



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

GUIDE POUR LA MODERNISATION DE LA DOUANE PROGRAMMES D'OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES AGRÉÉS



Mars 2010

Ce document a été produit par Nathan Associates Inc. pour l'Agence américaine pour le développement international (USAID).

GUIDE POUR LA MODERNISATION DE LA DOUANE PROGRAMMES D'OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES AGRÉÉS

AVERTISSEMENT

Ce document est produit grâce au soutien du peuple américain par le biais de l'USAID. Son contenu est la responsabilité exclusive des auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis.

Le guide pour les programmes OEA a été conçu pour le projet de Soutien Mondial au Renforcement des Capacités commerciales (TCBoost) de l'USAID. La traduction française a été possible grâce au financement de la Banque mondiale dans le cadre de l'Étude de faisabilité d'un mécanisme ouest-africain pour opérateurs économiques.

Le projet TCBoost mis en œuvre par Nathan Associates Inc. pour le DAI / Nathan Group, qui travaille avec le « Bureau for Economic Growth, Agriculture, and Trade » (EGAT — Bureau pour la croissance économique, l'agriculture et le commerce) de l'USAID afin d'aider les missions de l'USAID à identifier leurs besoins d'assistance technique en matière de commerce et à concevoir et mettre en œuvre des projets et programmes de renforcement des capacités commerciales.

TCBoost peut répondre à tous les aspects des besoins liés au commerce d'une agence : de l'analyse à la formation dans un large éventail de sujets y compris la facilitation du commerce et la réforme douanière, la conception des politiques commerciales et les négociations, la diversification des exportations et la compétitivité, ainsi que les ajustements économiques à la libéralisation commerciale.

Aller sur www.tcboostproject.com pour de plus amples informations.

Photos

Couverture : Paul Kent, Nathan Associates | p. viii Douane sud-africaine |

Troisième de couverture : U.S. Customs and Border Protection

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	5
Introduction	7
1. Sécurité de la chaîne logistique et le Cadre des normes SAFE	9
Sécurité de la chaîne logistique	9
Cadre des normes SAFE	9
Principes de conception des programmes OEA	11
2. Étapes de conception et de mise en œuvre des programmes OEA	13
Étape 1 : Réunir l'équipe de mise en œuvre du projet	13
Étape 2 : Mettre en place un groupe de travail OEA	15
Étape 3 : Définir le projet	15
Étape 4 : Ébauche du plan de mise en œuvre du projet	17
Étape 5 : Préciser les exigences des OEA	18
Étape 6 : Préciser les avantages des OEA	23
Étape 7 : Concevoir la procédure de demande	24
Étape 8 : Embaucher des spécialistes en matière de sécurité de la chaîne logistique	27
Étape 9 : Annoncer et faire connaître l'initiative OEA	29
Étape 10 : Procéder à un essai pilote du programme OEA	33
Étape 11 : Envisager des accords de reconnaissance mutuelle	35
3. Études de cas	37
Les États-Unis : Tirer parti d'une forte tradition de partenariat avec le secteur privé	37
La Jordanie : Utiliser avec succès des principes de gestion de projet et l'aide des bailleurs de fonds	39
La Nouvelle-Zélande : Protection des marchés d'exportation	41
La Suède : Simplification des processus et amélioration du service	43
Union Européenne : Inclure des membres divers	44
L'Argentine : Ouvrir les programmes OEA aux entreprises de toutes tailles	45
4. Références de bonnes pratiques	47
Avantages des OEA	47
Formulaires de demande	47
Brochures publicitaires	48
Viabilité financière	48

TABLE DES MATIÈRES (SUITE)

Conformité appropriée / évaluation de la conformité	48
Planification et gestion du programme	48
Gestion de la documentation	49
Profils de sécurité	49
Intégrité	49

FIGURES

Figure 1-1 .Nœuds d'approvisionnement	4
Figure 2-1 .Complications découlant de pratiques informelles d'amendement	13
Figure 2-2 .Avantages qui peuvent être offerts aux opérateurs économiques agréés pour leur participation au programme <i>OEA</i>	18
Figure 2-3 .Tâches habituelles d'un spécialiste de la chaîne d'approvisionnement	23
Figure 2-4 .Ces points de vue, les reconnaissez-vous ?.	25
Figure 2-5 .Processus utilisé par les États-Unis pour élaborer des accords de reconnaissance mutuelle	30
Figure 3-1 .Chronologie du partenariat volontaire entre la douane américaine et l'industrie	32
Figure 3-2. Chronologie de l'évolution du Programme « Golden List » de la douane jordanienne	34
Figure 3-3. Chronologie de la création du Programme OEA de l'UE	39
Figure 3-4. Calendrier de mise en œuvre du SOC de l'Argentine	40

REMERCIEMENTS

Le projet TCBoost tient à remercier le personnel suivant de l'Organisation Mondiale de la douane (OMD) pour leurs conseils au regard de la conception de ce manuel :

- Mlle Eleanor Thornton, Attachée technique des États Unis, Direction du renforcement des capacités
- M. Simon Royals, Agent technique principal
- M. Henk van Zandwijk, Attaché technique des Pays-Bas, Direction du renforcement des capacités

Nous exprimons également notre reconnaissance aux personnes suivantes qui ont fourni de l'aide :

- M. Bradd M. Skinner, Directeur, Programmes de partenariat C-TPAT/Industrie, « U.S. Customs and Border Protection »
- Mlle Louritha Green, Chef par intérim, Division des opérations stratégiques, Direction des opérations internationales, « U.S. Customs and Border Protection »
- M. Carlos Ochoa, Gestionnaire du Programme Partenariat douane-entreprises contre le terrorisme (C-TPAT), « U. S. Customs and Border Protection »
- Mme Graciela Misuraca, Directrice de la gestion des risques, Service douanier de l'Argentine
- M. Dave Haigh, Gestionnaire, Coopération multilatérale et régionale, Service douanier de Nouvelle Zélande
- M. James McKone, Conseiller principal, Relations internationales, Service douanier de Nouvelle Zélande
- M. Christopher Kristensson, Conseiller au développement des affaires internationales, Service douanier de Suède.



INTRODUCTION

Les responsabilités de la douane sont en pleine évolution. Dans le monde d'après le 11 septembre, les administrations douanières sont allées au-delà de leur rôle de premiers percepteurs de recettes pour le gouvernement. Parmi leurs responsabilités, les administrations douanières sont désormais censées assurer la sûreté contre la menace du terrorisme international en renforçant la sécurité des chaînes logistiques internationales. Les accords internationaux et les documents d'informations sur la sûreté de la chaîne d'approvisionnement, tels que le Cadre de Normes visant à Sécuriser et à Faciliter le Commerce Mondial (Cadre des normes SAFE) de l'Organisation mondiale de la douane (OMD) ont établi les guides de bonnes pratiques qui mettent l'accent sur la facilitation du commerce et de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement par le biais de partenariat entre les douanes, et entre les douanes et les entreprises. Les partenariats entre les douanes et les entreprises peuvent être renforcés grâce aux programmes d'opérateurs économiques agréés (OEA), qui permettent de repérer et de récompenser les entreprises se conformant aux normes de sécurité de la chaîne logistique de l'OMD ou d'un autre organisme. Selon l'OMD, à compter de Juin 2009, les 157 pays membres avaient exprimé l'intention de mettre en œuvre le Cadre des normes SAFE. Le Japon, l'Union européenne, l'Argentine, la Chine, le Brésil, l'Inde, le Chili et plusieurs autres pays ont été inspirés par le Cadre des normes SAFE pour concevoir et mettre en œuvre des programmes, mais nombre de pays membres de l'OMD auront besoin d'aide et de formation pour mettre ce cadre en place.

Le manuel du programme d'opérateurs économiques agréés est le quatrième d'une série de manuels de modernisation des douanes commandée par l'USAID. Ce manuel, basé sur le cadre des normes SAFE, peut fournir des conseils minutieux aux douanes dans les pays en développement, ainsi que des exemples de bonnes pratiques en matière de coopération avec les opérateurs économiques afin de sécuriser la chaîne d'approvisionnement, tout en facilitant le commerce, maintenant ou améliorant les contrôles, et en protégeant les recettes. Le manuel ne cherche pas à faire des ajouts aux concepts du Cadre des normes SAFE mais plutôt à aider les administrations douanières des pays en développement dans la planification et la mise en œuvre des programmes nationaux d'OEA. Le manuel a été élaboré par le Projet de Soutien Mondial au Renforcement des Capacités commerciales (TCBoost) de l'USAID avec une contribution importante de l'OMD et de l'« U.S. Customs and Border Protection » (CBP — Douane et protection des frontières). Cette collaboration est une première du genre.

L'approche du manuel des programmes OEA est basée sur les pratiques de gestion efficace des programmes et les bonnes pratiques tirées de l'expérience des administrations douanières de part le monde. L'USAID reconnaît que l'engagement de la direction au regard de toute initiative de réforme de la douane

et l'approbation de celle-ci par les fonctionnaires aboutit le mieux lorsque la douane et ses fonctionnaires participent à la conception et à la mise en œuvre de l'initiative. L'USAID reconnaît également que les administrateurs des douanes préfèrent souvent prendre les devants dans l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles initiatives sans s'en remettre davantage aux conseillers techniques externes. Ce manuel a été conçu pour permettre aux administrations douanières dans les pays en développement d'en suivre les directives pour instaurer les mesures de réforme recommandées avec un minimum d'assistance technique supplémentaire, bien que cette approche de mise en place n'exclut pas une assistance technique à court terme. Les administrations douanières envisageant un programme OEA ou en train de mettre en œuvre un programme OEA peuvent prendre contact avec l'USAID et/ou la division des affaires internationales du CBP pour demander une assistance technique ou une formation pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un tel programme.

Ce manuel commence avec un bref historique de l'élaboration du cadre des normes SAFE, notamment en ce qui concerne l'élaboration des programmes OEA, et examine les principes et conditions préalables qui influent sur la conception et la mise en œuvre des programmes OEA (par exemple, l'importance des importations vis-à-vis des exportations, le partenariat entre les douanes et les entreprises, les questions d'intégrité). La deuxième partie présente un plan type de mise en œuvre des programmes OEA qui peut être adapté pour tenir compte des problèmes et des priorités au niveau local. La troisième partie comporte quelques études de cas décrivant les expériences des pays qui ont conçu et mis en œuvre des programmes OEA. Enfin, le manuel comprend un CD-ROM contenant des documents de référence et des exemplaires de formulaires et de documents d'administrations douanières mettant en œuvre des programmes OEA à l'échelle mondiale.

I. SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE ET LE CADRE DES NORMES SAFE

SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE

Après les attentats contre les États-Unis le 11 septembre 2001, la quasi-totalité du trafic aérien au-dessus des États-Unis a été interrompue pendant plusieurs jours, et les frontières terrestres et maritimes ont été fermées. L'impact économique de l'arrêt de ces activités a été ressenti tant à l'intérieur des États-Unis qu'à travers le monde, prouvant la vulnérabilité des chaînes d'approvisionnement internationales. Les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Jordanie, la Suède, les Pays-Bas, l'Australie, et Singapour se sont empressés d'élaborer des programmes de sécurité, précurseurs des programmes OEA.

Compte tenu de leur rôle clé dans l'acheminement de marchandises à travers les frontières internationales, les administrations douanières ont contribué à la mise au point et à la mise en œuvre de ces programmes de sécurité, mais la responsabilité de sécuriser la chaîne d'approvisionnement internationale n'incombe pas uniquement à la douane. Aucune entité ne possède ou ne gère la chaîne logistique internationale à elle seule ; la sécurisation de la chaîne nécessite la participation des fabricants, des importateurs, des exportateurs, des courtiers, des transporteurs, des groupeurs, des ports, des aéroports, des agents de terminaux, des opérateurs intégrés, des entrepôts et des distributeurs. Reconnaisant le besoin de mettre au point un ensemble uniforme de stratégies visant à protéger, tout en le facilitant, le transfert lors des échanges internationaux, en 2002 l'OMD se mit à développer des directives de douanes en matière de Gestion Intégrée des Chaînes d'Approvisionnements (Directives GICA).

La Figure 1-1 répertorie les nœuds de la chaîne d'approvisionnement où, selon la CBP, la manipulation de la chaîne d'approvisionnement peut se produire.

CADRE DES NORMES SAFE

L'adoption des directives GICA en 2004 a été suivie en 2005 par celle du cadre des normes SAFE. Le Cadre SAFE repose sur deux piliers : (1) le partenariat entre les douanes et (2) le partenariat entre les douanes et les entreprises. Le premier pilier met l'accent sur l'harmonisation des normes en matière d'informations électroniques préalables sur les chargements à l'arrivée, au départ, et en transit ; et une approche de gestion des risques cohérente pour répondre aux menaces sécuritaires. Le deuxième pilier encourage la mise en place de moyens permettant aux douanes d'identifier les

entreprises qui s'attachent régulièrement à respecter le règlement et les procédures de sécurité des douanes, en tant qu'opérateurs économiques agréés.

Le Cadre des normes SAFE définit un OEA comme une partie participant au transfert international des marchandises, à quelconque titre, certifiée par une administration douanière nationale, ou au nom de celle-ci, comme étant en conformité avec les normes OMD, ou l'équivalent, en matière de sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Les opérateurs économiques agréés comprennent des fabricants, des importateurs, des exportateurs, des courtiers, des transporteurs, des intermédiaires, des ports, des aéroports, des agents de terminaux, des opérateurs intégrés, des entrepôts et des distributeurs. Le Cadre des normes SAFE établit les six normes suivantes pour les programmes OEA:

FIGURE I-1

Nœuds d'approvisionnement

La stratégie américaine pour améliorer la sécurité de la chaîne logistique internationale (juin 2007) détermine 16 nœuds de la chaîne logistique où les marchandises peuvent être manipulées :

1. L'origine des marchandises (fournisseur ou usine)
2. L'origine du conditionnement
3. L'origine du conteneur (si les marchandises sont conteneurisées)
4. L'assemblage des marchandises et du conditionnement
5. Le groupage des marchandises ou plombage du conteneur
6. L'entreposage avant le transport
7. Le transfert des marchandises vers le port d'origine
8. Le port d'origine (aéroport, terminal maritime, entreprise de camionnage)
9. Le transport international

10. Le port d'entrée (aéroport, terminal maritime, port d'entrée frontalier)

11. Le transfert au point de déchargement

12. L'entreposage avant traitement

13. Le dégroupage

14. L'acheminement vers la destination

15. La destination

16. Les flux d'information associés aux marchandises (de bout en bout)

Chaque nœud offre une opportunité ou la nécessité d'avoir accès au moyen de transport ou aux marchandises.

- **Norme 1—Partenariat.** Les OEA se livrent à une auto-évaluation, ils jaugent leurs politiques et procédures internes par rapport aux normes de sécurité et les bonnes pratiques afin de s'assurer qu'ils fournissent des garanties adéquates contre la manipulation de leurs cargaisons et des conteneurs jusqu'à leurs dédouanements à destination.
- **Norme 2—Sécurité.** Les OEA incorporent les bonnes pratiques de sécurité définies par le programme à leurs procédures commerciales.
- **Norme 3—Approbation.** La douane, de concert avec les représentants des communautés spécialisées dans le commerce, conçoit des procédures de validation ou d'accréditation de la qualité offrant des mesures incitatives aux entreprises en raison de leur statut d'OEA.
- **Norme 4—Technologie.** Toutes les parties maintiennent la fiabilité des cargaisons et des conteneurs en utilisant la technologie moderne.
- **Norme 5—Communication.** L'administration douanière met régulièrement à jour les normes de sécurité et les bonnes pratiques en matière de sécurité de la chaîne d'approvisionnement définies dans le programme OEA.
- **Norme 6—Facilitation.** La douane travaille de concert avec les opérateurs économiques agréés afin de maximiser la sécurité et la facilitation de la chaîne d'approvisionnement.

sionnement du commerce international en partance de son territoire douanier ou lors de son passage dans celui-ci.

PRINCIPES DE CONCEPTION DES PROGRAMMES OEA

L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme OEA préconise certains principes et certaines conditions. Ceux-ci incluent notamment la conformité aux normes internationales et le respect des bonnes pratiques développées par les organisations internationales et d'autres administrations douanières, la hiérarchisation des importations ou des exportations, l'état actuel du partenariat entre douane et entreprises dans le pays, et le niveau d'intégrité manifesté par la douane.

OBTENIR L'APPUI DES PLUS HAUTS NIVEAUX DE LA DOUANE

Un programme OEA efficace requiert l'engagement ferme du directeur général ou le plus haut fonctionnaire de l'administration douanière. Le directeur général doit parrainer et plaider en faveur du programme dès sa création. La participation directe du directeur général au programme fournit un appui important à l'équipe de conception du programme, garantit que les agents de la douane comprennent l'importance du programme, et apporte de la crédibilité au programme auprès des milieux d'affaires et des transports. Le directeur général doit intervenir lui-même pour présenter le concept d'OEA à l'exécutif, à la législature, et aux différents ministères et organismes du gouvernement afin d'obtenir le soutien gouvernemental nécessaire et le financement du programme. Ce manuel part de l'hypothèse que le directeur général a obtenu le consentement ou l'approbation du gouvernement, qu'il s'est assuré du financement, et qu'il a établi le dialogue avec d'autres ministères et organismes jouant un rôle au regard des questions de commerce et des frontières.

S'ENGAGER À SATISFAIRE AUX NORMES INTERNATIONALES

Les normes du Cadre SAFE pour les programmes OEA renforcent les normes internationales qui régissent les administrations douanières (par exemple, la Convention de Kyoto révisée). Les administrations douanières prêtes à concevoir et mettre en œuvre des programmes OEA comprennent l'importance de la mise en balance du commerce international et de la sécurité, et sont prêtes à jouer leur rôle dans la facilitation du commerce et des investissements internationaux légitimes. Elles comprennent aussi la vulnérabilité de la chaîne logistique internationale et l'importance croissante de leur rôle en matière de sécurisation des transferts transfrontaliers de marchandises et de transports. Elles évaluent leur efficacité en démontrant que les nouvelles procédures et relations avec le personnel ont accru le degré de conformité avec les règlements des douanes et connexes. Elles simplifient les procédures pour réduire les retards et l'incertitude. Elles établissent des objectifs réalisables pour améliorer la conformité et mesurent leur réussite au regard de la réalisation de ces objectifs. Elles adaptent les contrôles aux risques. Elles communiquent plus ouvertement et efficacement. Elles mettent en œuvre des pratiques de gestion des ressources humaines transparentes, basées sur la performance, assurent une indemnisation adéquate, et réduisent les possibilités de corruption.

S'ENGAGER À MAINTENIR LE PROFESSIONNALISME ET L'INTÉGRITÉ

Même s'il a été bien conçu, un programme échouera si les responsables de la douane, les importateurs et les exportateurs ne peuvent garantir que leurs agents et salariés

exerceront leurs fonctions de façon éthique. Si les pratiques habituelles comprennent l'échange de pourboires, de primes, de faveurs ou de pots de vin, la douane et les communautés commerciales doivent être prêtes à effectuer un changement. Au sein de l'administration douanière, le succès tient à l'engagement personnel des cadres supérieurs à assurer un leadership et à insister sur l'amélioration des politiques, pratiques et procédures, même lorsque les méthodes d'opération habituelles sont profondément enracinées. Le succès d'un programme OEA dépend également du professionnalisme et de l'intégrité au sein de la communauté commerciale, notamment les importateurs, les exportateurs, et les courtiers. L'OMD a publié d'excellents outils d'évaluation de la fiabilité, et l'USAID a publié le manuel, « Establishing and Implementing a Customs Integrity Program » (Établir et mettre en œuvre un programme d'intégrité des douanes), portant sur cette question. Ces deux éléments se trouvent sur le CD-ROM fourni avec ce manuel.

DÉCIDER DE L'ORIENTATION VERS L'IMPORTATION OU L'EXPORTATION

Selon les priorités nationales, certains programmes OEA mettent davantage l'accent sur les importations ou les exportations. Les États ne doivent pas seulement se prémunir contre des attentats terroristes sur leur propre territoire par le biais de la chaîne d'approvisionnement des importations, mais ils doivent aussi préserver leur compétitivité sur le marché international en protégeant les marchés d'exportation et les noms de marque. L'idéal serait que le programme OEA couvre les importations et les exportations, mais les administrations douanières ne doivent pas essayer d'en faire trop, trop vite. Si un pays estime que sa principale menace est un attentat sur son territoire, il se concentrera sans doute en premier lieu sur les importations. Mais si la menace principale se trouve sur les marchés d'exportation, le pays pourrait préférer se pencher d'abord sur la sécurité des exportations. Quelque soit la décision, elle n'exclut pas un programme couvrant à la fois les importations et les exportations ultérieurement. La question clé est de savoir par où commencer.

RENFORCER LE PARTENARIAT ENTRE DOUANES ET ENTREPRISES

Dans les administrations douanières modernes, les systèmes de contrôle traditionnels ont fait place aux systèmes de sélectivité basés sur les risques. Ces systèmes ont rendu plus facile le respect des exigences douanières. Ils punissent ceux qui ne se plient pas aux règles et récompensent ceux qui le font. En concevant un programme OEA, une administration douanière doit se familiariser avec sa communauté commerciale et comprendre ses pratiques et ses préoccupations commerciales. Les relations conflictuelles sont remplacées par le respect mutuel et la coopération. En adoptant une philosophie moins critique, les administrations douanières peuvent en même temps sécuriser la chaîne d'approvisionnement internationale et faciliter le transfert des chargements internationaux légitimes. La section 2, étape 4 de ce manuel fournit de plus amples informations sur le renforcement ou l'amélioration des relations entre la douane et la communauté commerciale.

2. ÉTAPES DE CONCEPTION ET DE MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES OEA

Chaque administration douanière incorpore ses propres expériences et idées à la conception et à la mise en œuvre des programmes OEA. Certaines administrations douanières ont un service de gestion des projets ou de modernisation et de réforme, mais d'autres n'ont peut-être pas les moyens ou la formation pour appliquer les techniques de gestion de projet. Ce guide de mise en œuvre de programmes OEA :

- propose un plan d'action incorporant des techniques de gestion de projet aux administrations douanières n'ayant pas de compétences internes en gestion de projet ;
- présente une stratégie qui permettra aux administrations douanières et aux clients commerciaux d'œuvrer en partenariat afin d'incorporer le Cadre des normes SAFE à un programme national d'OEA ; et
- décrit les meilleures pratiques et les approches adoptées par les douanes qui ont déjà mis en œuvre des programmes OEA.

La conception et la mise en œuvre d'un programme OEA sont des processus complexes et de longue haleine. La meilleure façon de préparer un programme OEA efficace est de faire en sorte que les partenaires des secteurs public et privé collaborent pour la conception du programme. Cette collaboration entraîne la création de deux groupes :

- Une équipe de mise en œuvre du projet, composée d'agents de douanes
- Un groupe de travail composé de représentants du secteur (importateurs, exportateurs, transporteurs, courtiers, opérateurs d'entrepôt, fabricants) et d'autres organismes publics ayant des responsabilités liées aux importations et aux exportations.

La création de ces deux groupes est abordée dans les étapes 1 et 2.

ÉTAPE 1 : RÉUNIR L'ÉQUIPE DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET

La première étape dans l'élaboration d'un programme OEA est la mise en place d'une équipe de mise en œuvre du projet. L'équipe de mise en œuvre du projet est composée de cadres et d'agents de la douane chargés de mettre au point avec le

secteur privé la conception du programme OEA et la gestion de la mise en œuvre du projet.

Bien que le directeur général de la douane serve de maître d'œuvre du projet, peu de directeurs occupant un poste si important pourront consacrer le temps et l'attention requis pour gérer la conception et la mise en œuvre du processus. Le directeur général doit donc nommer un subalterne de confiance comme directeur du projet à plein temps.

Le directeur du projet doit avoir une forte motivation et de grandes compétences en matière de gestion de projets, et avoir prouvé qu'il pouvait réunir de manière productive des personnes ayant divers points de vue. Le directeur du projet supervise l'équipe de mise en œuvre du projet et travaille en étroite collaboration avec le groupe de travail OEA (voir étape 2). Il (ou elle) devra pouvoir agir au nom du directeur général et prendre des décisions et des engagements (dans la limite des paramètres définis) pour le projet. Le directeur du projet tient le directeur général au courant des progrès et des difficultés rencontrés pendant le processus de conception et de mise en œuvre. Bien que le directeur général ait délégué d'importants pouvoirs au directeur du projet, le directeur général doit rester visible et joignable.

Le directeur du projet nomme le reste de l'équipe de mise en œuvre du projet, incluant des spécialistes en gestion des risques, en gestion des ressources humaines, en élaboration de politique et mise au point de procédure, en contrôles après dédouanement, en technologies de l'information, en conseils juridiques et stratégiques et en information publique. Les agents de terrain devraient également participer. Des champions locaux bien informés sur le programme seront un atout ultérieurement. Les personnes désignées doivent faire preuve de motivation pour suivre une modernisation progressive de la douane et être en mesure de travailler avec d'autres. Il est recommandé que le directeur du projet et les membres de l'équipe de mise en œuvre aient une bonne maîtrise de l'anglais, l'une des principales langues de l'OMD. La capacité à se documenter sur les références de l'OMD, ou à mener d'autres bonnes pratiques sans avoir à faire appel à un traducteur sera précieuse.

L'équipe de mise en œuvre du projet peut compter des membres à plein temps ainsi qu'à temps partiel. Dans les deux cas, les membres de l'équipe doivent être libres de contribuer de façon significative au projet. Les superviseurs des membres de l'équipe doivent reconnaître que le projet OEA est une grande priorité, comprendre qu'ils sont censés le soutenir, et veiller à ce que leurs subordonnés aient le temps nécessaire pour s'acquitter de leurs rôles et fonctions dans l'exécution du projet. Le directeur général facilite ceci en veillant à ce que les superviseurs soient conscients de l'importance du programme OEA par le biais de correspondances et de réunions du personnel, ainsi qu'en leur communiquant que le processus de conception et de mise en œuvre doit bénéficier de leur appui total.

Lors de la mise en place d'une équipe de mise en œuvre du projet, il est important de prendre en considération la disposition des membres qui la constitueront à rester au long terme. Les agents de douanes qui participent à ce processus comprendront le fonctionnement des entreprises et verront d'eux-mêmes les succès et les défis qui surviennent lors de la conception et de la mise en œuvre du programme. La perte de leur expérience au cours de l'évolution du programme serait très préjudiciable au programme. Ces agents compétents devraient être retenus pour diriger le programme OEA.

ÉTAPE 2 : METTRE EN PLACE UN GROUPE DE TRAVAIL OEA

La deuxième étape dans l'élaboration d'un programme OEA consiste à inclure le secteur privé et d'autres organismes publics dans la planification et la mise en œuvre grâce à la création d'un groupe de travail OEA. Le directeur général de la douane doit prendre l'initiative d'identifier et d'inviter les représentants du secteur privé et d'autres organismes publics à travailler avec l'équipe de mise en œuvre du projet. L'équipe de mise en œuvre du projet, les homologues du secteur privé et les représentants des autres administrations compétentes forment le groupe de travail OEA.

Le groupe de travail jettera les bases pour le programme OEA et s'assurera que le secteur privé et les autres organismes publics sont représentés. Dans certains pays, un comité consultatif de la douane composé de représentants des administrations frontalières et du secteur privé — tels que les associations d'importateurs et d'exportateurs, les associations de courtiers et d'agents en douanes, les associations de transitaires, les associations de sociétés de transport et les sociétés de gestion d'aéroports et de ports maritimes — existent déjà. Si un tel comité existe, l'administration douanière devrait l'utiliser pour développer un environnement propice au partenariat pour le programme OEA en demandant au comité consultatif de désigner des représentants pour participer au groupe de travail OEA.

Parce que d'autres organismes publics exercent des contrôles supplémentaires sur les importations et les exportations, un programme OEA ne peut réussir sans leur contribution et leur collaboration, notamment dans la simplification et l'harmonisation des procédures. Inviter la participation d'autres administrations pour la conception et la mise en œuvre du programme OEA permet d'éviter des conflits interadministrations gênants. Si la douane veut développer de bonnes relations avec la communauté commerciale, elle doit veiller à ce que d'autres administrations liées au commerce partagent sa motivation.

Une fois le groupe de travail constitué, il devrait être présenté lors d'une réunion. Bien que la qualité et le succès du programme OEA dépendent de la participation du secteur privé, le programme appartient essentiellement à la douane. Aussi le directeur du projet de la douane devrait être son président, et un homologue du secteur devrait être son adjoint. Le directeur général et le directeur du projet fournissent un compte-rendu détaillé sur le concept de l'OEA. Le groupe de travail choisit l'adjoint du président et les employés du groupe.

ÉTAPE 3 : DÉFINIR LE PROJET

Les premières étapes pour le groupe de travail OEA consistent à rédiger une charte et à définir l'étendue des travaux du projet.

LA CHARTE DU PROJET

La charte du projet :

- définit le projet et fournit une orientation générale,
- explique l'importance du projet pour l'administration douanière et ses parties prenantes,

Voir le « *Project Management Handbook* » de l'« U.S. Department of Agriculture », sur le CD.

- désigne le directeur du projet et établit son pouvoir de décision,
- désigne les membres de l'équipe de mise en œuvre du projet et établit leurs rôles,
- souligne l'appui du projet et du directeur du projet par les cadres supérieurs,
- souligne l'importance du secteur privé dans la conception du programme OEA,
- définit le rôle du groupe de travail en tant que voie de communication entre la douane et ses partenaires du secteur privé, et les règles régissant le fonctionnement du groupe de travail,
- précise que le groupe de travail OEA est un élément permanent du programme OEA, et
- est mise à la disposition de toutes personnes associées au projet.

Le directeur du projet soumet le projet de charte au directeur général et intègre les modifications apportées par le directeur général au texte définitif. La publication d'une charte de projet signée par le directeur général de la douane sert de notification officielle de l'initiative et du soutien sans réserve attendu pour le concept et ceux qui sont chargés de sa mise en œuvre.

DESCRIPTION DES TRAVAUX

Lorsque le directeur général de la douane approuve et fait circuler la charte au sein de l'administration douanière, l'équipe de mise en œuvre du projet établit une description préliminaire des travaux. La description des travaux comprend les objectifs du projet et sa raison d'être; le responsable du projet et les principales parties prenantes ; la portée du projet ou ses limites (c.-à-d. le travail qui sera et celui qui ne sera pas fait); les dates prévues et la durée de mise en œuvre, les hypothèses, les contraintes et les risques; la structure initiale du projet ; la structure de répartition initiale du travail ; les résultats attendus du projet ; les échéanciers et les dates charnières ; et les estimations de coûts et les ressources nécessaires. La description des travaux élargit la charte du projet en établissant les paramètres généraux du projet ; le groupe de travail OEA élaborera à l'étape 4 un plan de mise en œuvre du projet plus détaillé que la description des travaux. Dans la rédaction de la description des travaux, l'équipe de mise en œuvre du projet doit tenir compte des questions d'organisation et de ressources telles que :

- Quel service assumera la responsabilité de gestion du programme OEA lorsque l'équipe de mise en œuvre du projet aura terminé ses travaux ? Y a-t-il un service adapté et capable de prendre cette responsabilité ou devrait-on en créer un nouveau ? La structure organisationnelle devra-t-elle être révisée?
- La douane dispose-t-elle des ressources nécessaires pour soutenir un programme OEA ? Combien de personnel faudra-t-il prévoir pour gérer le programme ? D'où viendra-t-il ?
- Aura-t-on besoin de nouveaux bureaux ? Quels ordinateurs, véhicules et autres équipements seront nécessaires ?
- Si la douane ne dispose pas des ressources nécessaires, à qui s'adresse-t-elle pour en demander ?

Une variable clé permettant de calculer les besoins en ressources est le nombre d'OEA que le programme peut raisonnablement s'attendre à appuyer. Ce manuel propose qu'un nouveau programme OEA commence par les importateurs et les exportateurs car ils choisissent les autres maillons de la chaîne d'approvisionnement. Lorsque les

premiers participants auront acquis de l'expérience et de la confiance, le programme pourra alors inclure les courtiers, les transporteurs et les ports.

Le directeur général publie la description des travaux. La charte est mise à la disposition de tous les directeurs de douane, de préférence par le biais de l'intranet et du site web de la douane. Le directeur général de la douane approuve également les recommandations en matière d'organisation et de ressources pour que la douane puisse commencer à mettre en œuvre la décision prise.

ÉTAPE 4 : ÉBAUCHE DU PLAN DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET

Ensuite, le groupe de travail OEA fait l'ébauche d'un plan de mise en œuvre du projet. Le groupe de travail doit travailler en équipe, prenant en compte les points de vue de chacun et doit être prêt à faire des compromis. Le plan de mise en œuvre du projet devrait inclure chaque tâche à accomplir, la ou les personne(s) chargée(s) de chaque tâche, et la date de réalisation prévue de chaque tâche. Les étapes 5 à 11 précisent ces tâches.

Lorsque le groupe de travail OEA a rédigé une première ébauche du plan de mise en œuvre du projet, il le présente au directeur général de la douane pour évaluation. Le directeur général devrait faire circuler l'avant-projet au sein de la douane et solliciter des commentaires. Le groupe de travail examine les commentaires et révisé l'avant-projet le cas échéant. Le groupe de travail doit s'attendre à revoir et à soumettre plusieurs fois le plan au directeur général et autres cadres supérieurs avant de recevoir l'approbation pour procéder. Lorsque l'ébauche finale du plan de mise en œuvre du projet est approuvée, l'équipe de mise en œuvre du projet publie le plan, en faisant ainsi un document public. Comme avec la charte du projet, le plan de mise en œuvre du projet approuvé devrait être mis à la disposition de tous les directeurs de douane et être publié sur l'intranet le site web de la douane.

Le groupe de travail OEA peut alors commencer à mettre en œuvre le plan de mise en œuvre du projet :

- Préciser les exigences des OEA (étape 5)
- Préciser les avantages des OEA (étape 6)
- Mettre au point le processus de demande (étape 7)
- Embaucher des spécialistes en matière de sécurité de la chaîne d'approvisionnement (étape 8)
- Annoncer et faire connaître l'initiative OEA (Étape 9)
- Procéder à un essai pilote de l'initiative OEA (étape 10)
- Envisager des accords de reconnaissance mutuelle (étape 11)

Le groupe de travail OEA devrait commencer à rendre compte de son progrès au regard de la mise en œuvre du plan au directeur général. Les rapports sont faits par écrit, mensuellement en général, fournissant des détails sur le travail réalisé, les tâches accomplies, les imprévus et les retards rencontrés, les révisions apportées au plan, et sur d'autres informations pertinentes. Le directeur général de la douane devrait rencontrer le groupe de travail au moins une fois à chaque présentation de rapport pour passer en revue les progrès.

ÉTAPE 5 : PRÉCISER LES EXIGENCES DES OEA

La première tâche dans l'élaboration d'un programme national d'OEA est de préciser les exigences requises pour devenir un OEA. Celles-ci peuvent être écrites sous forme de projet de réglementation (ou sous-législation), mais elles sont plus pratiques lorsqu'elles sont publiées de manière moins formelle permettant des amendements à l'initiative du directeur général de la douane (agissant sur la recommandation du groupe de travail) plutôt que de passer par un amendement législatif. La participation aux programmes OEA étant volontaire, cette approche informelle est souvent adéquate. Le groupe de travail OEA devrait élaborer les exigences nationales en conformité avec les normes établies par le chapitre 5 du Cadre des normes SAFE, en ce qui concerne la conformité réglementaire, la gestion des archives des entreprises, la viabilité financière, la sécurité, la gestion des crises, la communication et la formation. Chacune de ces normes est brièvement exposée ci-dessous.

CONFORMITÉ RÉGLEMENTAIRE

Pour participer à un programme OEA, un partenaire potentiel doit mettre en évidence des actes de conformité sur une certaine durée. Un facteur essentiel et souvent difficile dont doit tenir compte le groupe de travail OEA est de savoir si la douane dispose de données suffisantes fiables pour établir les niveaux de conformité antérieurs.

L'équipe de mise en œuvre du projet œuvre avec le service de gestion des risques de la douane pour analyser les déclarations des 12 mois précédents et identifier les importateurs, exportateurs, transporteurs et les courtiers avec le plus de déclarations, la plus haute valeur douanière, et la plus grande contribution aux recettes. Parce que cette information est confidentielle, la participation à cette analyse doit se limiter aux agents de douane qui sont tenus de ne pas révéler cette information aux autres. L'équipe examine aussi les modifications de déclarations et les cas d'amendes afin de déterminer si un niveau de conformité antérieur peut être établi de manière précise pour ces entreprises.

L'équipe examine le traitement des déclarations dans les centres de dédouanement et tous les cas de sanctions délivrés pour sous-évaluation au cours des 12 mois précédents afin de déterminer si les procédures ont créé par inadvertance un manque de preuves de modifications, si elles ont identifié à tort des désaccords légitimes sur l'évaluation douanière comme des infractions, ou si elles ont soutenu la sous-évaluation comme un stratagème de négociation.

Pour autant, il peut ne pas être possible d'évaluer avec précision la conformité antérieure en raison d'un manque de données fiables. Même si la douane ne peut établir avec précision la conformité antérieure, il faudra définir des traces satisfaisantes des activités. Le groupe de travail OEA peut choisir de définir celles-ci différemment pour la conformité antérieure et future. Ceci reconnaît que les procédures douanières de suivi de la conformité n'étaient peut-être pas suffisantes avant la mise en œuvre du programme OEA et ne pénalise pas injustement les commerçants pour cette déficience. La figure 2-1 décrit un cas dans lequel la question de conformité des commerçants est occultée par les pratiques locales d'évaluation.

Si les pratiques douanières actuelles ou antérieures ont contribué à une conformité moins que satisfaisante, il sera difficile de fixer la norme de conformité initiale. Si la norme est trop exigeante, elle peut être contre-productive. Si la douane ne peut

La Partie 2, Section I (1.2.2) du Règlement sur le statut d'opérateur économique de l'Union européenne et l'article « *What Every Member of the Trade Community Should Know About: Reasonable Care (A Checklist for Compliance)* » et « *Importer Self Assessment Handbook* » du CBP, sur le CD accompagnant ce manuel, indiquent les bonnes pratiques d'évaluation de la conformité.

pas analyser avec précision les niveaux de conformité à la lumière de ses archives, que peut-elle faire ? En l'absence de documentation d'une série de manquements délibérés, la douane doit compter sur la volonté et la capacité du candidat à se conformer aux exigences OEA à l'avenir.

FIGURE 2-1

Complications découlant de pratiques informelles d'amendement

Lorsque les agents de la douane n'enregistrent pas (acceptent officiellement) une déclaration jusqu'à ce que l'importateur ou le courtier accepte de modifier la valeur déclarée, le surcroît en valeur déclarée n'est pas enregistré parce que la déclaration ne peut être modifiée après son enregistrement. En traitant les litiges de valorisation de façon informelle lorsqu'une déclaration est présentée, la douane risque involontairement de créer une atmosphère de négociation, d'encourager les importateurs à sous-évaluer leurs déclarations et à considérer leur valorisation comme une première offre, sachant qu'ils ne seront pas pénalisés pour les sous-évaluations et en espérant que la valeur finale sera plus faible que s'ils avaient déclaré la valeur réelle de transaction dès le début.

En outre, l'augmentation de la valeur initialement déclarée à la douane à l'instant où la déclaration est présentée mais avant qu'elle ne soit officiellement enregistrée ne signifie pas nécessairement que l'importateur ou le courtier a commis une infraction, a déposé un faux document, ou qu'il a tenté de frauder le gouvernement. La valeur transactionnelle est problématique. Le prix que les différents importateurs payent aux fournisseurs pour des produits identiques ou similaires varie en fonction de nombre de facteurs. Les douaniers ne disposent généralement pas d'informations adéquates au moment où la déclaration est présentée pour contester à juste titre la valeur transactionnelle déclarée et établir une autre valeur.

De toute façon, la douane doit rectifier toute procédure contribuant à un manquement en matière de conformité et commencer à documenter et à suivre soigneusement les modifications aux déclarations si elle ne l'a pas encore entrepris. La douane doit enregistrer toutes les infractions, de tout type, ainsi que les conclusions positives et négatives émanant des contrôles, de manière fiable pour être imputables aux entreprises concernées. Si elle ne l'a pas encore fait, la douane doit perfectionner le contrôle après dédouanement, les programmes de gestion des risques, les solutions IT et les programmes au regard de l'intégrité.

Dans la mesure où la douane n'a pas encore entrepris de favoriser la libre observation du règlement et à en évaluer la conformité, un programme OEA est l'occasion idéale d'établir des mesures de conformité et la mise en œuvre de procédures plus transparentes, exigeant notamment que les courtiers et les importateurs déposent des déclarations électroniques lorsqu'ils les soumettent plutôt que de permettre à un agent de douane de déposer la déclaration après avoir discuté de l'évaluation. Si une déclaration est révisée afin de refléter une plus grande valeur douanière, la révision doit être enregistrée par le biais d'un processus formel de modification pour créer les données nécessaires à l'évaluation du niveau de conformité d'une société.

Ceci nécessitera sans doute un changement de philosophie institutionnelle sur la façon d'obtenir la conformité — en passant du renforcement négatif (sanctions et saisies) au renforcement positif. Un changement de culture de ce genre n'est pas facile. Le groupe de travail OEA devra utiliser des techniques de gestion du changement éprouvées pour promouvoir une observation libre du règlement et obtenir le consentement de toutes les parties prenantes, y compris les agents de douane sur le terrain. La difficulté de cette transformation ne doit pas être sous-estimée. Nombreux seront ceux qui y résisteront et se méfieront de la nouvelle approche.

Voir « *What Every Member of the Trade Community Should Know About Records and Recordkeeping Requirements* » dans le Bulletin du CBP et le « *Authorised Economic Operator Guide* », Section 1.2.3.3 (Système de contrôle interne) de l'UE sur le CD accompagnant ce manuel.

GESTION DES DOCUMENTS COMMERCIAUX

La législation nationale définit généralement les besoins d'archivage, y compris quels documents doivent être conservés et pour combien de temps. Redéfinir les normes nationales ou établir de nouvelles normes nationales pour un programme OEA n'est généralement pas nécessaire. En règle générale, un opérateur économique agréé devrait être en mesure de démontrer qu'il comprend les exigences prévues par la loi en matière de tenue des archives, y compris la nature des documents à gérer et la durée pendant laquelle les conserver, et qu'il :

- suit des procédures pour expliquer les exigences de gestion des archives aux employés qui préparent, maintiennent, et produisent des documents ;
- dispose d'un dispositif de sécurité pour protéger les documents contre la perte ou l'accès non-autorisé ;
- suit des procédures pour préparer et maintenir les archives requises et pour produire les documents requis par la douane, y compris les documents relatifs aux importations et exportations, les procurations, et les permis ;
- s'acquitte de la responsabilité d'assurer la conformité au regard de la gestion des archives et de se tenir au courant des exigences du maintien d'archives de la douane ; et
- suit des procédures pour signaler à la douane les écarts ou les infractions en matière d'exigences d'archivage ainsi que des procédures pour prendre des mesures correctives en cas de notification par la douane d'infraction ou de problème à cet égard (U.S. Customs Service, 1998).

Le candidat OEA est tenu de démontrer qu'il dispose d'un système d'archivage qui satisfait aux normes établies par le groupe de travail OEA. Pour ce faire, il lui incombe d'établir l'existence de son système de gestion d'archives avec documents à l'appui dans sa demande d'OEA. Ceci fait évidemment l'objet de validation par la douane.

VIABILITÉ FINANCIÈRE

Le Cadre des normes SAFE exige que la situation financière d'un opérateur économique agréé soit suffisante pour satisfaire à ses obligations en tenant compte des caractéristiques de son activité. Autrement dit, les petites entreprises familiales avec un ou deux employés ne devraient pas être tenues de répondre aux mêmes normes de viabilité financière qu'une grande entreprise avec un volume élevé d'opérations douanières. La flexibilité et le bon sens devraient être utilisés pour déterminer que les ressources financières du candidat sont suffisantes. La douane pourra vraisemblablement étayer les relations de travail qu'elle entretient avec un requérant d'OEA, afin de prouver la responsabilité financière du requérant au regard de ses obligations douanières. Les antécédents du candidat en ce qui concerne le maintien de garanties bancaires ou d'autres garanties financières exigées par la douane et sa capacité à obtenir la garantie bancaire exigée par le programme OEA peuvent en outre démontrer sa viabilité financière. La douane et le candidat doivent établir, selon les attentes de la douane que le requérant répond aux normes de viabilité financière raisonnable acceptées par le groupe de travail OEA. La douane examine la performance antérieure du candidat au regard du respect de ses obligations financières, et le demandeur attestera lors du processus de demande qu'il répond à toutes les normes de solvabilité ou autres normes financières supplémentaires, quelles qu'elles soient.

Voir « *Authorised Economic Operator Guide* », Part 2 Section I (1.2.4) de l'UE sur le CD accompagnant ce manuel.

SÉCURITÉ

Les Sections 5.2.G à 5.2.K du Cadre des normes SAFE exigent que les opérateurs économiques agréés incorporent les bonnes pratiques de sécurité prédéterminées à leurs bonnes pratiques commerciales. Le groupe de travail établit des normes de sécurité nationale sur la base du Cadre des normes SAFE et établit le format selon lequel les candidats OEA doivent prouver qu'ils répondent à ces normes. Les membres du groupe de travail doivent comprendre que les normes du Cadre des normes SAFE ont été écrites avec une certaine flexibilité à l'esprit. Plutôt que de préciser le type de barrières, le nombre de caméras, les moyens de sécurisation des bâtiments et autres, le Cadre des normes SAFE utilise des termes tels que « toutes les précautions raisonnables », « si nécessaire », « le cas échéant », « un éclairage adéquat » et « barrières appropriées »

L'objectif des normes de sécurité est la mise en œuvre de protocoles justifiés spécifiques aux douanes pour l'amélioration de la sécurité. Dans ce contexte, « justifié » préconise une approche prend en considération le fait que ce qui est raisonnable pour une entreprise peut ne pas l'être pour une autre. Les OEA qui ont de grandes installations ou une flotte importante de véhicules, ainsi qu'un nombre élevé de salariés exigent des systèmes de sécurité plus importants que les opérateurs économiques agréés qui n'ont qu'un seul bureau et une poignée d'employés. Une administration douanière qui mène un programme OEA doit en tenir compte lorsqu'elle passe en revue des demandes et des profils de sécurité. Le critère évalue les mesures de sécurité en place pour voir s'ils sont raisonnables pour la taille et les activités de l'entreprise et s'ils atteignent les objectifs visés par la norme.

La Norme de sécurité des partenaires commerciaux (5.2.K) est essentielle pour le concept de sécurité de la chaîne d'approvisionnement et elle vise à assurer que les opérateurs économiques agréés exigent de manière contractuelle que leurs partenaires commerciaux adoptent des procédures de sécurité. Le premier objectif du Cadre des normes SAFE est de sécuriser entièrement la chaîne logistique et non quelques portions de celle-ci uniquement. Ainsi pour qu'un fabricant exportateur soit désigné comme opérateur économique agréé, le fabricant devrait s'assurer que ses partenaires commerciaux répondent également aux normes de sécurité appropriées. Ces partenaires incluent les entreprises de transport terrestre chargées de transporter les produits d'exportation du fabricant vers le point d'embarquement, l'agent qui rédige la déclaration d'exportation, la société de transport aérien ou maritime, et autres prestataires de services. La norme 5.2.K exige que lors de la conclusion d'un contrat négocié avec un partenaire commercial, l'OEA doit :

- encourager l'autre partie contractante, le cas échéant, à évaluer et à améliorer la sécurité de sa chaîne d'approvisionnement ;
- inclure, dans la mesure du possible pour son modèle commercial, lesdits termes dans les clauses contractuelles ;
- conserver les documents qui étayeront ses efforts cherchant à s'assurer que ses partenaires commerciaux répondent à ces exigences ;
- mettre cette information à la disposition de la douane sur demande ; et
- examiner les informations commerciales pertinentes relatives à l'autre partie contractante avant d'entrer dans des relations contractuelles.

Voir le « *Guide for Completing Security Profile* » de la douane de Singapour et le « *Supply Chain Security Best Practices Catalog* » du CBP sur le CD accompagnant ce manuel.

GESTION DES CRISES ET RÉCUPÉRATION À LA SUITE D'INCIDENTS

Pour minimiser l'impact d'une catastrophe ou d'un attentat, la section 5.2.L du Cadre des normes SAFE exige que l'OEA et la douane développent et coordonnent des plans d'urgence pour des situations d'urgences en matière de sécurité et pour la récupération à la suite de catastrophe ou d'incident terroriste. Ces plans doivent concilier la sécurité et la facilitation du commerce.

Bien que les États-Unis, le Mexique, le Canada, et d'autres pays aient mis au point des plans d'urgence, cet aspect des normes de sécurité OEA est encore en développement et ne doit pas être incorporé au programme OEA jusqu'à l'élaboration de directives par l'OMD.

COMMUNICATIONS ET FORMATION

Les articles 5.2.d et 5.2.e du Cadre des normes SAFE établissent les conditions de coopération, de communication et de formation sur les questions d'intérêt commun pour la douane et les opérateurs économiques agréés. La création et le maintien d'un groupe de travail OEA satisfait aux exigences stipulant que la douane organise des consultations régulières avec toutes les parties intervenant dans la chaîne logistique internationale au niveaux national et local, et que les opérateurs économiques agréés — par le biais d'une association industrielle — échangent des informations ouvertement et régulièrement avec la douane.

L'exigence énonçant que la douane et les opérateurs économiques agréés désignent clairement et rendent facilement accessibles des points de contact est régulièrement observée au cours de la procédure de demande décrite à l'étape 8.

Ces normes exigent que la douane et les opérateurs économiques agréés mettent en place des procédures et des mécanismes pour discerner et signaler des incidents, des infractions douanières, des cargaisons suspectes ou manquantes, et tout autre risque associé à l'acheminement des marchandises dans la chaîne logistique internationale. Les normes requièrent que la douane choisisse des points de contact (noms et numéros de téléphone) au sein de la douane pour mettre les OEA au courant des procédures de déclaration, et donner aux OEA un moyen de fournir du feedback. De même, elles exigent que les OEA signalent à la douane tout document de transport inhabituel ou suspect, ainsi que d'autres anomalies, et qu'ils informent en temps utile la douane et les autres autorités compétentes lorsque des employés découvrent une cargaison illicite, suspecte ou dont on a perdu la trace. Ces exigences peuvent être satisfaites par le groupe de travail OEA en collaborant à une directive de la douane décrivant les critères, les procédures, et les moyens de déclaration.

Les normes portent également sur la formation du personnel de la douane et des OEA sur les politiques de sécurité et les mesures requises en cas de manquement en matières sécuritaires.

Les compétences en matière de formation relevant de la douane comprennent :

- la formation de son personnel de sécurité ;
- l'appui des opérateurs économiques agréés dans l'élaboration de directives, de normes de sécurité, de bonnes pratiques, de formation, de régimes et matériels d'autorisation visant à sensibiliser aux problèmes de sécurité et contribuer à minimiser les risques de sécurité ;

- fournir des manuels pédagogiques et des conseils d'experts aux opérateurs économiques agréés, les familiariser avec les pratiques douanières, et fournir la formation sur le maintien de l'intégrité du fret.

Les compétences en matière de formation relevant des opérateurs économiques agréés comprennent :

- travailler avec la douane pour éduquer le personnel de l'OEA et ses partenaires commerciaux sur les risques associés à l'acheminement des marchandises dans la chaîne d'approvisionnement du commerce international ;
- préparer ses employés à reconnaître les menaces internes potentielles à la sécurité et empêcher l'accès non autorisé afin de sécuriser les locaux, les marchandises, les véhicules, les systèmes automatisés, les scellés et les archives ;
- familiariser la douane avec l'information interne pertinente, les systèmes de sécurité et les processus, et appuyer la douane au regard de la formation sur les méthodes de fouille des locaux, les moyens de transport et les activités commerciales des OEA ;
- sensibiliser les employés aux procédures de signalement d'incidents suspects ; et
- maintenir des données adéquates sur les méthodes d'enseignement, les conseils fournis, et la formation.

Le groupe de travail OEA fait appel à l'aide des services de gestion des risques et de formation de la douane pour la conception des manuels de formation. Lorsque les normes et les formulaires sont rédigés, le groupe de travail OEA les présente au directeur général de la douane pour examen et approbation.

Lorsque le directeur général de la douane approuve les normes et les formulaires, le groupe de travail OEA met au point le formulaire de demande OEA et le modèle de profil d'entreprise. Il prépare également les instructions pour le remplissage des formulaires.

ÉTAPE 6 : PRÉCISER LES AVANTAGES DES OEA

Étant donné que la participation aux programmes OEA est facultative et comporte des coûts financiers pour les participants, afin d'encourager la participation et compenser les coûts, les administrations douanières doivent offrir des avantages mesurables et tangibles aux opérateurs économiques agréés, en décidant, en coopération avec la communauté commerciale, quels seront les avantages du programme. Les OEA potentiels doivent comprendre en quoi la participation au programme OEA leur sera bénéfique : en termes de processus simplifiés et en les transformant en partenaires commerciaux plus attrayants lorsque la sécurité de la chaîne logistique mondiale devient de plus en plus importante. Si les avantages ne valent pas les coûts, ou si les participants potentiels montrent un certain cynisme à l'égard des perspectives d'amélioration, les chances de succès en pâtiront. Les avantages escomptés comprennent la réduction des coûts des stocks, la réduction du coût de transport des marchandises en transit ; la réduction des pertes occasionnées par les marchandises égarées, volées ou endommagées ; un taux de rejet inférieur au port de destination ; et des frais de dotation de personnel plus faibles.

La section 5.3 du Cadre des normes SAFE énumère les quatre groupes d'avantages que les programmes OEA peuvent fournir aux opérateurs économiques agréés. Ils sont indiqués dans la Figure 2-2.

Le groupe de travail OEA devrait passer en revue, examiner, et débattre de la liste des avantages potentiels et convenir de ceux qu'il juge utiles et pratiques dans le contexte local. Il convient également de déterminer si ces avantages sont admissibles au titre de la législation en vigueur ou si des modifications législatives sont nécessaires. Le groupe de travail devrait également déterminer si les avantages, quelle que soit leur importance, sont réalisables. Il est important de ne pas trop promettre.

Les séminaires, les points de contact, et les bulletins d'informations sont de petits avantages supplémentaires. Certains avantages potentiels, tels que des voies de circulation dédiées, dépendront du financement et de l'infrastructure.

Une fois que le groupe de travail OEA a élaboré la liste des avantages spécifiques à être incorporés au programme OEA, le service juridique de la douane décide si les avantages proposés sont permis sous le code national de la douane. Si un avantage

FIGURE 2-2

Avantages qui peuvent être offerts aux opérateurs économiques agréés pour leur participation au

programme OEA

Des mesures visant à accélérer le dégagement des marchandises, à réduire le temps de transit et les coûts de stockage

- Un ensemble de données moindres pour la mainlevée des marchandises
- Le traitement et la libération accélérés des envois
- Moins de contrôles de sécurité pour les marchandises
- Lorsqu'un contrôle est nécessaire, l'utilisation de techniques d'inspection non-intrusives en premier lieu
- La réduction de certaines taxes ou redevances
- Ouverture des postes de douane 24 heures sur 24 lorsqu'il s'avère nécessaire
- L'accès à des informations précieuses pour les opérateurs économiques agréés
- Les noms et les coordonnées des autres opérateurs économiques agréés, avec le consentement de ceux-ci

- Une liste des pays ayant adopté le cadre des normes SAFE
- Une liste de normes de sécurité et des bonnes pratiques reconnues
- Des mesures spéciales pendant les périodes d'interruption du commerce ou de niveau de menace élevé.
- Un traitement prioritaire pendant des périodes de menace élevées
- Un traitement prioritaire après un incident nécessitant la fermeture puis la réouverture des ports ou des frontières
- Priorité à l'exportation vers les pays touchés après un incident
- Considération prioritaire pour l'admission à un nouveau programme de traitement des marchandises
- Un traitement axé sur le client plutôt que sur le dédouanement de chaque transaction du compte
- Des programmes après entrée ou après dédouanement simplifiés.

proposé n'est pas conforme à la réglementation, le service juridique explique, par écrit, pourquoi cet avantage ne peut être fourni au titre de la réglementation en vigueur. Le directeur général de la douane doit alors décider, après avoir entendu le groupe de travail OEA et le service juridique, dans quelle mesure la douane doit mettre en œuvre un nouveau texte d'autorisation, et charger le service juridique de rédiger les changements appropriés et nécessaires. Le groupe de travail OEA finalise alors la liste des avantages. Le directeur général de la douane et /ou le service juridique poursuit l'adoption accélérée de toute modification législative nécessaire, et le groupe de travail OEA prépare les directives de mise en œuvre concernant chaque avantage approuvé.

ÉTAPE 7 : CONCEVOIR LA PROCÉDURE DE DEMANDE

Les candidats doivent remplir une demande et un profil de sécurité pour adhérer au programme OEA. Le groupe de travail OEA doit alors concevoir le processus

de demande, énonçant des procédures normalisées et transparentes pour l'examen et l'approbation de la demande. Avant de concevoir le processus d'examen et d'approbation, le groupe de travail doit d'abord établir des instructions détaillées pour le remplissage du formulaire de demande et le profil de sécurité, un modèle de protocole d'entente entre le demandeur et la douane ; et peut-être un certificat d'OEA. Ensuite le groupe de travail peut commencer la rédaction des procédures normalisées pour l'examen, la vérification et l'approbation des demandes. Le groupe doit également rédiger des procédures pour le retrait ou la suspension d'un OEA du programme, ainsi que celles en cas de contestation de la part d'un candidat auquel on refuserait l'adhésion au statut d'OEA. Le processus devrait également permettre des vérifications et des contrôles internes. La section 5.5 du Cadre des normes SAFE offre un aperçu du processus de demande.

La section suivante décrit un processus général de demande.

Voir des exemplaires de l'UE et de Singapour sur le CD accompagnant ce manuel.

DEMANDE

Le candidat remplit une demande d'adhésion au programme OEA, incluant un questionnaire et un profil de sécurité, qui seront signés par un employé de l'entreprise. En remplissant le questionnaire et le profil de sécurité, le candidat

- montre qu'il utilise les pratiques comptables normales, prépare des états financiers corrects, et maintient les documents complets des contrats, des bons de commande, des documents d'expédition, des droits d'importation et des règlements d'impôts ;
- montre qu'il possède un système de contrôle interne qui crée un enregistrement d'audit allant des documents comptables et de paiements aux documents de déclaration de douane, et qui fournit une documentation complète garantissant que les valeurs correctes sont déclarées à la douane ;
- montre qu'il satisfait aux exigences sécuritaires et procédurales publiées par la douane ;
- accepte de permettre aux agents de douane d'examiner tous les documents de l'entreprise relatifs aux importations, exportations, et autres opérations douanières, et d'inspecter périodiquement les locaux de l'entreprise sur demande ;
- montre un niveau élevé de conformité aux exigences de la douane et s'engage à maintenir une attitude positive et à coopérer avec la douane pour veiller à ce que les procédures et les pratiques de l'entreprise produisent un niveau élevé de conformité ;
- s'engage à continuer à satisfaire à tous les exigences du programme, reconnaissant qu'un manquement à celles-ci peut entraîner sa suspension ou son exclusion du programme ;
- accepte de fournir une déclaration annuelle à la douane spécifiant le nom, le titre, les adresses courriel et postale de l'employé chargé du programme OEA, et affirmant que l'entreprise continue à répondre aux exigences du programme OEA.

EXAMEN DE LA DEMANDE

La douane examine la demande afin de déterminer la capacité du candidat à assumer les responsabilités requises. La douane prend en considération :

- les antécédents de conformité commerciale de l'entreprise, y compris les données d'évaluation de la conformité, les sanctions ou autres d'application de règlement

antérieures, et la position de l'entreprise au regard de la fiscalité et d'autres organismes publics ;

- les données concernant l'exposition de l'entreprise aux risques tels que
 - le volume d'activité d'importation ou d'exportation ;
 - les importations en provenance de fabricants ou de fournisseurs suspects ;
 - les importations en provenance de pays connus comme points de transbordement ;
 - les volumes importants d'importations sous des dispositions spéciales de droits de douane ou de programmes commerciaux ;
 - les volumes importants d'importations sous des classifications tarifaires complexes ; et
 - la vérification des mesures de sécurité.

RÉUNION APRÈS L'EXAMEN DE LA DEMANDE

Suite à l'examen de la demande, une réunion a lieu pour en discuter. Le chef de l'équipe d'examen (employé de la douane) :

- fournit un avis par écrit au candidat 10 jours au moins avant la tenue de la réunion, lui signalant la tenue de ladite réunion, et en joignant une demande de documents justificatifs si nécessaire ;
- prend contact avec le correspondant principal du candidat pour répondre aux questions préliminaires et explique la procédure de la réunion sur l'examen de la demande ; et
- fait des commentaires liminaires sur le programme OEA et félicite l'intérêt que le candidat porte au programme.

L'entreprise :

- fournit une vue d'ensemble de sa structure organisationnelle et l'autorité hiérarchique, et décrit sa division d'importation/exportation et d'autres divisions compétentes. Elle fait état de la formation du personnel, des relations de l'entreprise avec les courtiers, de sa capacité à faire circuler l'information ayant trait à la douane et à établir la communication au sein de l'entreprise ;
- fait visiter ses installations afin que l'équipe d'examen puisse observer les contrôles et les procédures en opération ; et
- met une salle privée à la disposition des membres de l'équipe d'examen pour qu'ils puissent se réunir.

L'équipe d'examen :

- discute de l'information présentée par l'entreprise, rencontre les représentants de l'entreprise, et pose des questions sur la demande de l'entreprise.
- passe en revue les processus et les procédures de contrôle internes de l'entreprise, choisit trois ou quatre numéros de déclarations, et demande à l'entreprise de mettre en évidence et d'expliquer la documentation présentée pour le processus entier de déclaration au regard de ces déclarations.
- présente ses conclusions et les remet au candidat. Si l'équipe constate des lacunes importantes, elle recommande un plan d'action pour y remédier et fixe une date limite à laquelle la société doit compléter le plan.

APPROBATION OU REJET D'UNE DEMANDE

Pour garantir que le programme OEA est géré de manière équitable et impartiale, l'autorité d'approbation est distincte du processus d'examen. Les agents qui effectuent l'examen formulent leurs recommandations et les soumettent par écrit au directeur général ou à un cadre supérieur de la douane mandatée pour cette approbation.

Lorsque la douane décide que le candidat a satisfait aux exigences d'adhésion au programme OEA, la douane signe le protocole d'entente pour l'accord de partenariat et signifie au demandeur que sa demande a été approuvée.

Si le candidat ne satisfait pas aux exigences pour l'adhésion en termes de valeur ou de volume, ou s'il a commis une infraction grave ou des infractions répétées à la réglementation douanière, la demande est rejetée.

Si la douane décide que la demande ne devrait pas être approuvée, elle fournit un avis précisant les motifs du rejet et signifie au candidat son droit d'introduire un recours. Si les lacunes citées comme raisons du rejet sont corrigées avant la date limite (fixée par le groupe de travail OEA), le requérant peut exiger par écrit le rétablissement de la demande.

L'approbation d'une demande peut être annulée si la demande a été approuvée sur la base de données inexactes ou incomplètes, et si le requérant était au courant ou aurait en toute vraisemblance dû savoir que les informations étaient inexactes ou incomplètes, et si l'avis favorable n'aurait pas été pris sur la base des renseignements exacts ou complets. Le point de contact de l'entreprise est informé du retrait de l'autorisation, et l'annulation prend effet dès la date de la décision.

Le processus de demande OEA pourra varier d'un pays à l'autre ; le groupe de travail OEA devrait régler le processus décrit ici pour garantir que le processus répond aux objectifs locaux.

ÉTAPE 8 : EMBAUCHER DES SPÉCIALISTES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE

Les programmes OEA sont fondés sur des principes de gestion des risques appuyés par l'OMD et les pratiques utilisées par les administrations douanières de part le monde ; par conséquent, le choix logique pour la gestion d'un programme OEA est le service de gestion des risques de la douane. Chargé d'utiliser des compétences analytiques pour discerner et cibler les cargaisons à haut risque, ce service doit orienter l'utilisation de ses compétences afin d'identifier des entreprises conformes et à faible risque remplissant les conditions requises pour bénéficier de procédures simplifiées et accélérées.

Le service de gestion des risques doit développer son propre savoir-faire en matière de sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Pendant que les agents de douanes examinent les demandes et valident le profil de sécurité pour l'adhésion au programme OEA — visitant les installations, rencontrant des chefs d'entreprise, et examinant les processus de contrôle et de sécurité — ils prennent connaissance des pratiques commerciales. Bien que la plupart des administrations douanières mettent déjà en place et valident des normes de sécurité physique fondamentales pour les entrepôts de douane, les zones de libre-échange, les boutiques franches, et les transporteurs autorisés ; peu d'entre elles ont eu la possibilité d'acquérir le savoir-

faire en matière de procédures d'exploitation, de contrôles internes, de sécurité des employés, et de sécurité des données que la mise en œuvre d'un programme OEA requiert.

Pour relever les défis de la gestion d'un programme OEA, une administration douanière peut-être amenée à augmenter ou à redéployer son effectif afin de créer un nouveau groupe d'experts de la chaîne d'approvisionnement. Ces spécialistes développent des compétences et des connaissances axées sur la chaîne logistique, ainsi que les moyens de la sécuriser. Dans l'idéal, les spécialistes de la chaîne d'approvisionnement sont dotés d'un diplôme universitaire et ont au moins deux années d'expérience au sein d'activités liées aux douanes. Leur parcours peut inclure l'application des lois, le commerce, les transports ou la logistique de distribution. Par ailleurs, ils devraient avoir des aptitudes organisationnelles, d'informatique et de relations interpersonnelles, ainsi que des compétences en matière de communication orale et écrite, et la capacité à effectuer des travaux minutieux. Une formation ou des connaissances pratiques en matière de principes, concepts et méthodes de sécurité couramment appliqués sont particulièrement recommandées, de même que les aptitudes linguistiques, parce que les experts en sécurité de la chaîne d'approvisionnement doivent vérifier les correspondances, les bons de commande et d'autres documents susceptibles d'être écrits en langues étrangères. L'expérience et les connaissances que les membres de l'équipe de mise en œuvre du projet acquièrent au regard de la conception et de la mise en œuvre du programme OEA sont d'une valeur inestimable pour la gestion continue du programme, et l'administration douanière doit prendre soin de fidéliser ces agents afin que la mémoire institutionnelle du programme ne soit pas perdue.

Le service des ressources humaines de la douane devrait créer un poste de spécialiste en sécurité de la chaîne d'approvisionnement, préparer les descriptions d'emplois et de qualifications requises du titulaire, et embaucher conformément aux pratiques locales. Chaque administration douanière dispose de formats et de systèmes propres pour présenter les tâches des postes spécialisés. La Figure 2-3 énumère les fonctions qu'un spécialiste de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement effectue habituellement. Le service de formation et de perfectionnement de la douane doit veiller à ce que la formation des nouveaux spécialistes soit organisée rapidement.

La taille du pays de la mise en œuvre, le nombre de postes de douane, et la répartition géographique des opérateurs économiques agréés devraient être pris en considération pour déterminer si tous les spécialistes en matière de sécurité de la chaîne d'approvisionnement doivent être basés au siège ou affectés dans les bureaux régionaux. Si l'on décide de disperser quelques experts en sécurité de la chaîne d'approvisionnement dans certaines régions, ceux-ci doivent toujours être sous la supervision fonctionnelle de la division gérant le programme OEA.

Outre un bureau et son ameublement, chaque spécialiste en sécurité de la chaîne d'approvisionnement a besoin d'un ordinateur ayant accès aux bases de données de gestion des risques et doté du système automatisé de traitement des déclarations douanières. Des ordinateurs portables et appareils photo numériques doivent être disponibles pour enregistrer les résultats des visites de validation. Puisque travailler avec les opérateurs économiques agréés exige que les spécialistes en sécurité de la chaîne d'approvisionnement se rendent régulièrement dans les locaux des entreprises, il est également nécessaire de mettre des moyens de transport à leur disposition. Des classeurs sûrs (c.-à-d. que l'on peut verrouiller) sont nécessaires parce que

FIGURE 2-3

Tâches habituelles d'un spécialiste de la chaîne d'approvisionnement

Aux États-Unis, le programme OEA du CBP est appelé « *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* » (C-TPAT). Un nouveau type de spécialiste — spécialiste en sécurité de la chaîne d'approvisionnement — est essentiel pour la mise en œuvre du programme. Ce spécialiste effectue une inspection physique et valide les opérations nationales et les partenaires commerciaux à l'étrangère des participants. En 2007, les spécialistes en sécurité C-TPAT ont validé 3.011 chaînes d'approvisionnement, effectuant des visites d'usines et d'installations logistiques dans 79 pays (CBP, 2008a).

Les spécialistes de la chaîne d'approvisionnement exercent les fonctions suivantes :

- Servent de spécialistes du cadre des normes SAFE, de la Convention de Kyoto révisée, du code international de sécurisation des navires et des installations portuaires, et de la normalisation internationale liée à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement (ISO /PAS 28000 et connexes)
- Fournissent des conseils aux opérateurs économiques agréés potentiels sur la façon de préparer un profil de sécurité et de remplir leur demande
- Filtrent les demandes et profils de sécurité pour leur contenu et remplissage complet
- Attribuent des notes préalables aux demandes (conforme/satisfaisante, partiellement conformes/de plus amples renseignements nécessaires, insuffisante)
- Demandent un complément d'information pour combler les lacunes et répondre aux questions concernant la demande et les profils d'information
- Dirigent ou participent à des réunions d'examen des demandes et aux visites de validation dans les locaux des candidats pour rencontrer les dirigeants de l'entreprise et inspecter les installations, pour vérifier que les procédures et données contenues dans la demande et le profil sont exactes, et que les procédures décrites et les garanties sont en place
- Corrigent les lacunes observées pendant les réunions à la suite d'examen de demandes, y compris rencontrer les candidats rejetés pour fournir des conseils sur la façon de corriger cette situation
- Recueillent les conclusions et fournissent une recommandation écrite d'approbation ou de désapprobation à l'autorité de décision, et rédigent une lettre au candidat
- Servent de conseiller principal sur les questions de sécurité et de premier point de contact de la douane pour les OEA désignés, et d'agent principal de liaison pour résoudre rapidement les problèmes qui ne sont pas liés à la sécurité
- Maintiennent des archives précises des mesures prises concernant les demandes et les participants afin de préserver des traces de vérification
- Établissent des rapports d'évaluation, en accordant une attention particulière aux tendances inhabituelles qui pourraient devenir des problèmes de sécurité
- Proposent la réponse appropriée aux incidents de non-respect du programme par les participants OEA, incluant une collaboration avec les OEA pour identifier les procédures ou les contrôles internes inefficaces et fournir des recommandations pour leur amélioration
- Servent de formateur et de conférencier pour la douane et les partenaires du secteur privé sur les questions de sécurité de la chaîne d'approvisionnement

les demandes du statut OEA, les profils de sécurité, et les fichiers s'y rapportant contiennent des informations confidentielles qui doivent être sauvegardées. Des capacités en matière de communication, y compris les téléphones portables et l'accès à Internet, sont également indispensables. La division administrative de la douane doit prendre les mesures nécessaires pour garantir que ces ressources logistiques soient fournies.

ÉTAPE 9 : ANNONCER ET FAIRE CONNAÎTRE L'INITIATIVE OEA

Après avoir finalisé les normes, les avantages et les procédures de demande OEA, le recrutement et la formation des spécialistes en sécurité de la chaîne d'approvisionnement, la douane devrait lancer une campagne de sensibilisation annonçant son nouveau rôle en tant que garant de la chaîne logistique internationale, ainsi que son engagement à faciliter l'acheminement des expéditions légitimes. L'importance de cette campagne ne peut être sous-estimée. Pour qu'un programme OEA volontaire réussisse, la douane doit avoir le soutien et la participation des parties prenantes internes et externes au gouvernement ; elle doit donc lancer le programme OEA au sein de la douane et parmi d'autres intervenants du gouvernement, ainsi

qu'après de la communauté commerciale d'affaires et d'autres parties concernées. Pour cette raison, le directeur général de la douane doit assumer la responsabilité principale pour la sensibilisation. Le directeur général pourrait représenter le programme auprès du public et des autres ministres, mais il, ou elle, n'a peut-être pas les compétences spécialisées pour concevoir la stratégie de communication pour le programme. Ceci devrait probablement être effectué par le service de communication en collaboration avec le groupe de travail OEA.

SENSIBILISATION AU SEIN DE LA DOUANE ET D'AUTRES AGENCES GOUVERNEMENTALES

Le succès du programme dépend de la compréhension du programme par le personnel de la douane et sa volonté de l'appuyer. Le ralliement du personnel est indispensable. Le directeur général et le directeur du projet informent les chefs de postes extérieurs du concept OEA, du rôle de la douane au regard de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, et de la conformité volontaire. Le groupe de travail OEA prend les dispositions nécessaires pour que le directeur général et d'autres directeurs prennent la parole lors de forums publics et organise des rencontres entre le directeur général et les agents de douane dans les principaux bureaux. Au moins un membre du groupe de travail devrait accompagner le directeur général dans chaque site pour aider à répondre à des questions techniques et pour enregistrer la présentation, noter les questions ou les problèmes nécessitant une étude et une réponse plus approfondies, et pour s'assurer que les mesures de suivi sont effectuées sans délai.

D'autres agences gouvernementales ayant des exigences en matière d'importation ou d'exportation doivent aussi comprendre l'effet qu'un programme OEA aura sur leurs opérations. Des procédures simplifiées n'intéressent pas uniquement la douane ; les préoccupations et les processus d'autres agences doivent être incluses dans le programme et les problèmes doivent être résolus à la satisfaction de tous. Ceci peut être difficile : d'autres agences ou ministères peuvent penser que la douane essaie d'être aux commandes et que cela pourrait entraîner une réduction de leurs budgets, de leur personnel, ou de leurs responsabilités. Dans ce cas, le directeur général de la douane devra sans doute obtenir le soutien du ministre supervisant la douane pour faire participer activement les services du gouvernement susceptibles de poser des problèmes au niveau ministériel.

SENSIBILISATION DE LA COMMUNAUTÉ COMMERÇANTE ET DU GRAND PUBLIC

Le programme de sensibilisation doit également expliquer le programme OEA aux opérateurs du secteur, au grand public, et à la presse, mettant l'accent sur la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, la conformité volontaire, les partenariats au sein du secteur, et les procédures accélérées. L'agent de communication publique ou le coordonnateur de la communication aident à planifier et à préparer des points de discussion et cherchent à attirer l'attention des médias sur le programme OEA. Ils publient également des brochures d'information, des bulletins d'information, et autres. Les responsables de terrain informent le personnel, les commerçants et les organisations intéressées de leur communauté et font état chaque présentation à l'équipe de mise en œuvre du projet.

Les responsables de la douane doivent convaincre les opérateurs économiques agréés potentiels que : (1) les avantages de la participation volontaire seront supérieurs au coût engagé pour satisfaire aux exigences du programme et (2) que l'administration douanière s'engage à une approche de partenariat. Les organisations internationales et les bailleurs de fonds doivent être tenus au courant de l'avancement du projet dès les premières phases de planification. Ils comprennent l'importance d'un programme d'opérateur économique agréé et peuvent être disposés à fournir un soutien financier ou technique. Il serait sage de maintenir le dialogue avec l'OMD pendant la mise au point du projet.

Comme indiqué à l'étape 6, les entreprises doivent comprendre comment la participation au programme OEA leur sera bénéfique par la simplification des processus et en les transformant en partenaires commerciaux plus attrayants dans un environnement mondial où la sécurité de la chaîne d'approvisionnement est de plus en plus important. Ils doivent être convaincus que les avantages de la participation valent largement les coûts.

Les administrations douanières qui ont utilisé avec succès l'approche de partenariat ou de comités consultatifs lors d'initiatives antérieures visant à développer une relation de travail auront une longueur d'avance au regard du lancement du programme OEA. Les administrations ayant moins d'expérience de collaboration avec les comités consultatifs reconnaîtront peut-être les comportements et opinions citées dans la figure 2-4.

FIGURE 2-4

Ces points de vue, les reconnaissez-vous ?

PERSPECTIVE DE LA DOUANE	PERSPECTIVE DES ENTREPRISES
« Nous nous sommes modernisés. Notre nouveau code de la douane comprend maintenant l'accord du GATT sur la valeur douanière »	« Les douaniers ne tiennent pas compte de nos valeurs déclarées, s'appuyant plutôt sur des études de marché ou ce qu'un agent croit que les produits valent. »
« Nous ne pouvons faire confiance aux commerçants. Ils sous-estiment très souvent leurs biens. Leurs fournisseurs étrangers sont bien connus pour fausses factures. La valeur transactionnelle ne fonctionne pas ici »	« Nous ne pouvons faire confiance à la douane. Peu importe les valeurs que nous déclarons, la douane les augmente de manière arbitraire. Il n'y a ni uniformité ni prévisibilité »
« Nous nous sommes modernisés. Nous acceptons les déclarations électroniques »	« La douane n'accepte officiellement la déclaration que lorsque nous livrons le formulaire en papier dans leur bureau. Puis ils nous font changer la version électronique pour augmenter les valeurs déclarées avant de l'accepter »
« Nous donnons des options raisonnables aux commerçants : réviser la valeur dès maintenant et obtenir le dédouanement des marchandises, ou insister sur la valeur et avoir recours. Nous retiendrons les marchandises jusqu'à ce que vous obteniez une décision de notre siège social »	« Le siège accepte toujours la recommandation de l'agent douanier. Entre temps, nous payons les coûts de stockage et n'avons pas accès à nos marchandises. C'est moins cher de payer les droits plus élevés »
« Nous ne pénalisons pas le commerçant s'ils acceptent notre « réévaluation à la hausse ». Nous modifions simplement la déclaration dans notre système automatisé avant de l'enregistrer. C'est plus facile comme ça »	« Les douaniers n'utilisent pas la fonction pour amendement dans le système automatisé, de sorte qu'il n'y a aucune trace des agents qui augmentent la valeur ou de combien ils l'ont augmentée. Ceci permet à chaque agent de faire ce qu'il veut »
« Les commerçants ne changeront jamais. Ils sous-évalueront toujours leurs marchandises »	« Le processus d'évaluation est une négociation. Pourquoi ne pas commencer au montant le plus bas ? »
« Les commerçants se plaignent sans cesse »	« La douane ne nous écoute jamais »

Des comportements et opinions conflictuels sont susceptibles de soulever les objections suivantes pour l'exécution du programme OEA :

- Le cynisme des commerçants, basé sur des promesses qui ne sont que partiellement tenues (évaluation du GATT)
- La méfiance mutuelle
- L'incapacité à communiquer efficacement ou à développer des relations de travail porteuses
- L'incapacité éventuelle à quantifier les niveaux de conformité.

Que les commerçants se plaignent ouvertement ou murmurent leurs critiques, l'administration douanière doit faire face aux problèmes et montrer qu'elle est prête à discuter de leur frustration et désir d'amélioration mutuels. Même dans le pire des cas, il y a de bonnes nouvelles : un programme OEA ne nécessite pas seulement le changement, il fournit également l'impulsion et les moyens de faire changer les choses.

Pour les administrations douanières dont les partenaires potentiels doutent de la possibilité d'un partenariat avec la douane, ou de la volonté de la douane à tenir ses promesses de bénéfices sérieux aux adhérents du programme, un programme OEA peut faciliter la transition de la méfiance au respect mutuel. Si cette transition n'a pas encore été réalisée, les deux parties doivent être prêtes à œuvrer pour atteindre des solutions mutuellement acceptables à ce qu'elles considéraient peut-être comme des différences insurmontables.

Comment la communauté commerçante peut-elle gagner la confiance de la douane ?
En :

- montrant un suivi de conformité continue,
- établissant de bonnes communications et en signalant des activités suspectes,
- faisant preuve d'une volonté de collaborer,
- veillant à ce que tous employés se comportent de manière éthique,
- faisant preuve de respect et en n'imaginant pas le pire immédiatement.

Comment une administration douanière peut-elle gagner la confiance de la communauté commerciale? En :

- étant transparente et cohérente,
- veillant à ce que le milieu commerçant ait accès aux preneurs de décision,
- réduisant les charges administratives,
- faisant preuve d'une volonté de collaborer;
- veillant à ce que tous les employés se comportent de manière éthique ;
- faisant preuve de respect et en n'imaginant pas le pire immédiatement.

Ceci fait appel à une sensibilisation, une formation, et à un souci de la conformité. Les habitudes ne changeront pas du jour au lendemain dans tous les domaines, mais si la douane obtient la coopération et l'engagement des plus grandes entreprises et prouve que le respect de la conformité a des avantages, le message prendra de l'élan et le programme OEA prendra de l'essor et aura davantage d'impact.

RELATIONS AVEC D'AUTRES ADMINISTRATIONS DOUANIÈRES

Au fur et à mesure que le concept OEA se propage à l'échelle mondiale, la reconnaissance mutuelle entre les pays sera de plus en plus importante. Les

Voir les exemplaires de brochures publicitaires de la Nouvelle-Zélande, la Suède, de Singapour, des États-Unis, et du Royaume Uni sur le CD accompagnant ce manuel.

partenaires commerciaux principaux ou les membres des unions douanières seront probablement les premiers candidats pour les accords de reconnaissance mutuelle, et ils doivent être mis au courant de l'initiative OEA. Voir l'étape 11 pour plus de détails.

ÉTAPE 10 : PROCÉDER À UN ESSAI PILOTE DU PROGRAMME OEA

À l'étape 5, l'équipe de mise en œuvre du projet et le service de gestion des risques ont analysé 12 mois de déclarations douanières et ont identifié les importateurs, exportateurs, transporteurs et courtiers ayant le plus de déclarations, la plus haute valeur en douane, et la contribution la plus importante aux recettes. Le but initial de cette analyse était de déterminer s'il était possible d'établir un niveau de conformité antérieure pour les entreprises les plus actives. Ces entreprises actives constituent les candidats les plus probables pour essayer le programme OEA.

L'essai pilote devrait inclure un échantillon représentatif d'entreprises de secteurs d'activité les plus compétents en matière de conformité douanières, ayant le plus grand volume d'opérations, et dotés de processus internes efficaces. L'OMD recommande d'effectuer un essai pilote avec un maximum de 10 entreprises. Ceci garantit que les exigences, la documentation, les procédures, et le fonctionnement journalier vont s'intégrer harmonieusement les unes aux autres et permet de discerner et de résoudre rapidement les problèmes imprévus. Il faut aussi que ces entreprises soient situées dans la même ville que le siège de la direction de douanes, ou à proximité de celui-ci. Ainsi, au cours de l'essai pilote, la douane pourra se concentrer sur la mise en œuvre de procédures simplifiées en fournissant des avantages bureau de dédouanement unique.

Lorsque les candidats ont été identifiés, les représentants du groupe de travail OEA informent les dirigeants de l'entreprise des exigences et des avantages du programme OEA et les invitent à participer à l'essai pilote.

Un spécialiste de haut rang en sécurité de la chaîne d'approvisionnement est chargé de la supervision quotidienne des processus de douanes et du personnel associés au programme OEA, y compris

- l'élaboration d'un plan de travail annuel pour faire face aux vulnérabilités en matière de sécurité ;
- la liaison, en tant qu'agent principal, avec l'OMD et les homologues d'autres administrations douanières ;
- l'attribution de la charge de travail ;
- l'examen des produits de travail ;
- la prise de contact périodique avec les opérateurs économiques agréés pour veiller à ce qu'une relation de travail efficace soit maintenue par le spécialiste en sécurité de la chaîne d'approvisionnement qui leur est désigné ;
- la garantie de l'intégrité des relations officielles entre les agents de sécurité de la chaîne d'approvisionnement et les entreprises et points de contacts qui leur sont affectés
- la garantie de l'intégrité des fichiers et des dossiers de bureau, et

- la révision des recours et les recommandations de mesures appropriées au directeur général de la douane.

Un spécialiste de sécurité de la chaîne d'approvisionnement subalterne devrait être nommé comme agent de liaison auprès de chaque entreprise participant à l'essai pilote. Si l'entreprise le demande, il peut aider l'entreprise à mettre au point ses procédures et son profil de sécurité.

Le groupe de travail OEA œuvre avec le service de formation et de perfectionnement de la douane pour mettre en place et fournir une formation sur le programme OEA aux entreprises participant à l'essai pilote. Les groupes de travail OEA et les spécialistes en sécurité de la chaîne d'approvisionnement mettent en place et fournissent la formation aux chefs et au personnel des entreprises participantes. Les spécialistes en sécurité de la chaîne d'approvisionnement nouant des relations avec les points de contacts des entreprises dans l'exercice de leurs fonctions, il faudra veiller à ce que ces relations soient menées avec intégrité professionnelle et personnelle, et ne deviennent pas trop familières.

Le groupe de travail OEA et l'équipe de mise en œuvre du projet déterminent la durée de l'essai (de trois à six mois est souhaitable) et commencent la mise en œuvre. Le groupe de travail OEA surveille la performance des entreprises et de l'administration douanière. Il est possible d'adapter les procédures ou la politique pendant l'essai. À la fin de l'essai, un rapport détaillé est fourni au directeur général de la douane et aux participants. Si elles s'avèrent nécessaires, des modifications seront alors apportées aux principes directeurs du programme.

Une fois l'essai terminé, le programme OEA peut être élargi progressivement. Le groupe de travail OEA établit le rythme de l'expansion. Il lancera une annonce publique pour exposer les grandes lignes du processus et invitera les entreprises intéressées à assister aux séances d'information dans les locaux de la douane. Le directeur général de la douane annonce la mise en œuvre complète du programme OEA. Il peut être bénéfique pour la douane d'étendre le programme de façon progressive pour inclure d'autres catégories d'entreprises en fonction du volume de leurs transactions douanières. Chaque entité est différente, il est donc avantageux de faire un essai avec quelques importateurs / exportateurs en premier lieu, puis de l'étendre à d'autres importateurs / exportateurs. Ensuite, si les ressources le permettent, il sera possible de mener un essai avec les courtiers et ainsi de suite. L'expansion progressera ainsi façon jusqu'à ce que tous les types d'entreprises prévus pour admission au statut d'OEA aient été mis à l'essai.

Lorsque le programme OEA a été entièrement réalisé et que la gestion permanente du programme a été transférée à une division de la douane, l'équipe de mise en œuvre du projet cesse de participer au programme OEA, mais elle continue à le coordonner et à servir de véhicule pour les suggestions provenant du secteur. Idéalement, la douane affecte au moins deux représentants au groupe de travail OEA : un adjoint au directeur général et le chef du service de gestion des risques (ou autre service responsable du programme). Le groupe de travail OEA coopère avec le service de la douane chargé de la gestion du programme, ainsi que le service de formation et de développement pour actualiser le programme de formation. La formation est ensuite fournie de manière périodique aux requérants.

ÉTAPE II : ENVISAGER DES ACCORDS DE RECONNAISSANCE MUTUELLE

La reconnaissance mutuelle est un aspect du concept OEA qui est encore en cours d'élaboration. L'OMD estime que la reconnaissance mutuelle présente un potentiel énorme et est en train de mettre au point des directives à cet égard. Cependant, pour l'heure, les programmes de reconnaissance mutuelle sont encore à leurs balbutiements.

La reconnaissance mutuelle permet à l'administration douanière de chaque pays de s'appuyer sur les normes et les garanties imposées par un autre. La reconnaissance mutuelle deviendra plus importante au fur et à mesure que les 157 administrations de douanes qui se sont engagées à mettre en œuvre le Cadre des normes SAFE conçoivent leurs programmes opérationnels. À ce stade, néanmoins, les administrations douanières dont l'élaboration de programmes OEA est en cours devraient envisager de s'assurer, par le biais de la coordination entre gouvernements, que leurs efforts sont compatibles avec les efforts de leurs principaux partenaires commerciaux.

Généralement, la reconnaissance mutuelle exige que les programmes de sécurisation de la chaîne d'approvisionnement adoptent des critères de sécurité bien définis, soient pleinement opérationnels, et que la douane ait mis en place des procédures permettant de vérifier que les opérateurs économiques agréés respectent leurs obligations. Les administrations douanières envisageant des accords de reconnaissance mutuelle entament d'abord des discussions de haut niveau entre administrations douanières et établissent des groupes de travail qui :

- Mènent en apportant des documents à l'appui une comparaison systématique des programmes de chaque pays,
- Effectuent des visites pour observer et évaluer les processus de validation de chacun afin de s'assurer qu'ils sont comparables,
- Étudient la faisabilité de l'échange d'informations dans le contexte de la législation de chaque pays, et
- Élaborent des procédures opérationnelles.

Les *Directives relatives à la gestion de la chaîne logistique intégrée* de l'OMD avancent que la reconnaissance mutuelle s'établira si les administrations douanières se mettent d'accord de façon bilatérale ou multilatérale sur des normes communes de contrôle et de gestion des risques, l'échange de renseignements et de profils de risque et la surveillance concertée. Bien que l'OMD n'ait pas énoncé des directives pour la reconnaissance mutuelle, différentes administrations douanières ont déjà entrepris de telles dispositions. L'« U.S. Customs and Border Protection » (CBP) a conclu des accords de reconnaissance mutuelle avec la Nouvelle-Zélande, le Canada, la Jordanie et le Japon. Les États-Unis ont également entrepris des discussions avec les administrations douanières de Singapour, de l'Union européenne, et de la Corée, ainsi qu'avec les pays qui n'ont pas encore élaboré de programme OEA.

Le politique du CBP a été de signer des accords de reconnaissance mutuelle qui sont des instruments non contraignants. La raison en est que la participation au programme C-TPAT est volontaire, et pour maintenir la souplesse qui va de pair avec ce statut, un instrument souple est nécessaire. La signature d'un accord est un long processus et elle est généralement réalisée avec un document de suivi opérationnel

décrivant en détail comment l'accord doit être mis en œuvre. La Figure 2-5 résume le processus que les États-Unis ont suivi pour la reconnaissance mutuelle.

FIGURE 2-5

Processus utilisé par les États-Unis pour élaborer des accords de reconnaissance mutuelle

PHASE I — ÉVALUATION

Généralement, la reconnaissance mutuelle exige que les programmes de sécurité de la chaîne logistique des pays concernés aient des critères de sécurité bien définis, qu'ils soient pleinement opérationnels, et que la douane ait des procédures en place pour vérifier que les opérateurs économiques agréés répondent à leurs obligations. Lorsque les conditions sont remplies, chaque administration douanière analyse le programme de partenariat commercial de son homologue :

- Les agents des programmes de partenariat commercial de chaque côté s'engagent dans une analyse approfondie et parallèle des deux programmes et notent les lacunes.
- Les agents de programme rendent visite à leurs homologues pour développer une compréhension approfondie des procédures, politiques et pratiques du programme de l'autre.
- L'autorité juridique de chaque pays détermine s'il existe des bases légales pour la conclusion d'un accord de reconnaissance mutuelle.
- Un rapport sur les similitudes et les différences entre les deux programmes est rédigé (à des fins internes).
- Un document conjoint de conclusions prend ce rapport en considération et inclut les résolutions proposées.
- Des décisions sont faites concernant la faisabilité d'un passage à l'étape suivante.

PHASE II — PLANIFICATION ET ESSAI OPÉRATIONNELS

La planification du fonctionnement de la reconnaissance mutuelle entre les deux administrations est mise en œuvre. Une fois les problèmes opérationnels et de politique résolus, un programme d'essai est élaboré et suit les étapes suivantes :

- Identifier les entreprises désirant participer
- Élaborer une méthodologie et des mesures pour la communication, le feedback, et l'évaluation pour la douane et le commerce
- Déterminer un protocole pour signaler des atteintes à la sécurité
- Publier un document qui définit l'essai pilote
- Élaborer une stratégie de communication.

PHASE 3 — ESSAI PILOTE

Quand un essai est mené, il faut décider de son étendue. Si les deux administrations douanières ont confiance dans le programme de l'autre, un essai n'est peut-être pas nécessaire.

Les administrations douanières :

- Mènent l'essai,
- Rédigent un rapport et une évaluation internes, et
- Publient un document conjoint incluant les points de vue, les recommandations, et les résolutions de la douane et de la communauté commerçante.

PHASE 4 — DÉCLARATION DE RECONNAISSANCE MUTUELLE

Les administrations douanières décident de reconnaître mutuellement le programme de l'autre. Une déclaration est faite décrivant ce que signifie la reconnaissance mutuelle et comment elle fonctionnera. La déclaration précise :

- Les dispositions relatives aux vérifications,
- Les périodes et les méthodologies de révision, et
- Les dispositifs au regard de la sécurité nationale tels que les protocoles à suivre pendant et après un événement, ou lorsque la suspension de la reconnaissance mutuelle est justifiée.

3. ÉTUDES DE CAS

Le Cadre des normes SAFE offre une orientation générale pour la conception et la mise en œuvre des programmes OEA, tout en assurant assez de souplesse pour répondre aux différents besoins et perspectives. Cette section met en évidence ces différences en exposant des études de cas dans divers endroits où les programmes OEA ont été mis en œuvre avec succès :

- Aux États-Unis, le C-TPAT avait établi une coopération entre la douane et le secteur privé en matière de sécurisation de la chaîne logistique mondiale avant les attentats du 11 septembre.
- La Suède s'est appuyée sur les bonnes relations entre la douane et le secteur privé pour mettre en œuvre le « Stairway », un programme OEA qui a servi de modèle au programme de l'Union européenne. En simplifiant les procédures et en améliorant le service, la Suède a augmenté la participation du secteur privé au programme.
- Le modèle « Secure Export » de Nouvelle-Zélande prouve que les programmes OEA ne doivent pas toujours être axés sur les importations ; la protection des marchés d'exportation est également une fonction des opérateurs économiques agréés. Le régime « Secure Exports » est une référence internationale étudiée par les administrations douanières de part le monde.
- La Jordanie a conçu et a mis en œuvre le programme « Golden List », qui met l'accent sur les principes de gestion de projet, un rare exploit pour la douane dans les pays en développement. La Jordanie s'est appuyée sur l'assistance des bailleurs de fonds pour élaborer un programme OEA qui a obtenu la reconnaissance mutuelle du CBP américain.
- L'Union européenne, le plus grand bloc de libre échange du monde, comprend des économies les plus concurrentielles du monde ainsi que des pays dont les économies ne sont pas arrivées à maturité. Malgré les différences culturelles et économiques de ses membres, l'Union européenne a réussi à élaborer des directives OEA unifiées en 2008.
- En Argentine, le Système d'Opérateurs Fiables reconnaît les opérateurs économiques agréés indépendamment de leur taille. Ce système est ouvert aux micro-entreprises comme aux petites et moyennes entreprises, ainsi qu'aux plus grands acteurs de la chaîne logistique internationale.

LES ÉTATS-UNIS : TIRER PARTI D'UNE FORTE TRADITION DE PARTENARIAT AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

La douane américaine (désormais le CBP) a établi depuis longtemps une collaboration avec les leaders du secteur pour endiguer le flux de la contrebande au travers des frontières des États-Unis (voir la Figure 3-1). L'administration douanière américaine a compris au début des années 1980 qu'afin de fournir le plus haut niveau de sécurité, elle devait travailler en partenariat et en coopération avec les premières parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement — c.-à-d. les importateurs, les transporteurs, les courtiers, les exploitants d'entrepôt, et les fabricants.

FIGURE 3-1

Chronologie du partenariat volontaire entre la douane américaine et l'industrie

1984. Le « Carrier Initiative Program » est créé en tant qu'effort de collaboration entre les transporteurs aériens, maritimes, routiers et ferroviaires pour prévenir la contrebande de drogues par les transporteurs commerciaux. Les membres du programme s'engagent à renforcer leurs mesures de sécurité dans les terminaux nationaux et étrangers et coopèrent étroitement avec la douane américaine au regard de l'identification et le signalement des tentatives de contrebande ou d'autres activités illicites. De son côté, la douane s'engage à réaliser des audits de sécurité des opérations nationales et internationales du transporteur, effectuer des analyses après saisie, et à fournir une formation sur l'identification et l'élimination des points faibles au sein des systèmes de sécurité internes.

1989. Le « Super Carrier Initiative Program » met l'accent sur les grands transporteurs aériens et maritimes qui opèrent dans des endroits à haut risque de trafic de drogues. Les membres du programme s'engagent à mettre en œuvre des procédures de sécurité préventives et deviennent moins vulnérables aux sanctions liées à la drogue.

1995. Le « Land Border Carrier Initiative Program » met l'accent sur les entreprises de poids lourds, de chemin de fer et de cars. Les membres s'engagent à empêcher que leurs équipements et installations ne soient utilisés pour la contrebande de substances illicites, à contrôler les antécédents de leurs employés, et à mettre en place des normes strictes de sécurité physique et du personnel. La douane s'engage à fournir des procédures de dédouanement accélérées.

1996. Une alliance menée par les entreprises pour combattre la contrebande, la « Business Anti-Smuggling Coalition », est formée sur la base d'une proposition d'importateurs au port de San Diego. Elle s'intéresse à l'ensemble du processus de fabrication, mettant l'accent sur la sécurité dans les sites de fabrication étrangers. Grâce à ce programme, la douane travaille avec les milieux commerciaux de sept pays.

1998. Dans le cadre de l'« American Counter-smuggling Initiative » la douane envoie des équipes d'agents spécialisés dans chaque pays de la « Business Anti-Smuggling Coalition »

quatre fois par an pour assurer la formation et les vérifications sur place.

2001. Le C-TPAT vise à protéger l'ensemble de la chaîne logistique internationale, y compris les importateurs, les transporteurs, les courtiers, les entrepôts, les exploitants de terminaux, et les fabricants. Le C-TPAT devient le cœur de tous les programmes de partenariat industriels.

2002. Le « Importer Self-Assessment Program » est ouvert aux importateurs C-TPAT, qui s'engagent à la mise en œuvre de contrôles internes et au maintien d'un enregistrement des opérations. Pour ses membres, la douane offre une aide plus poussée en matière de conformité, l'analyse des risques, des contrôles internes, l'enregistrement des opérations et le soutien à l'analyse des données. Les participants au programme évaluent leur propre conformité aux lois et réglementations douanières ; ils sont retirés du groupe de vérification réglementaire dans chacun des domaines où ils établissent des contrôles internes adéquats pour garantir la conformité.

2002. Les États-Unis, le Mexique et le Canada conviennent de coordonner leurs processus commerciaux de dédouanement à la frontière dans le cadre du « Free and Secure Trade (FAST) Program », basé sur les principes communs de gestion des risques, de sécurité de la chaîne logistique, de partenariat avec l'industrie, et de technologie avancée pour améliorer l'efficacité du contrôle et pour éliminer les congestions commerciales à leurs frontières. Le programme FAST est ouvert aux transporteurs, chauffeurs, importateurs, et fabricants participant au C-TPAT, leur assurant des voies réservées, moins de contrôles, une sécurité accrue de la chaîne logistique, et la sûreté tout en protégeant la prospérité économique des pays membres.

2006. Le programme « Tiered Benefits » du C-TPAT reconnaît les importateurs qui vont au-delà des exigences minimales pour sécuriser leurs chaînes logistiques. Le niveau « Tier 1 » est constitué d'importateurs qui reçoivent les avantages de base d'une certification C-TPAT. Les niveaux « Tier 2 » et « Tier 3 » offrent plus d'avantages pour ceux qui en font plus que les exigences minimum.

Le C-TPAT, qui est le socle du programme américain d'OEA, a été mis en œuvre peu après les attentats terroristes du 11 septembre 2001. L'objectif principal du C-TPAT est d'empêcher que des armes de destruction massive, et ceux qui voudraient les utiliser, de compromettre la chaîne logistique mondiale. La participation au programme est volontaire ; les participants s'engagent à garantir la fiabilité de leurs pratiques de sécurité et, par le biais de contrats, que tous leurs partenaires commerciaux le long de leur chaîne d'approvisionnement répondent à leurs attentes en matière de sécurité. En contrepartie, le CBP s'engage à offrir des procédures de dédouanement accélérées, des voies réservées, moins d'inspections, et un traitement axé sur les comptes clients. Le CBP affecte également un spécialiste en matière de sécurité de la chaîne logistique pour aider les membres du C-TPAT au regard de tous les problèmes de sécurité.

L'approche de partenariat C-TPAT met l'accent sur la prévention (plutôt que sur l'interdiction), le partage des responsabilités, et la sensibilisation à la contrebande et aux problèmes sécuritaires. Le C-TPAT reconnaît le rôle complémentaire que jouent les entreprises membres et concilie les intérêts sécuritaires nationaux et la facilitation du commerce légitime et conforme. Cet effort permet au CBP de se concentrer sur sa plus grande menace : la lutte contre le terrorisme. Un sondage de 1.756 participants a révélé que quatre participants au C-TPAT sur dix n'avaient pas de plan officiel de sécurisation de la chaîne d'approvisionnement avant l'adhésion au programme. Huit sur dix ont indiqué que leurs capacités à gérer les risques liés à la chaîne logistique ont été renforcées suite à leur adhésion au programme. Les critères de sécurité étaient généralement considérés comme très ou assez faciles à mettre en œuvre, et plus de la moitié des répondants ont indiqué que les avantages l'emportaient sur les coûts ou étaient presque les mêmes.

Le plan stratégique du C-TPAT reconnaît que grâce au partenariat, le CBP éduque et a été éduqué, a pris connaissance de ses faiblesses, et a gagné la confiance du secteur. Le C-TPAT a un effet positif sur le commerce international, avec des entreprises qui exigent des données sécuritaires de prestataires de services, vendeurs, fournisseurs et fabricants. Beaucoup d'entreprises C-TPAT exigent de leurs partenaires commerciaux, par le biais de contrats, l'amélioration de la sécurité pour répondre aux directives C-TPAT. Ceci est peut-être le plus grand succès du C-TPAT. Ces partenariats permettent au CBP d'accélérer le passage des expéditions à faible risque aux ports d'entrée, préservant ainsi le commerce mondial malgré la menace du terrorisme.

LA JORDANIE : UTILISER AVEC SUCCÈS DES PRINCIPES DE GESTION DE PROJET ET L'AIDE DES BAILLEURS DE FONDS

La Jordanie a peu de ressources naturelles, une population croissante qui comprend de nombreux réfugiés, et des pays voisins en conflit. Malgré ces défis, ses exportations ont augmenté, dont d'importantes exportations vers les États-Unis. Bien que le pays soit resté sûr et stable dans une région troublée, la Jordanie a subi des retombées des attentats du 11 septembre. Après cette date la perception des risques associés aux importations jordaniennes s'est accrue, et le marché des exportations jordaniennes aux États-Unis a diminué.

Pour stimuler les exportations, la direction de la douane jordanienne a rapidement entrepris d'élaborer et de mettre en œuvre un programme OEA qu'elle a nommé « Golden List ». Les normes du Cadre SAFE, qui à l'époque étaient toujours en cours d'élaboration, ont été incorporées au programme. La conception et la mise en œuvre du programme « Golden List » ont suivi les normes internationales du Project Management Institute (PMI), à commencer par l'identification et l'analyse des parties prenantes. La douane jordanienne avait déjà une cellule de gestion des risques qui a assumé naturellement la prise en charge du programme OEA. Dès le début la douane jordanienne a fait intervenir le secteur privé dans tous les éléments professionnels essentiels de la chaîne logistique. Lors de l'identification des parties prenantes, la douane a reconnu que d'autres agences avaient des mandats légitimes à la frontière : en d'autres mots, la conformité en matière de gestion des risques implique le respect de toutes les réglementations.

Le programme « Golden List » a démarré en identifiant les risques de sécurité et les objectifs suivants :

- La reconnaissance par les pays importateurs du profil de risque amélioré des exportateurs jordaniens
- Des perturbations minimales pour les entreprises pendant que la douane jordanienne vérifie la conformité aux normes du programme « Golden List »

FIGURE 3-2

Chronologie de l'évolution du Programme « Golden List » de la douane jordanienne

Septembre 2003. La douane jordanienne et l'USAID s'entendent pour concevoir et mettre en œuvre un programme OEA.

Octobre 2003. La douane jordanienne achève la recherche juridique nécessaire pour habilitier le programme.

Novembre 2003. La formation sur la vérification de conformité est effectuée.

Février 2004. Le premier séminaire d'information publique est organisé.

Mars 2004. Des entreprises se portant volontaires à l'essai pilote sont choisies pour chaque segment de la chaîne logistique.

Avril 2004. Le plan du programme OEA, spécifiant les dates cibles finales et les responsabilités, est rédigé.

Mai 2004. La douane jordanienne finalise son manuel d'audit de la conformité et participe à un séminaire d'information du public organisé par la douane et les entreprises participant à l'essai pilote.

Octobre 2004. Des manuels sur la conformité pour chaque segment de l'industrie sont rédigés.

Décembre 2004. Lors de la réunion semestrielle de l'OMD à Amman, des discussions informelles sont tenues entre la douane jordanienne et le CBP.

Mars 2005. L'OMD fournit une version préliminaire des normes SAFE pour valider la planification du programme

« Golden List ».

Mai 2005. Le service de douane jordanien offre une formation aux entreprises du secteur privé.

Juin 2005. L'OMD publie les normes SAFE. La douane jordanienne et les entreprises participant à l'essai pilote organisent un séminaire public.

Juillet 2005. La douane jordanienne fait des audits sur la conformité des entreprises participant au projet de l'essai pilote OEA. Le CBP et la douane jordanienne démarrent le processus de reconnaissance mutuelle, en commençant par l'évaluation des éléments au regard de la sécurité de la chaîne logistique de la « Golden List » par rapport au programme C-TPAT.

août 2005. La douane jordanienne lance officiellement le programme « Golden List » et ouvre la participation à d'autres entreprises jordaniennes qualifiées.

Février 2006. Le lancement du programme « Golden List » de la douane est dirigé par la « Jordan Enterprise Development Corp », le « Jordan Investissement Board », et la « Jordan Exporters Association ».

Mars 2006. L'assistance technique de l'USAID prend fin, et la douane jordanienne, les participants du secteur privé et le CBP continue à poursuivre le développement du programme.

Juin 2008. La douane jordanienne et le CBP signent un accord de reconnaissance mutuelle lors de la réunion annuelle de l'OMD, faisant de la Jordanie le deuxième pays à obtenir la reconnaissance du CBP.

- Des récompenses adéquates pour les entreprises qui couvrent le coût de la participation au programme
- La reconnaissance que du fait de l'introduction de nouveaux procédés à la douane jordanienne et au secteur privé, la réussite du projet dépendait de l'assistance technique fournie par le projet pour la douane et le secteur privé, financé par l'USAID
- Un programme unique qui incluait la reconnaissance de la forte possibilité de conformité à toutes mesures tarifaires et non tarifaires, et la sécurité de la chaîne logistique dans l'identification des participants au programme « Golden List »
- Un accord entre la douane et les entreprises que lors de la vérification de conformité, toute erreur ou omission découverte ayant été commise dans le passé par inadvertance serait corrigée, et que des droits ou taxes supplémentaires seraient versées le cas échéant, mais qu'aucune amende ne serait due

La planification stratégique a abouti à un plan de projet qui comprenait :

- Des échéanciers et des dates charnières ;
- La liste des membres de l'équipe de mise en œuvre du projet, dont des représentants de la douane et des sociétés du secteur privé ;
- La répartition du travail, y compris des lots de travail pour les experts techniques financés par les bailleurs de fonds, la douane jordanienne, et le secteur privé ; et
- La budgétisation incluant les niveaux de financement accordés par les bailleurs de fonds, le financement en nature par la douane jordanienne, et le financement en nature et monétaire du secteur privé.

Les leçons suivantes ont été tirées du programme « Golden List » de Jordanie :

- Une assistance technique doit être fournie à toutes les parties prenantes, y compris au secteur privé.
- L'USAID et le CBP jouent des rôles importants dans l'élaboration du programme OEA.
- Une approche par étapes permettra à un plus grand nombre d'entreprises de participer au programme plus tôt.
- Tenir ses engagements pour faciliter les expéditions à faible risque est essentiel
- La réussite du programme dépend d'une vision et d'un engagement au long terme.

En juin 2008, l'administration douanière jordanienne et le CBP ont signé un accord de reconnaissance mutuelle reconnaissant la compatibilité entre les programmes jordanien et américain de sécurité du fret.

LA NOUVELLE-ZÉLANDE : PROTECTION DES MARCHÉS D'EXPORTATION

La Nouvelle-Zélande a mis au point le « Secure Exports Scheme » (SES) pour ses exportateurs et le modèle a été lancé en 2004. Avant le SES, la douane avait très peu de contact avec les exportateurs et les marchandises à l'exportation, mais dans l'environnement sécuritaire transformé suite aux attentats du 11 septembre 2001, le pays voulait que ses exportations traversent les frontières avec un minimum de perturbations et soient reconnues comme posant peu de risques. De même, les partenaires commerciaux voulaient éviter des interruptions dans la chaîne logistique

internationale pour être certains que leurs marchandises arriveraient à destination à temps et pour répondre aux exigences de leurs clients.

Le SES a été conçu en partenariat avec les entreprises et les groupes du secteur. La douane a passé en revue les données d'exportations sur sept ans et a constaté que les 250 exportateurs les plus importants en valeur et en volume représentaient 80 pour cent du commerce. La priorité a été accordée à ces exportateurs lors de l'élaboration et de l'introduction du programme. Les politiques et les procédures ont été élaborées lors de l'évolution du concept.

Le SES compte 106 participants, et bien que des changements aient été apportés au programme, aucun partenaire ne s'est retiré pour manque d'avantages. Le SES offre les avantages suivants :

- Pour les douaniers, le SES facilite la décision de faire une inspection des marchandises à l'exportation car ils savent que les marchandises des partenaires SES posent de faibles risques.
- Pour les partenaires commerciaux, le SES leur fournit un point de contact à la douane pour résoudre quelconque problème, et ils bénéficient aussi de la priorité au dédouanement de leurs marchandises à l'exportation.
- Pour la douane et les partenaires commerciaux, le SES leur permet de comprendre les procédures de l'autre. Le personnel de la douane disent apprécier les échanges d'informations détaillées avec les entreprises dans le cadre de fonctionnement du modèle. Lors des réunions, ils peuvent préciser l'effet qu'un changement proposé au regard de la douane ou des entreprises aura sur les opérations d'un partenaire. Le renouvellement du personnel est faible dans ce domaine du service client, et les autres membres du personnel considèrent ce rôle comme une bonne opportunité de développement professionnel.
- Pour le gouvernement et l'économie du pays, le SES garantit que les exportations de la Nouvelle-Zélande sont perçues comme posant peu de risque de sécurité et en maintenant sa réputation de pays commerçant sûr.

Le modèle SES assure la communication entre les contacts les partenaires et les contacts désignés. Il n'y a aucune voie de correspondance ou de contact officielle, mais les représentants du service client de la douane doivent entretenir le contact et prêter assistance sur demande.

La douane a lancé le modèle SES en tant qu'élément du programme « FrontLine », qui avait été créé quelques années auparavant pour conseiller les entreprises sur place et les groupements d'intérêt public sur les procédures douanières et autres sujets d'intérêt. Les représentants du service client se réunissent tous les six semaines pour discuter du programme SES, de sa mise en valeur, et leur contribution à sa mise en œuvre, ainsi que pour recevoir une formation sur la terrain en matière de sécurisation. La mise en œuvre du programme SES par les Services client a été réalisée sans augmentation des coûts initiaux ou du personnel.

Tandis que le programme SES arrivait à maturité, la douane a produit une variété de notes d'information publique, allant de simples documents d'information pour les exportateurs à des communiqués de presse de la douane dans des journaux hebdomadaires et des articles de magazines, des articles du magazine *Customs Contraband*, au site web de la douane, et des présentations publiques à l'échelle du pays. La brochure « Helping You Do Business » et une série d'autres fiches

d'information fournissent des renseignements détaillés sur le SES aux candidats et aux participants ou partenaires au sein de leur chaîne d'approvisionnement. Les fiches d'information sont disponibles en version imprimée et en version électronique sur le site web de la douane. (Des exemplaires sont aussi incluses sur le CD-ROM accompagnant ce manuel.)

Le SES a été étudié par les administrations douanières d'Afrique du Sud, de Singapour, de Chine, du Japon, du Vietnam, du Canada, de Hong Kong, de Malaisie et d'Australie. Il a été présenté lors de conférences internationales comme celles de l'APEC et de l'OMD. La douane néo-zélandaise a signé des accords de reconnaissance mutuelle avec les États-Unis et le Japon.

LA SUÈDE : SIMPLIFICATION DES PROCESSUS ET AMÉLIORATION DU SERVICE

En 1998, adoptant une approche globale aux réformes et à la modernisation, la douane suédoise s'est mise à élaborer et à mettre en œuvre un nouveau système baptisé le « Stairway ». Dans la première phase, la douane et la communauté commerçante ont œuvré ensemble pour identifier les besoins des entreprises et les possibilités de simplification des procédures douanières. Les deuxième et troisième phases ont été des essais pilotes, et le « Stairway » fut ouvert à toutes les entreprises au mois de mars 2002. La mise en œuvre échelonnée a été importante dans l'élaboration des meilleures solutions pour la douane et le commerce.

Plusieurs organisations du secteur privé ont participé à la conception du « Stairway » ; ce partenariat constitue la pierre angulaire du système. Les défis ont été relevés par le biais du dialogue et la collaboration. Les entreprises reconnaissent la valeur d'être associées au logo « Stairway » et d'adhérer au système « Stairway ».

Le « Stairway » offre des procédures simplifiées et un service amélioré aux opérateurs qui font certifier la qualité et la sécurité de leurs entreprises. Cela permet à la douane de faciliter le commerce légitime tout en favorisant la sécurité afin de garantir qu'aucune activité illégale n'a lieu. Ainsi la douane maximise l'utilisation de ses ressources et assure un niveau élevé de service aux partenaires commerciaux fiables. Le « Stairway » englobe tous les modes de transports et est ouvert à toutes entreprises traitant avec la douane, tels que les importateurs, les exportateurs et les agents, quels que soient leur taille ou secteur d'activité.

Le « Stairway » est un guichet unique basé sur un processus électronique, sans support papier. Les entreprises présentent leurs dossiers à la douane une seule fois. La douane décide alors le niveau de contrôle convenable en fonction de sa propre évaluation des risques, qui inclut des informations fournies par d'autres agences. La gestion des risques est un élément clé du système « Stairway » car elle permet l'identification et le contrôle des marchandises, procédures et opérateurs à haut risque. En même temps, la gestion des risques identifie les opérateurs et les expéditions à faible risque afin de faciliter leur dédouanement et simplifier leurs procédures douanières.

Pour devenir un opérateur certifié du système « Stairway », une entreprise devra passer par un processus poussé d'accréditation. Les candidats doivent d'abord passer un audit de leurs procédures douanières et de sécurité. La douane inspecte et évalue l'entreprise en utilisant un modèle d'évaluation des risques. Si tout est en ordre, l'entreprise est certifiée en tant qu'OEA avec un programme de contrôle sur mesure.

Elle est alors considérée comme un opérateur à faible risque ayant accès à une gamme d'options de facilitation. Le système « Stairway » comporte cinq étapes. Chaque étape offre des possibilités et des devoirs précis : plus un opérateur prend de responsabilité au regard de la qualité et de la sécurité de ses procédures, plus la douane lui offrira d'options.

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, les exigences de sécurité au sein de la chaîne logistique mondiale ont augmenté. Au lieu de mettre au point des systèmes distincts qui répondent aux risques de sûreté et de sécurité, et afin de concilier la facilitation et le contrôle des transactions internationales, un module de sécurité a été mis au point pour le « Stairway » et il s'appelle le StairSec®. Cette certification confère la sécurité à la chaîne logistique de la même manière que la certification des procédures douanières lui confère la qualité.

L'élaboration du « Stairway » a été soutenue financièrement par la Commission de l'UE qui y a également apporté sa pierre. La norme OEA européenne a été lancée le 1^{er} janvier 2008. La douane suédoise a modifié le « Stairway » afin de le rendre entièrement compatible avec le statut d'OEA et a lancé une nouvelle version du « Stairway » en mars 2007. Cette dernière inclut les critères et les directives. Les concepts étayant la norme OEA de l'UE sont basés, en grande partie, sur le « Stairway » suédois ; ainsi la mise en œuvre du concept OEA en Suède était facile.

UNION EUROPÉENNE : INCLURE DES MEMBRES DIVERS

L'Union européenne est le plus grand bloc libre échange du monde. Ses États-membres comptent des pays parmi les plus compétitifs dans le monde ainsi que des pays dont les économies sont encore en essor. En présence de tant de langues et cultures, et niveaux économiques divers, l'Union européenne a rencontré d'importants défis en élaborant un programme OEA unifié, néanmoins, en janvier 2008 les directives de l'UE pour les programmes OEA des États-membres sont entrées en vigueur. Pour l'élaboration du programme OEA, chaque administration douanière a dû prendre en considération les programmes nationaux d'autres pays reconnaissant les entreprises participantes. Certains pays, tels que le Royaume-Uni et la Suède, avaient déjà des programmes de commerçants en conformité bien développés. D'autres pays n'avaient pas encore intégré cette approche à la gestion des risques.

L'Union européenne a procédé en élaborant d'abord des directives, puis en testant celles-ci avec le secteur privé. Sa méthodologie incorpore des logiciels permettant de garantir la conformité aux mesures tarifaires et non tarifaires, ainsi qu'aux mesures de sécurité pour prévenir les attentats terroristes. L'Union européenne confère le statut d'OEA aux entreprises à trois niveaux :

- **La simplification douanière** — pour les opérateurs économiques répondant aux critères de conformité douanière, des normes d'archivage et de solvabilité. Le titulaire du certificat a droit à un accès plus facile aux simplifications douanières ; moins de contrôles physiques et axés sur les documents ; un traitement préférentiel en cas de sélection pour le contrôle et la possibilité de demander un lieu précis pour ledit contrôle.
- **La sécurité et la sûreté** — pour les opérateurs économiques répondant aux critères de conformité douanière, des normes d'archivage, de solvabilité, et du maintien des normes de sécurité et de sûreté appropriées.

- La combinaison simplifications douanières et sécurité et sûreté — pour les opérateurs économiques répondant aux critères de conformité douanière, des normes d'archivage appropriées, de solvabilité, et du maintien des normes de sécurité et de sûreté appropriées, et voulant bénéficier de tous les avantages des OEA.

L'approche de l'UE à l'élaboration des directives OEA de la Commission européenne a pris en considération plusieurs éléments et étapes, dont d'autres pays pourraient s'inspirer dans l'élaboration de leurs propres programmes OEA :

- Incorporer les programmes existants qui reconnaissent les commerçants en conformité
- Fixer les objectifs du programme, en particulier les objectifs du secteur privé
- Incorporer dans la mesure du possible les normes ISO connexes comme indicateurs de la conformité probable au regard des mesures tarifaires et non tarifaires, notamment ISO 28001 pour le risque réduit au sein de la chaîne d'approvisionnement, et la reconnaissance de parties tierces respectant ces normes
- Offrir l'option d'admissibilité à l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement
- Appliquer le principe de diligence raisonnable multisources, exigeant que les participants vérifient les facteurs de risque au sein de leur propre chaîne d'approvisionnement
- Effectuer des essais pilotes de l'approche avec des entreprises sélectionnées avant de finaliser les directives
- Publier un manuel d'instruction pour guider les entreprises qui se préparent à obtenir le statut d'OEA
- Reconnaître les petites et moyennes entreprises comme une catégorie spéciale

Le programme OEA à l'échelle européenne, bien que récent, a l'avantage de bénéficier de modèles des autres administrations douanières qui ont mis en œuvre des programmes antérieurement, ainsi que des programmes des pays-membres reconnaissant les commerçants en conformité.

FIGURE 3-3

Chronologie de la création du Programme OEA de l'UE

Juillet 2004. La Commission européenne présente des propositions de changements au Parlement et au Conseil européens afin que la sécurité de la chaîne logistique soit incorporée à la réglementation.

Mai 2005. Le code de la douane communautaire est modifié pour inclure les exigences de sécurité nécessaires pour la mise en place de programmes OEA.

Juin 2005. L'OMD publie les normes SAFE.

Juin 2006. Un modèle d'accord OEA est publié.

Août 2006. Le rapport de l'étude de cas d'un essai pilote est publié.

Juin 2007. Les directives pour les programmes OEA des États membres sont publiées.

Janvier 2008. Les États membres lancent des programmes OEA en conformité avec les directives.

L'ARGENTINE : OUVRIR LES PROGRAMMES OEA AUX ENTREPRISES DE TOUTES TAILLES

Après les attentats du 11 septembre 2001, alors que les contrôles douaniers étaient renforcés à l'échelle mondiale, l'administration douanière d'Argentine s'est mise à repenser la manière dont elle exerçait les contrôles malgré la crise économique que le pays traversait. Reconnaissant combien le commerce international avait pris de l'ampleur et était devenu plus complexe, la douane argentine a reformulé son modèle

de contrôle afin que la douane ne soit plus seulement un instrument de contrôle et de collecte de recettes, mais assumerait un rôle plus étendu de facilitateur du commerce et des échanges et de garant de la sécurité nationale.

Le processus argentin de modernisation a commencé en 2004. Les directives ont été établies selon le cadre des normes SAFE et incluait la création du Directeur de gestion des risques en 2006. Ce directeur était chargé soutenir la nouvelle structure de la douane grâce à son expérience en matière de gestion des risques, y compris l'analyse des risques liés aux produits potentiellement nocifs pour l'environnement ou pour la santé de la société argentine, ainsi que l'analyse des risques liés à l'atteinte des droits d'auteur, le narcotrafic, et la fraude commerciale. Le Directeur de gestion des risques devait également mettre au point de nouvelles technologies pour le contrôle et la sécurité par le biais des systèmes spéciaux tels que le programme OEA.

En 2006, la douane a mis en œuvre sa nouvelle vision des contrôles, établissant le système d'opérateurs fiables (SOC), et a chargé le Directeur de gestion des risques d'évaluer les demandes d'adhésion, les pièces justificatives et la conformité. (Ces documents sont disponibles en espagnol sur le CD accompagnant ce manuel.)

L'initiative SOC a bénéficié des contacts approfondis entre la douane et les entreprises dans sa phase de conception et lors des modifications et améliorations ultérieures.

Cette initiative a abouti à un plan de travail qui comprenait :

- des investissements technologiques de 60 millions \$US sur cinq ans (2003-2008),
- la flexibilité d'incorporer les changements en matière de réglementation, et
- l'adaptation des systèmes de logiciels existants.

En 2008, le programme SOC a été élargi pour inclure les micros, petites, et moyennes entreprises (avec un maximum de 40 employés). (La Figure 3-4 résume la chronologie de l'élaboration du programme SOC.)

Le programme SOC offre les avantages suivants aux participants :

- Un accès prioritaire aux procédures simplifiées
- Des coûts d'exploitation et délais réduits et la flexibilité au regard du commerce extérieur
- La sécurité de l'information et la logistique de réseau
- L'usage du « Green Channel »
- La reconnaissance future par les administrations douanières qui ont signé un accord de reconnaissance mutuelle avec la douane argentine.

FIGURE 3-4

Calendrier de mise en œuvre du SOC de l'Argentine

Juin 2005. Le Cadre des normes SAFE est publié par l'OMD ; la douane argentine commence à concevoir son programme OEA.

Novembre 2005. Mise en œuvre de l'initiative des conteneurs sécurisés. Le port de Buenos Aires est certifié comme port sûr, le premier en Amérique latine.

Février 2006. La douane établit un nouveau Directeur de gestion des risques.

Août 2006. La douane publie l'« External Note N° 37/2006 »

établissant le cadre préliminaire du programme OEA.

Novembre 2007. La « General Resolution N° 2350 » met en œuvre le SOC.

Juillet 2008. L'« External Note N° 48/2008 » élargit le programme aux micros, petites et moyennes entreprises.

Décembre 2008. Un nouveau système informatique automatisé pour la mise en œuvre d'opérateurs fiables est développé.

Le programme SOC est basé sur un cadre juridique qui ne cède pas le contrôle au secteur privé, mais qui s'appuie plutôt sur la traçabilité. Il énonce des exigences flexibles pour divers types d'entreprises, selon le degré de complexité de du processus d'activité. Le concept du SOC ne sert pas seulement aux grands opérateurs mais aussi aux micros, petites et moyennes entreprises, un secteur important en Argentine.

Les leçons suivantes ont été apprises dans la mise en œuvre du système :

- Le secteur privé est nécessaire dans la conception et le perfectionnement du programme OEA.
- Le programme offre des avantages mutuels — pour le secteur privé, une valeur ajoutée au produit ; et pour le secteur public, la sécurité de la douane.

4. RÉFÉRENCES DE BONNES PRATIQUES

Les documents de référence suivants sont inclus dans le CD des bonnes pratiques OEA qui accompagne ce manuel. Ces documents ont tous été mis à la disposition du public sur différents sites web et sont en vigueur au moment de publication de ce manuel.

AVANTAGES DES OEA

- Douane et protection des frontières (États-Unis)
 - Guide de référence FAST
 - C-TPAT Cost Benefit Survey
- Union européenne
 - Feuille d'informations sur le Certificat AEOC
 - Directives pour les OEA, Partie 1, Section 3

FORMULAIRES DE DEMANDE

- Douane et droit d'accise du Luxembourg
 - Demande de certificat OEA pour la simplification douanière
- Douane de Singapour
 - Demande pour un partenariat commercial sûr
 - Manuel sur les partenariats commerciaux sûrs
- Douane américaine
 - Demande en ligne du Partenariat douane-entreprises contre le terrorisme (États-Unis)

BROCHURES PUBLICITAIRES

- Douane néo-zélandaise
 - Modèle d'exportation sûre
- Douane suédoise
 - Brochure sur le concept de « Stairway »
 - Livre blanc sur l'Accréditation de la sécurité des opérations et de la chaîne logistique

- Douane de Singapour
 - Directives sur les partenariats commerciaux sûrs
- Douane américaine
 - Feuille d'information sur FAST
 - Guide de référence FAST
- Douane britannique
 - Notice 117 « Authorised Economic Operator »

VIABILITÉ FINANCIÈRE

- Douane et droit d'accise du Luxembourg
 - Demande de certificat OEA pour la simplification douanière (Section 4)
- Union européenne
 - Feuille d'informations sur le Certificat AEOC
 - Directives pour les OEA, Partie 2, Section 4

CONFORMITÉ APPROPRIÉE / ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ

- Douane et protection des frontières (États-Unis)
 - Manuel d'auto-évaluation de l'Office des importateurs commerciaux stratégiques
 - Auto-évaluation de l'importateur — Foire aux questions
 - Diligence raisonnable — Liste de points à vérifier au regard de la conformité
- Union européenne
 - Feuille d'informations sur le Certificat AEOC
 - Directives pour les OEA, Partie 2, Section 1

PLANIFICATION ET GESTION DU PROGRAMME

- Douane et protection des frontières (États-Unis)
 - Sécuriser la chaîne logistique mondiale — Plan stratégique du C-TPAT (2004)
- USAID
 - Guide pour la modernisation de la douane — Établir un processus de gestion de programme
- Département de l'Agriculture américain
 - Project Management Handbook Appendices, Version 1.0

GESTION DE LA DOCUMENTATION

- Union européenne
 - Feuille d'informations sur le Certificat AEOC
 - Directives pour les OEA, Partie 2, Section 1.2.3.1 - 1.2.3.3

- Douane et protection des frontières (États-Unis)
 - Exigence en matière de pièces justificatives et d'archivage

PROFILS DE SÉCURITÉ

- Douane argentine
 - « Nota Externa N ° 37/2006 (DGA) Sistema de Operadores Confiables para Destinaciones de Exportación »
- Douane néo-zélandaise
 - Feuille d'informations 34 « Secure Exports Scheme »
 - Feuille d'informations 34A « Secure Exports Scheme Security Plan »
 - Feuille d'informations 34B « Secure Exports Scheme Process Map »
 - Feuille d'informations « 34C Secure Exports Scheme Site Plan »
 - Feuille d'informations 34 D « Secure Exports Scheme Transport Operators »
- Douane de Singapour
 - Directives sur les partenariats commerciaux sûrs
 - – Guide for Completing Security Profile
 - Manuel sur les partenariats commerciaux sûrs
- Douane et protection des frontières (États-Unis)
 - Critères de sécurité pour les transporteurs aériens
 - Critères de sécurité pour les courtiers
 - Critères de sécurité pour les transporteurs routiers
 - Critères de sécurité pour les importateurs
 - Critères de sécurité pour les fabricants
 - Critères de sécurité pour les transporteurs par rail
 - Critères de sécurité pour l'administration portuaire et les exploitants des ports
 - Catalogue sur les bonnes pratiques en matière de sécurité de la chaîne logistique
- Fédération internationale des associations de courtiers en douanes
 - Directives IFCBA : Un cadre pour accroître la sécurité de la chaîne logistique

INTÉGRITÉ

- USAID
 - Guide pour la modernisation de la douane : Établir et mettre en œuvre un programme d'intégrité de la douane
- Organisation Mondiale de la douane
 - Recueil sur les bonnes pratiques en matière d'intégrité
 - Guide sur le développement de l'intégrité





U.S. Agency for International Development
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, D.C. 20523
Tel: 202-712-000
Fax: 202-216-3524
www.usaid.gov