

L'IMPORTANCE DU CADRE DE NORMES SAFE DE L'OMD POUR LE COMMERCE MONDIAL

Andrian ROȘA
master en Relations Internationales
Inspecteur Supérieur,
Service des Douanes de la République de Moldova

REZUMAT

Articolul ce urmează prezintă esența Standardelor-Cadru privind Securitatea și Facilitarea Comerțului Mondial ale Organizației Mondiale a Vămirilor, beneficiile acestora pentru toți actorii participanți la schimbul comercial mondial, precum și modalitatea de implementare a Standardelor-Cadru, proces on care s-a lansat și Republica Moldova.

Standardele-Cadru prevăd patru elemente-cheie: schimbul de informații prealabile electronice despre oncărcătură; aplicarea unui sistem eficient de management al riscurilor; utilizarea echipamentului de detectare non-intruziv și oferirea avantajelor agenților economici care respectă cerințele minime de asigurare a securității lanțului logistic.

On același timp, acest instrument internațional se sprijină pe doi piloni: rețeaua vamă-vamă și parteneriatul vamă-ontreprinderi, care regroupează, la rondul lor, un ansamblu de norme ce vor fi expuse on articolul nominalizat.

Les échanges commerciaux dans un monde globalisé constituent le catalyseur de base de la prospérité économique. En même temps, la mondialisation génère des défis auxquels il faut faire face. Ceci étant envisagé, les administrations des douanes jouent un rôle primordial dans la sécurisation de la chaîne logistique internationale et le développement socio-économique. Par conséquent, les douanes du 21^{ème} siècle doivent veiller à la sécurité du commerce mondial de manière à ne pas entraver mais au contraire – faciliter sa fluidité.

Dans ce but, lors des sessions annuelles du Conseil de juin 2005 tenues à Bruxelles, les Directeurs généraux représentant les

Membres de l'OMD (Organisation Mondiale des Douanes) ont adopté à l'unanimité un instrument international unique - le Cadre de normes SAFE, qui va annoncer un système commercial mondial plus sûr, avec une nouvelle approche envers le secteur privé.

Depuis cette date, le document a été modernisé et amélioré, principalement en incorporant dans le texte des dispositions détaillées concernant les Opérateurs économiques agréés (OEA).

En même temps, les administrations des douanes ne sont pas laissées seules face aux difficultés d'ajuster leurs

capacităţi pour se conformer aux standards du Cadre de normes. Ainsi cet instrument prévoit d'apporter aux administrations douanières qui l'adopteront et qui en expriment le besoin, une assistance du Secrétariat de l'OMD sous la forme d'un programme de renforcement durable des capacités (Programme Columbus), avec le soutien engagé des autres Membres de l'OMD.

Les objectifs et les principes qui conduisent l'ensemble de normes du Cadre SAFE sont :²

- Établir des normes qui assurent la facilitation et la sécurité de la chaîne logistique à l'échelon mondial en vue de promouvoir certitude et prévisibilité.

- Rendre possible une gestion intégrée de la chaîne logistique pour tous les modes de transport.

- Renforcer le rôle, les fonctions et les capacités de la douane à relever les défis et à tirer parti des opportunités du 21^{ème} siècle.

- Renforcer la coopération entre les administrations des douanes afin d'améliorer leur capacité à déceler les envois à haut risque.

- Renforcer la coopération douane - entreprises.

- Promouvoir la circulation ininterrompue des marchandises le long de chaînes logistiques internationales sécurisées.

Le Cadre de normes prévoit quatre éléments clés :

1. L'harmonisation des renseignements prévalables de la déclaration de chargement qui doivent être transmis par voie électronique pour les envois à l'arrivée, au départ et en transit.

2. L'engagement de tout pays qui adhère au Cadre SAFE à appliquer une démarche cohérente en matière de gestion des risques afin de lutter contre les menaces en matière de sécurité.

3. L'inspection effectuée par l'administration des douanes de la nation exportatrice au départ des conteneurs et du fret à haut risque en utilisant de préférence du matériel de détection non intrusif tel que des machines à rayons X de grande capacité et des détecteurs de rayonnements, sur la base d'une demande raisonnable de la nation destinataire fondée sur une méthodologie comparable de ciblage des risques.

4. L'établissement des avantages offerts par la douane aux entreprises qui appliquent les pratiques conseillées et respectent les normes minimales en matière de sécurité de la chaîne logistique.

Le Cadre SAFE repose sur un double pilier, celui du niveau douane-douane et celui des partenariats douane-entreprises. Ce double pilier comprend un jeu de normes qui sont regroupées de manière à en garantir une compréhension aisée et une mise en œuvre rapide à l'échelon international. De plus, pour chaque norme des deux piliers il est indiqué des spécifications techniques qui développent les notions afin d'assurer la bonne compréhension et notamment la meilleure mise en œuvre de ces normes.

- Les 11 normes du premier Pilier (douane-douane) sont les suivantes :

- Gestion de la chaîne logistique intégrée à travers l'application des procédures de contrôle douanier intégrées décrites dans les Directives douanières relatives à la gestion de la chaîne lo-

gistique intégrée (Directives GCLI) de l'OMD.

- Privilèges pour l'inspection du fret à l'entrée, à la sortie, lors du transit (y compris celui demeurant à bord) ou du transbordement.

- Utilisation de la technologie moderne pour le matériel d'inspection tels que les matériels non intrusifs et de détection des rayonnements et cela conformément à l'évaluation des risques.

- Implémentation des systèmes de gestion des risques permettant d'identifier les envois susceptibles de présenter des risques élevés et l'automatiser.

- Fret ou conteneurs à haut risque sont ceux dont les informations disponibles ne permettent pas de les considérer comme étant à faible risque, que le renseignement tactique indique comme présentant un risque élevé ou qu'une méthode d'évaluation du degré de risque reposant sur des éléments de données relatifs à la sécurité identifie comme présentant un risque élevé.

- Exigence des renseignements fournis à l'avance par voie électronique au sujet du fret et des envois conteneurisés, en temps opportun pour permettre une évaluation adéquate des risques.

- Ciblage et communication par le biais des programmes conjoints de ciblage et de vérification des administrations douanières, l'utilisation d'un ensemble normalisé de critères de ciblage, ainsi que des mécanismes compatibles aux fins de la communication et de l'échange d'informations - des éléments qui concourront à la mise au point à l'avenir d'un système de reconnaissance mutuelle des contrôles.

- Mesures de performance qui prévoient l'établissement des rapports statistiques qui porteront notamment sur le nombre d'envois examinés, le sous-ensemble des envois à haut risque, les vérifications d'envois à haut risque effectuées (au moyen de techniques d'inspection non intrusive et/ou de dispositifs matériels), le temps nécessaire au dédouanement, ainsi que les résultats positifs et négatifs obtenus. Ces rapports devraient être rassemblés par l'OMD.

- Evaluation de la sécurité à travers de la coopération avec les autres autorités compétentes pour effectuer des évaluations en matière de sécurité relatives au mouvement des marchandises dans la chaîne logistique internationale et l'engagement à combler rapidement les lacunes identifiées.

- Ethique du personnel par la mise en œuvre des programmes visant à prévenir les manquements aux règles d'éthique commis par le personnel, à identifier les violations en la matière et à les réprimer, norme qui vise aussi les autres autorités compétentes.

- Inspection au départ aux fins de la sécurité du fret et des conteneurs à haut risque, afin d'assurer leur sécurité, à la demande raisonnable du pays d'importation.

Il est à noter qu'on envisage aussi dans le Cadre SAFE le problème d'Intégrité des scelllements visant à sécuriser les conteneurs, car une plus grande clarté et un meilleur consensus concernant les relations entre les parties en matière d'acheminement de marchandises conteneurisées et sécurisées, alliés à une application et une mise en œuvre

cohérentes de ces relations, apporteront de multiples avantages aux dites parties.

Le deuxième Pilier (douanes – entreprises) contient 6 normes :

- Partenariat entre la douane et le secteur privé où les opérateurs économiques agréés participant à la chaîne logistique internationale s'engagent dans un processus d'autoévaluation par rapport à des pratiques conseillées et des normes de sécurité déterminées à l'avance afin de s'assurer que leurs procédures et leurs principes internes offrent des garanties adéquates contre la manipulation de leurs envois et de leurs conteneurs jusqu'à ce qu'ils ne soient plus sous le contrôle de la douane à destination.

- Sécurité par l'incorporation de la part des opérateurs économiques agréés des meilleures pratiques déterminées à l'avance en matière de sécurité dans leurs méthodes commerciales existantes.

- Agrément par l'administration douanière, avec l'aide de représentants des milieux commerciaux, à travers des processus de validation ou des procédures d'agrément de la qualité qui inciteront les entreprises à devenir des opérateurs économiques agréés.

- Utilisation des technologies modernes par toutes les parties afin de préserver l'intégrité du fret et des conteneurs.

- Communication par la mise à jour de façon régulière des programmes de partenariats douanes-entreprises afin de promouvoir les normes de sécurité minimales et les pratiques conseillées en matière de sécurité de chaîne logistique.

- Facilitation en coopération de la

douane avec les opérateurs économiques agréés tout en maximisant la sécurité de la chaîne logistique internationale qui commence sur son territoire douanier ou qui emprunte ce dernier.

L'élément clé pour assurer l'adoption et la mise en œuvre du Cadre SAFE par le plus grand nombre de parties est le renforcement efficace des capacités. Ainsi, les pays qui montrent qu'ils s'engagent à appliquer le Cadre SAFE et qui manifestent la volonté politique nécessaire à cette fin peuvent bénéficier de l'assistance de l'OMD et d'un groupe de pays en coopération avec d'autres partenaires. Il est à noter que depuis le 1^{er} janvier 2006, l'OMD a lancé un certain nombre de programmes et d'activités en matière de renforcement des capacités, comme la Stratégie en matière de renforcement des capacités, le **Cadre de diagnostic, le Recueil de l'OMD visant à développer le renforcement des capacités, les Rapports d'analyse des tendances et pratiques, le Programme de formation mixte de l'OMD** etc. Outre ces outils et programmes, il existe une infrastructure en matière de renforcement des capacités qui se compose des Bureaux régionaux pour le renforcement des capacités et des Centres régionaux de formation.

Le Programme Columbus (contenant trois phases consécutives : l'évaluation des besoins et planifications des actions, la mise en œuvre, l'évaluation et suivi des résultats)⁴ est l'initiative la plus importante et la plus complète jamais entreprise en matière de renforcement des capacités douanières. Son objectif est d'aider les Membres à mettre intégralement

en oeuvre le Cadre de normes, SAFE, mais également a se préparer au résultat éventuel des négociations en matière de facilitation des échanges qui se déroulent au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève.

La République de Moldova est un des premiers pays qui a signé le Cadre de normes SAFE et a présenté à l'OMD le questionnaire d'autoévaluation. Après la mission de diagnostic réalisée par l'équipe de l'OMD en 2006 l'Administration douanière moldave a élaboré un Plan d'action pour l'implémentation des recommandations de l'OMD approuvé par une décision du Gouvernement de la République de Moldova.¹

Parmi les domaines qui ont été inclus dans le Plan d'action pour l'implémentation des recommandations de l'OMD en conformité avec le Cadre de normes on peut citer :

- l'attribution d'un caractère prioritaire à la mise en œuvre complète des fonctions analyse de risques, contrôle a posteriori, renseignements ;

- l'attribution d'un caractère prioritaire à l'intégration opérationnelle complète des équipes mobiles surtout pour le contrôle des marchandises circulant de/vers la région transnistrienne ;

- l'instauration de services de consultation douanes - milieu d'affaires ;

- l'autorisation pour les opérateurs économiques d'utiliser les procédures simplifiées de dédouanement, y inclus la mise en œuvre du programme « Opérateur Économique Agréé »

- l'autorisation pour le Service des Douanes de mettre en œuvre les mesures qui s'imposent au nom des autres ser-

vices en conformité avec le principe du « guichet unique » ;

- la mise à disposition des conditions nécessaires à la mise en œuvre de la déclaration électronique préalable des marchandises ;

- la signature avec les principaux partenaires commerciaux d'accords d'assistance mutuelle dans le domaine douanier et l'échange d'information préalable par voie électronique ;

- l'acquisition du matériel non intrusif de détection, surtout des scanners fixes et mobiles pour le contrôle des conteneurs ;

- l'examen du problème concernant la mise en œuvre du système de gestion des relations publiques professionnelles, en vue de promouvoir les initiatives douanieres, renforcer les relations avec les médias, améliorer l'image du Service des Douanes, informer les clients et les autres intéressés, contribuer au soutien des réformes.

Parmi les avantages que le Cadre SAFE offre on peut citer une nouvelle plate-forme consolidée qui renforcera le commerce mondial, améliorera la sécurité contre le terrorisme et accroîtra la contribution de la douane et des partenaires commerciaux au bien-être économique et social des nations. Cet instrument améliorera la capacité de la douane à détecter et à traiter les envois à haut risque et rendra plus efficace la gestion des marchandises, tout en accélérant leur dédouanement et leur mainlevée. Ainsi, l'adoption du Cadre SAFE offre des avantages pour l'ensemble des acteurs des échanges commerciaux internationaux :

Pour les Nations/Gouvernements:

- Săcurisation et facilitation des échanges mondiaux.

- Croissance, développement économique, social et protection du commerce contre la menace du terrorisme international, ce qui encouragera les investissements étrangers directs.

- Facilitation du mouvement du commerce licite, ainsi qu'amélioration et modernisation des opérations douanières, et par conséquent amélioration de la perception des recettes et assurance d'une application appropriée des lois et règlements nationaux.

- Instauration d'accords de coopération entre la douane et les autres organismes publics.

- Assurance de la gestion et du contrôle intégrés des frontières et habilitation des gouvernements à élargir le mandat et les responsabilités des administrations des douanes dans ce domaine.

Pour la douane:

- Création d'accords du réseau douane-douane visant à promouvoir la circulation ininterrompue des marchandises le long de chaînes logistiques internationales sécurisées, prévoyant des échanges de renseignements précis, en temps opportun, en vue de gérer plus efficacement les risques.

- Renforcement de la capacité à détecter les envois à haut risque, d'améliorer les contrôles le long de la chaîne logistique internationale, et d'assurer un déploiement plus efficace de ses ressources.

- Renforcement de la coopération entre les administrations des douanes afin d'exercer des contrôles plus tôt dans la chaîne logistique, à la requête d'une autre

administration et au nom de celle-ci.

- La reconnaissance mutuelle des contrôles dans certaines circonstances.

- Obtention d'une vue plus large et plus exhaustive de la chaîne logistique mondiale pour supprimer les doubles emplois ainsi que la multiplication des exigences en matière de notification.

- Identification des défis du nouvel environnement commercial international en mettant en place les pierres angulaires de la réforme et de la modernisation douanières.

- Possibilité donnée aux administrations des douanes de progresser à des rythmes différents, selon le niveau de développement, les conditions et les exigences qui leur sont propres.

Pour les entreprises:

- Création des conditions permettant de sécuriser le commerce international, faciliter et favoriser les échanges internationaux, en tenant compte et s'inspirant des modèles de distribution et de production modernes internationaux.

- Un traitement plus rapide des marchandises par la douane, en raison notamment de la réduction du nombre d'envois examinés pour les opérateurs économiques agréés (OEA) – par conséquent des économies en temps et en coût.

- Création d'un jeu de normes internationales, ce qui entraîne uniformité et prévisibilité.

- Réduction des exigences multiples et complexes en matière de notification.

- Incitation des entreprises à investir dans des pratiques et des systèmes satisfaisants en matière de sécurité, en raison notamment de la diminution du nombre

des inspections et des évaluations qu'elles subissent aux fins du ciblage des risques, ainsi que du traitement accéléré de leurs marchandises.

Pour conclure, il faut mentionner que dans un monde qui doit faire face aux nouveaux défis dont la globalisation est une des plus importantes, la facilitation et la sécurisation des échanges internationaux s'imposent de manière impérative. Dans ce contexte, la mise en œuvre du Cadre de normes SAFE de l'OMD est devenue une condition primordiale pour tous les pays, car le renforcement des piliers douane-douane et douanes-entreprises vont aider les gouvernements à résoudre des problèmes de taille nationale, ainsi qu'internationale.

Dans ce respect, la base juridique seule n'est pas suffisante pour mettre en

œuvre de manière efficace les nouvelles normes de sécurisation et facilitation du commerce mondial, il faut de plus avoir la capacité administrative nécessaire à la réalisation des objectifs déterminés. C'est pour cette raison que la Douane moldave s'est lancée vivement dans le cadre du Programme Columbus et porte tous ses efforts dans cet objectif.

La République de Moldova étant située au confluent des flux commerciaux, l'Administration douanière moldave est consciente de la nécessité des mesures à prendre pour la facilitation et la sécurisation du commerce et oriente tous ses efforts et ressources dans ce sens. Ainsi, l'implémentation du Plan d'action sur la base des recommandations de l'OMD en conformité avec le Cadre de

normes demeure une tâche primordiale du Service des Douanes, car les réalisations dans ce respect auront un impact bénéfique pour le processus d'intégration européenne du pays.

BIBLIOGRAPHIE

1. Hotarorea Guvernului Republicii Moldova nr. 590 din 28.05.2007 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru implementarea recomandărilor Organizației Mondiale a Vămlor (OMV) în conformitate cu Standardele-Cadru privind Securitatea și Facilitarea Comerțului Mondial (iunie 2005) / Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.74-77/622 din 01.06.2007.

2. «CADRE DE NORMES SAFE DE L'OMD», Organisation mondiale des douanes, 2007.

3. «RESOLUTION DU CONSEIL DE COOPERATION DOUANIERE RELATIVE AU CADRE DE NORMES VISANT A SECURISER ET A FACILITER LE COMMERCE MONDIAL», Juin 2006.

4. «VALORISER LE DIALOGUE MONDIAL SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES», Organisation mondiale des douanes, 2007.

5. <http://www.wcoomd.org/>

Prezentat: 10 iulie 2008.

Recenzenți: Viorel MELNIC, director general al Serviciului Vamal al Republicii Moldova, doctor în științe economice.