



Coup de projecteur sur la Conférence de l'OMD relative aux OEA

IL EST Désormais largement admis que nouer des relations de collaboration avec des opérateurs de confiance présente des avantages pour les gouvernements qui font face aux défis que constituent des volumes d'échanges croissants et des exigences accrues en matière de sécurité, d'une part, et la nécessité de mettre au point des processus transfrontaliers efficaces qui permettent aux entreprises d'être plus compétitives, d'autre part.

Durant la dernière décennie, des programmes spécifiques ont vu le jour, ouvrant ainsi un nouveau chapitre dans les partenariats traditionnels douane-entreprises, à savoir les programmes relatifs aux personnes agréées (PA) et les programmes d'Opérateurs économiques agréés (OEA). Les premiers se focalisent sur les exigences traditionnelles de la douane, telles que le paiement des droits de douane, tandis que les seconds incluent des exigences en matière de sécurité prescrites par le Cadre de Normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (Cadre SAFE). Dans le cadre de ces programmes, les opérateurs économiques, qui peuvent prouver qu'ils se conforment à des normes minimales et à des bonnes pratiques,

peuvent prétendre à certains avantages ou facilitations.

Dans la mesure où ces programmes soulèvent les mêmes défis dans les pays les ayant mis en œuvre, et ce même s'ils diffèrent parfois en termes de portée (importations/exportations), de types d'opérateurs et d'exigences, l'OMD lançait en 2012 un cycle de conférences sur les programmes OEA. L'objectif était de créer un espace ouvert aux entreprises, aux administrations de la douane et autres services frontaliers au sein duquel ils pourraient échanger idées et points de vue sur les attentes des uns et des autres et sur la manière de renforcer le partenariat les liant.

Sont présentés dans cet article quelques-unes des nombreuses problématiques abordées et expériences partagées lors de la deuxième édition de cette conférence, qui a eu lieu à Madrid, Espagne, du 28 au 30 avril 2014, et à laquelle ont participé plus de 800 délégués, venant de plus de 90 pays.

Mise en œuvre de l'AFE

L'événement a débuté autour de discussions portant sur l'Article 7.7 de l'Accord sur la facilitation des échanges (ATF) de l'Orga-

nisation mondiale du commerce qui prévoit un système d'Opérateurs agréés, semblable au concept d'OEA de l'OMD. Etant donné que l'AFE encourage les membres de l'OMC à mettre sur pied des systèmes d'Opérateurs autorisés reposant sur des normes internationales dans le cas où de telles normes existent, l'OMD a fait observer qu'il conviendrait d'utiliser le modèle d'OEA en tant que norme aux fins de la mise au point du système d'Opérateurs agréés de l'AFE. Il a notamment été souligné que le recours aux critères de l'OEA aux fins de la mise en œuvre de cet Article contribuera à assurer une démarche harmonisée et permettra aux pays d'aboutir à une reconnaissance mutuelle ininterrompue.

« Il est clairement stipulé dans l'AFE que la sécurité de la chaîne logistique est l'une des composantes des programmes d'OEA, mais elle n'est pas obligatoire. La sécurité est la priorité des États-Unis, qu'il soit question de terrorisme, de corruption ou de contrebande. Nous pensons que la sécurité de la chaîne logistique doit être un des piliers des programmes d'OEA », a déclaré un représentant de la Customs and Border Protection (CBP - Administration douanière des États-Unis). Il a précisé : « nous ne négocier-

rons des arrangements de reconnaissance mutuelle qu'avec les pays qui se sont dotés d'un véritable programme d'OEA, accompagné d'exigences de sécurité comparables à celles du Cadre SAFE. De plus, de tels programmes pourront seuls bénéficier du soutien des États-Unis. »

Communication

« Nous devons faciliter, autant que faire se peut, la tâche de ceux qui s'efforcent de respecter les règles et rendre aussi difficile que possible celle de ceux qui cherchent à éviter de payer leur dû ou à miner la sécurité de notre pays. La clé de cette approche est de faire comprendre aux contribuables et aux opérateurs commerciaux les obligations qui leur incombent, » a remarqué un représentant de la Douane d'Afrique du Sud.

Le mot communication était sur toutes les lèvres. Il ne peut y avoir de programmes de personnes agréées ou d'OEA si la Douane ne connaît pas ses clients et n'engage pas un dialogue constructif avec eux. Comme l'a relevé un expert de l'OMD lors d'un des ateliers de la conférence, « ce dialogue peut prendre cinq formes différentes : l'information, la consultation (demander la contribution des parties prenantes), l'implication (les amener à participer), la collaboration (travailler activement avec elles pour examiner toutes les options possibles et prendre des décisions) et l'autonomisation (charger les parties prenantes de prendre les décisions). »

« Lorsque nous avons lancé notre programme d'OEA, en 2011, nous avons compris qu'il fallait porter le message à la connaissance de tous les opérateurs. Nous avons contacté les médias et consulté certaines entreprises directement après avoir réalisé une cartographie des parties intéressées sur le plan national et identifié leurs besoins selon leur secteur d'activité, » a expliqué un représentant de la Douane ougandaise.

La communication est également importante lorsque des incidents se produisent, a souligné un fonctionnaire de la Douane de la Nouvelle-Zélande, précisant qu'« il faut résoudre les problèmes de la manière la plus adéquate. L'erreur est humaine et rien ne sert de montrer du doigt. Il vaut mieux s'efforcer de comprendre et, bien évidemment, prendre des mesures proportionnelles. »

« Lorsque nous avons lancé notre programme de personnes agréées, nous nous sommes rendu compte qu'une formation aux questions douanières était nécessaire pour certaines entreprises, » a constaté un représentant de la Douane d'Afrique du Sud. « Parfois, elles ne comprenaient même pas leurs erreurs. Nous avons rédigé un guide qui repose sur des connaissances de base et avons commencé à proposer des formations qui nous ont permis d'identifier les problèmes qui se posaient aux entreprises participantes et d'en parler avec elles. »

L'OMD a profité de la conférence pour présenter son projet de renforcement des capacités axé sur l'amélioration des compétences des services douaniers dans les domaines de la communication, de la concertation et de la négociation. L'objectif est également d'aider à formuler la stratégie d'engagement des parties prenantes, à créer des espaces de dialogue et à instaurer des mécanismes structurés de consultation.

Pour les représentants des entreprises et des gouvernements, la conférence était également l'occasion rêvée de discuter de leurs perceptions du risque et de la manière dont ils le gèrent. Certaines entreprises ont expliqué comment elles forment leur politique douanière afin d'en garantir la conformité et comment elles sécurisent leur chaîne logistique, tandis que différentes administrations ont décrit leur méthode d'identification du fret à haut risque et leur manière d'intégrer le paramètre OEA dans la politique de gestion des risques.

Les entreprises ont reçu en outre des directives pratiques sur la manière de sécuriser les envois. Un exposé s'est concentré sur l'intégrité des scelllements, tandis qu'une autre intervention a consisté à simuler une inspection de conteneur. C'est un expert de la CBP qui a présenté les procédures d'apposition des scelllements, et ce dans le détail, en insistant sur la nécessité d'apposer des scelllements à tous les niveaux de la chaîne logistique et où que soit la marchandise. La démonstration de la « technique d'inspection en 7 points » a été réalisée, quant à elle, en extérieur sur un véritable conteneur, permettant aux participants de visualiser au mieux les différents éléments où porter son attention durant le contrôle de l'intégrité d'un conteneur.

Évaluation des résultats

Après plus d'une décennie de mise en œuvre de programmes PA/OEA, nous devrions être à même d'en mesurer le succès, ont souligné les participants. Mais comment faire ? Si, étant donné la nature volontaire des programmes, compter le nombre de participants peut sembler pertinent, il est plus judicieux, selon certains, d'établir la part que ces participants occupent en termes d'importations et d'exportations.

En Europe, par exemple, seuls 0,37 % des opérateurs commerciaux traitant avec la douane sont des OEA, mais ils sont responsables de 50 % des échanges des marchandises qui entrent et sortent du territoire douanier en termes de volume et de 50 % des déclarations effectuées à l'importation et à l'exportation.

En Chine, en décembre 2013, soit près de cinq ans après le lancement du programme national d'OEA, 2 910 entreprises avaient été certifiées, soit 0,5 % du nombre total d'opérateurs. Elles émettaient pourtant 15,92 % des déclarations en douane et la valeur de leurs importations et exportations représentait 27,95 % de l'ensemble des transactions traitées. Ces chiffres sont en hausse, de plus en plus d'entreprises obtenant la certification dite « AA ».

C'est une tendance que l'on retrouve en Afrique du Sud, où un petit nombre de sociétés occupent une place prédominante dans les échanges commerciaux. En effet, 70 % des déclarations à l'importation et 80 % des déclarations à l'exportation proviennent de 10 % des entreprises, soit 4 000 opérateurs actifs.

Cependant il semblerait que, dans les programmes les plus anciens, le nombre de participants plafonne. « La question est de savoir comment faire évoluer les programmes d'OEA et quelles innovations y apporter pour qu'ils prospèrent », a reconnu un représentant de la Douane du Royaume-Uni.

Avantages et incitations

« Notre économie ne survivrait pas à un problème de sécurité et nous devons protéger nos exportations. Nous vendons de la prévisibilité. Toutefois, convaincre les entreprises d'adhérer à notre programme n'est pas une mince affaire car le risque de survenue d'un incident peut sembler très

théorique, tant qu'il n'est pas advenu, » a souligné le représentant de la Douane néo-zélandaise dont les programmes d'OEA visent les exportateurs.

Le Cadre SAFE spécifie que les avantages dont bénéficient les OEA doivent être « significatifs, mesurables et faciles à définir. » Il offre également une liste indicative d'avantages, parmi lesquels figurent un jeu de données réduit aux fins de la mainlevée du fret, le traitement et la mainlevée accélérés des envois, un nombre minimal d'inspections du fret à des fins de sécurité, un traitement prioritaire suite à un incident ayant nécessité la fermeture et la réouverture des ports et/ou des frontières et un traitement de plus en plus dématérialisé des envois.

Les avantages, ont expliqué les représentants du secteur privé, devraient être significatifs et justifier les frais supplémentaires à charge des opérateurs économiques qui veillent à respecter les exigences imposées aux OEA. De plus, ils devraient être plus conséquents que ceux dont bénéficient les opérateurs non-OEA.

« En interne, nous devons engager notre savoir-faire marketing pour vendre le statut d'OEA. La première question que nous posera la direction sera : quel avantage vais-je en tirer ? Convaincre la direction n'est pas une sinécure », a fait remarquer le représentant d'un prestataire mondial de services express.

À la question des avantages qu'ils ont pu identifier en pratique, les représentants du secteur privé étaient partagés. La plupart des représentants du secteur du transport et de la logistique estimaient qu'il y a des avantages à être OEA, considérant même que, dans leur secteur, le marché l'exige.

En ce qui concerne les procédures accélérées de traitement et de mainlevée des marchandises, tous ont fait remarquer que, dans bien des pays, les taux d'inspection étaient déjà tellement bas, et les procédures frontalières tellement efficaces, que l'on ne gagnait rien en termes de temps de dédouanement. Intervenant sur ce sujet, le représentant de la Douane ougandaise a toutefois souligné que « si les pays où il existe déjà de nombreuses mesures de facilitation peinent à trouver des avantages significatifs pour leurs OEA, les pays en développement ont plus à offrir dans ce domaine. »

Un représentant d'une société britannique a, quant à lui, mis en avant les incitations financières du programme en Europe. « Nous ne sommes pas OEA, mais nous envisageons de participer au programme pour bénéficier des dispenses de garantie qui nous permettraient de reporter le paiement de certains droits de douane. C'est, à ce stade, le seul intérêt réel que nous y trouvons. »

Nombreux étaient les participants selon lesquels l'intérêt du statut d'OEA réside plutôt dans le fait de se voir assigner un gestionnaire de compte dédié. Grâce aux programmes d'OEA, de nombreuses administrations douanières ont pu insuffler un changement de culture au sein de leurs équipes, ce que confirment des représentants du secteur privé.

Selon un OEA français, « c'est la relation de confiance qui s'est établie avec l'administration qui importe le plus. Nous apprécions le fait de pouvoir par exemple, d'un simple coup de téléphone, résoudre tout problème surgissant lors du dédouanement automatisé en ligne. » Et de poursuivre : « Il faut avoir une vision d'ensemble. En Europe, si les processus en place ne sont pas adéquats et si vous n'adoptez pas la bonne logique pour les contrôler, vous ne profiterez pas de la dématérialisation, or c'est dans la dématérialisation que se trouvent les gisements de réduction des coûts de demain. »

D'autres avantages souvent méconnus concernent la structure interne des entreprises : la traçabilité et la saine gestion des procédures influenceront positivement sur la réduction des coûts. En appliquant les règles de sécurité, pour des taux de dommages identiques, certains OEA ont pu bénéficier de primes d'assurance réduites.

La représentante d'une société jamaïcaine a mis en lumière un autre effet positif de la procédure de demande du statut d'OEA. « Nous figurions parmi les entreprises pilotes, sur lesquelles la douane a testé son nouveau programme d'OEA. Nous avons dû faire participer l'ensemble du personnel, obtenir l'attention de la direction et décrocher le soutien d'employés clés tels que le personnel de sécurité. L'ensemble du pro-

« Nombreux étaient les participants selon lesquels l'intérêt du statut d'OEA réside plutôt dans le fait de se voir assigner un gestionnaire de compte dédié. »

jet a eu des répercussions très positives sur le personnel car nous nous sommes réunis et avons pu examiner tranquillement notre chaîne logistique. Nous estimons que ce programme est le nôtre à part entière. »

Coordination frontalière

« Les opérateurs commerciaux nous demandent régulièrement d'améliorer notre collaboration avec les 23 autres services nationaux du Royaume-Uni. C'est un de leurs vœux les plus chers. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'OEA, il nous reste beaucoup à faire pour établir un programme commun aux différents services gouvernementaux », a admis un représentant de la Douane britannique.

Tous les participants reconnaissent que l'optimisation de la coopération, de la coordination et de la communication entre les différents services frontaliers responsables de la sûreté et de la sécurité, de la santé humaine et animale, de l'économie et de l'environnement, est une question capitale.

« Au Royaume-Uni », a ajouté le représentant de la Douane britannique, « nous avons engagé des discussions sur la manière d'utiliser le concept de personne agréée au sein de nos propres agences tous services confondus, autrement dit sur la manière de faire appliquer le concept par tous et à tous les niveaux. Techniquement, grâce à un environnement de guichet unique, nous pourrions créer un système de dédouanement interservices et un système de dédouanement interservices unique pour les OEA. Toutefois, nous devons encore réfléchir à la mise en place d'un tel système via des processus améliorés et intégrés. »

Lorsque la Colombie a élaboré son programme d'OEA, elle a adopté une approche pangouvernementale. La certification est ainsi assurée par une commission intersectorielle, composée de représentants de la douane et de plusieurs autres services nationaux, tels que la police (responsable de la sécurité des conteneurs), l'Institut colombien de surveillance des aliments et des médicaments (en charge des aspects sanitaires du commerce des aliments transformés) et l'Institut colombien pour

l'Agriculture (responsable de la délivrance des permis d'importation sanitaire pour les produits non transformés).

Quant à la Jamaïque, elle a créé un comité public interinstitutionnel afin de coordonner les activités de tous les services assumant des responsabilités frontalières. C'est en son sein que se traitent les questions liées au programme d'OEA. Au jour le jour, c'est le gestionnaire de comptes OEA de la douane qui est l'intermédiaire entre les OEA et les autres services. « Lorsque nos marchandises sont inspectées par le service en charge de la sécurité alimentaire, par exemple, je peux appeler notre gestionnaire de compte et m'enquérir auprès de lui de leur statut, » explique la représentante d'une entreprise certifiée jamaïcaine.

Participation des PME

Une autre question a suscité un intérêt particulier : il s'agit de la participation des petites et moyennes entreprises (PME) dans lesdits programmes. Il a été convenu que les PME devraient se voir accorder une attention plus grande étant donné qu'elles jouent un rôle moteur dans la croissance économique nationale et dans la création d'emplois durables. Les gouvernements devraient saisir toutes les occasions qui se présentent pour sensibiliser et informer les PME en ce qui concerne l'utilité d'une participation à de tels programmes. Ils devraient également fournir une assistance adéquate aux PME qui entament le processus d'homologation.

Au Royaume-Uni, en partenariat avec l'administration douanière, une société privée a mis sur pied un programme de formation à l'adresse des candidats potentiels permettant de s'assurer qu'ils disposent de l'ensemble des ressources et adoptent les procédures nécessaires à la sécurité des marchandises pendant la manutention et la livraison, ou toute autre étape de la chaîne logistique.

En France, des cellules conseils aux entreprises ont été ouvertes dans tous les services douaniers régionaux pour apporter un soutien personnalisé à tout demandeur potentiel. L'équipe locale contacte les entreprises au sujet du programme d'OEA et leur explique ce qu'implique ce statut. Elle aide aussi les entreprises intéressées à s'y préparer, et notamment à remplir le questionnaire d'auto-évaluation. De plus, une initiative intéressante a été lancée par la Douane française en collaboration avec

l'Union des entreprises de transport et de logistique de France (TLF). Il s'agit d'un projet de parrainage destiné à aider les PME du secteur du transport et de la logistique à décrocher le statut d'OEA. Les transitaires et les entreprises de logistique recourent souvent à des sous-traitants, il est important à leurs yeux que tous les transporteurs de la chaîne logistique soient certifiés. Or, pour nombre d'entre eux et surtout pour les petites sociétés de transport routier, les démarches à entreprendre pour devenir OEA sont longues et fastidieuses. Le projet de parrainage entend résoudre ce dilemme en offrant aux PME le service de grandes entreprises certifiées, ces dernières s'attachant gratuitement à les former et à les aider à aligner leurs procédures aux exigences du programme d'OEA.

Pour sa part, suite à la révision de son programme d'OEA, la Douane de Jamaïque a décidé de faire preuve d'une certaine souplesse à l'égard des PME ayant des difficultés à remplir les exigences nouvellement introduites. « Nous avons lancé notre programme initial en 2009 et nous pensions avoir là un programme d'OEA. Lorsque nous nous sommes rendu compte que certains éléments de sécurité n'étaient pas couverts, nous avons décidé de le remanier en l'alignant sur le Cadre SAFE », a expliqué une représentante de la Douane jamaïcaine. « Nous ne voulions pas couper l'herbe sous le pied de nos PME et avons donc permis à celles qui ne pouvaient respecter toutes les exigences de continuer à profiter de certains avantages dont elles bénéficiaient auparavant pendant une phase de transition. Ces entreprises ont deux ans pour se conformer à toutes les exigences. Si à terme elles n'y arrivent pas, nous supprimerons tous leurs avantages. »

Technologie et transparence

« La certification OEA est comparable à un permis de conduire : ce dernier ne vous empêche pas de rouler trop vite », a fait remarquer la représentante d'un fournisseur de technologie. « Les situations à haut risque existeront toujours. Pour reprendre l'analogie, les gens peuvent savoir où se trouvent les radars. »

Certains avantages consentis aux OEA comportent plus de risques que d'autres. Le facteur temps est un indicateur de changement, sans être optimal. Ainsi, certaines données doivent être vérifiées plus régulièrement que

d'autres. Pour de nombreux services douaniers par exemple, les dispenses de garantie représentent un risque élevé et doivent faire l'objet d'un suivi minutieux et permanent, la situation financière de l'entreprise devant être contrôlée régulièrement.

À ce propos, certaines solutions technologiques aident les autorités douanières à mieux surveiller les OEA, notamment les solutions exploitant les « big data ». Ces systèmes recueillent des données ouvertes sur les entreprises afin de fournir une image aussi réaliste que possible de leur situation financière, d'être à même de prévoir leur comportement futur et de prendre les mesures qui s'imposent. La Douane des Pays-Bas utilise actuellement un tel système pour vérifier la solvabilité de ses 1 400 OEA et atténuer ainsi le risque financier qu'elle encourt en les dispensant de payer la garantie.

Les discussions autour du rôle des nouvelles technologies ont aussi mis en lumière le fait qu'en utilisant la technologie adéquate, telle que les systèmes de suivi et de traçabilité qui garantissent la transparence et créent un climat de confiance, il est possible de réduire le niveau de risque de transactions qui, étant donné leur nature, seraient autrement considérées comme présentant un risque élevé.

Conclusion

Les programmes de certification, en offrant aux services douaniers un certain degré de certitude quant aux acteurs de la chaîne logistique, sont perçus comme un élément de la solution qui permettrait à la douane de réduire les contrôles auxquels les entreprises licites sont soumises et de leur offrir, par là même, un environnement commercial transparent et prévisible.

En associant la mise en œuvre de ces programmes à une bonne gestion des données (qui suppose l'obtention de données adéquates et de bonne qualité au bon moment et la garantie de l'intégrité de ces données et de ceux qui les fournissent) ainsi qu'à une gestion mieux coordonnée des frontières, les administrations douanières devraient pouvoir fournir aux entreprises ce qu'elles réclament, et ce, de la manière la moins contraignante possible.

En savoir +

www.wcoomd.org