

L'interinstitutionnalité, trait distinctif du modèle colombien d'OEA



Beatriz Junca Rodriguez,

MEMBRE DE L'ÉQUIPE EN CHARGE DE LA
CONCEPTION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU MODÈLE
D'OEA, ADMINISTRATION NATIONALE DE LA FISCALITÉ
ET DE LA DOUANE, COLOMBIE

La Colombie a introduit le concept d'interinstitutionnalité dans son programme d'opérateur économique agréé, programme devenu opérationnel il y a quelques mois. Dans cet article, l'Administration nationale de la fiscalité et de la douane (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ou DIAN) revient sur son expérience et s'arrête plus longuement sur les modalités de la coordination des services gouvernementaux colombiens concernés.

LA DOUANE COLOMBIENNE a construit son modèle d'opérateur économique agréé

(OEA), tel que défini par le Cadre de normes SAFE de l'OMD visant à sécuriser et à

faciliter les échanges commerciaux internationaux, en y associant les autorités exerçant un contrôle direct sur le commerce extérieur dans le pays, à savoir : la Police antidrogue, l'Institut colombien de l'agriculture (Instituto Colombiano Agropecuario ou ICA) et l'Institut national de surveillance des médicaments et des produits alimentaires (Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos ou INVIMA). Bien que relativement complexe sur le plan technique, cette décision présente de gros avantages pour les entreprises concernées, que ce soit pendant la procédure d'agrément ou après l'obtention du statut.

L'intervention des autorités sanitaires et phytosanitaires dans le commerce extérieur, tout comme celle des services de contrôle des stupéfiants, ne date pas d'hier. Des expériences de coordination entre institutions publiques ont été menées antérieurement en Colombie, au titre de la facilitation des échanges, dans le cadre d'initiatives telles que :

- le Guichet unique du commerce extérieur (ventanilla única de comercio exterior ou VUCE) ouvert en 2004 et grâce



© Ted McGrath

Ted McGrath

auquel les informations requises en matière de circulation transfrontalière des marchandises peuvent être soumises par voie électronique et en une seule fois à l'ensemble des vingt-et-un services publics impliqués par ces opérations.

- l'Agenda électronique d'inspection simultanée, lancé en 2012, qui fonctionne grâce à un module créé en tant qu'application du Guichet unique.
- la Commission intersectorielle des mesures sanitaires et phytosanitaires, créée en 2006, qui coordonne les activités des services suivants : Institut national de la santé, autorités sanitaires et phytosanitaires, Institut d'hydrologie, de météorologie et d'études environnementales, Direction nationale de l'industrie et du commerce.
- la Commission intersectorielle des zones franches, mise sur pied en 2007, et à laquelle participent le Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme, le Ministère des finances, la Direction nationale du plan, la DIAN et la Présidence de la République. Cette

Commission analyse, évalue et émet des avis sur la viabilité des demandes de reconnaissance de zones franches permanentes. Elle doit également approuver ou refuser le plan directeur de développement général de ces zones, ainsi que les modifications qui y sont apportées.

Il peut sembler plus difficile d'œuvrer ensemble à un but commun que de travailler seul, tant il est vrai que cela exige la mise en œuvre d'une politique coordonnée au titre de laquelle chaque institution exerce ses fonctions dans les limites de ses compétences propres. Toutefois, une telle approche permet de bénéficier des avantages d'un travail d'équipe.

Appliquée au concept d'OEA, elle permet notamment de :

1. certifier que l'entreprise offre une pleine garantie en matière de conformité et de sécurité, y compris pour ce qui relève du domaine sanitaire et phytosanitaire, et ainsi susciter une plus grande confiance chez ses partenaires commerciaux, au sein des différentes autorités

réglementaires qui exercent un contrôle sur ses opérations et dans les pays où elle exporte ses biens.

2. garantir une utilisation plus efficace des ressources publiques investies dans la poursuite d'un objectif commun.
3. progresser dans l'établissement d'un système d'évaluation des risques commun fondé sur un échange et une utilisation plus efficaces de l'information.
4. assurer que chaque agence réglementaire adopte des critères communs dans l'exécution de ses fonctions.
5. établir une communication plus fluide et transparente avec le secteur privé, lui permettant de faire part de ses inquiétudes ou de ses suggestions.
6. développer, dans les programmes de formation ciblant en priorité les OEA, des cours qui couvrent de manière exhaustive les thèmes qui intéressent les entreprises certifiées afin qu'elles puissent identifier les lacunes et les failles dans leurs procédures.

Défis de l'interinstitutionnalité

La phase de conception du programme d'OEA n'a pas posé de problème majeur en ce qui concerne les modalités de la coordination et de l'exécution des tâches incombant à chacune des institutions. Ceci s'explique par le fait que l'exercice n'était en lui-même pas vraiment nouveau et que les participants bénéficiaient de l'expérience acquise lors de projets antérieurs (exposés au début de cet article) au cours desquels ils avaient tissé des liens étroits, liens qu'ils avaient su maintenir au fil du temps.

En vertu du modèle interinstitutionnel, chaque autorité de contrôle a dû définir ses critères d'accès au statut d'OEA et préciser les avantages qu'elle était disposée à offrir. Tout cela a ensuite été examiné et discuté collégialement, jusqu'à ce qu'on en arrive à un cadre réglementaire unique, dont relève le décret signé par les ministres de tous les services concernés.

C'est lors de l'entrée en vigueur du cadre réglementaire que la responsabilité de chacun des acteurs de respecter ses engagements prend toute son importance. Chaque service doit, dans les limites de ses compétences, veiller à ce que l'OEA respecte les dispositions et obligations établies de concert, et dès lors :

- réserver une part de son budget au programme d'OEA,
- constituer un groupe d'employés travaillant à plein temps sur tout ce qui concerne l'OEA,
- participer activement aux prises de décisions et à la gestion du programme,
- élaborer et mettre en œuvre un programme harmonisé de formation des fonctionnaires afin qu'ils acquièrent les compétences techniques et relationnelles nécessaires pour pouvoir exercer leurs fonctions avec efficacité.

Exigences

L'interinstitutionnalité exige des autorités participantes un engagement particulier, qui sera fonction de leurs compétences légales. Pour l'autorité douanière, être

le leader naturel du programme peut se traduire en une plus grande part de responsabilité dans la procédure d'autorisation des OEA et dans l'administration du programme en lui-même. Il est donc nécessaire que, dans le cadre d'une gestion intégrée, les services associés prennent des actions opportunes et efficaces sous la bonne coordination de la Douane.

En Colombie, la Douane et les autres services de contrôle interviennent à tous les stades de la procédure d'agrément, à commencer par l'approbation générale des conditions définies dans le décret 3568 de 2011 régissant les OEA. Passée cette première étape, les services se réuniront pour planifier les visites qu'ils feront ensemble et durant lesquelles chacun vérifiera la conformité du demandeur aux exigences qui relèvent de sa compétence. Enfin, les responsables de chaque service se prononceront chacun sur la viabilité technique de l'agrément, en vertu du rapport que lui aura fourni son équipe et conformément à ses prérogatives. Cette étape se conclut par la publication d'un rapport final, qui débouchera sur l'octroi ou le refus du statut d'OEA.

À l'heure actuelle chaque service évalue le risque que peuvent poser les entreprises dans son domaine de compétence. Il se fonde, pour ce faire, sur l'historique, le niveau d'endettement et les antécédents judiciaires des entreprises. De leur côté, les services douaniers reçoivent les résultats de l'analyse de risque effectuée par l'instance chargée de l'évaluation transversale des risques pour tous les services douaniers, fiscaux et/ou de change. Le plus important est que tous les organes de contrôle sachent quel est le profil que doivent présenter les entreprises pour pouvoir prétendre au statut d'OEA, qu'ils évaluent la situation et décident si oui ou non elles y satisfont.

La dimension interinstitutionnelle de l'OEA est un pas de plus vers la consolidation de la gestion coordonnée des frontières. Elle vient compléter la politique d'inspection simultanée actuellement en vigueur dans les ports, à laquelle participent des fonctionnaires des différentes institutions qui ont les compétences nécessaires et connaissent les effets

attachés au statut d'OEA, ainsi que les droits et devoirs des entreprises agréées.

Écarter les autorités sanitaires et phytosanitaires du programme d'OEA reviendrait, à mes yeux, à ignorer le rôle important que jouent ces institutions dans le contrôle du commerce extérieur et menacerait la viabilité et la portée du programme. En effet, une entreprise OEA qui effectuerait une transaction commerciale internationale sans que certains services censés exercer leur contrôle direct ne le sachent, ne conservera pas longtemps son statut d'OEA.

Questions importantes

Malgré les avantages non négligeables qu'offre l'interinstitutionnalité, tant au secteur public qu'au secteur privé, la mise en perspective du modèle d'OEA colombien à l'échelle mondiale pose certaines questions. J'en aborderai ici trois.

Les aspects sanitaires et phytosanitaires jouent-ils un rôle suffisant dans la sécurité de la chaîne logistique internationale pour justifier l'intervention des services de contrôle concernés dans le régime d'OEA ?

Comme nous le disions précédemment, la Colombie considère que l'octroi du statut d'OEA à une entreprise dont l'activité principale est soumise au contrôle des autorités sanitaires et phytosanitaires doit se faire avec l'aval de ces dernières. Seules ces dernières ont la légitimité requise pour certifier du respect par l'entreprise OEA de certaines réglementations et bonnes pratiques. Il ne fait aucun doute que cet aval renforce la confiance qu'accordent à l'entreprise les services d'agrément dans leur ensemble et ses partenaires commerciaux.

Quelle est la réelle portée de l'interinstitutionnalité ?

La participation au programme OEA de services qui contrôlent les activités illicites associées au trafic de stupéfiants et autres activités risquant de mettre en péril la sécurité de la chaîne logistique mondiale, tels que la Police nationale colombienne, se justifie, étant donné que tout exportateur, importateur et autre partie prenante à une transaction commerciale est susceptible de s'adonner à de telles pratiques ou d'y être

impliqué. Quant aux autorités sanitaires et phytosanitaires, leur rôle est plus restreint. En effet, elles ne peuvent contrôler que les entreprises exportatrices ou importatrices dont les activités relèvent de leurs domaines de compétence, les autres catégories d'utilisateurs, que sont, par exemple, les prestataires de logistique, les transitaires, les entreprises d'entreposage ou les zones franches, étant exclues de leur champ d'intervention.

L'interinstitutionnalité est-elle un atout dans les négociations d'accords de reconnaissance mutuelle (ARM) ?

Du fait de son caractère interinstitutionnel, le programme colombien n'a pas d'équivalent dans la région, voire à l'échelle mondiale. Dès lors, l'interinstitutionnalité pourrait devenir un avantage concurrentiel du modèle colombien, un trait distinctif dont les entreprises tireraient parti. Mais, lors de négociations d'ARM, il est tout aussi probable que l'interinstitutionnalité ne revête aucune pertinence aux yeux des pays tiers, ces derniers ne pouvant, par exemple, offrir de facilités dans le domaine sanitaire et phytosanitaire à un OEA colombien. Cependant, quand bien même les ARM conclus à l'avenir par la Colombie n'offriraient pas de telles facilités à ses OEA - ce qui est parfaitement compréhensible -, l'interinstitutionnalité n'en demeure pas moins, à mes yeux, une valeur ajoutée en termes de sécurité de la chaîne logistique mondiale, en particulier pour les entreprises dont les activités sont contrôlées par les autorités sanitaires et phytosanitaires.

Conclusion

Les quatre premières entreprises colombiennes ayant pleinement satisfait aux critères ont obtenu le statut d'OEA il y a quelques semaines. Ces entreprises produisent et exportent des produits cosmétiques, des peintures, des produits chimiques et des matériaux de construction. Elles appartiennent à de grands groupes commerciaux et fournissent, depuis bien longtemps déjà, des exemples de bonnes pratiques internationales en matière de sécurité, de qualité, d'environnement et de responsabilité sociale.

Signalons que, dans le cadre de la procédure d'agrément, une de ces entreprises

L'agenda électronique d'inspection simultanée

L'agenda électronique d'inspection simultanée est administré conjointement par le Ministère du commerce, de l'industrie et du tourisme et les instances de contrôle que sont la DIAN, la Police antidrogue, l'ICA et l'INVIMA. Il a été élaboré avec le soutien financier du programme « Gouvernement en ligne ».

Le système fonctionne grâce à un module du Guichet unique (VUCE) et s'applique aux importations et aux exportations, bien qu'il soit, à l'heure actuelle, utilisé uniquement pour les marchandises à l'exportation, qui arrivent par conteneurs, dans les terminaux maritimes.

L'objectif du système est de permettre aux autorités de surveillance de procéder conjointement au contrôle d'une cargaison afin de faciliter les échanges internationaux, d'améliorer le niveau de contrôle de chaque service, de renforcer leur coopération ou encore d'optimiser la traçabilité et le suivi de l'information.

Dans le cas d'une exportation, le processus s'enclenche de la manière suivante :

- le système informatique de la DIAN envoie automatiquement par voie électronique les renseignements figurant sur toute demande d'autorisation d'embarquement (Solicitud de Autorización de Embarque ou SAE) au Module d'inspection simultanée (SIIS) du Guichet unique.
- le fonctionnaire des douanes se connecte ensuite au SIIS et y choisit le(s) document(s) SAE dont la cargaison sera inspectée.
- Si une inspection sanitaire est requise, l'application se connecte au réseau informatique du service responsable et transmet les informations devant accompagner la demande d'inspection.
- lorsque la cargaison arrive au port, les différents services de contrôle qui souhaitent procéder à une inspection physique signalent, via l'agenda électronique, le ou les conteneurs sélectionnés.
- sur la base de ces renseignements, le fonctionnaire des douanes peut organiser les aspects logistiques de l'inspection et contacter notamment le port pour s'assurer qu'il y a de la place dans la zone d'inspection où doit se dérouler l'inspection conjointe.
- le résultat de l'inspection est rapporté dans le système et transmis automatiquement par courrier électronique aux autorités concernées.

a demandé l'intervention de l'INVIMA, laquelle a travaillé avec efficacité, aux côtés des services douaniers et des organes de lutte contre le trafic de stupéfiants. D'autres entreprises ont été soumises à évaluation, mais n'ont pas décroché le statut pour diverses raisons.

Forts de ces premières expériences, les services de contrôle travaillent actuellement à l'élaboration de stratégies afin de faire appliquer par leurs personnels respectifs des règles de conduite, et ainsi améliorer continuellement la coordination entre services qu'exige l'interinstitutionnalité. Dans ce cadre, les responsables de chaque service

se réunissent régulièrement et des exercices pratiques sont organisés pour le personnel technique.

L'un des défis majeurs du régime colombien d'OEA, que l'on s'attelle actuellement à relever, est celui de la consolidation du modèle interinstitutionnel. Nous sommes convaincus que, au fur et à mesure que le modèle prendra de l'ampleur, nous parviendrons à atteindre notre objectif.

En savoir +

bjuncar@dian.gov.co

<http://www.dian.gov.co/descargas/operador/index.htm>