



Des partenariats de collaboration, prochaine phase des programmes d'OEA

Par Daniel Baldwin,

ANCIEN CADRE SUPÉRIEUR AUPRÈS DE L'ADMINISTRATION DE LA DOUANE DES ÉTATS-UNIS,
AUJOURD'HUI MEMBRE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ D'UNDERWRITERS LABORATORIES (UL)

Le Cadre de normes SAFE de l'OMD, visant à sécuriser et à faciliter les échanges commerciaux internationaux (Cadre SAFE), et plus particulièrement les dispositions relatives au programme d'opérateurs économiques agréés (OEA), figurent, sans nul doute, parmi les avancées les plus significatives de la dernière décennie en matière de sécurisation des frontières. Cependant, depuis l'adoption du Cadre SAFE en juin 2005, une question stratégique resurgit sans cesse : compte tenu des avantages sécuritaires et économiques qu'offre le statut d'OEA, pourquoi la demande de participation au programme n'est-elle pas plus forte ?



TANDIS QUE PLUSIEURS pays s'efforçaient d'établir une collaboration formelle avec le secteur commercial, tels les Etats-Unis avec le programme de partenariat Douane-entreprises contre le terrorisme, l'introduction du Cadre SAFE et du concept d'OEA marquait un pas important vers l'établissement d'un lien entre gouvernement et entreprises.

Ce lien est bâti sur une confiance grandissante entre partenaires commerciaux à l'échelon international, l'idée étant qu'à mesure que la communication gagnerait en ouverture et en franchise, la douane et les milieux commerciaux devraient se montrer plus confiants dans la capacité des entreprises à se conformer aux normes de sécurité de la chaîne logistique, et ce sur le long terme. Les services douaniers pourraient alors s'appuyer sur les entreprises pour protéger la chaîne logistique contre toute attaque et pour renforcer son intégrité, alors que, de leur côté, les opérateurs commerciaux seraient protégés contre toute ingérence réglementaire et contre toute augmentation de leurs coûts.

« Alors que la douane doit rester maître de la procédure de certification finale des participants aux programmes d'OEA, le programme mondial d'OEA n'atteindra son ampleur maximale que lorsqu'elle fera appel à des acteurs extérieurs expérimentés pour tout ce qui concerne les normes et l'homologation. »

Ce modèle est, tout simplement, question de bon sens : pour les administrations douanières et, plus particulièrement, pour les fonctionnaires chargés de protéger les frontières nationales, il est gage de succès ; du côté des entreprises commerciales, ce modèle assure la rentabilité des transactions et, partant, la robustesse de l'économie mondiale.

Malheureusement, l'enthousiasme et l'adhésion initialement réservés à ce modèle innovant de gestion de la chaîne logistique semblent avoir atteint leur apogée, comme en témoigne le nombre stagnant de sociétés certifiées OEA. Selon les dernières statistiques, à l'échelle mondiale, plus de 30 000 opérateurs prennent part à un programme d'OEA, plus de 80 % d'entre eux participant soit au programme des États-Unis, soit à celui de l'Union européenne. En outre, alors que presque tous les 179 Membres de l'OMD se sont engagés à suivre ce modèle fondamental de gestion de la chaîne logistique, seuls 56 programmes d'OEA sont aujourd'hui opérationnels et 10 en cours d'élaboration. Sur la foi de ces statistiques et en considérant que, à l'échelle planétaire, des millions d'entreprises prennent part aux échanges commerciaux, il convient de se demander si le potentiel économique de ces programmes d'OEA a bien été compris.

Intérêts partagés, missions communes

À toute histoire il y a, évidemment, au moins deux versions et d'aucuns diront que les relations entre la douane et le sec-

teur privé ont connu des hauts et des bas. Selon Vidar Gundersen, Directeur général de KGH Custom Services, « au départ, le projet d'OEA reposait sur une relation de confiance, ouverte, au nom de laquelle les services douaniers devaient s'efforcer de soutenir et de faciliter la procédure de mise en conformité des entreprises. »

Et de poursuivre, « au fil du temps, cette mentalité s'est étiolée et, aujourd'hui, dans la plupart des programmes d'OEA, c'est tout le contraire qui se passe. Les services douaniers ont engrangé énormément de renseignements sur les entreprises certifiées OEA qui, au lieu de bénéficier de mesures de facilitation de leurs transactions, sont dorénavant soumises à des contrôles plus fréquents et plus approfondis que leurs homologues non-OEA. De plus, malgré les efforts que font les OEA pour se mettre en conformité, lorsque des erreurs sont détectées, ils se voient imposer des amendes. Cela n'encourage pas à devenir OEA. »

En fin de compte, les administrations douanières et les entreprises ont des intérêts assez convergents puisque les unes comme les autres cherchent à minimiser les risques. La douane tente d'atténuer le risque d'éventuelles faiblesses de la chaîne logistique, qu'elles soient le résultat d'un acte intentionnel ou d'un contrôle déficient. Le secteur privé partage cette préoccupation car la corruption de la chaîne logistique peut avoir des répercussions énormes sur la croissance et un effet dé-

vastateur sur la renommée d'une marque et sur sa crédibilité. En outre, il cherche à réduire au minimum l'escalade des coûts aux différents niveaux de la chaîne logistique.

Aux États-Unis, deux études indépendantes ont démontré que participer au C-TPAT n'engendre pas de charges trop lourdes, mais elles n'ont pas permis d'identifier des mesures d'incitation assez substantielles pour véritablement motiver les entreprises autres que le fait d'être conforme aux exigences de la douane.

Le défi majeur, autant pour la douane, que pour le secteur privé, est de trouver le moyen d'assimiler la participation à un programme d'OEA à un investissement, plutôt qu'à une charge supplémentaire. Le retour sur cet investissement doit être bien supérieur au simple renforcement de la sécurité frontalière. De nombreuses réflexions et idées ont été émises quant à la manière de rendre ces programmes plus attrayants au niveau financier - certaines sont plus progressistes que d'autres et devraient assurément être envisagées dans le cadre de programmes matures et pour des entreprises solidement établies.

Cinq principes

Cinq principes peuvent être appliqués afin d'améliorer quantitativement la participation aux programmes d'OEA, tout en fournissant à la douane des garanties accrues quant à ses partenaires commerciaux bénéficiant du degré de confiance le plus élevé.

Le Cadre SAFE a ouvert la voie en fixant les premières normes devant être appliquées par la douane pour améliorer la sécurité de la chaîne logistique mondiale. Au fil des ans, ces normes ont été reprises dans différents modèles économiques, à tel point que de nombreux contrats exigent aujourd'hui des partenaires privés qu'ils respectent les règles d'OEA. Cela étant dit, nombre d'entreprises de sécurité de la chaîne logistique, d'organisations sans but lucratif et d'associations adoptent aussi leurs propres normes.

Keith Williams, Président et Directeur général d'Underwriters Laboratories

(UL), estime que les partenariats public-privé sont importants et explique que « UL travaille en étroite collaboration avec ses clients, avec les services de lutte contre la fraude au niveau mondial, ainsi qu'avec des organisations telles que l'OMD, ou encore les administrations douanières partout dans le monde, pour comprendre et atténuer les risques tout au long de la chaîne logistique internationale. En tant que l'un des principaux acteurs mondiaux de la normalisation des protocoles de sûreté et de sécurité, tels que les systèmes d'alarme et de vidéosurveillance, UL se félicite de la possibilité d'établir des partenariats avec les services de répression, qui lui permettront de tirer parti des normes, pour mieux sécuriser la chaîne logistique. »

À l'échelle mondiale, plusieurs organisations sont expertes en gestion de la chaîne logistique et, pour améliorer cette dernière, elles proposent leurs services aux entreprises. Le premier des principes qui pourrait améliorer la popularité du statut d'OEA consiste dans le fait que la douane devrait activement collaborer avec ces groupes pour tirer parti de l'expertise existante en matière de sécurité dans le secteur privé et public. Ce faisant, d'importantes possibilités s'ouvriront aux entreprises et aux services douaniers, notamment une plus grande prévisibilité dans la certification et l'identification de nouveaux partenaires OEA potentiels.

Le processus actuel de validation des chaînes logistiques permet d'exploiter les pratiques du secteur privé. En effet, de nombreuses entreprises spécialisées dans l'élaboration de protocoles et de normes relatives à la chaîne logistique proposent également une procédure d'homologation destinée à vérifier le respect de ces normes. Si, par le passé, les administrations douanières étaient responsables de la certification des OEA en lien direct avec le participant, aujourd'hui, étant donné leurs maigres ressources et le nombre d'opérateurs commerciaux, à l'échelon international, cette procédure est tout simplement intenable.

En outre, pour ce qui concerne les exigences régissant les produits et les transports, la validation par des tiers est au-

jourd'hui communément acceptée. Cette procédure, dans laquelle intervient une tierce partie, repose sur l'instauration d'un climat de confiance dans les relations privé-public. Le deuxième principe est, dès lors, que, alors que la douane doit rester maître de la procédure de certification finale des participants aux programmes d'OEA, le programme mondial d'OEA n'atteindra son ampleur maximale que lorsqu'elle fera appel à des acteurs extérieurs expérimentés pour tout ce qui concerne les normes et l'homologation.

On ne peut que se réjouir du fait que, dans le cadre des programmes d'OEA, des moyens d'inclure d'autres problématiques relatives à la chaîne logistique dans les protocoles de sécurité soient envisagés. À l'origine, chaque programme était conçu pour répondre aux préoccupations et aux risques particuliers à chaque pays, les priorités de chacun variant grandement. Il peut s'agir ainsi pour certains non seulement de protéger la chaîne logistique contre les terroristes et leurs armes, mais aussi contre la perte de recettes nationales, voire contre les violations de la propriété intellectuelle.

Cette disparité entrave, involontairement, la gestion de la chaîne logistique mondiale, alors que les entreprises tentent de prendre en compte la diversité des intérêts et des demandes, pays par pays, en l'absence d'une approche globale très claire. Le troisième principe tient au fait que, pour les programmes d'OEA et les participants plus avancés, une approche plus globale du partenariat, reprenant tous les risques aux différents niveaux de la chaîne logistique mondiale, offrirait une plus grande cohérence entre les pays et motiverait les entreprises non certifiées à le devenir.

Selon un quatrième principe, la procédure de certification par des tiers pourrait s'appliquer à d'autres agences de contrôle. Un OEA homologué et certifié par l'administration douanière peut se voir imposer d'autres exigences, qui causeront de nouveaux retards et la détention des marchandises, diminuant d'autant le retour sur l'investissement escompté par l'opérateur.

De nombreux secteurs et produits font déjà l'objet de contrôles stricts. C'est le cas des produits pharmaceutiques, des fleurs et produits frais, de la logistique militaire, des cargaisons réfrigérées et des vols commerciaux, pour n'en citer que quelques-uns. La douane devrait envisager d'adopter pour certains secteurs les protocoles de sécurité utilisés qui ont fait leur preuve. Ces protocoles encouragent l'adoption de programmes stricts de sécurité de la chaîne logistique, tout en permettant des modèles commerciaux rentables.

Enfin, l'on demande souvent que les participants aux programmes d'OEA bénéficient d'un avantage financier plus direct, demande que la douane peine à satisfaire, puisqu'à ce jour, la principale mesure d'incitation qu'elle propose est la facilitation du dédouanement des marchandises conformes. Cet avantage est cependant rapidement oublié par des

entreprises en quête d'un retour direct sur l'investissement.

Il va sans dire que les décisions financières sont de la responsabilité des entreprises, mais la douane peut les inciter à participer, en allégeant les droits et taxes, chaque fois que cela s'avère possible. Les États-Unis prélèvent par exemple une redevance utilisateur et une redevance marchandises. Selon ce cinquième principe, l'on pourrait envisager que les participants aux programmes d'OEA versent des droits inférieurs à ceux dont doivent s'acquitter les entreprises non-OEA. En leur offrant un avantage économique direct, la douane disposerait peut-être d'un outil bien plus efficace pour recruter de nouveaux OEA.

Des programmes tournant à plein régime

Au fil des ans, l'OMD s'est efforcée d'étouffer le Cadre de normes SAFE et d'y appor-

ter des améliorations au fur et à mesure que surgissaient de nouveaux risques et défis. L'on ne doit sous-estimer l'importance du travail de sécurisation de la chaîne logistique, effectué à l'échelle mondiale, par les administrations douanières en collaboration avec le secteur privé.

Même si, dans ces matières, la douane et le secteur privé travaillent main dans la main, de nombreuses possibilités permettraient de conclure le premier partenariat intégré. Le potentiel du programme d'OEA, en termes sécuritaires et économiques, ne sera pleinement exploité que dans la mesure où, dans ce partenariat, le succès de l'une dépendra de la réussite de l'autre.

En savoir +

wdanielbaldwin@comcast.net
wdanielbaldwin@yahoo.com



COTECNA

VOTRE PARTENAIRE DANS LES PROGRAMMES DE FACILITATION DU COMMERCE ET DE MODERNISATION DES DOUANES

Cotecna est une référence mondiale dans le domaine de l'inspection, la sécurité et la certification commerciale. Cotecna associe technologie de pointe et transfert des connaissances à des services innovants, conçus sur mesure, pour améliorer et sécuriser le contexte des échanges commerciaux dans le monde entier.

Cotecna, un leader dans les projets BOT et PPP

SERVICES

- > Services scanner
- > Services de gestion du risque (SIAR®)
- > Suivi électronique du transit
- > Evaluation en douane (ValueQuest®)
- > Inspections des marchandises avant embarquement et à destination
- > Guichet unique
- > Vérification de la conformité



+41 22 849 69 00

cotecna.geneva@cotecna.ch

www.cotecna.com