



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION

Document de recherche n° 2

Gestion coordonnée des frontières – Un Document conceptuel

(Juin 2009)

Stefan Aniszewski

Résumé

L'expression « gestion coordonnée des frontières » (GCF) désigne une démarche coordonnée des services de contrôle aux frontières, à la fois sur le plan national et international, dans leurs efforts visant à améliorer leur efficacité en matière de gestion des échanges commerciaux et des flux de voyageurs, tout en préservant l'équilibre par rapport aux nécessités du contrôle.

Beaucoup d'organisations utilisent les termes « intégrée » ou « en collaboration » au lieu de « coordonnée », mais l'Organisation mondiale des douanes (OMD) préfère utiliser l'expression « gestion coordonnée des frontières » car celle-ci place au premier plan le principe de la coordination des politiques, programmes et produits évitant ainsi de donner l'impression de favoriser une solution unique.

Ce document ne préconise pas l'adoption d'un modèle de gestion coordonnée des frontières car il appartient au gouvernement concerné de faire le choix du système qui est le mieux adapté au pays. Les modèles organisationnels ne constituent pas l'unique question dans le cadre de l'adoption d'une démarche conduisant à la gestion coordonnée des frontières ; il s'agit plutôt de mieux appréhender la nature de l'environnement risque et d'être conscient de la nature spécifique des contributions de chaque organisme en matière de gestion des frontières et de développer ainsi une méthode assurant des niveaux de synergie plus élevés entre les dits organismes.

Ce document présente de manière très générale certains aspects fondamentaux de la GCF. Il n'a pas pour objectif de fournir des informations techniques détaillées sur la manière d'appliquer et de mettre en œuvre la GCF au niveau national. Le document original a été élaboré en tant que document de travail pour le Forum inter-services sur la gestion coordonnée des frontières, qui s'est déroulé en juin 2009.

Mots clés

Gestion coordonnée des frontières, GCF, guichet unique

Remerciements

Cet article a été écrit par Stefan Aniszewski, Direction du Contrôle et de la Facilitation de l'OMD. L'auteur tient à remercier Allen Bruford et Robert Struthers pour leurs suggestions.

Clause de non-responsabilité

Le document de recherche de l'OMD diffuse les résultats des travaux en cours pour encourager l'échange d'idées sur les questions douanières. Les points vus et opinions exprimées dans ce document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vues ou la politique de l'OMD ou de Membres de l'OMD.

Remarque

Tous les documents de recherche de l'OMD sont disponibles sur le site Web public de l'OMD : www.wcoomd.org. L'auteur peut être contacté : communication@wcoomd.org.

Copyright © 2010 Organisation mondiale des douanes.

Tous droits réservés.

Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à :
copyright@wcoomd.org.

Sommaire

Section 1. Introduction	5
Section 2. Gestion des frontières : les nouveaux défis	6
Section 3. Qu'est-ce que la gestion coordonnée des frontières ?	7
3.1 Concept.....	7
3.2 Coopération nationale	10
3.2.1 Coopération à l'intérieur des services.....	10
3.2.2 Coopération entre les différents services.....	10
3.3 Coopération internationale	13
3.4 Structures de gouvernance et modèles organisationnels pour la coopération.	15
Section 4. Quels sont les avantages de la GCF pour les gouvernements et pour chacun des services présents aux frontières ?.....	17
Section 6. Conclusion.....	19
Documents de référence	21
Annexe 1 – Documents utiles sur la GCF	23

Section 1. Introduction

1. L'expression « gestion coordonnée des frontières » (GCF) fait référence à une approche coordonnée des services chargés du contrôle aux frontières, que ce soit au niveau national comme au niveau international, en vue d'une gestion plus efficace de la circulation des marchandises et des passagers et soucieuse de préserver l'équilibre avec les exigences liées au respect de la loi. Nombre de documents et d'organisation évoquent ce concept sous l'appellation de « Gestion intégrée des frontières », mais l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a choisi de recourir plutôt à l'expression de « gestion coordonnée des frontières » qui rend compte du rôle central de la coordination des politiques, des programmes ainsi que des résultats, et évite de donner l'impression de favoriser une seule solution. Le présent document ne propose pas l'adoption d'un modèle pour un système de gestion coordonnée des frontières car le choix d'un système approprié pour un pays incombe au gouvernement de ce même pays. La question qui se pose ici concerne plutôt une meilleure compréhension des risques en cause et la reconnaissance des contributions uniques de chaque service pour la gestion des frontières et l'élaboration d'une approche susceptible de produire de meilleures synergies entre les différents services.
2. La GCF peut comporter de nombreux avantages et bénéficier au gouvernement comme à chacun des services aux frontières. Au niveau gouvernemental, la conception et la mise en œuvre d'un système de GCF peut entraîner une prestation de service plus efficace aux frontières, à travers la diminution des contradictions et des répétitions dans les politiques, les missions et les mandats des différents services. Un tel système permettra en outre de renforcer la capacité du gouvernement à adopter une approche globale en matière de gestion des frontières pour le traitement des questions stratégiques relatives aux services présents aux frontières. Du point de vue des ressources, la GCF peut ouvrir la voie à des économies d'échelle grâce au développement de formations et de systèmes informatiques communs, ou encore à travers la mise en commun des ressources. Le partage des informations et des renseignements profitera à l'ensemble des services aux frontières, qui pourront ainsi assurer une gestion des risques meilleure et plus efficace. Cette gestion plus performante donnera à son tour à chacun des services la possibilité de fournir des services plus efficacement.
3. Des frontières gérées efficacement constitueront un avantage pour les usagers des administrations comme les entreprises et les voyageurs. Cette efficacité aux frontières conduira à une diminution du nombre des interventions concernant les marchandises et les personnes puisque, ces interventions seront ciblées sur les envois et les passagers présentant un risque élevé et que l'ensemble des critères de diminution des risques des services aux frontières seront pris en compte. Avec la diminution des interventions, le temps passé aux frontières sera moins important, ce qui réduira le coût du transport et la durée de l'attente. Ces vérifications moins nombreuses mais ciblées, rendront ainsi moins pressant le besoin d'améliorer les infrastructures en agrandissant par exemple les places de stationnement et les aires de vérification.
4. L'introduction de tout système de GCF nécessite non seulement une forte volonté politique mais aussi la pleine implication du secteur privé. C'est ce même secteur privé qui a utilisé le système de GCF et qui, au bout du compte, jugera de son succès. En outre, le secteur privé est destiné à être le prestataire des services (construction ou infrastructures) requis pour la mise en œuvre de la GCF.

5. Le présent document vise à faciliter les débats au sein du Forum. Certains services gouvernementaux et autres parties concernés peuvent ne pas bien connaître le concept de GCF et c'est pourquoi ce document vise à présenter, de manière très générale, certains des aspects essentiels de la GCF. Il ne s'agit donc pas ici de présenter des informations techniques détaillées sur l'application au niveau national du concept en cause. On trouvera cependant, en Annexe 1 au présent document, les documents de référence sur la GCF ainsi que des sources utiles d'information.

Section 2. Gestion des frontières : les nouveaux défis

6. C'est aux frontières que les pays exercent leur droit de contrôle de la circulation des marchandises, des personnes et des œuvres d'art qui entrent ou sortent de leur juridiction territoriale. Les frontières sont également l'endroit où s'applique la législation nationale dans des domaines comme la sécurité et la sûreté, les politiques commerciales, la sécurité alimentaire, l'agriculture, la quarantaine, les procédures douanières, l'environnement et l'immigration. Aux frontières, la mise en œuvre des contrôles incombe habituellement à différents services et organismes et de très nombreuses vérifications y sont réalisées. Cependant, les modifications de l'environnement d'exploitation, consécutives à la croissance du commerce et des déplacements internationaux, imposent aux gouvernements de relever de nouveaux défis en vue d'assurer la gestion des frontières nationales.
7. On peut considérer que trois évolutions majeures ont une incidence sur la façon dont les frontières doivent être gérées au XXI^e siècle. Tout d'abord, le concept de frontière a connu une évolution qualitative. Les frontières physiques existent toujours mais le concept de frontière virtuelle est apparu et prend une importance croissante. De plus en plus, les risques aux frontières peuvent se situer à n'importe quel niveau, et pas seulement à l'intérieur des limites du territoire ou de la juridiction habituelle d'un seul pays. La protection des frontières invite à prendre en compte ces risques où qu'ils soient, de préférence bien avant que les marchandises ou les passagers ne parviennent aux frontières d'un pays. De fait, les contrôles des frontières doivent être envisagés à l'intérieur d'une zone d'un pays où des fonctions et des pouvoirs spécifiques sont attribués, dans le cadre d'un processus allant bien au-delà et en-deçà des frontières du pays.¹ En outre, la croissance des flux de voyageurs et de marchandises, combinée à l'évolution des modes de production et des méthodes commerciales, a induit un changement de l'approche des services aux frontières vis-à-vis des tâches qui leur sont assignées. Les contrôles basés sur les transactions appliqués aux flux actuels de marchandises et de voyageurs ne sont pas aussi efficaces que par le passé et, dans de nombreux cas, ils sont même impossibles à réaliser (s'agissant des marchandises, par exemple). Dans le même temps, les services aux frontières sont de plus en plus amenés à adopter une approche basée sur la gestion des risques et centrée sur les marchandises et les passagers présentant des risques élevés. Toutefois, comme de nombreux services gouvernementaux assument des responsabilités et des fonctions liées

¹ Gouvernement de la Nouvelle Zélande, *Stratégie applicable au secteur frontalier pour la période 2008-2013 – Cadre pour la collaboration entre les services du secteur frontalier*, Groupe sur la gouvernance du secteur frontalier, 2008, p. 10.

aux frontières, les organisations chargées de la gestion des frontières sont de plus en plus susceptibles de mener à bien leur mission de manière non coordonnée². L'absence de communication et de coordination entre les services aux frontières pourrait les empêcher d'établir un lien entre des renseignements essentiels à une prise de décision fondée concernant les menaces potentielles et conduit à une prestation de services inefficace de la part du gouvernement. Tout système de gestion coordonnée des risques doit prendre en compte le fait que les différents services aux frontières traitent les risques de différentes manières et que la coordination entre ces services constitue la clé du succès. La notion de risque fait généralement référence aux risques intentionnels, mais il existe aussi ce que l'on peut considérer comme des risques générés de manière "innocente" (c'est par exemple le cas d'un voyageur qui a été exposé par inadvertance à un produit problématique du point de vue de la sécurité biologique et qui arrive dans un pays en ignorant cette exposition). De tels risques doivent également être gérés. Enfin, l'utilisation et la consommation de ressources qui ont une incidence sur les services aux frontières et sur l'exécution des fonctions qui leur sont assignées pose un problème croissant dans le monde. Aujourd'hui, les ressources stagnent ou diminuent et les gouvernements sont de plus en plus préoccupés par des questions de sécurité, ce qui les amène à revoir les modèles existants de gestion des frontières. Pour améliorer la facilitation des échanges et tenir compte dans le même temps, avec des ressources restreintes, des préoccupations liées à la sécurité en matière de circulation des marchandises et des voyageurs, il convient d'adopter une méthode plus efficace et plus performante de gestion des frontières internationales. Il apparaît clairement que les autorités chargées du contrôle des frontières ne peuvent plus se permettre de travailler indépendamment les unes des autres. Les entreprises et les citoyens souhaitent plus que jamais pouvoir disposer d'un interlocuteur unique au sein du gouvernement, sans avoir à passer par de multiples services ou institutions.

8. L'environnement frontalier, évolutif par nature, impose d'adopter une méthode structurée en vue de rationaliser l'exécution des règles nature et de synchroniser les stratégies des différents services aux frontières. De fait, si les interventions et les inspections ne sont pas gérées de manière appropriée, les délais de dédouanement et les retards pour les voyageurs s'allongent, les investissements dans les services et les infrastructures s'alourdissent, de même que les coûts supportés par les entreprises et, au bout du compte, par l'utilisateur final.

Section 3. Qu'est-ce que la gestion coordonnée des frontières ?

3.1 Concept

9. La gestion coordonnée des frontières (GCF) constitue en matière de gestion des frontières une approche visant à impliquer et à coordonner les organismes du service public qui travaillent de part et d'autre des frontières en vue d'atteindre un objectif commun et d'apporter ainsi une réponse cohérente du gouvernement face aux défis que représente la gestion des frontières. La GCF peut également désigner une logique de gestion des opérations aux frontières destinée à garantir la mise en œuvre de proces-

² Accenture, *Pour une nouvelle gestion des frontières à l'échelon mondial. Facilitation des échanges, des voyages et de la sécurité pour des performances élevées*, 2006, p. 11.

sus et de procédures efficaces et rentables par l'ensemble des organismes de réglementation impliqués dans la sécurité des frontières et le respect des exigences réglementaires applicables aux voyageurs, aux marchandises et aux moyens de transport internationaux. L'objectif d'un système de gestion coordonnée des frontières est de faciliter les échanges ainsi que le dédouanement des voyageurs, tout en garantissant la sécurité des frontières.

Encadré n° 1 – Définition

Le Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce (GFP) propose la définition suivante : *“l'organisation et la supervision des activités des services aux frontières afin de répondre au défi commun de facilitation de la circulation des personnes et des marchandises légitimes, tout en garantissant la sécurité des frontières et en respectant les exigences légales des pays.”*

Les Directives de la CE aux fins de la gestion intégrée des frontières à l'ouest des Balkans contiennent la définition suivante *“Coordination et coopération nationales et internationales entre les autorités et les organismes impliqués dans la sécurité des frontières et la facilitation des échanges en vue de mettre en place des systèmes de gestion des frontières efficaces, rentables et intégrés, permettant d'atteindre l'objectif de frontières ouvertes mais sûres et soumises à des contrôles appropriés.”*

10. On peut généralement considérer que l'approche en matière de gestion coordonnée des frontières revêt deux dimensions distinctes. Elle concerne tout d'abord un système national de gestion des frontières, qui implique une coordination à l'échelon national au sein des services d'un pays ou d'une union douanière ou entre ces services. Cette approche se réfère également à un système international de gestion des frontières, prévoyant une collaboration entre pays voisins et partenaires commerciaux. Aux niveaux national et international, la coopération est locale, régionale et centrale. Le fondement même de la GCF est la communication.

Illustration n°1. Gestion coordonnée des frontières



3.2 Coopération nationale

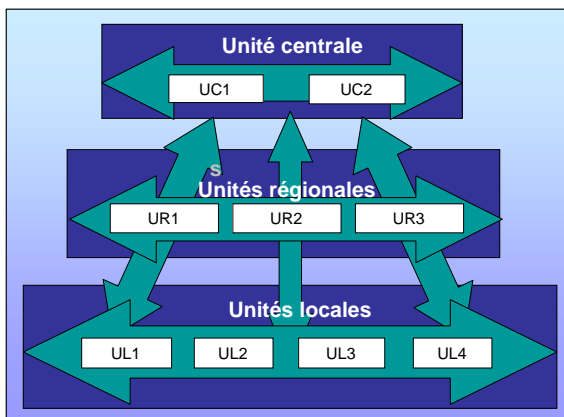
3.2.1 Coopération à l'intérieur des services

11. Les principaux aspects du système national de gestion des frontières sont la coordination et la coopération à l'intérieur des différents services et entre ces services.
12. La coopération à l'intérieur des différents services concerne la coopération entre les unités au sein d'un gouvernement et comporte une dimension verticale ainsi qu'une dimension horizontale. La dimension verticale de la coopération à l'intérieur des services porte sur la coordination et la coopération entre les différents niveaux administratifs, depuis l'organe d'Etat jusqu'aux unités travaillant aux frontières. La dimension horizontale porte pour sa part sur la coopération entre diverses unités aux différents niveaux du service³.

Encadré n° 2 – Coopération à l'intérieur des services

Efficacité de la coopération interne et de la gestion des processus, des renseignements et des ressources à l'intérieur d'un ministère ou d'un service chargé d'accomplir des tâches spécifiques aux niveaux local, régional et central, ainsi qu'entre différentes unités de même niveau.

Illustration n° 2. Coopération à l'intérieur des services (Source: CE (2007), *Directives pour une gestion intégrée des frontières à l'ouest des Balkans*, p. 20)



3.2.2 Coopération entre les différents services

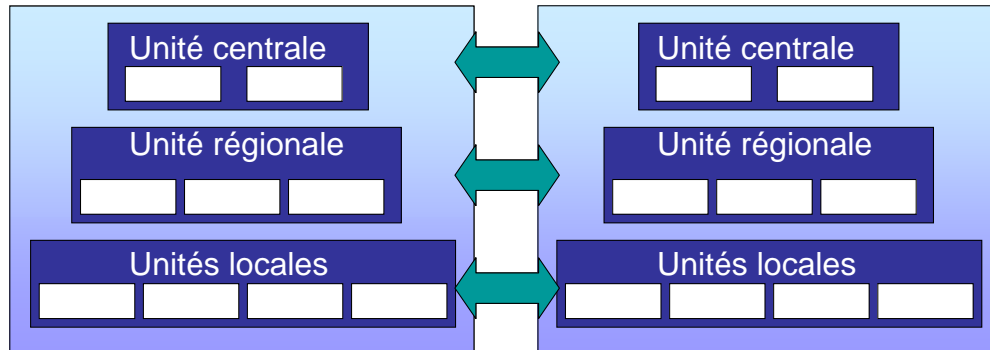
³ Commission des Communautés européennes, *Directives pour une gestion intégrée des frontières à l'ouest des Balkans*, 2007, p. 19.

13. La coopération entre les différents services intervient également aux niveaux local, régional et central. Elle s'appuie sur la coopération et la coordination horizontales entre les différents services présents aux frontières.

Encadré n° 3 – Coopération entre les différents services

Coopération aux niveaux local, régional et central entre les ministères ou les organes d'Etat chargés de différentes tâches en relation avec la gestion des frontières.

Illustration n° 3. Coopération entre les différents services (Source: CE (2007), Directives pour une gestion intégrée des frontières à l'ouest des Balkans, p. 20)



14. Au niveau national, la coopération et la coordination entre les différents services peuvent se composer de nombreux éléments. Des dispositifs comme le Guichet unique⁴ ou des systèmes de gestion intégrée des procédures et des risques (notamment l'utilisation de systèmes conjoints de TIC) représentent des modes plus complexes de coopération entre les différents services présents aux frontières. Des formes de coopération moins intégrées existent, comme la coordination des procédures d'inspection et de contrôle, peuvent également avoir une incidence bénéfique et constituent les premières étapes vers des modes plus poussés de coopération.
15. La mise en œuvre de dispositifs entre les différents services peut se dérouler de bien des façons différentes. La coopération entre les services aux frontières s'effectue souvent sur une base volontaire ad hoc car les problèmes qui surviennent de manière subite sont traités dans le cadre de mesures conjointes telles que la planification des flux de trafic lors des pics d'activité ou l'emploi de ressources supplémentaires dans les domaines qui semblent présenter des goulets d'étranglement, etc. Les différentes autorités présentes aux frontières ont également recours aux PDA pour asseoir la coopération entre elles. Toutefois, des accords plus poussés entre les services doivent généralement reposer sur des bases juridiques suffisantes pour agir et peuvent prévoir d'apporter des modifications aux diverses lois nationales.
16. La volonté politique est la condition préalable à une coopération efficace entre les services. Sans cette volonté, les travaux d'examen nécessaires au sein des services ne pourront être décidés. L'ensemble des services aux frontières doivent pour commencer

⁴ L'OMD définit le guichet unique transfrontière pour l'ensemble du gouvernement comme suit : "un dispositif transfrontière 'intelligent', permettant aux parties impliquées dans le commerce et dans le transport de déposer des renseignements normalisés, généralement électroniques, à un point d'entrée unique, en vue de remplir toutes les obligations liées à l'importation, à l'exportation et au transit". Voir également la Recommandation n° 33 de la CEE-ONU.

examiner leurs obligations de mission ainsi que leurs besoins en matière de politiques, de procédures, de processus et de renseignements. Les services devraient comparer les obligations spécifiques qui leur incombent avec celles des autres services afin de s'assurer que leurs missions sont compatibles et ne s'opposent pas. Ils doivent également définir les domaines appelant une collaboration future et s'attacher avant tout à supprimer les procédures aux frontières qui se chevauchent, se répètent ou présentent un intérêt minime.

3.3 Coopération internationale

17. La coopération internationale entre les services est l'autre pilier de la GCF. Elle repose sur un cadre juridique solide regroupant deux pays ou plus. La coopération peut s'appuyer sur une déclaration de politique, un PDA ou un accord bilatéral/multilatéral. La coopération et la coordination effectives entre les différents services aux frontières se déroulent sur trois niveaux différents :

- Coopération locale entre les fonctionnaires des deux côtés de la frontière,
- Coopération bilatérale entre Etats voisins, et
- Coopération multinationale.

18. La forme la plus accomplie de coopération transfrontière au *niveau local* renvoie au concept de "bureau frontalier unique". Ce concept fait référence à un bureau frontalier géré par deux pays voisins. Ce type de dispositions nécessite une coopération étroite pour la gestion quotidienne des bureaux frontaliers, l'harmonisation des documents exigés, l'élaboration d'un cadre juridique favorable couvrant la reconnaissance mutuelle des contrôles et l'échange de données, l'entretien commun des infrastructures, l'utilisation conjointe de matériel coûteux de vérification non intrusive ainsi que, le cas échéant, la gestion sur une base extraterritoriale par des fonctionnaires travaillant dans les services aux frontières.⁵ Parmi les types de coopération moins développés, l'alignement des opérations quotidiennes, les accords sur les horaires d'ouverture, l'échange informel de renseignements et la reconnaissance des contrôles peuvent avoir un impact bénéfique et constituer une première étape vers une forme de coopération plus intégrée.

Encadré n° 4 – Bureau frontalier unique – L'expérience des pays nordiques⁶

La coopération à la frontière entre la Norvège, la Suède et la Finlande repose sur le concept simple de la division du travail : les autorités nationales de chaque pays à la frontière sont habilitées à fournir des services et à exercer des pouvoirs légaux non seulement au nom de l'État qu'elles représentent, mais aussi au nom des États voisins. Elle est fondée sur le principe selon lequel les vérifications et les formalités devraient être effectuées en un *lieu unique*, et donc que les autorités douanières de l'une des parties contractantes peuvent contrôler la mise en œuvre des dispositions douanières, des dispositions relatives aux importations et exportations et de toutes autres dispositions ayant trait au commerce *au nom* des

⁵ CNUCED, *Coordination/Coopération entre les services aux frontières, Fonds de la CNUCED pour les négociations sur la facilitation des échanges, Note technique No. 14, 2008, p. 3.*

⁶ Pour plus de renseignements, voir le doc. OMC, *Coopération entre les services aux frontières. Groupe de négociation sur la facilitation des échanges TN/TF/W/48, 2005, p. 1–3.*

autorités douanières de l'autre partie contractante concernée. L'infrastructure et l'emplacement des bureaux de douane à certains endroits le long des frontières entre la Norvège et la Suède et entre la Norvège et la Finlande témoignent du fait que, grâce à ces accords, il n'est pas nécessaire d'installer des bureaux de douane ni d'affecter des agents des douanes des deux côtés de la frontière.

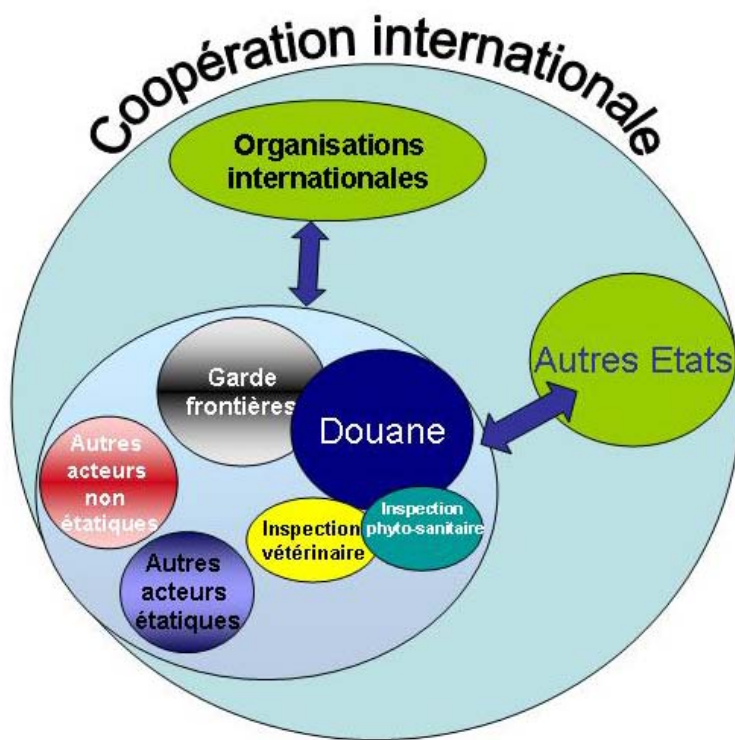
L'expérience de la Scandinavie a montré que la coopération aux frontières entre pays voisins permet d'économiser du temps, de l'argent et des ressources humaines, pour les autorités frontalières comme pour les opérateurs économiques. Afin de donner une idée des économies de ressources réalisées par la seule Norvège grâce à ces accords de coopération, un calcul a été fait en 1995 pour évaluer les conséquences d'un remplacement des accords existants avec la Finlande et la Suède après l'adhésion de ces pays à l'UE si, en même temps, le niveau de service était resté le même :

- Il aurait fallu ouvrir dix nouveaux bureaux de douane du côté norvégien de la frontière.
- Il aurait fallu recruter 100 nouveaux agents des douanes.
- Les autorités douanières auraient dû consacrer 100 millions de couronnes norvégiennes (environ 16 millions de dollars EU) à des dépenses supplémentaires liées aux nouveaux bâtiments, salaires, etc. (50 pour cent de cette somme correspondant à des investissements ponctuels et les 50 pour cent restants à des dépenses annuelles).
- Les agents économiques auraient dû consacrer 250 millions de couronnes norvégiennes (environ 39 millions de dollars EU) à des dépenses supplémentaires dues principalement à l'allongement des temps d'attente et au passage de la frontière en deux étapes (dépenses annuelles).

19. *La coopération transfrontière bilatérale* concerne les réunions aux niveaux régional et central entre pays voisins afin de débattre de questions telles que la coordination des patrouilles des deux côtés de la frontière, la mise en place de patrouilles communes, la création de bureaux de contact contribuant à la communication et à l'échange de renseignements et l'instauration éventuelle de contrôles consécutifs.

20. *La coopération multinationale* sur les questions liées à la gestion des frontières concerne l'échange de renseignements entre les pays et la mise en place d'activités de formation régulières. La tenue d'événements tels que les séminaires entre les différentes autorités transfrontières permet en outre de renforcer les liens de confiance et de faciliter la création d'un réseau de contact informel entre les pays. La coopération multilatérale peut également inclure la coopération avec les organisations internationales concernées en vue de la création, de l'adoption et de la mise en œuvre de différentes normes et meilleures pratiques internationales contribuant à une gestion coordonnée des frontières plus harmonieuse et plus efficace.

Illustration n° 4. Coopération internationale (Source : Directives de la CE pour une gestion intégrée des frontières à l'ouest des Balkans, p. 20)



Encadré n° 5 – Coopération internationale

Elle comprend trois différents aspects :

- 1) La coopération au niveau local entre les fonctionnaires des deux côtés des frontières,
- 2) La coopération entre les Etats voisins (gestion coopérative des points communs de passage des frontières, organisation de patrouilles communes etc.), et
- 3) La coopération au niveau multinational visant à permettre une approche plus efficace dans des domaines de travail communs.

3.4 Structures de gouvernance et modèles organisationnels pour la coopération

21. De nombreuses possibilités existent en matière de cadre de gouvernance pour la coopération au niveau national entre les services présents aux frontières. Il n'y a pas de modèle universel de GCF et l'on constate que, de par le monde, les modèles élaborés sont nombreux et divers. Le choix du modèle peut dépendre d'éléments tels que le but qui sous-tend la coopération entre les pays, ces derniers étant susceptibles d'adopter une approche coordonnée pour de nombreuses raisons différentes. Certains peuvent avoir l'ambition d'améliorer la sécurité, tandis que d'autres peuvent viser une amélioration de la facilitation ou du service. Quel que soit le modèle mis en œuvre, il doit permettre d'atteindre le but commun : assurer la sécurité et faciliter les échanges.

22. Les structures et les exemples d'approche coordonnée présentent une grande diversité. Dans certains pays, l'approche en matière de GCF a amené des modifications structurelles, à travers la création d'un service aux frontières ou le regroupement de l'ensemble des services présents aux frontières. D'autres pays ont en revanche conservé des services distincts aux frontières et ont intensifié la coopération et la coordination entre ces services. Les bases de la coordination et de la coopération entre les services existants aux frontières sont renforcées à travers différents accords juridiques, Protocoles d'Accord (PDA) ou autres mécanismes de consultation.

Encadré n°6 – Les différents modèles de coopération entre les services aux frontières

Plutôt que de créer un service unique aux frontières, la Nouvelle Zélande a choisi il y a près de deux ans d'adopter un modèle de coopération et de collaboration aux frontières visant à mieux répondre aux défis d'une gestion moderne des frontières. Une stratégie de collaboration aux frontières décrivant la politique de coopération et un programme de travail traduisant les priorités aux frontières ont été élaborés. Il existe trois services principaux disposant de pouvoirs de "contrôle aux frontières" – l'Administration des douanes de la Nouvelle Zélande, le ministère de l'agriculture et des forêts et le service de l'immigration du ministère du travail. En plus de ces autorités principales de contrôle aux frontières, la Nouvelle-Zélande compte trois autres services frontaliers. Aucun d'entre eux ne fait partie des autorités chargées des contrôles aux frontières mais tous présentent un intérêt spécifique dans le fonctionnement des processus frontaliers. Il s'agit en l'occurrence du ministère des transports, du ministère de l'intérieur et de l'autorité néo-zélandaise chargée de la sécurité alimentaire. Quinze autres services sont également concernés par l'utilisation du système de gestion des frontières que ce soit au titre de la réduction des risques dans le pays (drogues, par exemple), du soutien à la politique nationale (par exemple, harmonisation des données concernant la fraude aux cotisations de sécurité sociale) ou de la prestation de services tels que l'apport de renseignements au service de statistiques néo-zélandais.

La mise en place de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a permis de réunir les principaux acteurs impliqués dans la gestion de la circulation des marchandises et des personnes au Canada. L'ASFC regroupe plusieurs fonctions-clés qui étaient auparavant assumées par trois organisations différentes : le programme douanier de l'Agence des douanes et du revenu du Canada ; le programme de renseignement, d'interception et d'exécution de la loi de Citoyenneté et Immigration Canada ; et le programme d'inspection des importations aux bureaux d'entrée de l'Agence canadienne d'inspection des aliments. Dans le même temps, l'ASFC a intégré le portefeuille de la Sécurité publique et de la Protection civile, créé en 2003 pour assurer la coordination de tous les départements et services fédéraux chargés de la sécurité nationale, de la gestion des mesures d'urgence, de l'application de la loi, du système correctionnel, de la prévention du crime et des services frontaliers.

Bien qu'ils constituent un territoire douanier unique, les 27 Etats Membres de l'Union Européenne disposent tous de modèles administratifs nationaux indépendants et uniques. Cela signifie, en termes de gestion coordonnée des frontières, que certains Etats Membres ont choisi d'adopter une coordination horizontale à travers la mise en place de services nationaux aux frontières tandis que d'autres ont recours à des autorités distinctes pour coordonner leurs activités sur la base d'accords officiels et qu'une troisième catégorie s'appuie sur des accords de coordination totalement informels. Cependant, pour que tous ces dispositifs nationaux fonctionnent comme une seule et même administration, ils sont surveillés et guidés au niveau de l'UE, qui garantit l'harmonisation des approches et des interfaces employées.

23. Chaque modèle présente ses avantages et ses inconvénients et il serait très difficile de définir en l'espèce une meilleure pratique. Cela n'est d'ailleurs pas nécessaire. Le cadre de gouvernance où le modèle opérationnel ne constitue pas un facteur déterminant pour exploiter les avantages liés à la GCF. La question essentielle porte ici sur la volonté politique et l'action des dirigeants en faveur de l'adoption d'accords de coordination et de coopération dans le cadre de la stratégie gouvernementale de gestion des frontières du pays.

Section 4. Quels sont les avantages de la GCF pour les gouvernements et pour chacun des services présents aux frontières ?

24. La GCF peut comporter de nombreux avantages et bénéficier au gouvernement comme à chacun des services aux frontières. Au niveau gouvernemental, la conception et la mise en œuvre d'un système de GCF permettra d'éliminer les contradictions et les répétitions dans les différentes politiques, ce qui aura pour effet d'accroître l'efficacité des politiques délivrées. Un tel système renforcera en outre la capacité des gouvernements à traiter plus efficacement les questions stratégiques relatives aux services présents aux frontières – qui pourraient ne pas être appréhendées par ces services – et à proposer ainsi un point de vue systémique en matière de gestion des frontières. Cette approche systémique inclura également l'implication du secteur privé à la réalisation de solutions telles que les changements d'infrastructure etc. S'agissant de la prévention et de la répression, une approche globale en matière de lutte contre le crime organisé et autres menaces du même type sera en outre facilitée. Du point de vue des ressources, la GCF peut ouvrir la voie à des économies d'échelle grâce au développement de systèmes informatiques communs, aux formations et à la mise en commun des ressources.

25. La GCF implique également une compréhension des préoccupations et des approches de chacun des services en matière de gestion des risques, les renseignements disponibles étant plus nombreux de la part de tous les services. Le partage des informations et des renseignements profitera à tous les services aux frontières et leur offrira la possibilité de mener à bien une gestion des risques meilleure et plus efficace. Cette plus grande efficacité nous permettra à son tour à chacun des services d'être plus performant pour l'accomplissement de ses missions. Concernant les ressources, celles que la collaboration permettra d'économiser pourraient être affectées aux domaines-clés d'activité des services et être utilisées plus efficacement pour le ciblage de nouveaux secteurs de risque, contribuant ainsi à absorber l'impact de la croissance des échanges et des déplacements de personnes.

26. Les défis prévisibles en relation avec la GCF seront liés à la législation et aux différents niveaux de capacité des services. Les différents services peuvent présenter des cultures organisationnelles diverses, et cette diversité pourrait avoir une incidence sur la coordination et la coopération à plusieurs niveaux. La diversité des hiérarchies de responsabilité et de systèmes de mesure des performances peut entraîner une plus grande complexité. Les coûts de transition (en termes de finances, de ressources humaines etc.) liés à l'introduction d'approches communes pourraient également être assez élevés au début et il conviendra de s'interroger quant aux fonds disponibles. Ce-

pendant, les avantages d'une approche de GCF sont à long terme supérieurs à ces coûts. Les expériences tirées de dispositifs de coordination supplémentaires se sont révélées positives, conduisant à une gestion des frontières plus efficace et moins coûteuse.

Section 5. Qui devrait être concerné ?

27. Les Etats sont pleinement souverains pour déterminer le cadre de règles, règlements et politiques applicables sur leur territoire. Les systèmes de contrôle des frontières sont donc généralement le reflet des nécessités et des préoccupations nationales spécifiques. Afin de tirer pleinement partie des avantages potentiels de la GCF, l'ensemble des services gouvernementaux dont les politiques comprennent des fonctions et des interventions liées à la gestion des frontières doivent être considérés sur un pied d'égalité et impliqués dans l'élaboration des services / politiques / solutions de coopération proposés aux frontières.

28. Les services de la douane, de la police, de l'immigration, ainsi que les services d'inspection vétérinaire et phytosanitaire sont habituellement les principaux services présents aux frontières. Il existe cependant, en plus de ces services, de nombreux autres organes gouvernementaux qui jouent un rôle ou sont concernés par le processus de gestion des frontières. La liste des acteurs gouvernementaux concernés comprend les organes d'Etat compétents dans les domaines suivants :

- Agriculture
- Sécurité biologique
- Economie
- Energie
- Environnement
- Finances
- Affaires étrangères
- Santé
- Intérieur
- Investissements et infrastructures
- Justice
- Autorités portuaires
- Statistiques
- Transport

29. Outre ces acteurs gouvernementaux, les différents partenaires du secteur privé jouent un rôle important et doivent être intégrés à la coopération en tirant profit des avantages de la GCF. Les aéroports, les ports et les opérateurs de zones sous le contrôle de la douane ont, avec les services chargés de la sécurité, un rôle décisif à jouer pour garantir la sécurité, la sûreté et la fluidité de la circulation des marchandises et des personnes aux points d'entrée de leur pays. Les transitaires, les transporteurs et les autres acteurs concernés tels que les associations industrielles et commerciales doivent également être parties prenantes à la coopération. Dans le cadre d'une gestion élargie des frontières, la société civile en général et les ONG doivent aussi participer à la coopération.

Encadré n° 7 – Autres partenaires impliqués dans la GCF

En août 2004, l'Organisation des Etats américains a organisé un symposium sur la gestion des frontières. Voici quelques-unes des conclusions auxquelles sont parvenus les délégués participant à ce symposium :

- Il est nécessaire d'impliquer le secteur privé à l'élaboration et à la mise en œuvre de la gestion des frontières et de la coopération ; C'est un élément essentiel pour la sécurité et la prospérité du pays. Le gouvernement et le secteur privé sont partenaires-clés qui ont besoin l'un de l'autre, que ce soit pour l'évaluation des risques liés à la sécurité et l'élaboration des technologies appropriées ou pour l'apport de renseignements préalables sur les marchandises et sur les voyageurs, et la facilitation de leur circulation en toute sécurité ;
- La gestion et la sécurité des frontières ne sauraient être mises en œuvre sans tenir compte de la population. Il est donc crucial de s'assurer de la participation des communautés à la coopération, et d'établir avec elles des voies de communication et de consultation.

Section 6. Conclusion

30. Les nouveaux défis liés à la gestion moderne des frontières imposent d'adopter en l'espèce une nouvelle approche. Le présent Forum inter-services sur la gestion coordonnée des frontières, organisé par le Secrétaire général de l'OMD, offre aux administrations des douanes et aux autres parties concernées la possibilité d'écouter les débats, d'y participer ouvertement et d'examiner la manière dont il conviendrait de gérer les frontières internationales. Il encourage surtout le dialogue entre les différents services aux frontières et les autres parties concernées sur les différents aspects de la gestion coordonnée des frontières.

31. Comme l'indique le document stratégique de l'OMD sur la douane au XXI^e siècle, l'OMD s'est engagée sur la voie de la GCF et poursuivra son travail dans ce domaine en étroite coopération avec les autres organisations internationales et autres parties concernées en vue de faciliter les mesures prises par les gouvernements et par les autorités nationales pour aller vers une approche plus coordonnée de la gestion des frontières. Les avantages de la GCF sont évidents, mais les défis demeurent au niveau national comme au niveau international. La GCF devrait être considérée comme un processus s'inscrivant sur le long terme, où les progrès s'appuient sur les étapes précédentes. La mise en œuvre de beaucoup de ces premières étapes vers une gestion plus coordonnée des frontières ne serait pas nécessairement difficile ou coûteuse, et pourrait entraîner des gains substantiels. L'élaboration de la GCF doit reposer sur une base aussi large que possible et bénéficier des points de vue ainsi que du soutien des services présents aux frontières, des services chargés de la politique et des secteurs public et privé.

32. Dans tous les cas, le succès de la GCF dépend de la volonté et de l'action des dirigeants politiques. La GCF doit figurer dans une stratégie et une approche gouverne-

mentales plus larges en matière de gestion du secteur frontalier. Les expériences menées à ce jour montrent la nécessité, au niveau national, de placer des dirigeants décidés à la tête des projets. Si la volonté et l'action des dirigeants politiques sont suffisantes, l'approche coordonnée aura de bonnes chances de connaître le succès.

Documents de référence

Accenture, *Pour une nouvelle gestion des frontières à l'échelon mondial. Facilitation des échanges, des voyages et de la sécurité pour des performances élevées*, 2006, disponible à l'adresse suivante

http://www.accenture.com/NR/rdonlyres/190A59D7-982D-4AC4-BF09-798034316087/0/5969_ACCE_BorMgt_v3.pdf

Commission des Communautés européennes, *Directives pour une gestion intégrée des frontières à l'ouest des Balkans*, 2007, disponible à l'adresse suivante :

[http://www.icmpd.org/792.html?&tx_icmpd_pi2\[document\]=584&cHash=4a3246083c](http://www.icmpd.org/792.html?&tx_icmpd_pi2[document]=584&cHash=4a3246083c)

Groupe néo-zélandais sur la gouvernance du secteur frontalier, *Stratégie applicable au secteur frontalier pour la période 2008-2013 – Cadre pour la collaboration entre les services du secteur frontalier*, 2008, disponible à l'adresse suivante :

<http://www.customs.govt.nz/NR/rdonlyres/A7B532AD-BEEB-4D3A-8BCE-01BA0015735E/0/BorderSectorStrategy20082013.pdf>

CNUCED, *Coordination/Coopération des services aux frontières*, Note technique No. 14, Fonds de la CNUCED pour les négociations sur la facilitation des échanges, 2008, disponible à l'adresse suivante :

http://www.unctad.org/en/docs/TN14_BorderAgencyCoordination.pdf

OMC, *Coopération entre les services aux frontières. Groupe de négociation sur la facilitation des échanges*, TN/TF/W/48, 2005, disponible à l'adresse suivante :

http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_pfoverviewboxes_pfwtradedefacilitationnegotiationgroupmeetingdocuments.htm

Autres sources d'information

CEE-ONU, *Convention internationale relative à l'harmonisation des contrôles de marchandises aux frontières*, 21 octobre, 1982, ECE/TRANS/55/Rev.1

<http://www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf>

CEE-ONU, *Recommandation n° 33 et lignes directrices du CEFACT-ONU en vue de la mise en place d'un guichet unique*, Nations Unies, New York et Genève, 2005

http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf

CEE-ONU brochure – le concept de Guichet unique

http://www.unece.org/cefact/single_window/draft_160905.pdf

CNUCED, *Préserver l'éthique parmi les fonctionnaires*, Note technique n°7, Rév. 1, 2008

http://r0.unctad.org/ttl/technical-notes/TN07_IntegrityofOfficials.pdf

_____, *Gestion des risques dans les procédures douanières*, Note technique n°12, Rév.2, 2008

http://r0.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12_RiskManagement.pdf

_____, *Simplification des documents commerciaux à l'aide des normes internationales*, Note technique n° 13, 2006, disponible à l'adresse suivante
http://r0.unctad.org/ttl/technical-notes/TN13_Document%20Simplification.pdf

Commission des Communautés européennes, *Directives pour une gestion intégrée des frontières à l'ouest des Balkans*, 2007
[http://www.icmpd.org/792.html?&tx_icmpd_pi2\[document\]=584&cHash=4a3246083c](http://www.icmpd.org/792.html?&tx_icmpd_pi2[document]=584&cHash=4a3246083c)

Commission interaméricaine sur le contrôle de l'usage des drogues (CICAD), *Rapport du Symposium de l'OEA sur la gestion des frontières : Dialogue sur la coopération transfrontière et l'intégrité des frontières*, Vancouver, C.B., Canada, 2004
http://www.cicad.oas.org/Reduccion_Oferta/ENG/General_Info/FINAL%20REPORT_%20C D_%20English.pdf

Nations Unies, *Mesures destinées à faciliter les procédures du commerce international*, Recommandation n° 18, New York et Genève, 2001
http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec18/Rec18_pub_2002_ecetr271.pdf

Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce (GFP), *Gestion intégrée des frontières*, 2005
<http://www.gfptt.org/uploadedFiles/7488d415-51ca-46b0-846f-daa145f71134.pdf>

Annexe 1 – Documents utiles sur la GCF

Instruments de l'OMD touchant à la GCF

- L'Annexe Générale de la Convention de Kyoto révisée pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers traite des éléments essentiels requis aux fins de la mise en œuvre d'un système de GCF.
- La Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises établit des normes internationales en matière de classement tarifaire.
- Les Directives relatives à la gestion de la chaîne logistique intégrée (GCLI) contiennent des normes liées à la soumission de renseignements préalables concernant les marchandises.
- Les Directives relatives aux renseignements préalables concernant les voyageurs contiennent des normes pour la soumission de renseignements préalables concernant les voyageurs.
- Le Cadre de Normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial repose sur deux piliers, à savoir celui du réseau douane-douane et celui des partenariats douane-entreprises. Un troisième pilier "douane-gouvernement" est aujourd'hui en cours d'élaboration et prévoit d'instaurer la GCF parmi toutes les entités nationales qui assument des responsabilités en matière de contrôle des frontières.
- La Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières (Convention de Nairobi), et la Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en matière douanière (Convention de Johannesburg) constituent la base légale de la coopération internationale entre les administrations des douanes. L'OMD a également élaboré un Modèle d'accord bilatéral d'assistance mutuelle administrative en matière douanière, qui poursuit le même objectif.
- L'OMD s'est également montrée active pour développer à l'échelon mondial le concept de Guichet unique commercial électronique. La Version 3 du Modèle de données de l'OMD, dont la publication est prévue courant 2009, concerne le dépôt de données et vise à répondre aux exigences de contrôle des nombreux services qui assument des responsabilités aux frontières. La conception du Modèle de données permettra de n'avoir à présenter ces données qu'une seule fois et facilitera ainsi l'évaluation des risques et la mainlevée des marchandises.
- L'étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée (TRS) est un outil permettant de mesurer la durée moyenne entre l'arrivée des marchandises et leur mainlevée. Le temps nécessaire pour chaque processus et pour le traitement de chaque étape est également mesuré. L'objectif de l'étude est d'identifier les goulets d'étranglement lors de la mainlevée et d'apporter des solutions aux problèmes qui entraînent des retards dans la procédure générale de dédouanement aux frontières.