



**Directives communes OMD-OACI pour l'alignement
des programmes douaniers d'Opérateurs
économiques agréés (OEA) et des programmes
d'agents habilités (AH)/expéditeurs connus (EC)
des autorités de la sûreté de l'aviation (AVSEC)**

Février 2021

Table des matières

1. Objet du document	1
2. Rappel de la question	1
3. Opportunités d'alignement des programmes de sécurité de la chaîne logistique et avantages possibles	2
4. Facteurs favorables au succès de l'alignement des programmes de sécurité de la chaîne logistique	3
5. Procédure d'alignement des programmes de sécurité de la chaîne logistique.....	3
Étape 1 : S'assurer que le projet d'alignement est soutenu par une volonté politique et l'engagement de la direction	3
Étape 2 : Veiller au respect de l'Annexe 17 de l'OACI et du Cadre de normes SAFE de l'OMD	3
Étape 3 : Constituer une équipe de projet, fixer un calendrier raisonnable et réalisable et s'accorder sur les résultats escomptés.....	4
Étape 4 : Partager des informations sur la réglementation et se familiariser avec les procédures de l'autre partie	4
Étape 5 : Réaliser une étude comparative de la réglementation	4
Étape 6 : Evaluer la compatibilité des deux programmes	5
Étape 7 : Confirmer l'évaluation par une étude comparative pratique	5
Étape 8 : Tirer des conclusions sur les modes d'alignement possibles et s'assurer d'un soutien politique	6
Étape 9 : Modifier la législation, la réglementation et/ou les programmes	7
Étape 10 : Informer le secteur des modifications du cadre juridique	7

1. Objet du document

L'objectif du présent document d'orientation est d'aider les Membres de l'OMD et ceux de l'OACI qui souhaitent savoir quels sont les points communs entre les programmes douaniers et les programmes de sûreté aérienne (AVSEC) dans le domaine de la sécurité de la chaîne logistique, pour en poursuivre l'alignement, éviter les chevauchements, mieux exploiter les ressources disponibles et rendre la chaîne logistique plus sûre.

2. Rappel de la question

L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation mondiale des douanes (OMD) admettent toutes deux qu'une chaîne logistique sûre est bénéfique à la sécurité des marchandises transportées par voie aérienne et qu'elle contribue à la facilitation des échanges commerciaux.

Aux yeux de l'OACI, la sécurité de la chaîne logistique du fret aérien repose sur un ensemble de procédures de sûreté interconnectées qui s'appliquent à tout envoi de fret et vise à en assurer l'intégrité, depuis le moment où cet envoi est soumis à vérification ou à d'autres contrôles de sûreté, jusqu'à son arrivée à l'aéroport final, en passant par les points de transit et/ou de transfert. L'Annexe 17¹ de la convention de l'OACI précise que les vérifications et autres contrôles de sûreté doivent être effectués par des opérateurs habilités par l'autorité responsable, que l'on nomme « agents habilités » (AH) et « expéditeurs connus (EC) ». La sécurité de la chaîne logistique augmente l'efficacité des flux de marchandises et propose des solutions pour les envois difficiles à contrôler avec l'équipement traditionnel.

Selon le Cadre de normes SAFE de l'OMD², la chaîne logistique agréée est un concept en vertu duquel la douane agréée tous les participants à une transaction commerciale internationale, pour autant qu'ils se plient à certaines normes spécifiques de traitement sûr des marchandises et de renseignements utiles. Ces participants sont appelés « Opérateurs économiques agréés » (OEA). Le programme d'OEA est devenu un programme phare pour les Membres de l'OMD, car il permet aux services douaniers de partager leurs responsabilités en matière de sécurité avec d'autres parties auxquelles ils offrent, en retour, une série d'avantages supplémentaires en matière de facilitation. Grâce à des programmes de partenariat avec les opérateurs commerciaux, la douane peut tirer un meilleur parti des ressources disponibles et elle s'efforce d'assurer le respect durable et à long terme de la loi par le biais de mesures incitatives complémentaires.

Malgré les différences entre les deux régimes, ceux-ci partagent de nombreux points communs. L'OMD et l'OACI ont œuvré à renforcer la coopération entre la douane et les services compétents en matière de sûreté de l'aviation (AVSEC) et à encourager l'alignement et les synergies entre les deux programmes de sécurité de la chaîne

¹ Annexe 17 (Sûreté) de la Convention sur l'aviation civile internationale, dixième édition, avril 2017.

² Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter les échanges commerciaux internationaux, édition 2018.

logistique. Cette collaboration devrait aboutir à la simplification des procédures et à l'élimination des exigences de sécurité et de contrôle qui font double emploi, dans l'intérêt des services concernés et du secteur.

Le Manuel de l'OACI³ sur la sûreté de l'aviation fixe des directives pour l'habilitation des opérateurs qui, en tant qu'AH ou EC, détiennent ou demandent le statut d'OEA. Dans la Norme 3, Pilier 3 du Cadre de normes SAFE, l'OMD promeut l'alignement des programmes en place, afin d'améliorer la sécurité de la chaîne logistique internationale. La coopération peut s'étendre à des procédures telles que la demande de statut, l'évaluation initiale, l'échange des données disponibles et utiles concernant le demandeur, mais elle peut aussi concerner l'alignement des activités de lutte contre la fraude et le suivi une fois que le statut et l'habilitation ont été accordés. Certaines autorités nationales et régionales ont même inscrit le principe d'alignement dans leur réglementation.

3. Opportunités d'alignement des programmes de sécurité de la chaîne logistique et avantages possibles

De nombreux acteurs du secteur de l'aviation (dont les expéditeurs, les transitaires et les transporteurs aériens) peuvent demander à participer aux programmes d'OEA et d'AH/EC. Certains l'ont d'ailleurs peut-être déjà fait.

Voici les avantages que comporte l'alignement des programmes douaniers et de l'AVSEC dans le domaine de la sécurité de la chaîne logistique :

- a. Il est plus aisé pour le secteur d'appliquer des règlements qui sont complémentaires et leur alignement peut donc améliorer le niveau de conformité;
- b. L'alignement peut alléger le fardeau administratif pesant sur les épaules du secteur par une approche conjointe ou une démarche plus harmonisée de mise en œuvre et de supervision;
- c. L'harmonisation des procédures de traitement des demandes et des procédures connexes, ainsi que l'alignement des procédures de (re)validation peuvent contribuer à l'allègement de la charge administrative supportée par les autorités;
- d. L'alignement peut déboucher sur une utilisation optimale des ressources humaines et budgétaires pour les autorités et le secteur;
- e. Des programmes mieux alignés peuvent aider à maximiser le niveau de sécurité des parties prenantes du secteur.

Mais il ne faudrait pas que cette harmonisation menace le niveau de sécurité requis ou qu'elle influe sur les responsabilités des autorités respectives.

³ *Manuel de sûreté de l'aviation* (doc. 8973 – diffusion restreinte), 11^e édition, 2019.

4. Facteurs favorables au succès de l'alignement des programmes de sécurité de la chaîne logistique

Les facteurs suivants contribuent au succès de l'alignement des programmes douaniers et de l'AVSEC en matière de sécurité de la chaîne logistique :

- a. La volonté politique;
- b. L'engagement des dirigeants;
- c. Le respect de l'Annexe 17 de la Convention de l'OACI et du Cadre de normes SAFE de l'OMD;
- d. Des ressources (notamment financières) adéquates;
- e. La communication et la coordination entre la douane et les autorités de l'AVSEC; et
- f. La communication et la coordination avec toutes les parties prenantes.

5. Procédure d'alignement des programmes de sécurité de la chaîne logistique

Il est recommandé de suivre les étapes suivantes pour aligner les programmes douaniers et de l'AVSEC en matière de sécurité de la chaîne logistique.

Étape 1 : S'assurer que le projet d'alignement est soutenu par une volonté politique et l'engagement de la direction

Les projets d'alignement demandent du temps et exigent des ressources et peuvent nécessiter des aménagements à la législation. Cela ne peut se faire que si la volonté politique existe au sein des autorités de l'AVSEC et de la douane. Cependant, le projet doit également pouvoir bénéficier de l'engagement des dirigeants et des experts techniques.

Les autorités peuvent envisager de formaliser les objectifs et les dispositions prises dans un accord, un protocole d'entente ou un échange de lettres d'intention, par exemple.

Étape 2 : Veiller au respect de l'Annexe 17 de l'OACI et du Cadre de normes SAFE de l'OMD

Avant d'entamer l'alignement de leurs programmes respectifs, les États membres de l'OACI et les Membres de l'OMD devraient vérifier que lesdits programmes sont conformes au Cadre de normes SAFE de l'OMD et à l'Annexe 17 de la Convention de l'OACI. Il convient, à cet égard, de corriger les éventuelles lacunes révélées par le dernier audit de sûreté de l'aviation (USAP) mené par l'OACI concernant les programmes d'AH et/ou d'EC proposés par les États.

Étape 3 : Constituer une équipe de projet, fixer un calendrier raisonnable et réalisable et s'accorder sur les résultats escomptés

L'équipe de projet devrait se composer d'experts de la douane et d'experts des autorités chargées de la sûreté de l'aviation. Ceux-ci doivent maîtriser tous les aspects des statuts d'OEA et d'AH/EC, connaître la procédure d'agrément, les exigences en matière de sécurité et les mécanismes de supervision. Selon l'organisation des services, il faudra éventuellement inviter des experts de différentes branches (dont les experts politiques et opérationnels) à participer.

Un accord concernant le calendrier et les résultats escomptés aidera à simplifier la procédure.

Étape 4 : Partager des informations sur la réglementation et se familiariser avec les procédures de l'autre partie

L'étude comparative et l'évaluation (voir étapes 5 et 6) des deux programmes sont la clé de voûte de l'alignement et il faut absolument bénéficier de toutes les informations utiles sur le cadre juridique national et international.

En outre, pour se familiariser avec la législation et les procédures, les membres de l'équipe de projet peuvent faire des exposés sur leurs domaines de spécialisation respectifs et inviter les autres experts à participer aux audits et aux vérifications de terrain.

À ce stade, des représentants d'associations du secteur, des OEA, des AH et des EC peuvent être invités à prendre part aux travaux. L'expérience d'entités inscrites dans les deux programmes de sécurité de la chaîne logistique peut aider à mieux les comprendre et donner des indications utiles sur les atouts de l'alignement pour le secteur.

Étape 5 : Réaliser une étude comparative de la réglementation

En utilisant un tableau comparatif, il est possible d'évaluer les législations nationales des deux programmes. L'étude comparative devra couvrir la gamme complète des exigences pour les entités qui veulent devenir OEA, AH ou EC. Elle comprendra :

- a. les attributions et la portée des deux programmes (p. ex. : opérations couvertes);
- b. les conditions qu'un opérateur doit remplir avant que l'autorité concernée examine sa demande (p. ex. : être titulaire d'un numéro de TVA, réaliser certains types d'opérations);
- c. les documents à fournir à l'autorité (formulaire de demande, auto-évaluation, programme de sécurité);
- d. la période couverte par les documents requis;
- e. les conditions de sécurité à respecter (contrôles d'accès, vérifications d'antécédents, sécurité des locaux et des moyens de transport, équipement de contrôle de sécurité, formation du personnel, sécurité des documents, etc.);
- f. la manière dont l'administration s'assure du respect des exigences (examen des documents, inspection des lieux);
- g. la durée de validité de l'habilitation;

- h. la supervision et le suivi pendant toute la durée de l'habilitation;
- i. le processus de renouvellement de l'habilitation;
- j. les voies de recours; et
- k. les conditions de suspension et de révocation de l'habilitation.

L'étude comparative peut se faire de deux façons : la première consiste à décider de retenir certaines dispositions d'un des deux programmes pour s'en servir comme point de départ de la comparaison avec les conditions énoncées dans l'autre programme. Dans ce cas, il faut veiller à ce que la comparaison ne porte pas uniquement sur les dispositions du premier programme, mais à ce qu'elle s'étende aussi à toutes les exigences du deuxième programme ; la seconde option consiste à comparer les deux programmes à partir d'un ensemble prédéfini d'éléments inspiré des normes et exigences de l'OACI et de l'OMD.

Lors de l'étude comparative, ne négligeons pas le fait que la formulation d'une même exigence peut être différente d'un programme à l'autre ou qu'au contraire, deux libellés identiques peuvent avoir des significations différentes.

Étape 6 : Evaluer la compatibilité des deux programmes

La comparaison documentaire permet de se faire une idée précise des exigences stipulées dans chaque programme national. À partir de ces informations, l'on peut identifier les points communs et les différences entre les programmes et déterminer si certaines divergences constituent (ou pourraient constituer) un obstacle à l'alignement des programmes.

L'évaluation ne devrait pas porter sur l'ensemble des programmes, mais sur certains éléments seulement, ce qui permettra de décider plus facilement du type d'alignement à effectuer. Il est également conseillé de ne pas seulement consigner les conclusions de l'évaluation, mais d'expliquer aussi le raisonnement sous-jacent.

Pour chaque élément, l'évaluation peut conduire aux conclusions suivantes :

- Les exigences des deux programmes sont comparables;
- Leurs exigences diffèrent, mais elles n'empêchent probablement pas l'alignement;
- Les exigences des deux programmes divergent et risquent fort de constituer un obstacle à l'alignement.

Étape 7 : Confirmer l'évaluation par une étude comparative pratique

Théorie et pratique ne sont pas toujours en phase et certains éléments de l'étude comparative des documents peuvent avoir été mal compris. Voilà pourquoi il vaut mieux vérifier l'évaluation à l'aide d'une étude comparative pratique qui consiste en un exercice conjoint de validation.

Pour vérifier les conclusions de l'évaluation, l'équipe de projet conjointe pourrait rendre visite à une entité qui est à la fois OEA et AH ou EC. Elle peut impliquer certaines

associations sectorielles directement dans le processus de vérification, afin de bénéficier de leur expérience et de leurs connaissances.

L'étude comparative des documents et l'évaluation doivent être adaptées, si nécessaire.

Étape 8 : Tirer des conclusions sur les modes d'alignement possibles et s'assurer d'un soutien politique

En partant de l'évaluation, l'équipe de projet décidera des modes d'alignement possibles, des types d'alignement souhaitables et de ce qu'exige l'alignement. Il peut s'agir d'une modification de la réglementation, des documents d'orientation, des procédures, des exigences documentaires, des formulaires de demande, etc.

On en arrivera très probablement à la conclusion que la compatibilité des deux programmes est telle que les autorités douanières peuvent accepter que les autorités de l'AVSEC procèdent à la validation sur site et vice versa. Ce principe figure déjà dans le Manuel de sûreté de l'aviation de l'OACI et dans le Cadre SAFE de l'OMD.

L'alignement des programmes d'OEA de la douane et d'AH/EC de l'AVSEC peut revêtir d'autres formes. Il peut porter sur :

- Les procédures de demande
 - o les autorités s'informent mutuellement des nouvelles demandes,
 - o les formulaires de demande sont harmonisés,
 - o une approche de guichet unique est adoptée et la participation aux deux programmes peut faire l'objet d'une demande unique,
 - o un module de sécurité de base est élaboré;
- La validation documentaire
 - o échange des renseignements/données nécessaires concernant le candidat, sa structure organisationnelle et les facteurs de risque;
- La validation sur site
 - o coordination des activités de validation sur site,
 - o validation conjointe sur site;
- Les procédures d'agrément
 - o reconnaissance réciproque des conclusions de l'évaluation,
 - o accès des deux organisations à leurs bases de données respectives;
- Le suivi des agréments existants
 - o partage des résultats des activités de supervision et de suivi,
 - o coordination des programmes de visites sur site,
 - o supervision conjointe,
 - o partage des renseignements concernant les suspensions, les annulations et les retraits de statut;
- La communication et les relations publiques
 - o actualisation des sites Web pour qu'ils présentent les mêmes informations ; y ajouter des liens vers l'autre programme,
 - o organisation de sessions d'information ou de formations conjointes pour le secteur.

Étape 9 : Modifier la législation, la réglementation et/ou les programmes

Selon les conclusions de l'évaluation et les décisions concernant l'alignement, une révision du cadre réglementaire et le remaniement des programmes peuvent s'avérer nécessaires. Ces modifications concerneront :

- le droit primaire;
- la réglementation secondaire;
- le programme national de sûreté de l'aviation civile;
- les documents d'orientation;
- les programmes de formation;
- les sites Web;
- les formulaires; et
- les formats de rapport.

Lorsque ces décisions requièrent des aménagements législatifs et réglementaires, il y a lieu de donner la possibilité aux parties prenantes de s'exprimer sur les changements envisagés.

Alors que la réglementation secondaire et les programmes peuvent généralement être modifiés assez rapidement, la modification des lois prend plus de temps, car, souvent, les amendements doivent être soumis à l'approbation parlementaire. Si le droit primaire doit être amendé, dans l'intervalle, les lois secondaires et les programmes modifiés peuvent être mis à profit pour procéder à un alignement temporaire moins poussé.

Étape 10 : Informer le secteur des modifications du cadre juridique

Avant l'entrée en vigueur des nouvelles modalités, il est impératif d'informer le secteur et de le consulter à propos des modifications à venir. Selon le nombre d'opérateurs concernés et les répercussions des changements, les autorités peuvent adopter plusieurs mesures, qui peuvent aussi aller de pair :

- Informer les entités par lettre, courriel ou toute autre forme de communication électronique;
- Informer les associations sectorielles, les compagnies aériennes et les aéroports par courriel et publier les nouvelles dispositions sur un site Web ou un portail sectoriel;
- Faire connaître les demandes d'octroi et de reconduction du statut émanant d'une entité;
- Organiser des ateliers.

Les autorités peuvent également informer les Membres avec lesquels ils ont passé des accords de contrôles de sûreté à guichet unique ou d'autres accords apparentés.
