMD s'inscrit en grande partie dans la lignée de la Recommandation 33 du CEFACT/ONU, tout en mettant davantage l'accent sur le caractère « intelligent » du guichet unique. En effet, ce système ne peut se limiter à n'être qu'un « portail » vers un ensemble d'autres systèmes. Le guichet unique est un moyen permettant d'offrir aux utilisateurs des services intelligents partagés, qui incluent notamment la saisie de données, le calcul de droits de douane et taxes, une gestion coordonnée des risques, des contrôles opérationnels partagés, et des processus opérationnels et des pratiques interservices intégrés.

Une telle définition se centre donc sur une proposition de valeur, et non sur des moyens techniques ; elle doit donc se fonder sur un alignement des procédures entre les différents services gouvernementaux, afin que les marchandises et les informations puissent circuler sans obstacle.

Le Recueil sur le guichet unique en deux volumes fournit le savoir-faire essentiel pour développer un guichet unique. Le Volume 1 s'adresse aux décideurs de haut niveau, et porte sur les questions stratégiques telles que la planification des politiques, les questions juridiques, et la gestion du changement en matière de ressources humaines.

Le Volume 2 est un guide destiné aux professionnels, qui comprend le savoir-faire essentiel destiné à aider

l'équipe chargée de la mise en place d'un guichet unique à accomplir ses tâches telles que l'évaluation fonctionnelle, l'harmonisation des données, l'analyse des processus opérationnels, la dématérialisation des documents d'appui, et l'architecture du guichet unique.

Ces deux volumes orientent utilement les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière au cours de leur itinéraire de mise en place d'un guichet unique.

5.4.4. Douanes en réseau international

Les Douanes en réseau international (DRI) représentent une façon plus efficace pour les pays de mettre en place des accords d'échange d'informations, à travers une approche normalisée utilisant des modèles et des consignes génériques. Les DRI cherchent à passer des modèles existants régissant les échanges d'information, tels qu'ils sont négociés ou appliqués, à un processus normalisé fondé sur des normes, des protocoles et des directives afin que les éléments juridiques, les détails techniques, et le processus de déploiement puissent être adaptés à la situation sur le terrain, à partir d'un vivier de solutions conformes aux DRI qui auront été préalablement essayées et mises à l'épreuve par les Membres de l'OMD.

Au cœur des DRI se trouvent les concepts de la boîte à outils juridique, du bloc utilitaire, et de la démonstration de la faisabilité. La boîte à outils juridique reprend un ensemble de dispositions légales normalisées qui devraient être incluses dans tout accord d'échange d'informations, afin que les parties disposent d'une base légale pour l'utilisation du concept des DRI ; le bloc utilitaire constitue le modèle reprenant dans le détail les aspects fonctionnels de l'échange, notamment la façon dont se déclenche l'échange d'information, le type d'informations ou de données échangées, ainsi que les spécifications TI régissant l'échange. La démonstration de la faisabilité a trait à la faisabilité de l'arrangement conclu, et apporte la certitude que l'échange DRI est bien fonctionnel et évolutif, et qu'il peut s'appliquer à d'autres Membres entreprenant des échanges similaires.

5.5. Valeur stratégique de l'application des outils de l'OMD pour la GCF

Les outils et instruments de l'OMD fournissent les mécanismes efficaces pour la mise en œuvre concrète de la Gestion coordonnée des frontières dans trois domaines essentiels :

- la coordination des procédures et formalités ;
- la coordination de la lutte contre la fraude et des contrôles ;
- la coordination des développements dans le domaine des technologies de l'information.

Les directives et les recueils fournissent des lignes directrices et un savoir-faire pratique aux Administrations douanières. Le partage de ce savoir-faire technique entre les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière favorise également une meilleure compréhension entre les deux parties.

Les outils du système, tels que CEN, nCEN, et IPM, ne sont pas des outils qui peuvent uniquement être utilisés par les Douanes ; ils peuvent être partagés avec les Organismes de réglementation transfrontalière partenaires pour mettre en commun de nouvelles capacités et accentuer l'efficacité. Les coûts encourus pour développer de nouveaux systèmes sont ainsi limités, particulièrement lorsque des offres de l'OMD existent déjà et peuvent être utilisées pour renforcer la communication et le partage d'informations entre les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière.

CHAPITRE 6 :

INSTRUMENTS ET OUTILS D'AUTRES ORGANISATIONS

6.1. Normes relatives aux Organismes de réglementation transfrontalière

Les chapitres précédents ont examiné la manière dont les outils et les instruments de l'OMD appuient les Administrations douanières et les Organismes de réglementation transfrontalière dans le cadre de la Gestion coordonnée des frontières. Il convient cependant de remarquer que, tout comme les Douanes ne sont pas le seul organisme présent à la frontière, les Organismes de réglementation transfrontalière sont également guidés par des normes internationales pour effectuer leur travail, et il est donc nécessaire, à la fois pour les Douanes et pour les Organismes de réglementation transfrontalière, d'acquérir les connaissances pratiques de leurs normes mutuelles pour parvenir à une compréhension commune qui renforce la GCF.

La liste suivante de normes n'est pas exhaustive, mais donne un aperçu de la diversité et, également, des domaines de convergence entre les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière dans le but de promouvoir une meilleure compréhension entre les organismes.

6.2. Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)

La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) est un accord international sur la santé des végétaux, qui a été établi en 1952. Elle vise à protéger les plantes cultivées et sauvages en prévenant l'introduction et la dissémination d'organismes nuisibles, tout en minimisant l'interférence avec le mouvement international des marchandises et des personnes. Au mois de juillet 2014, la Convention comptait 181 parties contractantes et de la CIPV est l'un des principal du SPS (Sanitary & Phyto sanitaire) organisations de normalisation reconnu par l'Organisation mondiale du commerce.

Le Secrétariat de la CIPV est responsable de coordonner les activités de base dans le cadre du programme de travail de la CIPV. Le Secrétariat est fourni par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies.

L'accord de 1952 a ensuite été révisé en 1979, et les amendements ont pris effet en 1991. La Convention révisée inclue les principales caractéristiques suivantes :

- accent sur la coopération et l'échange d'informations ;
- promotion de l'harmonisation des mesures phytosanitaires en les basant sur les normes internationales ;
- apport du cadre de création de la Commission des mesures phytosanitaires (CMP) – l'organe directeur de la CIPV, qui développe et encourage l'utilisation des Normes internationales pour les mesures phytosanitaires (NIMP) ;
- création du Secrétariat de la CIPV et procédures de définition des normes ;
- alignement de la Convention sur l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
- responsabilités des parties contractantes pour promouvoir l'octroi d'une assistance technique aux autres parties ;
- introduction de pratiques modernes de protection des plantes, telles que l'analyse des risques que représentent les organismes nuisibles pour appuyer les mesures phytosanitaires, la désignation d'aires libres d'organismes nuisibles, et la sécurité phytosanitaire des exportations.

6.2.1. Les Principes phytosanitaires pour la protection des végétaux et l'application de mesures phytosanitaires dans le cadre du commerce international

Les « Principes phytosanitaires pour la protection des végétaux et l'application de mesures phytosanitaires dans le cadre du commerce international » sont un ensemble de normes décrivant les principes phytosanitaires pour la protection des végétaux. Il s'agit des principes liés à la protection des végétaux (y compris les plantes cultivées et non cultivées/non gérées, la flore sauvage, et les plantes aquatiques), de ceux liés à l'application des mesures phytosanitaires aux mouvements internationaux de personnes, de marchandises, et de moyens de transport, ainsi que de ceux inhérents aux objectifs de la CIPV.

Les 11 principes de base énoncés dans la norme sont les suivants :

- (i) **Souveraineté** : les parties contractantes ont le pouvoir souverain, conformément aux accords internationaux en vigueur, de prendre et d'appliquer des mesures phytosanitaires pour protéger la santé des végétaux sur leur territoire, et de déterminer leur niveau de protection approprié pour la santé des végétaux.
- (ii) **Nécessité** : les parties contractantes peuvent uniquement appliquer des mesures phytosanitaires lorsque ces mesures sont nécessaires pour prévenir l'introduction et/ou la dissémination des organismes de quarantaine, ou pour limiter l'impact économique des organismes réglementés non de quarantaine.
- (iii) **Gestion des risques** : les parties contractantes doivent appliquer des mesures phytosanitaires sur la base d'une politique de gestion des risques, en reconnaissant que le risque de dissémination et d'introduction d'organismes nuisibles existe toujours lorsque des végétaux, produits végétaux, et autres articles réglementés sont importés, et en instituant les mesures adaptées aux risques encourus.
- (iv) **Impact minimal** : les parties contractantes doivent appliquer des mesures phytosanitaires ayant un impact minimal, consistant uniquement en des mesures qui représentent les mesures les moins restrictives possibles et qui entravent au minimum les mouvements internationaux de moyens de transport, de marchandises, et de personnes.
- (v) **Transparence** : les parties contractantes mettront les informations pertinentes à la disposition des autres parties contractantes, conformément aux dispositions de la CIPV.
- (vi) **Harmonisation** : Les parties contractantes doivent coopérer à l'élaboration de normes harmonisées pour les mesures phytosanitaires.
- (vii) **Non-discrimination** : les parties contractantes doivent, conformément à la CIPV, appliquer les mesures phytosanitaires sans discrimination entre les autres parties contractantes si les parties contractantes peuvent démontrer qu'elles ont la même situation phytosanitaire et qu'elles appliquent des mesures phytosanitaires identiques ou équivalentes.
- (viii) **Justification technique** : les parties contractantes justifieront techniquement les mesures phytosanitaires sur la base des conclusions d'une analyse appropriée du risque phytosanitaire ou, le cas échéant, d'autres examens ou évaluations comparables des données scientifiques disponibles.
- (ix) **Coopération** : les parties contractantes doivent coopérer les unes avec les autres à la réalisation des objectifs de la CIPV.
- (x) **Équivalence des mesures phytosanitaires** : les parties contractantes importatrices doivent reconnaître les mesures phytosanitaires proposées par des parties contractantes exportatrices comme équivalentes lorsqu'il est démontré que ces mesures permettent d'obtenir le niveau de protection approprié défini par la partie contractante importatrice.
- (xi) **Modification** : les modifications des mesures phytosanitaires doivent être déterminées sur la base d'une analyse du risque phytosanitaire nouvelle ou mise à jour, ou d'informations scientifiques pertinentes. Les parties contractantes ne doivent pas modifier arbitrairement les mesures phytosanitaires.

6.3. Normes de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE)

L'Organisation mondiale de la santé animale a été créée en 1924, et était connue sous le nom de l'« Office international des épizooties » jusqu'en 2003, lors de l'adoption de son nom actuel, l'Organisation mondiale de la santé animale, mais cette organisation a gardé son acronyme historique OIE. C'est l'organisation intergouvernementale chargée d'améliorer la santé animale dans le monde. En 2013, l'OIE comptait 178 pays Membres.

Le siège mondial de l'organisation est situé à Paris, et placé sous la responsabilité d'un Directeur général élu par l'Assemblée mondiale des Délégués, désignés par les gouvernements de tous les pays Membres.

L'organisation sert d'organe de coordination pour recevoir le rapport sur la situation des maladies des animaux de la part de ses pays Membres, et diffuse les informations auprès des autres pays pour que des mesures préventives puissent être prises. Elle recueille et analyse également les dernières informations scientifiques sur le contrôle des maladies des animaux, et met ces informations à la disposition de ses membres pour améliorer les méthodes utilisées pour contrôler et éradiquer les maladies des animaux.

L'OIE élabore également des normes pour le commerce international des animaux et les produits des animaux, qui permettent à ses membres de se protéger contre l'introduction de maladies d'animaux et d'agents pathogènes, sans créer de barrières sanitaires injustifiées.

6.3.1. Le Code sanitaire pour les animaux terrestres et le Code sanitaire pour les animaux aquatiques

L'OIE est l'organisation de référence de l'OMC pour les normes relatives à la santé des animaux et aux zoonoses (maladies transmissibles à l'homme). L'OIE publie 2 codes (terrestre et aquatique) et 2 manuels (terrestre et aquatique) comme références principales pour les membres de l'OMC. Le Code sanitaire pour les animaux terrestres et le Code sanitaire pour les animaux aquatiques visent respectivement à assurer la sécurité sanitaire du commerce international des animaux terrestres et des animaux aquatiques et de leurs produits.

Le Code sanitaire pour les animaux terrestres a été publié pour la première fois en 1968, et le Code sanitaire pour les animaux aquatiques a été rendu public en 1995. Les codes traitaient traditionnellement de la santé animale et des zoonoses. Au cours des dernières années, leur champ d'application s'est élargi pour couvrir le bien-être animal et la sécurité sanitaire des aliments issus de la production animale.

Le Code sanitaire et le Code aquatique renferment des recommandations scientifiques pour signaler, empêcher, et contrôler les maladies, et pour assurer la sûreté des échanges internationaux en ce qui concerne les animaux terrestres (mammifères, oiseaux, et abeilles), les animaux aquatiques (amphibiens, poissons, crustacés, et mollusques), et les produits qui en sont dérivés. Les Codes fournissent des informations détaillées sur les mesures sanitaires, y compris les zoonoses, qui doivent être utilisées par les services vétérinaires et autres autorités compétentes des pays importateurs et exportateurs. Appliquées de manière correcte, ces mesures empêchent d'introduire et de disséminer, par le biais des animaux et des produits qui en sont dérivés, des agents pathogènes pour les animaux et/ou les êtres humains.

D'autres normes, telles que le Manuel des tests de diagnostic et des vaccins pour les animaux terrestres et le Manuel des tests de diagnostic pour les animaux aquatiques fournissent une approche harmonisée pour le diagnostic des maladies, en décrivant les techniques de diagnostic de laboratoire convenues au niveau international.

Le *Manuel terrestre* et le *Manuel aquatique* renferment les normes internationales de l'OIE sur la gestion de la qualité pour la réalisation des tests de laboratoire, les principes de validation et le contrôle de la qualité des tests de diagnostic, et les méthodes à utiliser pour effectuer les tests de diagnostic liés à des maladies spécifiques, dont les tests officiels énumérés dans les *Codes terrestre et Aquatique*. Le *Manuel terrestre* fournit également des lignes directrices génériques et spécifiques sur la qualité des vaccins. En plus du Manuel, l'OIE publie une liste de normes approuvées relatives aux sérums (réactifs) produite par les Laboratoires de référence de l'OIE, valide et certifie les tests de diagnostic disponibles dans le commerce, et publie une liste de tests certifiés comme étant « adaptés à l'usage prévu » dans le Registre des tests de diagnostic de l'OIE. L'évaluation des outils de diagnostic pour les animaux terrestres est effectuée sous les auspices de la Commission des normes biologiques de l'OIE (Commission des laboratoires). Pour les animaux aquatiques, l'évaluation des outils de diagnostic relève de la responsabilité de la Commission des normes sanitaires pour les animaux aquatiques (Commission des animaux aquatiques).

6.4. Normes de la Commission du Codex Alimentarius

Tandis que les efforts destinés à améliorer la sécurité sanitaire des aliments et à réaliser une plus grande harmonisation internationale ont précédé la formation de l'organisation, ces efforts ont fait un énorme bond en avant lorsque la Commission du Codex Alimentarius a été créée en 1961, lors de la onzième session de la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization, FAO). L'implication subséquente de l'Organisation mondiale de la Santé a conduit à l'approbation de la création du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, instituant la Commission du Codex Alimentarius en tant qu'organe principal, et a ouvert la voie à la première session de la commission qui s'est tenue à Rome en octobre 1963¹.

Depuis, les normes alimentaires, les directives, et le code de pratiques internationaux du Codex Alimentarius contribuent à la sécurité, à la qualité, et aux pratiques loyales du commerce international des denrées alimentaires, et ils renforcent l'assurance de la sécurité sanitaire des aliments auprès des consommateurs. La Commission du Codex Alimentarius compte actuellement 186 membres et 224 observateurs.

Parmi les questions importantes que le Codex examine, l'on peut citer la biotechnologie, les pesticides, et les additifs et contaminants dans les aliments. Même si les recommandations ne sont pas contraignantes pour les États Membres, les normes du Codex servent souvent à élaborer les législations nationales. Des références aux normes du Codex relatives à la sécurité sanitaire des aliments sont également faites dans l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS).

6.4.1. Publications du Codex Alimentarius

Le travail du Codex Alimentarius est publié sous la forme d'un ensemble de normes, de codes de pratiques, de directives, et de recommandations. Ceux-ci comprennent :

- **les normes portant sur des denrées spécifiques** (p. ex. norme pour les fraises en conserve, norme pour les crevettes en conserve, norme pour les choux fleurs surgelés) ;
- **les normes générales du Codex** qui s'appliquent à toutes les normes portant sur des denrées spécifiques (p. ex. normes générales du Codex pour les additifs alimentaires, contaminants, et toxines ; norme générale du Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées ; méthodes Codex d'analyse et d'échantillonnage) ;
- **le Code de pratique du Codex** qui traite des bonnes pratiques en matière d'hygiène, de production, de traitement, de fabrication, de transport, et d'entreposage des denrées alimentaires individuelles ou groupes de denrées alimentaires, qui sont essentielles pour assurer que les denrées alimentaires soient sûres et propres à la consommation ;
- **les Directives du Codex** qui énoncent la politique et les directives dans les domaines clés pour interpréter les principes essentiels et les dispositions des Normes générales du Codex. Les directives d'interprétation du Codex englobent celles sur l'étiquetage des denrées alimentaires, particulièrement la réglementation des mentions qui figurent sur les étiquettes. Ce groupe comprend des directives concernant les mentions sur la nutrition et la santé ; les conditions de production, de commercialisation et d'étiquetage des denrées alimentaires organiques ; et les denrées alimentaires prétendues être « halal ». Il existe plusieurs directives qui interprètent les dispositions des Principes du Codex pour l'inspection et la certification de l'importation et de l'exportation des denrées alimentaires, et des directives sur la conduite des évaluations en matière de sécurité sanitaire des aliments dérivés de végétaux et de micro-organismes à ADN recombiné.

6.5. L'accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)

Le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux, l'Organisation mondiale de la santé animale, et la Commission du Codex Alimentarius sont reconnus comme étant des organisations de normalisation en vertu de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures SPS. Cela signifie que, aux fins de l'article

¹Randell, Alan, Codex Alimentarius: how it all began, <http://www.fao.org/docrep/v7700t/v7700t09.htm>

3 de l'Accord, « les normes, directives, et recommandations internationales » désignent :

- (i) pour la sécurité sanitaire des aliments, les normes, directives, et recommandations définies par la **Commission du Codex Alimentarius** ;
- (ii) pour la santé animale et les zoonoses, les normes, directives, et recommandations élaborées sous les auspices de l'**Organisation mondiale de la santé animale** ;
- (iii) pour la santé des végétaux, les normes, directives, et recommandations internationales élaborées sous les auspices du Secrétariat de la .

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) est entré en vigueur le 1er janvier 1995. Cet Accord énonce les règles fondamentales des normes relatives à la sécurité sanitaire des aliments et à la santé des animaux et des végétaux. Il permet aux pays d'établir leurs propres normes, mais il impose également la primauté de la science en tant que base des réglementations SPS, et exige que lesdites mesures soient appliquées objectivement de manière non discriminatoire, et uniquement si nécessaire pour protéger la vie ou la santé des êtres humains, des animaux, ou des végétaux.

Les pays Membres de l'OMC sont encouragés à utiliser les normes, directives, et recommandations internationales définies par la CIPV, l'OIE, et le Codex, ou des mesures qui aboutissent à des normes plus rigoureuses en cas de justification scientifique. L'Accord permet tout de même aux pays d'utiliser des normes et des méthodes différentes pour inspecter les produits, et les pays peuvent décider de normes plus rigoureuses sur la base d'une évaluation appropriée des risques, dans la mesure où cette approche est cohérente et non arbitraire.

6.6. Points communs entre les normes et outils des Douanes et des Organismes de réglementation transfrontalière

La multiplicité des organismes présents aux frontières est une réalité inhérente aux opérations modernes qui se déroulent aux frontières, et les autorités SPS représentent quelques-uns des principaux organismes avec lesquels les Douanes collaborent régulièrement ; comme le résumé précédent l'indique, le travail des organismes SPS est également guidé par des normes internationales basées sur le besoin d'équité, d'objectivité, d'harmonisation, et de transparence. Il est donc indispensable de comprendre les points de convergence entre ces normes internationales et les Douanes pour atteindre des niveaux de coordination plus élevés dans le cadre des processus effectués aux frontières.

Bien que, à premier abord, il ne semble pas que le travail des Douanes ait de nombreux points communs avec les organismes dédiés à l'agriculture, à la santé animale, et aux bonnes pratiques en matière de sécurité, un examen plus approfondi des normes et du travail de ces organismes révèle les similarités suivantes.

6.6.1. Facilitation des échanges commerciaux

L'Accord SPS de l'OMC stipule que « lorsqu'ils détermineront le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres devraient tenir compte de l'objectif qui consiste à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce ». Les réglementations SPS ne sont pas uniquement destinées à empêcher que les organismes nuisibles, maladies, et produits dangereux ne franchissent pas la frontière, mais elles visent également à assurer la fluidité des flux commerciaux liés aux produits animaux, agricoles, et alimentaires. Un manquement aux réglementations SPS peut entraîner la dissémination d'organismes nuisibles agricoles qui peuvent dévaster les fermes, la dissémination de maladies d'animaux qui rend le bétail impropre à la consommation, la dissémination de maladies qui mettent en danger la santé humaine, et la distribution d'aliments altérés affectant de manière négative la santé humaine.

Ces incidents peuvent gravement nuire à l'économie d'un pays, détruire les moyens de subsistance des producteurs de denrées alimentaires, et perturber le commerce. Cependant, ces contrôles peuvent être rendus efficaces et possibles, non pas grâce à des réglementations excessives, mais par le biais de réglementations harmonisées et mesurées, sur la base de normes internationales et de preuves scientifiques.

6.7. Gestion des risques dans le cadre de la Gestion coordonnée des frontières

L'utilisation de la gestion des risques dans le cadre des activités de travail transfrontalières ne se limite pas aux Douanes. La gestion des risques est également déployée dans de nombreux domaines fonctionnels SPS. Cependant, les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière n'envisagent pas toujours le risque de la même manière ; il est donc indispensable que les Douanes et les Organismes de réglementation transfrontalière s'entendent sur les applications de la gestion des risques avant de pouvoir renforcer leur collaboration.

6.7.1. Cadre de la CIPV pour l'Analyse du risque phytosanitaire

Le Cadre de la CIPV pour l'Analyse du risque phytosanitaire (ARP) est une norme qui décrit les 3 étapes de l'analyse phytosanitaire aux fins d'évaluer les preuves scientifiques pour déterminer si un organisme est un organisme nuisible, la probabilité d'introduction et de dissémination de l'organisme nuisible, et l'éventuel impact économique dans un domaine défini, si l'organisme nuisible était introduit en le laissant se disséminer. Cette analyse fournit ensuite la logique des mesures phytosanitaires appropriées pour la zone ARP spécifiée.

Les 3 étapes de l'ARP sont les suivantes :

- étape 1 : mise en route – identification des organismes et des voies par lesquelles l'organisme nuisible pourrait être introduit (c.-à-d. les filières) ;
- étape 2 : analyse du risque phytosanitaire – catégorisation de l'organisme nuisible visant à déterminer si un organisme nuisible présente les caractéristiques de l'organisme, évaluation de l'introduction et de la dissémination de l'organisme nuisible, évaluation de l'incidence économique, et conclusion récapitulant le risque phytosanitaire global sur la base des résultats de l'évaluation ;
- étape 3 : gestion des risques phytosanitaire – identification des mesures phytosanitaires permettant de ramener le risque à un niveau acceptable.

Le Cadre de la CIPV traite également des aspects communs à toutes les étapes de l'ARP, tels que :

- la reconnaissance de l'incertitude comme étant inhérente au risque, et le besoin de documenter, de communiquer, et d'avoir recours à un jugement d'experts pour atténuer l'incertitude ; La présence d'incertitude peut également requérir une surveillance supplémentaire, pour que les décisions puissent être réévaluées, le cas échéant ;
- la nécessité de recueillir des informations tout au long du processus par le biais de publications scientifiques et d'informations techniques, et de traiter les lacunes dans l'information qui sont identifiées au cours du processus de collecte d'informations ;
- le besoin de documentation pour renforcer la transparence, afin que la justification technique des exigences phytosanitaires puisse être mise à la disposition des autres parties contractantes, sur demande ;
- un processus de communication de risque interactif pour permettre l'échange d'informations entre les Organisations nationales de protection des végétaux et les parties prenantes, pour sensibiliser et avoir une compréhension commune du risque phytosanitaire dans le but d'élaborer des politiques réglementaires crédibles et cohérentes pour traiter les risques phytosanitaires ;
- assurer la cohérence de la conduite des ARP pour faciliter les principes de non-discrimination et de transparence ; la cohérence est également importante pour mieux connaître le processus de l'ARP, accroître l'efficacité de la réalisation des ARP, et améliorer la comparabilité entre les ARP en matière de produits ou d'organismes nuisibles similaires ;
- éviter les retards inutiles, particulièrement lorsque d'autres parties contractantes sont directement affectées par les ARP en cours.

6.7.2. Analyse de risque de l'OIE

Le Code sanitaire pour les animaux terrestres et le Code sanitaire pour les animaux aquatiques de l'OIE renferment tous deux le même chapitre sur la gestion des risques. Le principal objectif de l'OIE est de fournir aux pays importateurs une méthode objective et justifiable pour évaluer les risques de maladie liés à l'importation d'animaux, de produits d'origine animale, de matériel génétique animal, d'aliments destinés aux animaux, de produits biologiques, et de matériel pathologique.

Les 4 volets de l'analyse de risque de l'OIE sont les suivants :

- identification du danger : processus d'identification des agents pathogènes qui seraient susceptibles de produire des effets indésirables à l'occasion de l'importation d'une marchandise ;
- appréciation du risque : évaluation quantitative ou qualitative des risques associés à un danger ;
- gestion des risques : évaluation de l'estimation du risque et évaluation et mise en œuvre des options permettant de réduire le risque associé à une importation à un niveau acceptable ;
- communication relative au risque : processus consistant à fournir des informations sur les dangers et les risques recueillis auprès des éventuelles parties impliquées et intéressées au cours de l'analyse du risque, et à fournir des informations sur les mesures de gestion des risques aux décideurs et aux parties intéressées du pays importateur et du pays exportateur.

Dans le cadre du contrôle des maladies des animaux, la gestion des risques est essentiellement considérée comme étant le processus qui consiste à choisir et mettre en œuvre les mesures destinées à atteindre le niveau de protection approprié du pays, tout en s'assurant de minimiser les effets négatifs sur le commerce. L'objectif est de gérer le risque de manière appropriée pour s'assurer de réaliser un équilibre entre le souhait du pays de minimiser la vraisemblance ou la fréquence des incursions de maladies et leurs conséquences, et le souhait du pays d'importer des produits de base et de remplir ses obligations en vertu des accords commerciaux internationaux.

6.7.3. Principes de travail du Codex Alimentarius pour l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements

Les Principes de travail du Codex Alimentarius pour l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments destinés à être appliqués par les gouvernements visent à fournir des directives aux gouvernements nationaux pour évaluer, gérer, et communiquer les risques liés aux aliments pour la santé humaine. Les Principes de travail identifient 3 volets distincts mais intimement liés de l'analyse des risques :

- évaluation des risques : processus fondé sur des données scientifiques consistant en i) l'identification des dangers, ii) la caractérisation des dangers, iii) l'évaluation de l'exposition et iv) la caractérisation des risques ;
- gestion des risques : processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à soupeser les alternatives politiques avec toutes les parties intéressées, en prenant en compte l'évaluation des risques et d'autres facteurs pertinents au regard de la protection de la santé des consommateurs et de la promotion de pratiques commerciales équitables et, si nécessaire, en choisissant les options appropriées en matière de prévention et de contrôle ;
- communication sur les risques : échange d'informations et d'opinions interactif tout au long du processus d'analyse des risques concernant les dangers et les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques, parmi les évaluateurs des risques, les gestionnaires des risques, les consommateurs, l'industrie, la communauté universitaire et autres parties intéressées, y compris l'explication des constatations de l'évaluation des risques et le fondement des décisions en matière de gestion des risques.

Au cours de la phase de l'évaluation des risques, l'identification des dangers désigne l'identification des agents

biologiques, chimiques, et physiques capables de causer des effets indésirables sur la santé qui peuvent être présents dans un produit alimentaire ou un groupe de produits alimentaires particulier. Une fois définie, la phase de la caractérisation des dangers fournit une évaluation qualitative et quantitative de la nature des effets indésirables de ces dangers sur la santé.

Cette évaluation est davantage détaillée en menant une évaluation de l'exposition, au cours de laquelle l'évaluation qualitative et/ou quantitative de l'absorption vraisemblable du danger est identifiée et, finalement, en effectuant la caractérisation du risque, au cours de laquelle l'estimation qualitative et/ou quantitative, y compris les incertitudes connexes de la probabilité d'occurrence et de la sévérité des effets connus ou potentiels sur la santé dans une population donnée sur la base des phases antérieures, est définie.

Les Principes de travail traitent également des sujets suivants auxquels les pays doivent être attentifs dans le cadre de la conduite de la gestion des risques :

- transparence, cohérence, et exhaustivité : la gestion des risques doit être transparente, cohérente, et entièrement documentée. Les décisions relatives à la gestion des risques doivent être documentées, pour faciliter une plus vaste compréhension du processus de gestion des risques par toutes les parties intéressées. Le principal objectif des mesures sanitaires prises doit consister à protéger la santé des consommateurs. Il convient d'éviter d'introduire des différences injustifiées dans les mesures choisies pour traiter des risques similaires liés à des situations différentes. La gestion des risques doit également prendre en compte l'ensemble des facteurs pertinents, y compris les pratiques en matière de production, d'entreposage, et de manutention utilisées tout au long de la chaîne alimentaire, les méthodes d'analyse, l'échantillonnage et l'inspection, la faisabilité en matière de mise en application et de conformité, et la prévalence d'effets indésirables spécifiques sur la santé ;
- approche structurée et processus décisionnel basé sur le risque : la gestion des risques doit suivre une approche structurée qui englobe les activités préliminaires de la gestion des risques, l'évaluation des options, la mise en œuvre, la surveillance, et l'examen des décisions prises. L'évaluation des risques et la gestion des risques doivent être des domaines fonctionnels distincts autant que possible, pour assurer l'intégrité scientifique et pour éviter la confusion et les conflits d'intérêts entre les évaluateurs des risques et les gestionnaires des risques. Les décisions prises doivent également être basées sur la gestion des risques et être à la mesure du risque évalué. La gestion des risques doit également prendre en compte les conséquences économiques et la faisabilité des options de cette gestion ;
- gestion des incertitudes : L'évaluation des risques et la gestion des risques concernant les dangers liés aux denrées alimentaires pour la santé humaine comportent des incertitudes. Le degré d'incertitude et de variabilité des informations scientifiques doit être pris en compte de manière explicite dans le cadre de l'analyse des risques. Les hypothèses utilisées pour les options envisagées dans le cadre de l'évaluation des risques et de la gestion des risques doivent refléter le degré d'incertitude et les caractéristiques du danger ;
- coopération entre les gouvernements et les organisations internationales : Les pays doivent prendre en compte les lignes directrices et les informations pertinentes obtenues à partir des activités relatives à l'analyse des risques concernant la protection de la santé humaine effectuées par Codex, la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), et l'OMS (Organisation mondiale de la Santé), et autres organisations intergouvernementales internationales pertinentes, y compris l'OIE et la CIPV. Les pays doivent également partager leurs informations et expériences sur l'analyse des risques avec les organisations internationales pertinentes et d'autres gouvernements nationaux pour promouvoir et faciliter une application plus vaste et, le cas échéant, plus cohérente de l'analyse des risques.

6.7.4. Synthèse des exigences des Organismes de réglementation transfrontalière auprès des Douanes en matière de gestion des risques

Comme indiqué dans les paragraphes précédents, bien que la conduite fondamentale de la gestion des risques et les résultats souhaités soient communs aux Douanes et aux Organismes de réglementation transfrontalière, il existe également des différences notables.

L'une des différences les plus évidentes est l'utilisation des méthodes et données scientifiques pour gérer les risques. Ceci est naturel, compte tenu de la nature des contrôles SPS : la dissémination des organismes nuisibles et des maladies, et l'éventuelle contamination des produits alimentaires, doivent être ancrées dans des preuves scientifiques et comprises de manière rigoureuse en des termes scientifiques pour assurer l'efficacité du processus décisionnel basé sur les risques.

Cependant, en dehors de cette différence essentielle dans les sources d'informations utilisées, les défis de l'utilisation de la gestion des risques pour le contrôle aux frontières par les autorités SPS sont peu différents de ceux des Administrations douanières – gestion des incertitudes, manque d'informations objectives, défis en matière de lien de cause à effet, difficultés pour dériver des preuves quantitatives afin de déterminer la vraisemblance et l'impact, qualité imparfaite des données entravant le processus décisionnel objectif, et besoin d'inciter à la participation, de communiquer et d'encourager un processus interactif avec les parties prenantes pour affiner les décisions basées sur le risque et maintenir leur pertinence.

Comprendre comment les divers Organismes de réglementation transfrontalière exécutent le processus de gestion des risques est une étape importante du rassemblement des homologues afin de maximiser l'efficacité des vérifications dans leur domaine respectif, dans la mesure du possible, pour enrichir la compréhension de leur environnement opérationnel par le biais du savoir, de l'expérience, et de l'expertise collectifs des Douanes et des Organismes de réglementation transfrontalière, et pour développer un processus GCF plus efficace et plus rentable.

ANNEXE :

EXEMPLES NATIONAUX

États-Unis d'Amérique - Border Interagency Executive Council

Le 19 février 2014, le Président Obama signait le décret-loi 13659 "Streamlining the Export/Import Process for America's Businesses" (rationalisation des procédures d'import-export, au profit des entreprises américaines), instituant le Border Interagency Executive Council (Conseil exécutif des services frontaliers - BIEC) et lui conférant la mission de concevoir les politiques et les procédures de renforcement de la coordination entre les autorités de gestion des frontières et les services chargés de la douane, la sécurité du transport, la santé et la sécurité, les questions sanitaires et phytosanitaires, la conservation et le commerce. Ce conseil devra également fixer les responsabilités, afin d'améliorer sensiblement les processus liés à la chaîne logistique et l'identification des cargaisons illicites. Le BIEC est présidé par le Department of Homeland Security (DHS - Ministère de la sécurité intérieure) et son vice-Président est désigné tous les deux ans, parmi les membres du Conseil exécutif.

Le BIEC a tenu sa session inaugurale le 10 mars 2014, sous la présidence du Secrétaire adjoint du DHS et en présence de hauts représentants des ministères et des services qui le composent, aux côtés de hauts fonctionnaires du National Security Council (NSC - Conseil national de sécurité), National Economic Council (NEC - Conseil économique national), Office of Management and Budget (OMB - Bureau de la gestion et du budget) et l'U.S. Trade Representative (USTR - Représentant des U.S.A. aux affaires commerciales). Lors de cette réunion, la Consumer Product Safety Commission (CPSC - Commission pour la sécurité des produits à la consommation) a été proposée pour assumer la vice-Présidence, ce qu'elle a accepté. Par ailleurs, les Membres ont adopté leur charte et constitué trois commissions, chargées, respectivement, de la gestion du risque, de l'engagement extérieur et de la coordination des procédures, conformément aux sept fonctions du BIEC énoncées dans le décret-loi.

Les Membres du BIEC sont tous des représentants des ministères et des services indépendants, parmi lesquels:

- U.S. Department of Agriculture (Ministère de l'agriculture)
- U.S. Department of Commerce (Ministère du commerce)
- U.S. Department of Defense (Ministère de la défense)
- U.S. Department of Health and Human Services (Ministère de la santé et des services aux personnes)
- U.S. Department of Homeland Security (Ministère de la sécurité intérieure)
- U.S. Department of the Interior (Ministère de l'intérieur)
- U.S. Department of Justice (Ministère de la justice)
- U.S. Department of State (Département d'État)
- U.S. Department of Transportation (Ministère des transports)
- U.S. Department of the Treasury (Ministère des finances)
- U.S. Consumer Product Safety Commission (Commission de la sécurité des produits à la consommation)
- U.S. Nuclear Regulatory Commission (Commission de réglementation de l'énergie nucléaire)
- U.S. Environmental Protection Agency (Agence pour la protection de l'environnement).

L'une des conditions essentielles de la mise en œuvre de la gestion coordonnée des frontières est la création d'un forum de haut niveau, qui doit régler les problèmes inhérents à la collaboration entre les services et permettre au gouvernement de mener des activités intégrées efficaces. Le décret-loi a permis d'intensifier les efforts en faveur de la collaboration entre le BIEC et le Conseil d'administration de l'International Trade Data System (ITDS - Système de données commerciales internationales), pour favoriser la collaboration politique des experts techniques œuvrant au développement des guichets uniques (Conseil d'administration d'ITDS) et des décideurs politiques de haut niveau (BIEC) et se concentrer sur l'amélioration des politiques et des mécanismes de gestion des frontières à tous les niveaux du gouvernement américain, en partenariat avec des acteurs non gouvernementaux.

Le Conseil d'administration d'ITDS a été institué sous la loi Security and Accountability for Every Port (SAFE Port Act - Loi sur la sécurité et la responsabilité de chaque port) de 2006, qui exhorte tous les services exigeant des documents lors de l'importation et de l'exportation de marchandises à participer à l'ITDS, dans le but d'ériger un portail (ou guichet) unique, qui permettra de rassembler et de distribuer les données commerciales. Conformément au décret-loi, le Ministre des finances continue à superviser le développement du guichet unique, par l'intermédiaire de l'ITDS. De plus, ce système doit être finalisé et adopté par tous des services gouvernementaux d'ici à décembre 2016.

L'expérience des États-Unis montre clairement que la volonté politique est une condition sine qua non du succès de la mise en œuvre du concept de gestion coordonnée des frontières. La direction du BIEC reste très intéressée par les efforts que fait le Conseil et il est indispensable que les ministères et les services continuent à œuvrer de toute urgence et qu'ils restent fortement engagés à respecter les délais très ambitieux fixés par le décret-loi. Des représentants de l'Executive Office of the President (Bureau exécutif du Président), parmi lesquels figurent NSC, NEC, USTR, et OMB, continuent à suivre de près les progrès réalisés par le BIEC et les résultats obtenus. La création du BIEC repose sur la prémisse en vertu de laquelle, à elle seule, la CBP ne pouvait mener à bien sa mission et qu'il était indispensable que les différents services collaborent, pour que sa modernisation soit couronnée de succès. Le BIEC a permis à la CBP et aux partenaires gouvernementaux de poursuivre le développement d'un mécanisme "unigouvernemental" de gestion des flux transnationaux de marchandises.

États-Unis d'Amérique - Centre d'analyse et de ciblage commercial (CTAC)

La gestion coordonnée des frontières vise à aligner de manière optimale le flux de marchandises sur le flux d'informations relatives aux marchandises, figurant sur les déclarations, permis, licences et autres documents réglementaires, transmis aux organismes de réglementation transfrontalière (CBRA). Le cœur de ce processus est la capacité à gérer le risque et à tirer parti des informations de différentes sources pour disposer de procédures de contrôle aux frontières qui soient globales, efficaces et coordonnées.

Face à la complexité de l'environnement opérationnel d'aujourd'hui, aucun organisme opérant à la frontière ne peut être efficace s'il est isolé. Par ailleurs, au fil du temps, les différents organismes ont été naturellement investis de responsabilités différentes et ils ont acquis des compétences approfondies sur certains types de marchandises placées sous leur contrôle. Compte tenu de cette situation, le Département américain de la sécurité intérieure (US Department of Homeland Security) a créé le Centre d'analyse et de ciblage commercial (Commercial Targeting and Analysis Center, CTAC) pour faciliter le partage d'informations entre organismes gouvernementaux partenaires et pour tirer parti des ressources collectives des organismes participants.

Le CTAC est un centre rassemblant les compétences de plusieurs organismes pour développer, mettre en œuvre et rationaliser les procédures communes de ciblage, dans le but de renforcer les efforts déployés au niveau fédéral pour cibler les chargements représentant une menace pour la santé et la sécurité de la population américaine. Les fonctions du CTAC reposent sur trois grands principes :

- (1) amélioration du partage d'informations : constitution d'un cadre légal et réglementaire ainsi que d'un forum d'échange d'informations décisives tout en évitant les divulgations non autorisées ;
- (2) augmentation de l'automatisation : développement et promotion de nouvelles solutions permettant aux organismes partenaires d'accéder à des données normalisées répondant aux exigences réglementaires ;
- (3) élargissement du partenariat inter-agences : établissement de nouveaux partenariats et conduite d'une approche harmonisée de facilitation des échanges et de lutte contre la fraude sur l'ensemble du gouvernement.

Organismes participants :

- Animal Plant Health Inspection Service (APHIS)
- U.S. Customs and Border Protection (CBP)
- U.S. Consumer Product Safety Commission (CPSC)
- U.S. Environment Protection Agency (EPA)

- Food and Drug Administration (FDA)
- U.S. Fish and Wildlife Service (FWS)
- Food Safety and Inspection Service (FSIS)
- National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA)
- National Marine Fisheries Service (NMFS)
- Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration (PHMSA)
- U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE)

Les modalités convenues entre les organismes participants sont officialisées dans un protocole d'accord sur le partage d'informations et l'accès aux systèmes. Le CTAC est installé physiquement dans les locaux du Bureau du commerce international (Office of International Trade) de la CBP. Il est associé au Centre national de ciblage – fret (NTC-C : National Targeting Center – Cargo) et relié au système du NTC-C et à tous les systèmes de ciblage commercial de la CBP via le réseau intégré de ciblage commercial (Integrated Trade Targeting Network).

En rapprochant les différents organismes, cet accord dote la douane et les CBRA de capacités renforcées pour identifier les risques liés aux importations par le biais des informations réglementaires reçues, ainsi que par le renseignement commercial, les échantillons de laboratoire et les différents rapports d'analyse des risques.

En outre, plutôt que de considérer les chevauchements de compétences comme sources de conflit et de contradiction à la frontière, le CTAC exploite la synergie qui existe entre les différents organismes réglementant les mêmes marchandises pour donner la priorité aux marchandises à haut risque. Ces organismes travaillent donc ensemble pour identifier les chargements à haut risque, sources de préoccupation commune, et pour gérer ces chargements de manière globale, tout ceci améliorant la précision du ciblage.

Les chargements ciblés sont examinés ensuite conjointement par les fonctionnaires de la CBP et le personnel chargé du contrôle dans les organismes partenaires. Les chargements à haut risque ayant été ciblés au préalable à l'aide de données fournies par les principaux organismes partenaires ou étroitement coordonnées entre eux, les ports d'arrivée reçoivent un flux cohérent de données, ce qui améliore la transparence et la prévisibilité des procédures pour les entreprises.

L'accord s'appuie par ailleurs sur les différentes voies de communication et de transmission d'informations aux partenaires internes et externes. Les mises à jour hebdomadaires, alertes de saisie et rapports de ciblage donnent aux organismes participants des informations à jour sur les activités du CTAC et leur permettent de s'adapter aux nouvelles tendances et aux nouveaux éclairages apportés. La diffusion par la presse des risques concernant les importations, ainsi que les interviews données par des représentants du CTAC en personne ou publiées dans des magazines permettent au CTAC d'approcher ses partenaires externes et le grand public, en les sensibilisant aux problèmes et en les impliquant dans leur processus. Le CTAC donne, pour l'essentiel, une plus grande visibilité du paysage réglementaire, avec davantage de transparence dans les informations fournies aux organismes participants. La réglementation et les efforts menés dans ce sens sont donc plus efficaces et on évite ainsi les redondances.

Allemagne: Coopération entre les gardes-frontières et l'Administration des douanes

I. Remarques générales

L'Administration des douanes allemandes est favorable à une coopération étroite entre les différentes autorités opérant à la frontière et pratique une telle coopération. Elle estime néanmoins que chaque État membre devrait pouvoir choisir un modèle de coopération en fonction de ses particularités en termes de structure interne, de compétences, de situation géographique, etc.

En Allemagne, le niveau de coopération entre ces services est fonction du mode de transport (aérien, maritime ou terrestre – voir à ce sujet les remarques complémentaires).

L'Administration des douanes allemandes préfère axer la gestion des frontières sur la coordination que sur l'intégration. Elle utilise donc plus volontiers l'expression « gestion coordonnée des frontières (GCF) » que « gestion intégrée des frontières (GIF) ».

Notre préférence en faveur de la GCF est liée au rôle particulier de notre Administration des douanes, qui est en premier lieu une administration fiscale. Tandis que l'activité des gardes-frontières est axée sur la circulation transfrontière des personnes, la douane est chargée du contrôle des marchandises sur le plan fiscal et sur le plan de la sécurité. La douane peut procéder à des inspections au nom d'autres organismes gouvernementaux exerçant des responsabilités réglementaires à la frontière, si la loi le prévoit, empêchant ainsi l'importation de marchandises illicites pouvant être contrôlées par d'autres organismes gouvernementaux. La surveillance de la circulation transfrontalière des marchandises en tant que mesure de sécurité doit cependant être considérée comme une fonction annexe de la douane, sa fonction principale étant de percevoir les droits et les taxes. Le travail de la douane en tant qu'administration fiscale n'est pas limité géographiquement aux frontières mais il s'exerce sur l'ensemble du territoire national.

Les attributions de notre Administration douanière en tant qu'autorité veillant à la sécurité sont indissociables de ses attributions en tant qu'autorité fiscale. Elles ne doivent donc pas être intégrées dans le sens d'une gestion intégrée des frontières.

En revanche, les différentes autorités opérant à la frontière peuvent échanger des informations si nécessaire pour des raisons de sécurité, dans les limites du cadre juridique applicable, notamment en termes de protection des données et de secret fiscal.

De notre point de vue, la coordination de la gestion des frontières implique, d'un côté, une stricte séparation des compétences entre les gardes-frontières et la douane et, d'un autre côté, un transfert total de compétences pour les premières mesures à la frontière, si nécessaire. Par exemple, en l'absence de garde-frontière pour une première mesure à la frontière, un fonctionnaire des douanes peut agir à la place du garde-frontière et vice-versa.

Ce transfert total de compétences pour les premières mesures à la frontière a été appliqué avec succès à la frontière germano-suisse jusqu'à l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen. Il s'est avéré que cela incitait les fonctionnaires à en apprendre davantage sur l'autre autorité et à acquérir un savoir-faire leur permettant de mieux coopérer. Ce transfert de compétences se fonde sur les articles 66 et 67 de la Loi allemande sur la Police fédérale des frontières.

Art. 66 « Tâches relevant de la compétence de la Police fédérale des frontières, assumées officiellement par des fonctionnaires des douanes »

- (1) *Le Ministère fédéral de l'Intérieur, en accord avec le Ministère fédéral des Finances, peut confier aux fonctionnaires des douanes la responsabilité de tâches de contrôle policier de la circulation transfrontalière (art. 2 (2) n° 2) à certains postes frontières si cela facilite le passage des personnes aux frontières.*
- (2) *Les fonctionnaires des douanes s'acquittant des tâches définies au paragraphe (1) ci-dessus auront les mêmes pouvoirs que les fonctionnaires de la Police fédérale des frontières. Ils seront alors placés, pour ces tâches, sous l'autorité du Ministère fédéral de l'Intérieur et des entités subalternes de la Police fédérale des frontières.*

Art. 67 « Tâches relevant de la compétence de l'Administration des douanes, assumées officiellement par des fonctionnaires de la Police fédérale des frontières »

- (1) *Le Ministère fédéral des Finances, en accord avec le Ministère fédéral de l'Intérieur, peut confier aux fonctionnaires de la Police fédérale des frontières la responsabilité de tâches relatives à l'administration des douanes, à certains postes frontières, si cela facilite le passage des personnes aux frontières.*
- (2) *Les fonctionnaires de la Police fédérale des frontières s'acquittant des tâches définies au paragraphe (1) ci-dessus auront les mêmes pouvoirs que les fonctionnaires de l'Administration des douanes fédérale. Ils*

seront alors placés, pour ces tâches, sous l'autorité du Ministère fédéral des Finances et des bureaux des douanes subalternes.

L'objectif global est d'améliorer la gestion des frontières et d'en accroître les avantages pour le gouvernement et les entreprises (par exemple : mieux faciliter les échanges, renforcer la sécurité et la protection, utiliser les effets de synergie entre les autorités pour diminuer les coûts des ressources humaines et matérielles).

II. Remarques complémentaires

1. Postes de contrôle à la frontière extérieure

En Allemagne, les postes de contrôle à la frontière extérieure sont essentiellement les aéroports et les ports maritimes.

1.1. Aéroports

Conformément à l'article 191, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) n° 2454/93, les bagages à main sont contrôlés uniquement à l'aéroport de départ et à l'arrivée à la destination finale, ce qui diffère du contrôle effectué par les gardes-frontières.

Pour des questions d'organisation, les personnes doivent être contrôlées dès leur entrée dans un bâtiment du premier aéroport (arrivée dans un État membre de l'espace Schengen) pour accélérer le transit vers les vols Schengen internes. Les contrôles douaniers (contrôles de marchandises) portent sur les bagages à main, lesquels doivent être contrôlés à proximité des tapis roulants des bagages arrivants. Une fusion des contrôles des personnes avec bagages à main et des contrôles d'argent est discutable (article 194, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 2454/93. En tout cas, pour des questions de ressources, les contrôles aléatoires sont la règle. Ils doivent être réalisés avant que les passagers ne se mélangent aux passagers d'autres vols (article 195 du règlement (UE) n° 2454/93).

1.2. Ports maritimes

Les ferries entre des États membres de l'espace Schengen et des États tiers hors UE ou hors espace Schengen sont rares dans les ports de l'Union européenne. Pour des questions d'organisation, il serait difficile de mettre en place un contrôle à guichet unique des personnes et du fret dans les ports allemands. Compte tenu des risques spécifiques en termes d'interdiction et de restriction (par exemple : stupéfiants), les contrôles s'appliquent surtout aux ferries circulant entre la Turquie et l'UE ou aux ferries navigant sur la mer Noire.

2. Modèle de coopération

Voici quelques remarques complémentaires sur le modèle de coopération du point de vue de la Douane allemande :

2.1. Contrôles synchronisés

Les maîtres-chiens travaillant pour la douane sont formés différemment de ceux des gardes-frontières. Ils ont des objectifs différents, à l'exception des chiens renifleurs utilisés pour la détection d'explosifs. Sur le terrain, les équipages (maître-chien et chien) ne sont pas interchangeables. Une approche opérationnelle intégrée de gestion des frontières ne présente donc pas d'avantages pour ces équipes. Il suffit qu'elles soient informées des disponibilités des unes et des autres pour que leurs hiérarchies respectives puissent synchroniser les contrôles.

2.2. Entraînement

Même si l'entraînement des chiens a des objectifs différents à la douane et chez les gardes-frontières, une coopération est généralement possible en ce qui concerne les exercices avec les armes et les exercices d'auto-défense.

Toutefois, l'Administration des douanes allemandes n'est pas favorable à un entraînement et à un plan d'entraînement communs, que ce soit sur les aspects de dressage mentionnés ci-dessus ou de manière générale.

Singapour : TradeNet, le guichet national unique de Singapour

La difficulté à obtenir les autorisations légales d'importation, d'exportation ou de transbordement des marchandises est l'un des principaux obstacles au commerce. Sans guichet national unique, dans un système conventionnel, les opérateurs commerciaux doivent soumettre manuellement plusieurs demandes, à différents services gouvernementaux. Grâce au guichet électronique unique, une seule et unique demande est envoyée, par voie électronique, à tous les services gouvernementaux, qui la traiteront et donneront leur autorisation.

TradeNet est le nom du guichet national unique de Singapour. C'est un outil de déclaration commerciale en ligne, connecté aux services gouvernementaux concernés, qui évite aux opérateurs commerciaux de devoir contacter chaque service individuellement, pour y faire homologuer leurs demandes et documents.

Problèmes liés aux documents commerciaux

Avant l'établissement de TradeNet, les opérateurs devaient contacter plusieurs services, dont le service appelé à l'époque Customs and Excise Department (CED - Département des douanes et accises), les autorités portuaires, le Trade Development Board (TDB - Office de développement du commerce) de l'époque et autres services habilités. Ils devaient aussi se plier aux différentes règles d'importation, d'exportation et de transbordement des marchandises. Il était habituel de consacrer deux jours à faire de nombreuses copies des déclarations commerciales et à aller en personne les déposer auprès des différents services, pour qu'ils y soient traités.

Le coût de ces démarches représentait de 4 à 7 pour cent de la valeur des marchandises expédiées. La charge de travail semblait donc énorme en regard du retour obtenu.

Singapour étant un petit pays, dépourvu de ressources naturelles et disposant d'une main d'œuvre limitée, pour réussir, il lui fallait être concurrentiel, surtout sur le plan des échanges extérieurs, principal secteur commercial. Il était donc impératif de réduire les charges et ces 4 à 7 pour cent semblaient être un bon point de départ, pour y parvenir.

Associer toutes les parties intéressées

L'idée du guichet national unique a germé lors des discussions de haut niveau sur la croissance économique qu'ont eues les représentants gouvernementaux, dans les années 1980. La récession qui a frappé Singapour, en 1985 et 1986, a marqué un tournant dans sa croissance économique. Une commission économique de haut niveau a alors été convoquée par les autorités, pour examiner les possibilités de maintenir la croissance économique de Singapour. Un des objectifs majeurs, arrêtés à l'époque, était d'augmenter l'efficacité des échanges commerciaux².

Les mesures prises en ce sens ont réuni les principaux services gouvernementaux ayant les échanges commerciaux dans leurs attributions, ainsi que des groupes du secteur privé. Il y avait, parmi ces acteurs publics et privés:

- le *Trade Development Board* (Office de développement du commerce)
- le *Customs and Excise Department* (Département des douanes et accises)
- les Autorités portuaires de Singapour
- la Jurong Town Corporation
- les Autorités nationales de l'aviation civile
- les services nationaux des télécommunications
- d'autres autorités compétentes
- la *Singapore National Shipping Association* (Association nationale des compagnies maritime)
- la *Singapore Freight Forwarders Association* (Association des transitaires de Singapour)
- la *Singapore Air Cargo Agents Association* (Association des agents de fret aérien de Singapour)
- Des représentants du Conseils d'administration des compagnies aériennes
- La Fédération des Chambres de commerce et d'industrie

² Harvard Business Review, Singapore Tradenet: «A Tale of One City», 30 septembre 1995

TradeNet s'est doté d'un Comité directeur, qui supervise les procédures et coordonne les efforts intenses de rationalisation des procédures commerciales. Il est secondé par trois sous-commissions, en charge, respectivement, des affaires maritimes, des affaires aériennes et des questions gouvernementales.

Le guichet national unique de Singapour est bien plus qu'un simple système informatique. Certaines procédures ont dû être modifiées, au même titre que certaines méthodes de travail relatives aux documents commerciaux et à la réglementation adoptée par le gouvernement et le secteur privé.

Pour ce faire, pendant plusieurs mois, les sous-commissions ont multiplié les réunions, afin de pouvoir passer les procédures commerciales au crible, de les rationaliser et de choisir les principales opérations sur les documents commerciaux, qui devaient être reprises dans les nouvelles procédures. Tous les comités ont produit un rapport et les trois comptes-rendu ont été inclus dans le "Rapport sur les Procédures intégrées," qui a servi de base aux discussions sur la réforme des procédures et l'élaboration des systèmes.

Une vaste concertation a également été organisée avec les organisations sectorielles, de manière à obtenir leur réactions et à pouvoir mettre sur pied un guichet unique, qui rencontre les besoins de l'industrie.

Au terme de cette vaste entreprise de gestion du changement et de concertation, le gouvernement et le secteur privé ont approuvé l'instauration de TradeNet. Toutes les parties concernées ont convenu que d'importantes économies pouvaient être réalisées, si l'on réduisait le fardeau que représentait le traitement des documents commerciaux et que la compétitivité commerciale de Singapour sur la scène internationale profiterait d'une rationalisation des échanges.

Le projet TradeNet a été dévoilé en décembre 1986, l'objectif étant d'assurer la mise en ligne du système dans les deux ans.

L'instauration de TradeNet

L'instauration de TradeNet ne s'est pas faite sans mal et, pour que la mise en ligne du guichet unique se fasse dans les temps, l'équipe TradeNet s'est concentrée sur la simplification des données requises par les modules de change et de traitement des transactions du système. D'autres fonctions permettant de gérer des procédures plus complexes devaient être introduites progressivement.

Singapour a lancé le premier guichet national unique, TradeNet, le 1er janvier 1989. La première transaction traitée fut la demande introduite par un agent de fret aérien, qui a reçu son autorisation en 10 minutes. Depuis que le système existe, les opérateurs commerciaux utilisent le guichet unique dans leurs transactions avec la Douane (pour les importations), d'une part, et, de l'autre, avec le *Trade Development Board* (pour les exportations).

En 1989, lors du lancement de TradeNet, Lee Hsien Loong, qui était, à l'époque, ministre du commerce et de l'industrie et occupe aujourd'hui le poste de premier ministre de Singapour, a qualifié le système d'"infrastructure stratégique", instrument majeur de productivité. Il a également lancé un appel à la "dématérialisation totale de la documentation pour 1992".³

En décembre 1989, TradeNet traitait déjà près de 45 % des documents commerciaux pour les expéditions par voie maritime et aérienne. Au vu de ce succès, le gouvernement a exigé que toutes les transactions commerciales passent par TradeNet dès 1991, soit en avance sur le calendrier.

En 1995, la productivité des utilisateurs avait augmenté de 20 à 30 % et les coûts avaient baissé de moitié⁴.

³'Full paperless documentation by 1992', The Strait Times, 18 octobre 1989 (<http://eresources.nlb.gov.sg/newspapers/Digitised/Article/straittimes19891018-1.2.56.20.aspx>)

⁴The Computer Network that Saves Time, Jobs and S\$1B a Year, The Strait Times, 10 janvier 1995. L'article («Le réseau informatique qui permet d'économiser du temps, des emplois et 1 milliard US\$ par an») cite M. Robert Yap, à l'époque Directeur général de Yap Chwee Hock Transport: «TradeNet nous a permis de réduire de moitié le nombre d'employés chargés des expéditions et d'effectuer le travail agréablement, pendant les heures de bureau. Il nous a donc permis de doubler notre productivité.»

Aujourd'hui, sous la houlette de l'Administration de la douane de Singapour, TradeNet est accessible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Dans 99 % des cas, l'expéditeur est informé de l'acceptation de sa demande de permis, par voie électronique, via TradeNet, dans les 10 minutes, ce qui réduit les frais et le temps nécessaire à la préparation, la soumission et au traitement des documents commerciaux et des titres d'expédition. Le système va de pair avec une politique de risque alimentée par les données que fournissent les opérateurs sur TradeNet, ce qui permet de dédouaner rapidement les marchandises considérées comme étant à faible risque, sans attente superflue aux frontières.

Renforcer l'engagement d'autres organes gouvernementaux et des opérateurs commerciaux.

Suite au lancement de Tradenet, l'accent s'est déplacé de la réforme et de la rationalisation, vers la viabilité et l'amélioration permanente. Le système a été mis à jour tous les 3 à 5 ans, de manière à rester en phase avec l'évolution des besoins du secteur.

Le *Customs Advisory Council* (Conseil consultatif de la Douane) a été fondé en 2000. Il regroupe des représentants du secteur privé et du secteur public, qui donnent des conseils quant à l'orientation stratégique que doit adopter la Douane. Le Conseil se prononce sur les initiatives concernant la Douane, donne ses impressions et apporte des conseils sur les tendances du secteur, les politiques publiques et toute autre question pouvant influencer sur les échanges transfrontaliers et la prestation de services aux frontières. C'est également une plateforme active, par l'intermédiaire de laquelle il est possible de demander conseil auprès d'acteurs extérieurs du monde des affaires. L'excellence organisationnelle que vise la Douane de Singapour, l'a poussée à adopter le Cadre pour l'excellence commerciale, établi par l'instance nationale de normalisation et d'accréditation, SPRING Singapore. Ce cadre fixe les orientations applicables aux systèmes, procédures et relations de la Douane avec les principales parties prenantes et avec la clientèle.

La priorité accordée à l'excellence des services douaniers a débouché sur un engagement plus conséquent des parties prenantes et de la clientèle, dans 7 domaines clés:

- **Le leadership** : dans le cadre de la planification, la direction de la Douane passe en revue ses partenariats avec les principaux services gouvernementaux avec lesquels elle collabore et identifie d'autres domaines de coopération
- **La planification** : adopter une vision globale de la planification, permettant d'arrêter les mesures stratégiques d'une approche gouvernementale exhaustive, en collaboration avec les partenaires publics
- **L'information** : garantir une circulation fluide et opportune d'informations, tout au long de la chaîne logistique
- **Le facteur humain** : améliorer le capital humain, grâce à des formations efficaces, un système de rotation de postes et des contacts avec le travail des partenaires gouvernementaux
- **Les procédures** : faire participer la clientèle, les parties intéressées et les partenaires à la conception de nouveaux régimes de facilitation.
- **La clientèle** : comprendre les nouveaux besoins commerciaux des clients et travailler de pair avec les partenaires publics, pour trouver, ensemble, des solutions plus aptes à les satisfaire
- **Résultats** : améliorer sans cesse, de manière à rehausser les exigences et à fixer de nouveaux objectifs, qui pousseront l'organisation à aller plus loin

Pour atteindre l'excellence organisationnelle, la Douane de Singapour tire parti de la collaboration qu'elle a établie avec d'autres services gouvernementaux, par TradeNet, pour instaurer un partenariat global entre les organes publics, coordonné par la Douane, sorte de "guichet unique" en charge des questions commerciales, tout comme TradeNet est une interface unique, par laquelle les opérateurs commerciaux soumettent les documents commerciaux aux autorités.

E, 2012, les efforts de Singapour ont été récompensés, lorsque la Douane s'est vue attribuer le Prix national de la qualité, récompense la plus prestigieuse attribuée par SPRING Singapore, qui couronne le niveau remarquable atteint au titre de l'excellence des performances.

Progrès à venir

En 2013, dans le cadre de la modernisation de son infrastructure commerciale nationale, la Douane de Singapour s'est attelée au remodelage de TradeNet, en lançant une étude, en collaboration avec les partenaires gouvernementaux et le secteur privé, afin de faire naître de meilleures synergies, à tous les niveaux de la chaîne logistique, par une intégration plus poussée des procédures commerciales et de la logistique informatique.

Le Directeur Général de la Douane de Singapour, M. Ho Chee Pong, estime que "La Douane de Singapour est décidée à transformer l'infrastructure commerciale nationale, afin de faire naître de meilleures synergies, à tous les niveaux de la chaîne logistique, par une intégration plus poussée des procédures commerciales et de la logistique informatique.

Éditeur : Organisation mondiale des douanes - Rue du Marché 30 - B-1210 Bruxelles - Belgique
Tél.: +32 (0)2 209 92 11 - Fax: +32 (0)2 209 92 62 - www.wcoomd.org

Date de publication : 2015

Copyright © Organisation mondiale des douanes

Tous droits réservés. Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à copyright@wcoomd.org

D/2015/0448/19



www.wcoomd.org