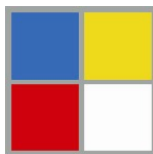




Rapport sommaire

**Organisation mondiale des douanes
Forum inter-services de l'OMD sur la
Gestion coordonnée des frontières**



**29 - 30 juin 2009
Bruxelles, Belgique**

Organisation mondiale des douanes

INTRODUCTION

Face à une croissance incessante des échanges et des déplacements, avec les risques que cela comporte (malgré le ralentissement actuel de l'économie), il convient d'envisager de nouvelles méthodes, plus innovantes, pour la gestion de la circulation transfrontalière internationale. Pour Bernard Clerfayt, Secrétaire d'État aux Finances de Belgique, il est évident, d'un point de vue gouvernemental, que toutes les dépenses publiques doivent apporter des avantages quantifiables et une certaine valeur ajoutée, surtout en cette période de ralentissement de l'activité économique. Il est de plus en plus difficile pour les gouvernements de faire face aux coûts occasionnés par le maintien de plusieurs services de contrôle aux frontières, d'autant plus qu'ils ne peuvent pas se permettre de réduire le niveau de protection qui a été élargi à la population et aux entreprises de leur pays.

La communauté internationale est de plus en plus consciente de la nécessité d'employer de nouvelles méthodes pour relever les défis du contrôle aux frontières de manière efficace et rentable, et s'efforce activement en ce moment de rechercher des méthodes pour ce faire. Kunio Mikuriya, Secrétaire général de l'Organisation mondiale des douanes, explique que c'est précisément pour cette raison que l'OMD a organisé le Forum inter-services sur la gestion coordonnée des frontières, afin d'engager un dialogue entre les parties prenantes au développement de politiques, au soutien opérationnel et au contrôle aux frontières.

Ce Forum a réuni environ 200 participants issus d'administrations douanières et d'autres autorités de contrôle aux frontières, d'organisations internationales, d'établissements universitaires et d'entreprises. Beaucoup d'échanges ont eu lieu entre le public et les intervenants présents aux six tables rondes du Forum. Ces tables rondes avaient pour objectif d'expliquer la situation actuelle et de discuter des modèles possibles de coordination aux frontières, du point de vue des gouvernements et du point de vue des entreprises.

Le présent document résumé brièvement les principaux points abordés par les différentes tables rondes, ainsi que leurs conclusions.

TABLE RONDE I

Objectif : expliquer pourquoi il est important de mettre en place une gestion coordonnée des frontières et ce que les gouvernements attendent de leurs services présents aux frontières.

L'intervenant de Nouvelle-Zélande explique comment la Nouvelle-Zélande a mis en place une stratégie frontalière l'année dernière. Il présente la méthode néo-zélandaise de gestion coordonnée des frontières ainsi que l'expérience de son pays. Il insiste sur le fait que la gestion coordonnée des frontières (GCF) renforce la capacité d'un gouvernement à résoudre les problèmes stratégiques concernant l'ensemble des services aux frontières car il s'agit d'une approche globale. Dans le système néo-zélandais, plusieurs services travaillent étroitement avec les douanes, qui dirigent le projet et en assurent la coordination. Ce type d'approche est destiné à apporter des services aux frontières plus performants et plus intelligents, à moindres coûts et sans modification structurelle.

L'intervenant représentant les douanes chinoises parle principalement des pratiques de GCF mises en place par son administration, à la fois sur la plan national et sur le plan international. Il présente certains défis auxquels ont été confrontées les douanes chinoises. En se basant sur ces expériences, il conclut qu'il est nécessaire d'adopter une approche pro-

Organisation mondiale des douanes

gressive de GCF, tout d'abord une intégration au niveau national, puis régional et enfin international.

Les intervenants du Royaume-Uni expliquent la transformation qu'a connu leur pays en matière de gestion des frontières et présentent les principaux enseignements tirés de cette expérience. L'essentiel des points soulevés dans leur présentation portent sur la nécessité de se réorganiser pour exploiter les avantages de la GCF et d'adopter une gestion des frontières davantage intégrée. Si l'on décide d'intégrer plusieurs services en une seule entité, il pourra être nécessaire de se pencher sur des questions plus complexes liées aux ressources humaines et à l'emploi.

Conclusions

Il se dégage de ces discussions un consensus sur la nécessité de mettre en place une approche de gestion des frontières plus coordonnée et plus coopérative, surtout parce que les dirigeants politiques, les citoyens et les entreprises exigent des moyens plus efficaces pour organiser les opérations aux frontières de manière coordonnée et rentable.

Il est souligné qu'au niveau gouvernemental, la définition et la mise en place d'un système de GCF amélioreront le rendement des services aux frontières, augmentant aussi l'efficacité et la sécurité de la chaîne logistique internationale, car les contradictions et redondances qui existent entre les politiques et les missions des différents services seront réduites voire éliminées.

Les gouvernements souhaitent travailler ensemble, chacun pour des objectifs stratégiques différents. Au niveau national, pour certains gouvernements, le but essentiel d'une gestion mieux coordonnée des frontières pourra être la sécurité, pour d'autres ce sera peut-être la facilitation des échanges ou l'amélioration des services fournis. Il est reconnu que ce seront les objectifs stratégiques sous-jacents à cette approche qui détermineront au final la manière dont seront organisées la coordination et la coopération, à l'échelon national, régional et international. Tous s'accordent de toute évidence sur le fait qu'il n'existe pas un seul et unique modèle de GCF convenant à toutes les administrations.

Il est précisé également que si une approche gouvernementale globale de la gestion des frontières semble facile en théorie, elle est plus difficile à mettre en œuvre en pratique. Les services aux frontières ont souvent des cultures et des philosophies différentes. En réalité, les stratégies d'intervention sont forcément différentes et les approches varient d'un service à l'autre. Il convient donc de bien examiner et évaluer l'efficacité de chaque stratégie d'intervention avant de l'intégrer dans toute future approche coordonnée.

Il est reconnu à l'unanimité que la GCF est la voie de l'avenir. Pour s'engager dans ce type de projet, il est fortement recommandé d'être soutenu par une solide volonté politique et par un puissant sponsor institutionnel. Enfin et surtout, le message qui se dégage de cette table ronde est le suivant : la coordination est un moyen, mais pas une fin en soi.

TABLE RONDE II

Objectif : l'environnement frontalier actuel, avantages et inconvénients des modèles opérationnels ; question fondamentale : devons-nous changer la manière dont fonctionnent les frontières aujourd'hui ?

Organisation mondiale des douanes

L'intervenant ougandais explique qu'un grand nombre de circonstances différentes (liées à l'économie, à la société et au développement) peuvent déterminer les possibilités et le potentiel d'une gestion coordonnée des frontières. Dans un environnement développé et favorable, les conditions et solutions peuvent être complètement différentes de celles que l'on trouve dans un environnement contraire. Les travaux relatifs à la GCF doivent reconnaître et prendre en compte ces difficultés potentielles. Dans sa présentation, cet intervenant évoque également les « postes-frontières à guichet unique » mis en place entre l'Ouganda et ses pays voisins, comme preuve de l'application pratique de la GCF.

Il est également précisé qu'il faudrait commencer par mesurer les performances aux frontières avant d'envisager des changements. Ainsi, les gouvernements connaîtraient les causes des retards dans les procédures aux frontières et on pourrait démontrer l'avantage potentiel de la GCF et les coûts entraînés par l'inaction. Les intervenants d'Australie et de l'ICC font référence à l'étude de l'OMD sur le temps nécessaire à la mainlevée des marchandises et considèrent qu'il s'agit d'un excellent outil, avec une méthodologie normalisée. Cette étude offre le maximum d'avantages dans la mesure où elle porte sur les performances de toutes les procédures aux frontières (entrée, sortie et transit).

Conclusions

Face à la croissance des échanges et des déplacements internationaux, les autorités de contrôle aux frontières ne peuvent plus s'offrir le luxe de travailler indépendamment les unes des autres. Les entreprises et les populations souhaitent de plus en plus traiter avec une seule et unique entité plutôt qu'avec une multitude de services différents. Pour cela, il faut que le secteur frontalier et ses solutions soient reconnus comme un système gouvernemental au sens large.

Tous s'accordent pour dire que la GCF est une entreprise de longue haleine, même si certaines des premières étapes ne sont pas forcément onéreuses ni difficiles à mettre en œuvre, mais peuvent apporter des avantages majeurs (alignement des heures d'ouverture des postes frontières, « guichets uniques », etc.).

TABLE RONDE III

La collaboration inter-services et ses avantages ; point essentiel : la gestion commune des risques et sa viabilité.

L'intervenant de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) explique que le risque dépasse de plus en plus les frontières. Les défis que l'on connaissait avant à l'échelle nationale et régionale se mondialisent et il faut donc leur trouver des solutions mondiales, par l'intermédiaire notamment d'un renforcement des partenariats entre services, pays et organismes privés, tout en améliorant l'aspect pédagogique et en mettant en commun les efforts de recherche.

L'intervenant de l'IATA présente le projet de fret électronique de l'IATA et les défis que représente sa mise en œuvre. Il souligne la nécessité d'une présentation unique des données pour des besoins réglementaires et considère que la douane est l'organisation la mieux à même de servir de point unique de présentation des données. Il précise que le défi pour la douane est de s'imposer comme ce seul et unique point d'entrée. Il évoque également le

Organisation mondiale des douanes

rôle des instruments de l'OMD, en précisant que ces instruments devraient être adoptés par les Membres de l'OMD.

L'intervenant de l'Administration des douanes et de la protection des frontières des Etats-Unis (CBP) souligne que l'essentiel des avantages d'une meilleure coordination de la gestion des frontières sera lié à une gestion des risques plus efficace. Les services de contrôle aux frontières abordent souvent le risque sous un regard spécifique à leur activité, mais de plus en plus, il faudra passer de cette vision spécifique à une vision plus élargie et plus générale du profil de risque. Ceci suppose un changement de mentalité et implique une approche commune de la gestion des risques.

Conclusions

La gestion commune des risques est non seulement viable, mais également indispensable à la fourniture de services efficaces et rentables. La gestion commune des risques repose sur quatre éléments essentiels : volonté politique, coopération, technologie et présence d'effectifs hautement qualifiés.

Le rôle de l'information est également souligné et il est précisé que lorsque les services de gestion des frontières manquent d'informations pour pouvoir évaluer intégralement et exactement les risques, ils ne peuvent pas s'acquitter de leurs tâches le plus efficacement possible. Si les informations sont intégrées de manière uniforme par tous les services, il est plus facile de gérer efficacement les risques.

Avec des outils élaborés de gestion des risques tels que l'analyse prévisionnelle avancée, les décideurs peuvent puiser des informations apparemment neutres dans plusieurs sources pour connaître les menaces potentielles. Ce type d'analyse de risques peut améliorer la sécurité aux frontières tout en facilitant les échanges. En concentrant les ressources mises à disposition pour la gestion des frontières sur les domaines à plus haut risque, on peut améliorer l'exploitation des ressources et l'efficacité opérationnelle.

TABLE RONDE IV

Un éventuel environnement frontalier pour l'avenir du point de vue matériel ; point essentiel : comment relever les défis juridiques et administratifs.

L'intervenant de Global Express Association souligne qu'il est nécessaire d'adopter une GCF pour éviter de créer des barrières au commerce, en particulier pour les PME qui dépendent dans une large mesure de transactions internationales passées par voie électronique et nécessitent des procédures rapides et fiables pour développer leur activité. Les services de contrôle aux frontières, quant à eux, ont besoin de transparence pour faire appliquer efficacement les lois à un haut niveau et au moindre coût.

L'intervenante norvégienne donne des exemples de collaboration entre pays et énumère les défis juridiques et/ou administratifs et les considérations à prendre en compte pour établir une collaboration transfrontalière à l'échelon national comme à l'échelon international. La Norvège a engagé une coopération officielle avec la Finlande d'une part et la Suède d'autre part, avec chaque fois un pays qui se charge des procédures et de la lutte contre la fraude aux frontières pour le compte de l'autre pays.

Organisation mondiale des douanes

L'intervenant du Guatemala présente le programme de GCF de son pays. Suite aux mesures prises par son administration, le temps moyen de dédouanement des marchandises est passé de plus 70 heures en 2007 à 11,3 heures en 2008, ceci principalement grâce à la nouvelle infrastructure des douanes en matière de TIC et aux solutions qui ont été trouvées aux problèmes juridiques, permettant d'améliorer la coopération, l'évaluation des risques et le partage de données avec les pays voisins.

Conclusions

Les présentations et discussions ont mis en évidence les défis juridiques soulevés par la coopération transfrontalière et quelques solutions innovantes ont été proposées dans les présentations : définition d'un cadre juridique pour l'établissement de postes-frontières communs, intégration d'une structure juridique pour les mesures de facilitation et de contrôle, formations croisées et, dans un seul exemple, harmonisation des taux des taxes et tarifs douaniers. Il a été question également des problèmes liés à la mise en œuvre de la GCF, comme la protection et le partage des données. On a parlé également de la nécessité d'une déclaration commune unique, soumise simultanément à l'exportation et à l'importation pour une plus grande transparence, et on s'est penché sur le besoin d'assurer la protection de données commercialement sensibles.

TABLE RONDE V

Objectif : le concept d'une future « frontière virtuelle », l'idée étant de déplacer le processus de déclaration, de la frontière physique vers la « frontière virtuelle », ce qui permettra aux douanes d'intervenir avant l'arrivée des marchandises.

L'intervenant d'Accenture explique que les données doivent être présentées le plus tôt possible dans le processus douanier, permettant aux services de contrôle aux frontières de collaborer entre eux et de s'échanger très tôt les données pour opérer un pré-dédouanement et identifier rapidement les individus et les chargements à haut risque. De nombreux changements seront nécessaires pour établir une frontière virtuelle, notamment des changements dans les politiques, les processus et les technologies.

L'intervenant de GS1 présente les normes développées par son entreprise pour identifier et communiquer des données tout au long de la chaîne logistique. La normalisation et l'harmonisation des informations industrielles sont profitables à l'environnement de GCF à bien des égards. Le fait que des informations soient disponibles sur les produits et les parties peut aider les douanes à évaluer plus efficacement les risques. Ces informations peuvent être fournies aux douanes sous la forme de données, par la technologie RFID ou par une analyse du code-barres, lorsque les douanes ont besoin d'informations supplémentaires sur les lieux d'importation, d'exportation ou de transit.

L'intervenant de la CEE-ONU explique comment son organisation agit pour un futur environnement frontalier en élaborant des recommandations internationales et en contribuant à l'établissement de normes pour la mise en œuvre d'un guichet unique : alignement des documents, codes et définitions de données. L'un des éléments clés de la GCF est la présentation unique d'informations aux gouvernements par les entreprises et le partage de ces informations entre les services gouvernementaux. Le guichet unique est un cadre pratique qui

Organisation mondiale des douanes

rassemble les concepts d'échange électronique de données et de simplification des processus.

Conclusions

Il est fait référence à la version 3.0 du Modèle de données de l'OMD et il est important que les Membres de l'OMD l'adoptent. Ce sera une sorte de langage électronique commun qui permettra de faire évoluer les systèmes transfrontaliers réglementaires d'établissement de rapports. Il est également précisé que le Modèle de données a été développé conformément aux structures de données et aux normes internationales du CEFAC/ONU.

TABLE RONDE VI

L'importance du renforcement des capacités, considéré comme une condition préalable à une GCF efficace et rentable, car, sans capacités d'organisation suffisantes, il sera difficile pour les services concernés de s'impliquer et de s'engager de manière efficace dans la GCF.

L'intervenant de la CE précise qu'il est important d'apprendre les uns des autres car il existe déjà des exemples d'accords en place. Il souligne combien il est important de dresser une liste des différents types de meilleures pratiques et d'orientations déjà disponibles et d'établir une typologie de ces accords pour les Membres de l'OMD et autres parties prenantes aux frontières.

L'Afrique du Sud souligne l'importance de l'intégration régionale pour la planification et la mise en place de systèmes de GCF. L'intervenant d'Afrique du Sud insiste par la suite sur l'importance de travailler au sein de structures régionales. Il montre aussi les avantages d'aboutir à des accords, comme la création de comités de coopération conjoints, sur les questions frontalières, entre pays voisins.

Conclusions

Il est reconnu que la gestion coordonnée des frontières répond généralement à tout un ensemble d'objectifs politiques dans les différents pays. C'est un aspect qui doit être pris en compte ; au lieu de développer des modèles structurels, il convient de se concentrer sur les approches de GCF qui permettent de renforcer la coordination et la collaboration aux frontières, tout en reconnaissant qu'il peut exister des contraintes politiques, sociales, géographiques et autres. Il est également indiqué qu'une approche globale est nécessaire pour améliorer les capacités de tous les services aux frontières, grâce à une assistance appropriée en matière de renforcement des capacités.

PERSPECTIVES

Ce Forum était destiné à entamer un dialogue entre administrations douanières, autres autorités nationales, organisations internationales, établissements universitaires et le secteur privé, pour se comprendre mutuellement et rechercher des avantages mutuels à la mise en place d'une approche coordonnée de gestion des frontières.

Organisation mondiale des douanes

Tous les Membres de l'OMD sont encouragés à entamer ou intensifier le dialogue avec leurs partenaires à l'échelon national, et les administrations douanières sont encouragées à profiter des différents événements et forums régionaux pour aborder cette question.

Il existe un besoin de répertorier les différentes approches et les accords pratiques relatifs à la GCF. Sur la base des débats menés lors de ce Forum, l'OMD entreprendra d'autres recherches pour réaliser des études de cas sur ce qui se passe, pour dresser une liste des outils techniques disponibles, établir des listes de contrôle et réaliser des études de typologie. L'OMD mettra également à jour ses outils existants et continuera de recueillir les meilleures pratiques qu'elle partagera avec d'autres services de contrôle aux frontières, lors de futurs ateliers sur ce sujet.

Comme il n'existe manifestement aucun autre forum pour discuter de ces questions à l'échelon mondial, l'OMD fournira à l'avenir une plate-forme de discussion pour toutes les parties concernées par la GCF, afin de poursuivre le dialogue au niveau international.