

Juin 2018 | n° 86 | mag.wcoomd.org

OMD actu

**Le Système harmonisé
sous toutes ses coutures**



Organisation mondiale des douanes

Systeme harmonisé

2017 Sixième édition

Nomenclature et classement des marchandises



OFFRE PACK



CONTENU DU PACK

- ✓ Nomenclature
- ✓ Amendements à la Nomenclature
- ✓ Manuel sur le classement dans le SH
- ✓ Notes explicatives + Mises à jour
- ✓ Recueil des avis de classement + Mises à jour
- ✓ Index alphabétique

PRIX PUBLIC

1 520 €

~~1 690 €~~

PRIX MEMBRE

955 €

~~1 060 €~~

VOS AVANTAGES

- 10 %

sur les prix unitaires des publications

1 AN

d'accès gratuit à la base de données du SH



OFFRE ONLINE

BASE DE DONNÉES EN LIGNE SH 2017

ABONNEMENT

**1
AN**

ABONNEMENT

**5
ANS**

VOS AVANTAGES

- ✓ Tous les contenus du SH 2017/2012/2007
- ✓ Mise à jour 2 fois/an
- ✓ Accès 24/7
- ✓ Multilingue
- ✓ Création de favoris
- ✓ Notes personnelles



SERVICE PUBLICATIONS

(rez-de-chaussée)

Lundi, Mardi, Jeudi : 9h30 – 12h30 / 14h30 – 17h00

Mercredi, Vendredi : 9h30 – 12h00

Livraison immédiate (sous réserve de stock)

Paie ment sur place uniquement en espèces (€)



BOUTIQUE EN LIGNE

www.wcoomdpublications.org

Accessible 24/7

Expédition sous 48h partout dans le monde

Paie ment en ligne sécurisé par : Visa,

Mastercard ou par virement bancaire



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

Sommaire

- 04 **Flash Infos**
- 08 **Dossier**
- 37 **Panorama**
- 69 **Entretien**
- 74 **Focus**
- 89 **Événements**



46

Nouvelles solutions intégrées de gestion des risques du Brésil

50

Projet C-RED de l'OMD : mieux répondre aux crises épidémiques

57

Évaluer le processus de dédouanement : l'expérience de l'Inde

65

E-commerce : la Corée teste de nouveaux outils d'analyse pour éradiquer la fraude

DOSSIER : SYSTÈME HARMONISÉ

- 09 **Introduction** par le Secrétaire général de l'OMD
- 14 **Réflexions personnelles** d'un expert du SH
- 17 Le SH est-il **encore adapté** aujourd'hui ?
- 22 **L'expérience du Ghana** en matière d'infrastructure de classement tarifaire
- 26 Le SH et le **Programme de développement durable à l'horizon 2030**
- 29 Quelques réflexions de l'**IFCBA**
- 32 Le SH face aux **innovations technologiques**
- 35 **L'apport de l'industrie** sur les questions de classement à l'OMD

FOCUS : FLUX FINANCIERS ILLICITES

- 75 **Compte-rendu de la Conférence de l'OMD sur les FFI et la fausse facturation**
- 78 Lutte contre les flux financiers illicites en **Allemagne**
- 82 **Commerce de minerais** : le Ghana, le Liberia et la Sierra Leone lancent un portail de vérification douanière
- 86 **Burkina Faso** : lumière sur le trafic de l'or

ENTRETIEN

- 69 **Entreposage et élimination des produits de contrefaçon** : répondre aux défis liés à la sécurité et l'environnement

Rédacteur en Chef
Grant Busby

Rédactrice/Journaliste
Laure Tempier

Assistante de rédaction
Sylvie Degryse

Abonnements en ligne
www.wcoomd.org/fr/media/wco-news-magazine/subscriptions.aspx

Publicités



Bernard Bessis
bernard.bessis@bb-communication.com

Éditeur

Organisation mondiale des douanes
Rue du Marché, 30
B-1210 Bruxelles
Belgium

Tel. : +32 (0)2 209 94 41
Fax : +32 (0)2 209 92 62
communication@wcoomd.org
www.wcoomd.org

Note de la rédaction

OMD Actualités est distribué gratuitement en français et en anglais aux administrations des douanes, aux organisations internationales, aux organisations non gouvernementales, aux opérateurs commerciaux et autres lecteurs concernés. Les idées exprimées dans les articles sont celles des auteurs et ne traduisent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Organisation mondiale des douanes. Toute contribution en français ou en anglais est la bienvenue, mais doit nous parvenir pour le 15 août 2018 au plus tard. L'OMD se réserve toutefois le droit de publier, de ne pas publier, ou de corriger ces articles de façon à ce qu'ils soient conformes à la ligne éditoriale du magazine. Le Service Communication reste à votre disposition pour les demandes d'abonnement, la réception d'articles, et toute autre information en rapport avec OMD Actualités, à l'adresse électronique suivante : communication@wcoomd.org.

Copyright © Organisation mondiale des douanes
Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays. Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à copyright@wcoomd.org.

Remerciements : l'équipe de rédaction tient à exprimer ses sincères remerciements à tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce magazine.

Illustrations : Nos sincères remerciements à toutes les personnes qui nous ont fourni gracieusement des photos, logos et dessins pour illustrer la présente édition.

Photo de couverture : © Yi chang / Imagine China

Design : www.inextremis.be - mp5817

De nouveaux outils de l'OMD aux fins du recouvrement des recettes

ALORS QUE LA troisième phase du Dossier Recettes de l'OMD s'achève, de nouveaux outils et matériels seront mis à la disposition des administrations des douanes fin juin 2018. Le slogan du Dossier, « pour un recouvrement juste et efficace des recettes », résume bien l'objectif de ses concepteurs : renforcer la capacité des administrations à identifier et à recouvrer toutes les recettes légalement exigibles.

À cet effet, il est indispensable que les douanes et les entreprises du secteur privé possèdent une connaissance approfondie des éléments constitutifs nécessaires à l'établissement des droits exigibles, notamment des techniques de l'évaluation en douane,

du classement tarifaire et des règles d'origine préférentielles. Ces disciplines, domaines traditionnels de travail de la douane, devraient être sous-tendues, au sein des administrations, par des programmes de gestion des risques et de contrôle a posteriori dynamiques. Une bonne compréhension des mesures de facilitation des échanges constitue également un atout précieux. La facilitation du commerce pour les entreprises conformes est d'ailleurs compatible avec l'objectif d'un recouvrement efficace des recettes. En utilisant les techniques de gestion des risques pour déterminer le niveau de conformité des entreprises individuelles, la douane est capable d'affecter ses ressources de manière plus efficace au ciblage des opérateurs peu conformes.

Concernant l'évaluation en douane, l'accent est mis sur le développement de programmes de contrôle et sur le renforcement de l'infrastructure. Un nouveau document, intitulé « Mise en œuvre pratique de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane : Guide concis pour les pays les moins avancés (PMA) », offre des conseils aux PMA, pays généralement plus susceptibles de rencontrer des défis particuliers dans la mise en œuvre de l'Accord sur l'évaluation en douane. Il contient aussi des exemples de programmes de contrôle nationaux, y compris ceux utilisant une base de données en matière d'évaluation, comme c'est le cas du système mis au point par la CNUCED, à utiliser en conjonction avec SYDONIA World. Une base de données en matière d'évaluation peut être très utile pour les pays en développement qui ne sont pas encore dotés d'une fonction pleinement opérationnelle de contrôle a posteriori. Toutefois, il demeure essentiel que les bases de données sur les prix des marchandises soient utilisées dans la lignée des recommandations de l'OMD,



c'est-à-dire uniquement à des fins de comparaison et d'évaluation des risques et en aucun cas pour disposer de valeurs de substitution.

De nouveaux outils sur l'origine ont été mis au point, dont le « Guide pratique relatif à la Décision ministérielle de Nairobi de 2015 sur les règles d'origine pour les PMA » qui contribuera à faciliter l'accès préférentiel aux marchés pour ces pays. Le Guide fournit des informations pratiques sur la façon de bénéficier du traitement préférentiel ainsi que des explications détaillées sur les différents éléments de la Décision. Outre le Guide, cinq nouveaux modules d'e-learning ont été mis au point sur la certification, le cumul, les critères d'origine, le transport direct et la vérification.

Dans le domaine de la classification, le « Guide sur les laboratoires des douanes » a été mis à jour. Un nouvel appendice

Au sujet du Dossier Recettes

Le Dossier Recettes a été mis au point en 2009 pour répondre aux préoccupations des Membres de l'OMD face à la baisse des recettes dans le contexte de la crise financière mondiale de 2008 et à la diminution des taux de droits en général. Au cours des phases I et II (qui se sont achevées respectivement en 2012 et en 2015), une série d'outils et de matériels a été élaborée sur une vaste gamme de thèmes liés aux recettes. Tout le matériel est mis à la disposition des administrations douanières à travers le site web de l'OMD. Le matériel relatif à la phase III sera publié après la réunion de la Commission de politique générale de juin 2018.

Prix mondial du Protocole de Montréal



a été ajouté avec les coordonnées des laboratoires régionaux des douanes ainsi que des liens renvoyant vers des informations pertinentes. Les laboratoires douaniers régionaux jouent un rôle essentiel pour renforcer les capacités en diffusant des informations et en proposant des formations. L'appendice contient également les « procédures et prescriptions pour l'établissement d'un laboratoire régional des douanes » qui intéressera les administrations qui se demandent si elles sont en mesure de rejoindre le réseau des laboratoires régionaux des douanes.

Enfin, plusieurs outils, mis au point au cours des phases précédentes du Dossier Recettes, ont été actualisés au cours de la phase III et proposent notamment de nouvelles études de cas.

En savoir +
valuation@wcoomd.org

LES CANDIDATURES POUR le Prix mondial du Protocole de Montréal sont ouvertes. Le Prix vise à récompenser les agents des douanes et des autres services de lutte contre la fraude ou leurs organisations respectives.

Les nominés doivent avoir réussi à empêcher le commerce illégal ou indésirable d'hydrochlorofluorocarbures (HCFC) et d'hydrofluorocarbones (HFC), et/ou d'équipements ou de produits contenant ou fonctionnant avec des HFC ou des HCFC. Ces deux groupes de produits chimiques sont largement utilisés en tant que fluides frigorigènes et agents de gonflement pour les mousses.

Les HCFC contribuent à l'appauvrissement de la couche d'ozone et au réchauffement planétaire. Ils vont être éliminés progressivement d'ici à 2030 et sont déjà interdits dans l'Union européenne. Les négociants en HCFC doivent être détenteurs d'un quota d'importation et/ou d'exportation et détenir également un permis ou une

licence pour leurs chargements de HCFC.

Les HFC contribuent au réchauffement planétaire. Ils vont être règlementés et progressivement réduits par les Parties au Protocole de Montréal une fois l'Amendement de Kigali entré en vigueur. Certaines législations nationales font obligation de détenir une licence d'importation ou d'exportation pour les chargements de HFC et ils sont déjà interdits dans l'Union européenne.

La date limite des candidatures est le 31 décembre 2018.

Rendez-vous sur le site web d'ONU Environnement ActionOzone pour plus de détails sur le prix et sur le processus de candidature.

En savoir +

<http://web.unep.org/ozonaction/news/launch-global-montreal-protocol-award-customs-and-enforcement-officers>

À vos agendas

Conférence PICARD de l'OMD

Malatya, Turquie
 9 au 11 octobre 2018

Un appel à communications a été diffusé en février 2018 invitant les professionnels, les universitaires et toute personne s'intéressant vivement à la douane à soumettre des recherches sur l'un des sujets suivants : la sécurité de l'environnement commercial, l'analyse des données, la facilitation des échanges, le commerce électronique transfrontalier, la connectivité dans la douane, la douane et la quatrième révolution industrielle. Les travaux sélectionnés par l'OMD seront présentés lors de la Conférence.

En savoir +
<http://etouches.com/picard2018>

L'OMD redouble d'efforts pour promouvoir l'égalité hommes-femmes et la diversité

Par Johanna Törnström,

CHARGÉE DE PROJET, DIRECTION DU
RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE L'OMD

SELON UNE ENQUÊTE de l'OMD menée en 2016 et à laquelle ont répondu quelque 60 Membres, environ 36 % des fonctionnaires employés dans les administrations des douanes sont des femmes, les pourcentages variant entre 8 % et 60 % selon les pays. Les résultats montrent, par ailleurs, qu'en moyenne, près de 30 % des postes de cadres supérieurs sont occupés par des femmes. Sur le plan de l'égalité de représentation des sexes dans les douanes, la situation peut donc encore être améliorée.

La promotion de l'égalité hommes-femmes et de la diversité au sein de la Douane n'est pas seulement une question de droits fondamentaux : elle constitue une condition sine qua non pour l'établissement d'administrations efficaces, capables de s'adapter aux rapides changements imposés par la mondialisation et la société moderne. Consciente de cette réalité, l'OMD a redoublé d'efforts pour promouvoir l'égalité hommes-femmes et la diversité parmi ses Membres en lançant une série d'initiatives en 2017.

Égalité hommes-femmes au sein des administrations

La Douane peut jouer un rôle actif dans la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, en encourageant, par exemple, l'égalité des chances dans le recrutement ou dans le développement de carrière et en améliorant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée à travers des horaires de travail plus souples. Bien que de nombreuses administrations aient déjà réalisé d'importants progrès pour arriver à une représentation plus équilibrée entre les sexes, les femmes tendent encore à être cantonnées dans les mêmes fonctions professionnelles, comme le soutien administratif ou le travail de bureau, alors que les hommes sont plus fréquemment employés dans des postes d'encadrement et pour des fonctions liées à la lutte contre la fraude et au travail de terrain.

Il est possible d'améliorer la donne en évaluant le processus de recrutement et les conditions de travail sous une perspective sexospécifique, en se penchant, par exemple, sur la façon dont les annonces de postes vacants sont formulées, sur les facilités octroyées et sur les exigences posées pour les différents postes. Cela dit, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes va au-delà de l'égalité de représentation. Pour garantir un changement pérenne, les organisations doivent faire preuve d'un engagement concret et continu dans ce domaine afin de garantir que l'égalité hommes-femmes soit prise en compte dans les mesures quotidiennes, de la politique de communication aux ressources humaines, et dans les relations avec les partenaires externes.

Afin d'encourager une telle démarche, l'OMD a lancé en 2017 un Groupe de travail virtuel sur l'égalité hommes-femmes et la diversité, groupe qui est composé à l'heure actuelle de représentants de quelque 20 administrations. À travers la plateforme CLiKC! de l'OMD, les membres du Groupe de travail partagent leurs expériences, leurs documents et présentations et rassemblent les exemples de bonnes pratiques. Ils discutent également de la façon d'utiliser et d'appliquer l'outil d'évaluation organisationnelle en matière d'égalité entre les sexes (GEOAT de son acronyme anglais) lancé en 2013 et qui fournit des orientations sur la manière d'évaluer les politiques et les pratiques sous une perspective sexospécifique. Les réunions organisées jusqu'à présent ont été l'occasion de traiter des diverses thématiques abordées dans le GEOAT, telles que les questions de ressources humaines, de développement de carrière, l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée et les relations avec les parties prenantes.

Le Secrétariat de l'OMD a commencé à rassembler des exemples de bonnes pratiques dans le but d'élaborer un recueil qui viendra compléter le GEOAT.

Ces pratiques portent pour l'instant sur l'élaboration de plans d'action pour l'égalité entre les sexes et la diversité (Finlande, Suède, États-Unis), l'application des droits des femmes et de l'égalité hommes-femmes à travers des commissions ou des départements spécialisés (Éthiopie, Vietnam), le recrutement de fonctionnaires spécifiquement chargés des questions d'égalité hommes-femmes (Allemagne, Guatemala) et sur des mesures spécifiques comme la prévention du harcèlement sexuel (Inde, Swaziland) ou la promotion de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée (Indonésie).

En outre, le Secrétariat a commencé à élaborer une formation qui s'organise en deux volets : le premier est un atelier d'une semaine ciblant les cadres moyens et supérieurs des douanes et se centrant sur la manière d'appliquer le principe d'égalité hommes-femmes aux fonctions d'encadrement ; le deuxième est un module e-learning qui s'adresse à tous les douaniers afin de les sensibiliser aux questions d'égalité hommes-femmes et leur explique comment prendre cette considération en compte dans les pratiques quotidiennes. Le développement de la formation est financé par le Programme II de la Finlande pour l'Afrique orientale et australe (AOA) qui cible avant tout les pays de la région. Cependant, une fois élaboré, le matériel de formation sera mis à la disposition de tous les Membres et le module e-learning sera accessible à tous via la plateforme CLiKC!.

Maximiser le potentiel des femmes dans le commerce

Selon un rapport du Centre du commerce international (ITC) de 2015 basé sur les données de 20 pays en développement, les entreprises dirigées par des femmes sont davantage susceptibles de rencontrer des obstacles au commerce. Parmi ceux-ci, on dénombre le manque d'accès au financement, aux réseaux d'entreprise formels et aux informations sur le marché, ainsi qu'une plus grande probabilité de se voir imposer des mesures

non tarifaires¹. Un autre rapport de la Banque mondiale de 2011, qui présente les résultats d'une enquête menée dans la région des Grands Lacs en Afrique, montre que les femmes commerçantes méconnaissent plus fréquemment leurs droits et les réglementations et procédures qui régissent les échanges. De plus, elles sont souvent confrontées à des difficultés supplémentaires, comme la corruption ou le harcèlement sexuel².

Il convient de mentionner qu'en décembre 2017, une Déclaration conjointe sur le commerce et l'autonomisation économique des femmes a été avalisée par 118 États membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cette déclaration de l'OMC reconnaît l'importance de politiques commerciales inclusives et soucieuses de l'égalité hommes-femmes pour assurer un développement durable. En outre, elle souligne l'importance de promouvoir les femmes entrepreneures et de soutenir leurs activités commerciales

et appelle à l'élimination des obstacles qui leur sont imposés.

La Douane peut jouer un rôle important pour soutenir l'autonomisation des femmes, et générer ainsi un impact positif sur l'économie dans son ensemble. En consultant une large palette de partenaires externes, dont les associations professionnelles des femmes, en tenant compte tout particulièrement de leurs besoins en matière de sûreté par exemple, et en fournissant aux femmes des informations claires et transparentes sur les régimes douaniers, les administrations peuvent faciliter de manière constructive leur participation au commerce international.

Cet aspect est d'ailleurs abordé dans le GEOAT qui fournit des exemples concrets de la manière dont les douanes peuvent améliorer leurs procédures en tenant spécifiquement compte des besoins des femmes entrepreneures. À cet égard, l'accent accru que met

l'OMD sur l'égalité hommes-femmes fait écho à son thème pour 2018, « un environnement commercial sûr au service du développement économique », qui encourage les Membres de l'OMD à construire un environnement qui soit tout à la fois habilitant, sûr, juste et durable pour tous les opérateurs commerciaux.

Participer au débat

Lorsque le Secrétariat de l'OMD a présenté ses dernières initiatives sur l'égalité hommes-femmes et la diversité à l'occasion du Comité du renforcement des capacités de l'OMD en mars 2018, les participants se sont montrés particulièrement intéressés par cette question. Le Secrétariat aimerait donc encourager les administrations à faire usage de l'outil d'évaluation organisationnelle GEOAT, à suivre de près les travaux du Groupe de travail virtuel sur l'égalité hommes-femmes et la diversité, et, pourquoi pas, à y participer.

En savoir +

johanna.tornstrom@wcoomd.org

1 [http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/women_in_trade_web\(1\).pdf](http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/women_in_trade_web(1).pdf) (en anglais uniquement)

2 <http://documents.worldbank.org/curated/en/358501468192868232/pdf/629920ESW0P1180a10Report0210June011.pdf> (en anglais uniquement)

L'OMD lance son académie en ligne pour les professionnels du commerce



LE TOUT NOUVEAU portail e-learning de l'OMD visant à renforcer les compétences douanières des professionnels du commerce est maintenant en ligne.

Les cours disponibles dès à présent traitent des sujets suivants :

- Système harmonisé (cinq cours spécifiques par secteur)
 - Agriculture et agroalimentaire
 - Produits chimiques
 - Industrie et construction
 - Textiles
 - Art et bijoux
- Modèle de données de l'OMD (deux cours)
 - Personnel d'encadrement
 - Autres professionnels

- Valeur en douane (deux cours)
 - Concepts d'évaluation et valeur de la transaction
 - Méthodes d'évaluation avancées

D'autres cours seront ajoutés dans les prochains mois. Les cours ne sont actuellement disponibles qu'en anglais et en français, mais d'autres langues seront disponibles dans le futur.

Les apprenants peuvent suivre des cours en ligne autonomes ou acheter des solutions complètes (offres groupées) qui incluent l'accès aux cours en ligne sur leurs sujets d'intérêt, l'achat de publications correspondantes et l'accès à des outils en ligne tels que la base de données du Système harmonisé.

En outre, les entreprises souhaitant améliorer les connaissances de plus d'un de leurs employés, ou les universités souhaitant offrir l'accès aux cours à leurs étudiants, peuvent bénéficier de solutions personnalisées.

Enfin, les professionnels intéressés à contribuer au développement des cours en fournissant des commentaires peuvent se joindre au groupe chargé de tester les cours de l'Académie. Ils bénéficieront d'un accès gratuit aux cours auxquels ils auront contribué et recevront des coupons de réduction pour leurs futurs achats.

En savoir +

academy@wcoomd.org

Dossier : Le Système harmonisé sous toutes ses coutures



Le Système harmonisé : 30 ans et toujours aussi pertinent

Par Kunio Mikuriya,
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'OMD

LE SYSTÈME HARMONISÉ de désignation et de codification des marchandises, appelé généralement « Système harmonisé » ou simplement « SH », est rarement évoqué dans les pages de ce magazine. C'est pourtant un instrument phare, voire l'ossature principale de l'OMD. Nomenclature répertoriant les produits transportables, le SH est devenu au fil des années un langage universel pour identifier les marchandises commercialisées à l'échelle internationale, presque tous les pays du monde se basant désormais sur le SH pour déterminer leurs tarifs douaniers et recueillir des statistiques commerciales.

Les gouvernements l'utilisent pour évaluer les droits et les taxes et faire appliquer les lois et réglementations douanières et commerciales. Les entreprises l'utilisent pour gérer leurs obligations réglementaires et superviser les chaînes logistiques. Les négociateurs y ont recours pour élaborer des accords commerciaux régionaux et multilatéraux. Les organisations internationales travaillant dans des domaines aussi divers que la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et même la sécurité mondiale, s'appuient sur des données codées selon le SH pour rendre compte des progrès accomplis ou surveiller les échanges de marchandises réglementées ou interdites.

Si le SH peut apparaître d'emblée aux lecteurs comme un sujet technique ardu, il est néanmoins fascinant. À l'occasion de son 30^{ème} anniversaire, nous avons

décidé de rassembler dans ce numéro un certain nombre d'articles expliquant comment le SH est géré et d'examiner s'il peut être amélioré et si une révision structurelle s'impose. Dans cet article, j'expose brièvement l'histoire du SH, son évolution, la manière dont il est mis à jour et souligne certains des défis à relever, en espérant éclairer nos lecteurs sur cet instrument fondamental.

Histoire

Le concept de nomenclature résulte d'un long processus dont les racines remontent à l'antiquité. Selon le professeur japonais Hironori Asakura, le premier tarif douanier jamais découvert aurait été instauré par les autorités douanières de l'empire romain. Des sénateurs romains, installés dans la ville-oasis de Palmyre, au milieu du désert syrien, avaient inventé un système de tarification douanière listant différentes marchandises soumises à différentes taxes.

Dans son livre *Histoire mondiale de la douane et des tarifs douaniers*, le professeur Asakura explique : « même si les droits de douane précèdent Rome, notamment dans l'Égypte antique et dans la Grèce classique, ils étaient généralement imposés à un taux unique et appliqués systématiquement à toutes sortes de marchandises. » Avec un taux unique, il n'est pas nécessaire d'avoir un tarif douanier où sont répertoriés différents types de marchandises associés à différents taux.

Le tarif douanier de Palmyre ainsi que la plupart des nomenclatures du monde occidental antérieures au XVIII^{ème} siècle étaient alphabétiques. Au XIX^{ème}

siècle, plusieurs pays sont passés à une nomenclature basée sur un classement systématique. Le tarif douanier français de 1822, par exemple, regroupait des marchandises classées principalement selon leur nature (animaux vivants, farines, pierre, terre et autres minéraux, etc.). Les fondements de la nomenclature douanière, développée par la suite, étaient ainsi posés.

La période qui a suivi la première guerre mondiale a été le début de l'ère de la coopération internationale en matière de douane et de tarif douanier. Il est apparu essentiel de simplifier et d'unifier les nomenclatures pour améliorer le recouvrement des recettes, faciliter le commerce et améliorer les statistiques commerciales. La première nomenclature douanière internationale, appelée nomenclature de Genève, a été développée sous l'égide de la Société des Nations et intégrait la structure de certains tarifs douaniers du XIX^{ème} siècle comme le tarif français.

Plus tard, au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'ardeur à reconstruire l'économie et l'aspiration à une plus grande liberté commerciale ont créé les conditions favorables à une normalisation des tarifs douaniers et ont fait naître le besoin d'une nomenclature des marchandises commune et reconnue à l'échelle internationale. C'est ainsi qu'a été adoptée en 1950 la Convention sur la nomenclature pour la classification des marchandises dans les tarifs douaniers, s'appuyant dans une large mesure sur la structure de base du tarif français. Cette nomenclature de 1950 déterminera par la suite d'autres nomenclatures tarifaires ou statistiques comme la Classification type pour le commerce international des Nations Unies et celles qui suivront.

Le texte de la Convention de 1950 entre en vigueur en 1959. Appelé initialement

Nomenclature tarifaire de Bruxelles, ce texte a été baptisé plus tard Nomenclature du Conseil de coopération douanière (NCCD). La NCCD se composait de codes à quatre chiffres mais, dans la pratique, de nombreux acteurs allaient au-delà des quatre chiffres pour fournir plus de détails. Dans certains cas, un produit pouvait être désigné de 17 manières différentes entre le moment où il quittait le lieu de fabrication et son arrivée chez l'importateur. Le SH, qui définit les produits sur six chiffres, a résolu ce problème.

Naissance du SH

Début 1970, il a été convenu au niveau international que le Conseil de coopération douanière (appelé aujourd'hui OMD) devait réaliser des études en vue d'une nouvelle nomenclature. Les travaux préparatoires engagés en 1973 ont donné lieu, 13 ans plus tard, au SH et à l'établissement d'une nouvelle convention en vue de la mise en œuvre de ce nouveau système. Le Conseil de l'OMD, organe décisionnaire au plus haut niveau de l'Organisation, a adopté la Convention sur le SH en juin 1983 et ses Notes explicatives en juin 1985.

Le 22 septembre 1987, 26 pays participaient à la cérémonie de signature de la Convention. Le SH est finalement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1988 avec 37 Parties contractantes. Depuis, un nombre croissant de pays utilisent le SH, lequel compte aujourd'hui 157 Parties contractantes. Si l'on ajoute les pays et les unions douanières et/ou économiques qui l'utilisent sans avoir ratifié la Convention, on peut affirmer avec certitude qu'il s'agit d'un instrument d'application mondiale.

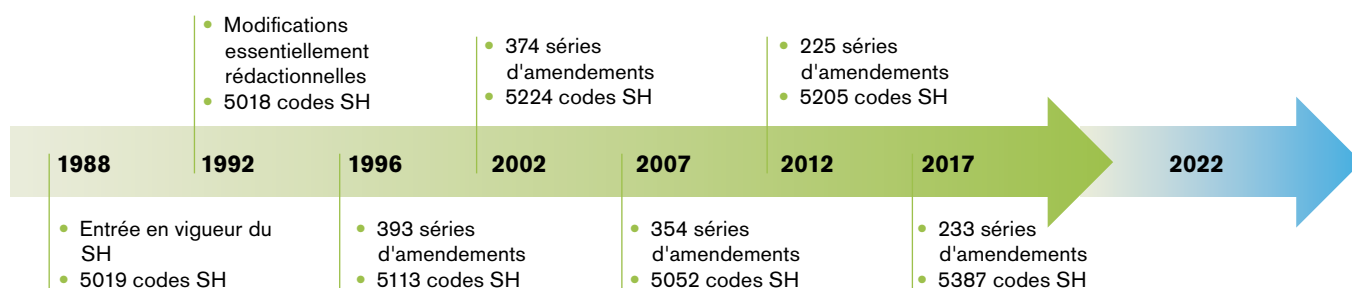
Suivi et mises à jour

Une nomenclature qui ne change pas ou ne tient pas compte de l'évolution

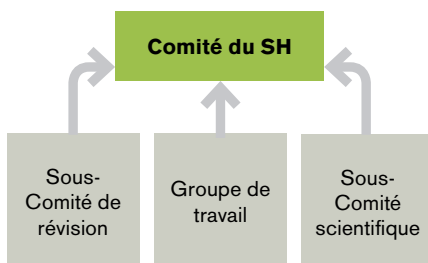
des technologies et des habitudes des consommateurs engendre de graves difficultés, voire des litiges en matière de classement. Remarquons ici que seules les Parties contractantes à la Convention peuvent participer à l'administration et à la mise à jour du SH et de ses documents connexes, et peuvent proposer des amendements à la nomenclature en suivant la procédure exposée ci-après.

Depuis 2002, le SH est révisé tous les cinq ans afin d'intégrer les évolutions technologiques et les tendances du commerce international. Ce système fonctionne bien, tant pour l'OMD que pour les utilisateurs du SH. Les positions et sous-positions correspondant à des produits peu commercialisés sont généralement supprimées (les gramophones, par exemple), avec toutefois des exceptions. Certains produits notamment qui semblent sur le déclin connaissent subitement un regain d'intérêt auprès des consommateurs (prenons l'exemple des disques vinyle). Par ailleurs, sont créées des positions ou sous-positions pour les produits nouveaux qui ne peuvent pas être identifiés dans la nomenclature telle qu'elle est structurée.

Le SH a déjà été modifié six fois. Sa 7^{ème} édition est en cours et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022. L'OMD est donc actuellement absorbée par les préparatifs du SH 2022. Il s'agit de réviser non seulement la nomenclature mais aussi tous les instruments « d'aide » au classement, notamment les Notes explicatives. Ce n'est pas une tâche facile et je suis fier de dire que l'OMD persévère comme toujours, concentrée sur son objectif, pour produire une nomenclature au service du commerce international jusqu'au prochain cycle de révision.



Disposer de codes SH exacts garantit des informations fiables sur ce qui est commercialisé dans le monde. Ces informations servent à des domaines comme l'économie, la sécurité, la santé et le bien-être, la stabilité politique, l'environnement et la gestion des ressources, et sont aussi indispensables pour la gestion des risques.



Résultats

Un travail considérable a été effectué ces 30 dernières années au sein des différents comités chargés de gérer cet outil mondial. Les statistiques ci-dessous sont parlantes et démontrent clairement tout le travail que représentent la gestion et la révision du SH :

- 61 réunions du Comité du SH (CSH), et du Groupe de travail du SH chargé de préparer les réunions du Comité, ont été tenues (chacune pendant deux semaines, durée record pour une réunion internationale), 4224 points discutés, 10 Recommandations du Conseil sur l'application de la Convention sur le SH produites, 2555 décisions de classement prises, et 906 avis en matière de classement adoptés pour

assurer une application uniforme du classement des marchandises à l'échelle mondiale ;

- 54 réunions du Sous-Comité de révision (SCR) ont contribué au suivi et à la mise à jour du SH pour qu'il continue de répondre et demeure adapté aux besoins actuels ;
- 33 réunions du Sous-Comité scientifique (SCS) ont appuyé les travaux sur le SH principalement dans le domaine de la chimie et des laboratoires des douanes.

Des outils et instruments ont également été développés pour aider les administrations des douanes et les entreprises à classer leurs marchandises selon le SH. Ceci représente aussi un travail considérable mais nécessaire étant donné la complexité du SH. Il s'agit :

- des Notes explicatives qui contiennent des descriptions techniques des marchandises et des indications pratiques en vue du classement et de l'identification des produits ;

- du Recueil des avis de classement qui liste les décisions de classement les plus importantes et/ou difficiles prises par le CSH et adoptées par le Conseil de l'OMD ;
- de l'Index alphabétique qui énumère tous les produits cités dans la Nomenclature et dans les Notes explicatives, et comprend également les Notes légalement contraignantes relatives à la section, au chapitre ou à la position dans lesquelles le produit est cité, ainsi que les pages des Notes explicatives où le produit est cité.

Tous ces outils sont regroupés dans la Base de données du SH en ligne qui constitue une aide considérable au classement de marchandises.

Se joindre à la discussion

Lors des réunions des différents comités du SH, les délégués représentent leurs pays et défendent les opinions de leurs pays. Mais un ancien délégué m'a confié récemment que les comités étaient aussi des lieux où l'on pouvait puiser des idées, qu'il était important non seulement de faire part de ses propres réflexions mais aussi d'apprendre, d'écouter,

d'attendre et d'essayer de comprendre comment les autres pensent. Selon lui, les discussions qui ont lieu pendant ces réunions permettent à chaque délégué de s'améliorer, de retourner dans son pays avec une expertise renforcée et conduit même, parfois, à changer d'avis.

Les délégations participant aux réunions du CSH se composent de personnes actives et d'autres qui le sont beaucoup moins. Il peut arriver que des délégués ne se sentent pas assez compétents pour prendre la parole. L'OMD fournit une assistance technique aux pays voulant renforcer leurs capacités en matière de classement et, ce faisant, les encourage aussi à assister au CSH et à prendre une part active aux délibérations. Nous ressentons toujours une certaine fierté quand des personnes, auparavant peu actives mais qui ont depuis suivi nos formations, prennent la parole et expriment leurs opinions avec confiance. Grâce à la formation, elles se sentent mieux armées et dotées des connaissances suffisantes pour intervenir.

Coopération

Des représentants d'organisations intergouvernementales et internationales ainsi que des experts d'entreprises, dont la participation est jugée souhaitable, peuvent assister aux réunions du CSH et du SCR en tant qu'observateurs. Ces personnes nous aident à faire avancer le SH en veillant à ce qu'il demeure utile et pertinent et qu'il réponde aux besoins et aux attentes de la communauté douanière et économique au sens large.

Les préoccupations liées à la sécurité ont également récemment mené à des amendements au SH. Par exemple, à la demande de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), l'édition 2017 du SH comporte de nouvelles sous-positions correspondant à des produits chimiques spécifiques contrôlés dans le cadre de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques. L'objectif est de faciliter le recueil et la comparaison des données sur la circulation de ces substances à l'échelle internationale.

Par ailleurs, les questions liées à l'environnement représentant aujourd'hui des enjeux majeurs à l'échelle du globe, l'édition 2017 du SH comprend de nouveaux codes pour les produits chimiques dangereux contrôlés en vertu de la Convention de Rotterdam et pour certains polluants organiques persistants (POP) relevant de la Convention de Stockholm.

En outre, à la demande de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), de nouvelles sous-positions ont été créées pour le suivi et le contrôle des préparations pharmaceutiques contenant de l'éphédrine, de la pseudoéphédrine ou de la noréphédrine, et de l'alpha-phénylacétoacétonitrile (APAAN), des pré-précurseurs de drogues.

La plupart des modifications apportées récemment ont été demandées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Le SH couvre désormais certains poissons, produits de la pêche et produits forestiers de manière plus détaillée, permettant à la FAO de suivre les évolutions dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la durabilité de l'exploitation forestière, par exemple. Je vous invite d'ailleurs à lire l'article de la FAO sur le rôle important joué par le SH pour cette organisation.

La Chambre de commerce internationale (ICC) et la Fédération internationale des associations d'agents en douane (IFCBA) ont également contribué à ce numéro, mettant en avant les difficultés liées à l'application du SH, les bonnes pratiques à adopter pour améliorer la conformité, et la manière dont l'industrie peut s'engager sur des questions de classement auprès de l'OMD. Il est à noter ici que les décisions du CSH s'appuient sur des informations techniques, notamment sur des données cruciales fournies par les fabricants, sans répondre toutefois à un quelconque intérêt commercial.

Défis et perspectives

Le SH est un document « vivant ». Contrairement à de nombreux instruments internationaux, il dispose d'un système d'amendement simple et clair qui lui permet d'être à jour

et de rester pertinent. Ce système d'amélioration progressive sera, bien entendu, conservé. Cependant, la communauté économique internationale nourrit toujours des attentes élevées quant à une accélération du processus décisionnel et à la prise de décisions à caractère obligatoire concernant le SH, afin de pouvoir donner des réponses et des garanties aux entreprises. Ces deux points ont été examinés par les Parties contractantes au SH dans le cadre du Groupe de travail de haut niveau sur les questions liées au SH, mais les réunions de ce dernier n'ont pas abouti à des résultats concluants.

Afin d'accélérer le processus décisionnel au sein du CSH en limitant le nombre de réserves exprimées à l'encontre de ses décisions, le Conseil de l'OMD a adopté en juillet 2017 une Recommandation relative à l'amendement de l'Article 8 de la Convention sur le SH. Cependant un Membre de l'OMD a exprimé des réserves et les discussions se poursuivent. Si elle est acceptée, la Recommandation facilitera grandement le travail du Comité.

Un autre point concerne la possibilité de simplifier la structure du SH et de la rendre plus conviviale pour les entreprises. Je vous invite à lire à ce sujet l'article du Secrétariat de l'OMD inclus dans ce dossier.

Améliorer la conformité des opérateurs est également important. Disposer d'une infrastructure de classement moderne et de codes SH exacts garantit des informations fiables sur ce qui est commercialisé dans le monde. Ces informations servent à des domaines comme l'économie, la sécurité, la santé et le bien-être, la stabilité politique, l'environnement et la gestion des ressources, et sont aussi indispensables pour la gestion des risques. Par ailleurs, grâce aux technologies de l'information, nous devrions être en mesure d'analyser et d'utiliser des données et informations d'une ampleur et d'une complexité incomparables. Mais l'utilité de ces informations dépend de la quantité et de la qualité des données que nous injectons dans le processus.

Une des mesures clés à cet égard est la mise en œuvre d'un programme de renseignements contraignants permettant aux administrations de rendre des décisions anticipées. Les décisions anticipées ont pour but de renforcer la prévisibilité et la transparence des procédures de dédouanement et sont essentielles à tout programme visant à assurer la conformité douanière de manière efficace et fiable. Elles offrent à l'opérateur une plus grande certitude quant à son respect des prescriptions douanières et quant aux taxes dont il devra s'acquitter. Enfin, elles réduisent la probabilité d'une intervention de la douane et permettent à cette dernière de recevoir des renseignements préalables sur des transactions qui peuvent alimenter son système de gestion des risques.

Soulignons que, bien qu'elles soient à l'ordre du jour de l'OMD depuis de nombreuses années, les décisions anticipées se voient accorder une nouvelle importance grâce à la conclusion de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMD qui introduit l'obligation pour ses membres de rendre des décisions anticipées contraignantes en ce qui concerne le classement.

Pour conclure, j'aimerais remercier sincèrement tous les collaborateurs qui ont participé à l'élaboration de ce dossier ainsi qu'en général tous les auteurs qui ont accepté de nous faire part de leur expérience sur différentes questions douanières à travers leurs articles. C'est avec enthousiasme et dévouement que nous avons travaillé sur ce nouveau numéro du magazine et nous espérons que vous en apprécierez la lecture.

À propos du SH

Le SH est une nomenclature structurée comprenant une série de rubriques à quatre chiffres, dont la plupart sont subdivisées en sous-positions à cinq et six chiffres. Il a été développé pour servir de base aux pays et organisations qui l'adoptent, ces derniers pouvant créer des subdivisions supplémentaires en fonction de leurs besoins particuliers.

Le SH possède une structure logique qui regroupe, dans sa version 2017, un total de 1222 positions à 4 chiffres, subdivisées en 5387 sous-positions à 6 chiffres, qui sont regroupées en 97 chapitres, ces derniers eux-mêmes organisés en 21 sections.

À chaque position correspond un code à quatre chiffres, dont les deux premiers indiquent le Chapitre dans lequel la position figure, et les deux derniers l'emplacement de la position dans le Chapitre. Les exemples suivants illustrent la structure logique du SH :

- le code SH du miel naturel est 0409.00, ce qui indique que la position 04.09 n'a pas été subdivisée (cinquième et sixième chiffres = 0) ;
- le code SH du sarrasin est 1008.10, ce qui signifie qu'il est inclus dans la première sous-position (cinquième chiffre = 1) de la position 10.08 et que cette sous-position n'a pas été subdivisée (sixième chiffre = 0) ;
- le code SH de l'amidon de pomme de terre est le 1108.13, ce qui signifie qu'il relève de la troisième sous-position à deux tirets (sixième chiffre = 3) de la première sous-position à un tiret (cinquième chiffre = 1) du 11.08.

Réflexions personnelles d'un expert du SH

Par Jørn Hindsdal,

DANEMARK

SI LE SYSTÈME harmonisé (SH) fête son 30^{ème} anniversaire cette année, il convient de rappeler qu'il est en fait beaucoup plus ancien puisque son élaboration, qui a duré un temps considérable, remonte aux années 1970. Ayant moi-même travaillé sur les questions du SH durant une quarantaine d'années, tant au sein de la Douane danoise qu'au Secrétariat de l'OMD, j'ai eu le privilège de suivre de près son évolution jusqu'à ma retraite officielle en 2017. Le présent article représente ainsi pour moi l'occasion de partager quelques réflexions personnelles sur ce formidable instrument qu'est le SH.

Élaboration du SH

La Nomenclature du SH a remplacé la Nomenclature du Conseil de coopération douanière (NCCD) en 1988. Cette dernière ainsi que plusieurs tarifs douaniers nationaux ont constitué le point de départ des travaux d'élaboration du SH. De nombreuses administrations douanières ont travaillé sans relâche, formulant leurs observations sur les textes proposés ou apportant leur concours à l'élaboration de rédactions alternatives avec le soutien du Secrétariat de l'OMD.

Une fois la Nomenclature du SH achevée, ces mêmes administrations ont passé plusieurs années à élaborer les Notes explicatives correspondantes, tâche certes fastidieuse mais tout aussi importante. Les milliers de pages archivées au Centre de documentation du Secrétariat de l'OMD témoignent du travail titanesque qui a dû être abattu pour la mise au point du SH. Toutes ces pages ont été rédigées en utilisant des machines à écrire, ce qui n'est pas sans une certaine ironie puisque la position 84.69 couvrant les « machines à écrire » a disparu du SH au 1^{er} janvier 2017 !

Le SH au niveau national

Le SH constitue la base des tarifs douaniers et des nomenclatures

statistiques dans le monde. Dans la plupart des pays, le SH reste, le plus souvent, une référence méconnue car les opérateurs commerciaux appliquent la nomenclature tarifaire douanière et statistique nationale des pays où ils importent et exportent des marchandises.

L'Union européenne (UE), qui appliquait jusqu'en 1988 une nomenclature douanière distincte (à savoir le Tarif douanier commun) et une nomenclature statistique séparée (NIMEXE), a fusionné les deux instruments en un seul, baptisé la Nomenclature combinée (NC). À l'époque, je participais aux réunions conjointes réunissant services des douanes et divisions statistiques où les États membres devaient décider des subdivisions statistiques qu'ils désiraient garder dans la NC à compter du 1^{er} janvier 1988. L'une des priorités pour mon collègue danois chargé des statistiques et moi-même était de préserver la subdivision des « arbres de Noël », produit ô combien important pour le Danemark. Nos efforts ont porté leur fruit puisqu'ils apparaissent encore aujourd'hui dans la NC.

Dans les mois qui ont précédé la mise en œuvre du SH, j'ai organisé, avec un collègue, plusieurs sessions de formation au Danemark à l'adresse de mes collègues douaniers ainsi que de nos opérateurs commerciaux et de nos courtiers en douane. La transition vers le SH s'est déroulée sans trop de complications, bien qu'il ait fallu mettre les systèmes informatiques à niveau. Au cours des formations, je disais souvent au public que le SH était un peu « comme un vieux vin dans une nouvelle bouteille, voire peut-être un magnum. »

Dans certains pays, par contre, la mise en œuvre de la Nomenclature du SH s'est avérée plus compliquée. L'un de ces pays était l'ancienne Union soviétique, où j'ai eu le plaisir de me rendre dans le cadre de la visite d'une équipe de l'UE envoyée pour prêter main forte aux Soviétiques pour la mise en œuvre du SH. Cette mission d'assistance nous a permis de voyager dans plusieurs régions de ce vaste pays. Le point culminant a sans doute été une présentation sur le SH, aux heures de grande écoute, à l'antenne de la télévision d'État. La présentation a duré trois heures ! J'ose à peine imaginer



© Gemma Evans / Unsplash

le cauchemar que cela a dû être pour les téléspectateurs...

Les travaux du Comité du SH

Le Comité du Système harmonisé (CSH) joue un rôle important en interprétant les textes légaux du SH afin d'assurer un classement uniforme des marchandises et de résoudre les différends entre les Parties contractantes à la Convention sur le SH. Le comité a classé plus de 1000 produits spécifiques depuis 1988 et, ensemble avec le Sous-Comité scientifique, il a déterminé la classification de plusieurs milliers de dénominations communes internationales (DCI) qui identifient les substances pharmaceutiques ou les principes actifs. Sur la base de propositions formulées par les administrations douanières ou par le Secrétariat de l'OMD, le Comité modifie également les Notes explicatives du SH afin de faciliter l'interprétation des textes légaux.

J'ai eu l'honneur de participer à plus de 50 sessions du CSH, dont quatre en qualité de Président. En général, les travaux du Comité se déroulent dans une ambiance très conviviale. L'une des tâches du Comité étant de résoudre les différends entre deux ou plusieurs Parties contractantes, les délégués doivent souvent présenter des arguments solides pour étayer leur point de vue et parfois l'atmosphère se tend quelque peu avant de procéder au vote. Heureusement, les administrations suivent la plupart du temps les décisions du Comité et, du reste, elles ont toujours la possibilité de présenter une réserve. Je me souviens d'ailleurs d'un cas, il y a plusieurs années, où un pays a « perdu » un vote et le délégué a annoncé immédiatement après que son administration soumettrait une réserve. Certains délégués n'ont pas apprécié cette façon de faire et il a été convenu que les réserves ne seraient plus soumises avant que la réunion ne soit terminée à proprement parler.

À la fin de chaque réunion, les délégués du CSH « lisent » un projet de rapport de la réunion avant de l'approuver et, la plupart du temps, cette lecture se passe sans heurt dans la mesure où seuls quelques changements mineurs sont

proposés par les délégués concernant la manière dont ont été rapportées leurs prises de parole au cours de la réunion. Je me souviens, par contre, d'un incident qui s'est déroulé alors que je présidais ma première réunion du CSH. La lecture avait bien commencé mais, sur un point spécifique, tout à coup, plusieurs points de vue sont apparus sur les déclarations faites par certaines délégations. Les échanges en salle n'aboutissant pas, j'ai décidé d'interrompre la session et d'entamer des pourparlers avec les délégations concernées. Après 45 minutes, nous sommes arrivés à une entente. Après cet incident, j'ai envisagé la possibilité de passer le bâton au Vice-Président pour la lecture du rapport si les discussions futures duraient trop longtemps. Heureusement, un tel incident ne s'est plus reproduit et les lectures de rapport se sont déroulées depuis sans embûche.

Questions de classement

Les classements du SH sont régis par les règles générales interprétatives (RGI) 1 à 6, mais, avant de classer un produit, il est important d'appliquer ce que j'appelle la RGI 0 ou la règle du « qu'est-ce que c'est » ou du « késako ». Pour clarifier mon propos, je me permettrai de donner un exemple réel d'un envoi accompagné de trois documents, chacun décrivant le produit en question mais de façon un peu différente :

- Document 1 – « Étiquettes ».
- Document 2 – « Étiquettes imprimées ».
- Document 3 – « Radio-étiquettes pour bagages ».

En examinant l'envoi, il s'est avéré qu'il s'agissait d'étiquettes de radio-identification (« radio-étiquettes ») utilisées avec un système d'identification par radiofréquence (RFID). Si nous nous en étions tenus aux documents 1 et 2, le produit aurait très bien pu être rangé au final au 48.21 (étiquettes de tous genres, en papier ou carton, imprimées ou non), au lieu du 85.23 (disques, bandes, dispositifs de stockage rémanent des données à base de semi-conducteurs, « cartes intelligentes »...), comme l'indiquait à juste titre l'exportateur dans le document 3.

Le CSH a classé de nombreux produits différents et, parfois, assez curieux. Ci-après, un petit échantillon de certains produits inhabituels :

- Un « barbecue à usage domestique », en acier inoxydable fonctionnant au moyen de miroirs en acier et utilisant uniquement l'énergie solaire pour la cuisson – un produit qui n'est pas voué à remporter un franc succès dans un pays aussi pluvieux que le Danemark ! Pour cet article, le CSH a dû appliquer la RGI 4 (« articles les plus analogues ») et a décidé par la suite d'amender la Nomenclature du SH pour rendre le classement des « barbecues solaires » plus aisé au 73.21.
- Des articles dénommés « Roller shoes » consistant en chaussures à dessus en cuir naturel et à semelles extérieures en caoutchouc, comportant deux roulettes escamotables inamovibles, ajustées dans des cavités spécialement aménagées à cet effet dans la semelle extérieure, offrant ainsi la possibilité d'être utilisées en tant que patins (roller) lorsque les roulettes sont déployées. L'article a été classé au 95.06.
- Un « produit chimique », constitué d'une solution de glycérine et de substances aromatisantes, injectée jusqu'à saturation dans les pores de pierres minérales naturelles (« Shisha-Steam-Stones ») au moyen d'une méthode d'injection par pression. Le produit ne contient pas de nicotine et les pierres doivent être placées dans une pipe à eau qui les chauffe et porte la solution à ébullition en vue de produire une vapeur inhalée par l'utilisateur de la pipe à eau. Il a été classé au 38.24.
- Un « tapis constitué d'une pelletterie entière de grizzli, comprenant la tête, la queue et les pattes », fixée à une sous-couche en matières textiles. La tête est empaillée et les yeux et la langue ont été remplacés par des yeux et une langue artificiels. Il a été classé au 43.03.

- Une « chaussure pour femme, à dessus en matières textiles et à semelle extérieure en matière plastique, dont une partie est recouverte par flocage de fibres de rayonne ». La matière textile recouvre 67,5 % de la surface de la semelle extérieure en contact avec le sol (à l'exclusion du talon fixé séparément) contre 32,5 % pour la matière plastique. Toutefois, la matière textile a été considérée comme un accessoire ou un renfort et n'a dès lors pas été prise en compte pour déterminer la matière constitutive de la semelle extérieure dont la surface au contact du sol est la plus grande. Elle a été classée au 64.05.
- Un « motocycle, spécialement transformé et équipé de matériel de lutte contre l'incendie », comportant deux réservoirs de 25 litres devant contenir un mélange eau et mousse, un réservoir de 6,8 litres rempli à une pression de 300 bars destiné à délivrer de l'air comprimé, un tuyau d'une longueur de 30 mètres, un enrouleur, des pièces de fixation, des gyrophares et des sirènes. Il a été classé au 87.11.
- Une « boule de lavage », constituée de deux enveloppes perforées en matières plastiques assemblées entre elles et contenant deux aimants et quatre types de petites « granules » de céramique, conçue pour être utilisée dans une machine à laver. Elle a été classée au 69.12.

Au niveau national, je suis également tombé sur de nombreux produits intéressants. Je me souviens en particulier d'une « farine de grillons » destinée à être utilisée dans diverses préparations alimentaires pour en enrichir la teneur en protéines. Pouvait-on la considérer comme une farine de viande comestible ? La Douane danoise est arrivée à la conclusion que les « grillons » ne contenaient pas de « viande » à proprement parler et a donc écarté la position 02.10 (Viandes et abats comestibles, salés ou en saumure, séchés ou fumés ; farines et poudres, comestibles, de viandes ou d'abats).

Nous avons opté à la place pour le 04.14 (Produits comestibles d'origine animale non dénommés ni compris ailleurs).

Génie tarifaire

Le SH ne comporte pas de taux de droits ; ces derniers apparaissent dans les tarifs douaniers nationaux. Les opérateurs commerciaux, et en particulier les importateurs, cherchent à acquitter un taux de droit faible, bien entendu, et peuvent donc être enclins à classer les marchandises de façon incorrecte ou à ajuster la description de leurs articles à cette fin. S'il peut arriver à un importateur de se tromper dans le classement, une fausse classification volontaire doit être considérée comme une tentative de fraude.

Les véhicules automobiles pour le transport de dix personnes ou plus sont classés au 87.02. Comparés aux véhicules pour particuliers, ils impliquent généralement des taux de droits plus bas ainsi que des taux de taxes moins élevés, comme la taxe d'immatriculation ou la taxe de circulation. Pour payer moins, dans certains pays, les importateurs trafiquent les véhicules pour le transport de personnes « normaux » afin qu'ils apparaissent comme ayant été conçus pour accueillir 10 passagers ou plus, et les remettent ensuite en leur état initial de véhicules pour particuliers après importation et acquittement des taxes ! Heureusement, afin de permettre aux administrations de faire face à ces éventualités, le CSH a élaboré des directives dans les Notes explicatives du SH au Chapitre 87.

Il y a quelques années, j'ai eu l'occasion de me réunir avec un importateur qui importait des pieds de bureau réglables actionnés par un dispositif de réglage (mécanisme permettant de lever ou de baisser le dessus de table). Ces pieds étaient importés sans les dessus de tables, qui étaient fournis ensuite par une société locale. La douane ne pouvait souscrire à la décision de l'importateur de classer les marchandises comme « parties de meubles » étant donné qu'en leur état au moment de leur importation, les pieds pouvaient être utilisés à plusieurs fins. Elle a donc

entrepris d'expliquer à l'importateur les règles régissant le classement, dont la RGI 2, qui sous-tendait sa décision. Suivant cette rencontre, l'importateur a commencé à importer les pieds avec un nombre correspondant de dessus de tables bon marché, déclarant les articles comme étant des « bureaux à l'état non assemblé » et étant redevable, par la même occasion d'un taux de droit... zéro ! Après importation, les dessus de tables bon marché étaient remplacés par ceux fabriqués localement.

Ce que l'avenir réserve au SH

Le SH est encore relativement jeune. Bien qu'il ait été remis en cause à l'une ou l'autre occasion, il a toujours survécu aux attaques lancées à son encontre. Aujourd'hui, les douanes et les opérateurs commerciaux connaissent le système et veulent le garder. Bien entendu, il est essentiel de mettre à jour le SH et ce travail continu repose essentiellement sur les épaules du Sous-Comité de révision du SH (RSC) qui s'occupe pour l'heure d'achever les amendements pour la version 2022 du SH.

De nombreuses questions de classement portent sur les machines et appareils multifonctions, dont la production ne cesse de croître partout dans le monde. Je suis foncièrement convaincu qu'il serait extrêmement utile de créer de nouvelles positions et sous-positions pour ces produits, par exemple, pour les articles relevant du domaine de l'informatique. Par ailleurs, il serait plus que souhaitable de clarifier la position des nouveaux produits alimentaires, comme, par exemple, les aliments dits « fonctionnels » ou les préparations végétariennes, les repas préparés et les compléments alimentaires, dont le classement est souvent source de différends.

Sur ces quelques réflexions, je souhaite au SH le meilleur pour l'avenir et j'espère qu'il continuera de répondre aux attentes de la communauté douanière et des opérateurs commerciaux.

En savoir +
hs@wcoomd.org



Le SH est-il encore adapté aujourd'hui ?

Par Gael Grooby,

DIRECTRICE ADJOINTE, DIRECTION DES QUESTIONS TARIFAIRES ET COMMERCIALES DE L'OMD

Alors qu'en 2018 l'OMD fête le 30^{ème} anniversaire du SH, le moment est peut-être opportun pour envisager la possibilité d'une refonte totale du système. Le présent article se penche sur la structure du SH, ses différentes utilisations dans le temps, et, surtout, il tente de répondre à la question de savoir s'il répond encore aux attentes, s'il peut être amélioré (et si oui, comment), et, enfin, s'il ne convient pas de procéder à un remaniement structurel de ce formidable outil.

Ce qu'est le SH

LE SH, C'EST bien une liste reprenant les taux de droits ? Non, loin s'en faut ! Pourtant, nombreux sont ceux pour qui le SH est tellement lié aux droits de douane qu'ils en oublient son objectif premier. En réalité, le SH est un système taxonomique de marchandises : il fournit une hiérarchie taxonomique (un agencement de diverses catégories

de marchandises par niveau de classification) et une nomenclature au titre de laquelle les produits peuvent être classés. Qu'est-ce que cela veut dire ?

La masse de « choses dont on peut faire du commerce » est vaste et chaotique : si ces « choses » devaient être gérées de façon individuelle et désignées par des noms communs, elles dépasseraient de

loin notre capacité à savoir quelles sont les marchandises qui traversent nos frontières nationales ou encore la façon dont elles devraient être traitées. Une couronne se porte-t-elle sur la tête ou sur une dent ? Ce terme désigne-t-il un type de pain dont le centre est évidé ou une vieille pièce de monnaie anglaise ?

Structure hiérarchisée, le SH crée un système ordonné pour la classification des marchandises où des classes plus générales d'articles contiennent des sous-classes plus spécifiques. Prenons l'exemple de collants en nylon 30 deniers. Les classes pour ce type de produits dans le SH sont hiérarchisées comme suit :

- Vêtements et accessoires du vêtement, en bonneterie
 - Collants (bas-culottes), bas, mi-bas, chaussettes et autres articles chaussants, y compris les collants (bas-culottes), bas et mi-bas à compression dégressive (les bas à varices, par exemple), en bonneterie
 - Autres collants (bas-culottes) (autres que les bas et mi-bas à compression dégressive)

- De fibres synthétiques, titrant en fils simples moins de 67 décitex

Toute référence spécifique aux termes descriptifs utilisés ci-dessus rendrait les rapports extrêmement longs. C'est ainsi que l'élément de nomenclature entre en jeu et que les catégories susmentionnées se voient attribuer des chiffres en guise de dénominations :

- Chapitre 61
 - 61.15
 - 6115.2
 - 6115.21

Le SH classe l'article dans un groupe et lui attribue une désignation. Un produit couvert par le 6115.21, pour autant que le classement soit correct, sera donc un collant, qui n'est pas à compression dégressive, constitué de fibres synthétiques titrant en fils simples moins de 67 décitex.

Les utilisations changeantes du SH

Le SH aboutit au rangement d'articles individuels dans des classes afin de permettre aux administrations de décider ce qu'elles veulent faire avec ces marchandises par groupe de produits : appliquer un taux de droit particulier, exiger un permis d'importation, vérifier les éventuelles contaminations par les insectes ou toute autre mesure qui s'avérerait nécessaire. Il fournit par ailleurs une série de données sur le commerce de ces catégories de produits. Ces deux aspects du SH ouvrent la voie aux différentes utilisations dont il fait l'objet.

Le premier aspect, celui du regroupement (et donc du classement) des marchandises permet de réserver à ces dernières un traitement différencié et s'avère particulièrement utile aux fins :

- du recouvrement des recettes – pour l'attribution de droits et de taxes ;
- de l'adoption de mesures de soutien – afin de permettre à certaines marchandises essentielles d'entrer sur le territoire sans paiement des

droits ou taxes habituels ou de faciliter leur dédouanement ;

- de l'application de restrictions – afin d'imposer des contrôles ou des exigences particulières sur certains produits ;
- de la protection du commerce – afin d'appliquer des droits anti-dumping ou compensateurs, des contingents ou toute autre mesure de protection des branches de production nationales ;
- des accords commerciaux – afin d'appliquer le traitement favorable convenu pour certaines marchandises ;
- de l'application de sanctions commerciales – afin d'empêcher le mouvement de certaines catégories de marchandises vers un endroit particulier ou en provenance de ce lieu ;
- de l'évaluation du niveau de transformation d'une marchandise - le critère du changement de classification tarifaire est couramment utilisé pour déterminer l'origine de la marchandise.

Le deuxième aspect, qui a trait au recueil des données, est tout aussi important. Pour les pays n'engrangent que de faibles niveaux de recettes, cet aspect peut revêtir une importance encore accrue. Les données commerciales sont utilisées par les services gouvernementaux mais aussi par les organisations non gouvernementales ou intergouvernementales, les entreprises, les journalistes, les instituts universitaires, les représentants politiques ou toute autre personne ayant un intérêt pour le commerce. Elles sont utilisées comme données dans le calcul des statistiques concernant la balance des paiements et les comptes nationaux et pour l'élaboration des politiques commerciales et économiques (et des mesures connexes) ainsi que dans le cadre des négociations multilatérales et bilatérales.

De telles données sont également utilisées à d'autres fins comme pour les exercices de modélisation et de prévision, les indices de prix, l'identification de marchés, le calcul des résultats à l'exportation, et la détermination des tendances en matière de commerce qui puissent indiquer une activité illicite comme l'évasion de droits, le blanchiment d'argent et l'importation de marchandises illégales.

Le présent article n'a pas vocation à couvrir tous les emplois possibles des données commerciales. Toutefois, leur vaste utilisation exige que les données portant sur ce qui est échangé au niveau commercial soient précises, et par conséquent, que le classement des marchandises le soit tout autant. Le SH a justement été conçu à cet effet.

Le SH en sa version actuelle suffit-il ?

Il est difficile de répondre à une question aussi complexe. Le SH fonctionne. Son succès en témoigne. Il est utilisé dans plus de 200 économies et a apporté un niveau de connaissance du commerce qui a permis aux administrations douanières d'obtenir de bons résultats et de procéder, de façon plus générale, à des analyses sophistiquées des échanges. Toutefois, deux aspects principaux laissent supposer que son format actuel doit être revu en profondeur. Le premier a trait à la capacité du système à garantir une certaine cohérence dans la prise de décisions et, l'autre, à l'adaptabilité du système face à des besoins en pleine évolution.

De fait, il est difficile d'assurer un classement cohérent au titre du SH, en particulier au vu de la complexité croissante des produits. Thomson Reuters et KPMG International ont entrepris des enquêtes annuelles auprès des professionnels du commerce au cours des trois dernières années. Selon les résultats de l'enquête menée en 2016, 91 % des personnes interrogées ont déclaré que le classement représentait une difficulté et ce résultat se confirme en 2017.¹ Les erreurs de classement minent l'efficacité des contrôles aux frontières, réduisent la fiabilité des statistiques et très souvent, elles aboutissent aussi à des paiements incorrects des droits et taxes.

¹ Managing Global Trade : A Look Beyond the Surface, tiré le 22 février 2018 de la version en ligne à l'adresse <http://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2018/02/trade-survey-02132018.pdf>

Ce problème ne se limite pas aux pays en développement souffrant d'un manque de ressources : les classements incorrects représentent un énorme défi, auquel il convient de répondre au niveau international. Par exemple, en 2010, la vérificatrice générale du Canada a rapporté que « des études menées depuis 2005 ont révélé que des importateurs auraient [...] attribué la mauvaise classe tarifaire dans 17 à 30 % des cas »². Dans son rapport 2017, son successeur indique que, « au cours des 15 dernières années, les vérifications de conformité de marchandises particulières effectuées par l'Agence [des services frontaliers du Canada] ont révélé que les importateurs avaient mal classé des marchandises dans plus de 20 % des cas »³. Les résultats de l'audit montrent que ce pourcentage pourrait être sensiblement supérieur pour les classements problématiques et que les chiffres rapportés sont semblables à ceux rencontrés dans d'autres pays.

Ce problème est en partie inévitable compte tenu de la variété et de la complexité des produits dans le monde. Il est aggravé, cependant, par le parcours de développement qu'a suivi le SH, depuis la Nomenclature de Genève, elle-même dérivée des tarifs nationaux, jusqu'au SH actuel, en passant par la Nomenclature de Bruxelles. Chaque nouvelle mouture a, en effet, hérité de la plupart des définitions, regroupements, structures et agencements des produits existant dans la version précédente.

Aux fins de la simplicité et de la cohérence, un système de classification devrait idéalement être fondé sur des critères clairs de catégorisation par groupe, qui permettent de déterminer autant que possible par un simple oui ou non si tel produit présente telle caractéristique facilement observable à l'œil nu. Il devrait en être ainsi tout spécialement pour un système comme le SH, qui est utilisé par un grand nombre d'utilisateurs privés, parlant des langues différentes et ayant des compétences et des capacités différentes.

Au lieu de cela, le SH se fonde principalement sur un classement par nom, par type et par similarité. Il prévoit une couche supplémentaire de définition et d'orientations à travers des Notes légalement contraignantes, et emballe le tout dans un jeu de Règles générales interprétatives (RGI) qui recourent à des considérations subjectives telles que la spécificité et le caractère essentiel.

Qu'est-ce que tout cela veut dire ? Prenons l'exemple de la position 73.10 : « réservoirs, fûts, tambours, bidons, boîtes et récipients similaires, pour toutes matières (à l'exception des gaz comprimés ou liquéfiés), en fonte, fer ou acier, d'une contenance n'excédant pas 300 litres, sans dispositifs mécaniques ou thermiques, même avec revêtement intérieur ou calorifuge. » Les termes « en fonte, fer ou en acier, d'une contenance n'excédant pas 300 litres » ne constituent pas un critère qui peut être déterminé par un simple oui ou non, alors que les membres de phrase « pour toutes matières (à l'exception des gaz comprimés ou liquéfiés) » et « même avec revêtement intérieur ou calorifuge » apportent, d'une manière simple, une clarification de la portée de la position. Les termes « réservoirs, fûts, tambours, bidons, boîtes et récipients similaires » et « sans dispositifs mécaniques ou thermiques », toutefois, exigent une identification par rapport à un nom et une évaluation de la similarité. Si ces prescriptions ne sont pas inhabituelles pour le classement de marchandises complexes issues du monde réel, elles réduisent notre capacité à prendre toujours la même décision. Les réponses à des questions telles que « une boîte à biscuits entre-t-elle dans la catégorie récipient similaire ? » ou « un robinet est-il considéré comme un dispositif mécanique ? » peuvent varier grandement selon que l'on interroge l'une ou l'autre personne.

Le SH mélange les types de critères, aussi. Ainsi, pour classer un « récipient », il convient de prendre en considération plusieurs positions, chacune basée sur différents facteurs ou sur une

combinaison de facteurs : matière constitutive, capacité, fonction, muni d'un dispositif ou non, domaine d'utilisation (à usage domestique ou pas, par exemple), activité/secteur d'activité associé, capacité à être incorporé dans différents types de véhicules, ornements, attribut de partie ou d'accessoire, etc. Certains de ces choix sont résolus par le biais des Notes du SH, d'autres par l'application des RGI pertinentes, mais, pour beaucoup, il faudra se référer à d'autres supports. Les outils d'aide à la prise de décision sont principalement les Notes explicatives et le Recueil des avis de classement publiés par l'OMD, les documents explicatifs et décisions publiés par les administrations nationales, et, enfin, les examens ou décisions judiciaires des cours et tribunaux. Les jeux complexes de critères et cette dépendance vis-à-vis du matériel explicatif expliquent que le niveau de précision et de cohérence atteint dans la classification des marchandises reste relativement bas.

En outre, nombreux sont les définitions et regroupements de produits datant de la première moitié du siècle dernier. Nous avons hérité d'une terminologie désuète (comme la référence aux « machines automatiques de traitement de l'information » au lieu du vocable « ordinateur ») et d'une inclination pour les produits de base et les produits manufacturés finis. Il devient donc difficile d'incorporer tant les produits intermédiaires que les marchandises multifonctions, articles composites dont l'importance ne cesse de croître dans le commerce mondial depuis les 20 dernières années.

Les produits tels que les plats préparés, les aliments médicalisés (comme les pâtes à tartiner enrichies aux phytostérols pour abaisser le taux de cholestérol), les dispositifs électroniques prêt-à-porter, les sous-assemblages et les appareils électroniques tels que les téléphones intelligents qui combinent plusieurs fonctions, sont autant d'exemples de marchandises qui n'entrent pas facilement

2 Vérificatrice générale du Canada 2010, 'Automne 2010 — Rapport de la vérificatrice générale du Canada : Chapitre 8 — Faciliter la circulation des marchandises commerciales importées — Agence des services frontaliers du Canada'

3 Vérificateur général du Canada 2017, 'Printemps 2017 — Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada : Rapport 2 — Les droits de douane'

dans l'une ou l'autre des anciennes positions. Il sera toujours difficile de mettre au point les bonnes structures pour des articles aussi complexes. Adopter de nouvelles catégories pour ces types de marchandises, tout en essayant de les adapter à la structure existante, augmente grandement cette difficulté. Les catégories doivent non seulement être définies mais elles doivent également se distinguer des regroupements existants qui reposent sur des critères différents.

Pouvons-nous améliorer le SH ?

Oui. Après 30 ans de négociations aux fins de l'harmonisation et de travaux pour adapter le SH à différents usages, nous avons une idée bien plus claire des éléments mettant le système sous pression. Entre les années qui ont suivi le lancement du SH et aujourd'hui, de nombreuses tentatives ont été entreprises pour essayer de mettre au point un meilleur système de classification. Nous disposons donc de nouveaux modèles que

nous pouvons examiner et qui peuvent nous servir de sources d'inspiration pour trouver de nouvelles manières de résoudre le bon vieux problème que nous pose la catégorisation des échanges commerciaux.

Il est possible de réviser la structure et quelques éléments structurels du SH tout en préservant la valeur et l'intégrité du système. Le SH actuel est comme un grand-bi : il revêt une certaine élégance, certes, mais ne constitue pas la solution idéale pour quiconque veut se déplacer à vélo aujourd'hui. La bicyclette moderne ne ressemble peut-être plus tellement au grand-bi d'antan, mais les importantes révolutions conceptuelles que ce dernier a amenées dans son sillage, comme le siège, les roues, les pédales et le guidon, se retrouvent bel et bien sur les vélos de maintenant. De la même manière, nous pouvons moderniser le SH en rendant son utilisation plus conviviale et en le

rendant plus réactif aux changements de l'environnement commercial.

Avons-nous besoin d'une révision structurelle du SH ?

Le SH, sous sa forme actuelle, est en place depuis trois décennies. Le fait qu'il présente quelques défauts ne signifie pas pour autant qu'il soit nécessaire, voire souhaitable, de procéder à une refonte majeure. Il reste profondément ancré dans nos systèmes et nos procédures partout dans le monde. En outre, le travail d'amendement des lois, de modification des logiciels, des documents, des bases de données et des formations serait titanesque et créerait une véritable cassure.

Pensons au remplacement du système impérial par le système métrique. Peu nombreux seront ceux qui ne pensent pas que l'utilisation d'un système décimal est plus facile pour tous types de mesures que le fait de calculer 1.760 yards dans un



Nos produits soutiennent l'efficacité des accords de libre-échange

On compte, dans le monde entier, déjà plus de 400 accords de libre échange ratifiés (ALE), apportant des avantages aux pays concernés tout en facilitant le commerce et en donnant aux entreprises des potentiels d'économie en matière de droits de douane et en offrant ainsi des avantages concurrentiels.

Cependant, ce n'est qu'en respectant à la lettre un certain nombre de règles complexes sur l'origine des marchandises et en les documentant de façon détaillée que les entreprises peuvent réellement exploiter ces potentiels d'économie ainsi que les avantages compétitifs.

A cet effet, il est nécessaire d'instaurer un processus sûr et conforme à la loi pour le calcul de l'origine de la marchandise afin d'éviter au préalable d'éventuelles amendes et des frais imprévus.

MIC OCS vous fournit les outils nécessaires pour vous assister à travers tout le cycle de processus de la gestion de l'origine de la marchandise pour de nombreux ALE. De l'obtention automatisée de déclarations de fournisseurs au moyen d'un nouveau portail Web pour les fournisseurs à l'établissement des déclarations de fournisseurs sortantes pour les clients en passant par le calcul optimisé de l'origine de la marchandise à partir de nomenclatures de plusieurs niveaux. MIC OCS s'assure que vous bénéficierez réellement des potentiels d'épargne offerts par les ALE.

Vous voulez en savoir plus sur MIC OCS? Contactez nous s'il vous plait:

MIC

Tel.: +43(0)732-778496, sales@mic-cust.com

mic managing
international
customs & trade compliance

mile et 16 onces dans une livre. Or, même si le système métrique est plus simple, la transition vers ce système s'avère difficile et onéreuse, au point que sept pays n'ont pas encore officiellement basculé vers le système métrique.

Il en va de même pour le classement des produits. Il peut y avoir de meilleures manières de catégoriser les brosses à dent électriques que sous les « Appareils électromécaniques à moteur électrique incorporé, à usage domestique, autres que les aspirateurs du 85.08 : Autres », mais cette catégorie existe dans nos lois, nos bases de données et dans les mémoires de nos experts en classement tarifaire – la terminologie de classification actuelle est tout simplement ancrée dans nos esprits. Par conséquent, il n'est pas facile de répondre à la question de savoir si les avantages d'un changement de système pour la communauté internationale seraient tels qu'elle en accepterait le coût et les bouleversements qu'il générerait.

Il est également important de garder à l'esprit que, même si le système était révisé pour un mieux, il ne conviendrait probablement pas à tout le monde et ne résoudrait pas tous les problèmes. Au titre de la Convention du SH, tout changement requiert l'acceptation de toutes les Parties contractantes à la Convention et il ne serait donc pas facile de se lancer sur la voie de changements majeurs. Une étroite coopération entre les administrations des douanes, les autres utilisateurs et le Secrétariat de l'OMD serait essentielle pour atteindre un résultat convenable. Les expériences passées indiquent qu'il est très probable qu'après un travail titanesque, toutes les parties ne soient pas prêtes, après tout, à se rallier à tous les changements dans leur ensemble.

Malgré tout, il nous faut nous pencher sérieusement sur la possibilité d'entamer un tel chantier. Le monde compte sur le SH depuis 30 ans et, pourtant, ce dernier reste difficile à manier et représente une source constante de différends entre les opérateurs commerciaux, les administrations, les tribunaux et les pays. Une révision approfondie et innovante qui réussirait à marquer un véritable « changement générationnel » du SH constituerait une des réformes les plus importantes pour le commerce

international depuis des décennies. Le système a une incidence sur la vie quotidienne des opérateurs commerciaux ainsi que sur les administrations des douanes à l'échelle internationale et, en ce sens, une utilisation plus facile du SH aurait un impact majeur sur leurs opérations et sur leur travail.

Pour arriver à lancer une réforme pérenne et approfondie, néanmoins, tous les groupes d'utilisateurs doivent pouvoir apporter leurs contributions. Si le Sous-Comité de révision du SH et le Comité du SH fournissent un excellent travail d'examen des problématiques concernant les classements ou les produits spécifiques, ces deux organes de l'OMD ne se réunissent que deux fois par an respectivement et ne représentent pas une plateforme où une révision globale et détaillée peut être effectuée de façon réaliste. Une telle entreprise exigerait la création d'un groupe de travail, comptant sur une participation plurielle, afin qu'il puisse passer en revue les piliers fondamentaux du système. Cette démarche a, du reste, sous-tendu l'élaboration originelle de la structure et du contenu du SH.

Un point de départ potentiel pourrait être l'examen des groupes de marchandises ou encore des domaines du SH au titre desquels la résolution de désaccords en matière de classement entre les Parties contractantes prend souvent plus de temps ou exige des amendements légaux. Le Chapitre 29 du SH en est un bon exemple. Il existe plus de sept millions de composés organiques à classer et un composé peut faire l'objet de classements éventuels multiples. Dans la structure actuelle des chapitres sur les produits chimiques, les positions reposent sur diverses méthodes : les groupes fonctionnels communs ; les constituants ou classes chimiques ; les chiffres relatifs à la teneur en carbone ; les catégories par longueur de chaîne ; les précurseurs communs et /ou les produits de décomposition, à travers des procédés physiques ou biologiques (par exemple, les acides, esters, sels) ; l'activité ou fonction d'un composé. Un composé peut donc être rangé dans différentes positions et les règles générales ayant trait à la spécificité ou au caractère essentiel n'ont pratiquement pas de sens dans ce contexte. Au fil des révisions récurrentes

du SH, des changements ad-hoc ont été apportés afin d'accorder la primauté à une position par rapport à d'autres pour les différents produits ou groupes de produits chimiques, mais cette solution sème encore la confusion dans le monde du commerce.

Les postulats qui viennent sous-tendre le rôle des parties et accessoires méritent également un réexamen. Dans un contexte où les chaînes logistiques sont mondiales et les composants à usages multiples, plutôt que de poser la question de savoir ce qu'un objet est au moment où il traverse la frontière, il s'agit de déterminer quels sont les produits futurs dans lesquels un article pourra être utilisé ou incorporé.

À l'avenir, il conviendra aussi de se demander quel sera le traitement à réserver aux produits dont la valeur et l'identité résident dans les informations qu'ils contiennent et comment garantir une égalité de traitement entre les livraisons virtuelles et matérielles. Un roman a-t-il une identité véritablement différente selon qu'il se présente sous la forme d'une copie imprimée ou sous un format électronique ? Quelle est la différence entre une sculpture importée et la même œuvre téléchargée à partir d'un fichier à usage unique et imprimée au moyen d'une imprimante 3D par l'acheteur ?

Nous sommes conscients des difficultés que rencontrent les usagers avec le SH et nous croyons qu'il est possible de le rendre plus convivial. Les changements iraient de simples modifications, telles que le regroupement des notes qui s'appliquent à toute la nomenclature, à des amendements plus fondamentaux, notamment sur la terminologie utilisée, à travers l'élaboration d'un glossaire des termes et de leurs traductions dans les différentes langues, dans la lignée de l'Électropédia de la Commission électrotechnique internationale.

Quoi qu'il en soit, le moment est venu de faire entrer le SH dans le 21^{ème} siècle.

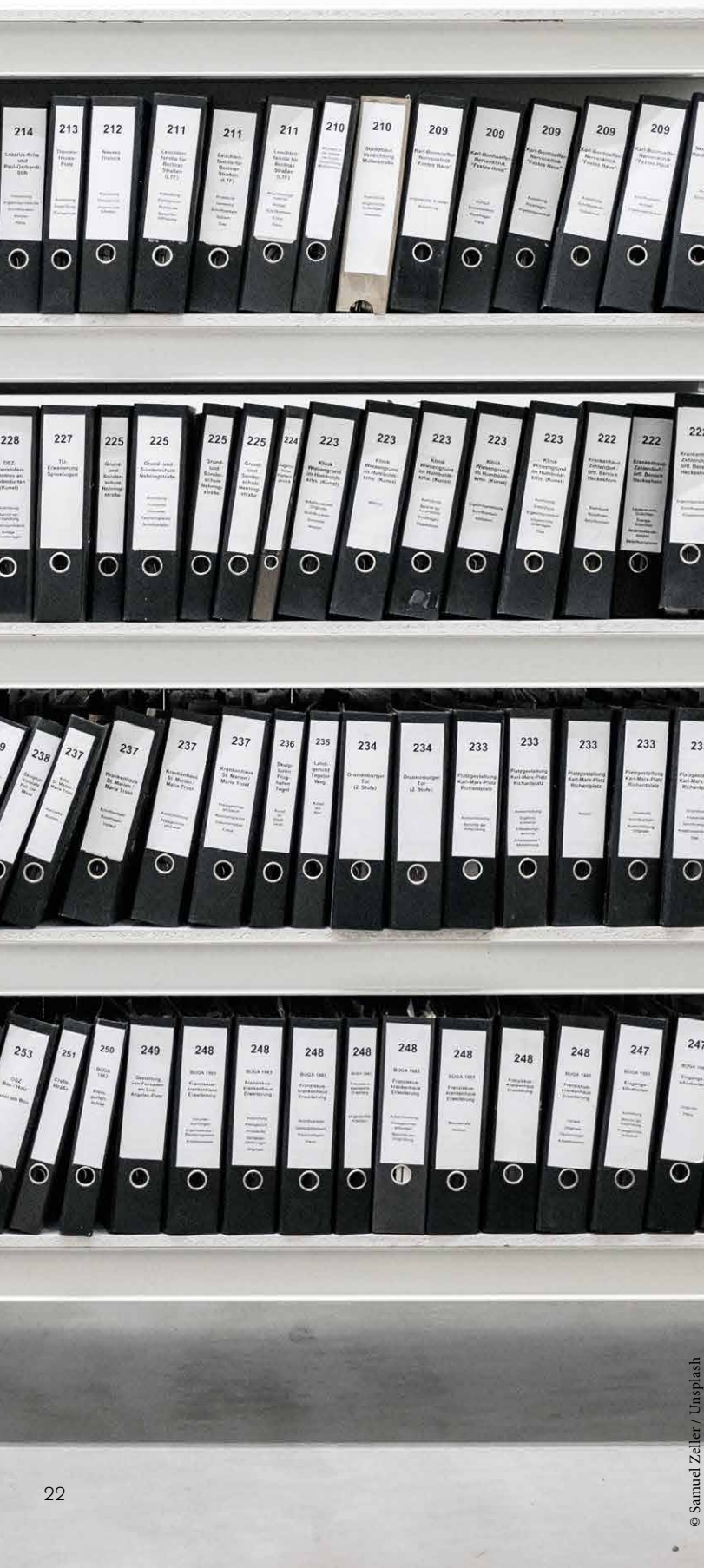
En savoir +
hs@wcoomd.org

Construire une infrastructure de classement tarifaire : l'expérience du Ghana

Par Ena Blege,

DIRECTEUR DE LA CLASSIFICATION, BUREAU DES SERVICES TECHNIQUES,
DOUANE DU GHANA

En janvier 2018, le gouvernement du Ghana a notifié au Secrétariat de l'OMD son acceptation des sept Recommandations relatives au Système harmonisé. Par ce biais, les pouvoirs publics ghanéens ont voulu témoigner leur engagement fort en faveur de la mise en œuvre de pratiques objectives, prévisibles et transparentes en matière de classement des marchandises ainsi que leur volonté de faciliter la collecte de statistiques du commerce international et le suivi des échanges mondiaux. Le présent article décrit la voie suivie au fil du temps par l'Administration fiscale du Ghana pour créer une infrastructure de classement fonctionnelle et opérationnelle et aborde notamment les défis liés à la mise en place d'un système de décisions anticipées, à la formation du personnel et à la procédure de recours.



DE 1970 À 2000, le Ghana a recouru à un régime d'inspection avant expédition (IAE) pour les marchandises importées dans le pays. Le classement tarifaire était effectué dans le pays d'exportation par des organismes de contrôle accrédités. Toutefois, le dispositif n'était pas sans problèmes. Ces derniers s'aggravant avec les années, les autorités ont mis en place, à partir de l'an 2000, un régime d'octroi de licences pour des entreprises locales afin qu'elles entreprennent les activités d'inspection à destination. Ces sociétés d'inspection à destination (IAD) étaient dûment mandatées pour classer les marchandises arrivant dans le pays. Des équipes de douaniers y ont ensuite été affectées afin de leur fournir une assistance technique. Toutefois, le système des IAD comportait également ses désavantages.

En septembre 2015, suivant les Recommandations du Conseil de l'OMD, la Douane du Ghana a donc décidé de créer une Unité du Système harmonisé afin de reprendre les activités des sociétés d'IAD et d'assurer elle-même le travail de classement. Un atelier national de l'OMD s'était tenu peu avant, en juin 2015, dans la capitale ghanéenne, Accra. Suite à cette rencontre, des experts en Système harmonisé (SH) du Secrétariat de l'OMD avaient été chargés :

- de passer en revue l'infrastructure de classement actuelle de la Douane,
- d'évaluer la Douane dans son ensemble ainsi que ses procédés,
- de comparer les méthodes de classement de la Douane avec les meilleures pratiques internationales,
- d'aider la Douane à élaborer un plan stratégique dans le but de mener à bien la transition vers une activité de classement pleinement contrôlée par la Douane,
- de quantifier les avantages et bénéfices escomptés qui découleraient du fait que la Douane assume la pleine responsabilité du processus de classement,
- d'évaluer les risques auxquels la Douane pourrait être confrontée

L'une des principales recommandations formulées par les experts de l'OMD était de mettre en place un programme de renseignements contraignants sur le classement des marchandises avant déclaration. Le classement tarifaire étant un domaine de nature assez technique qui prend du temps dès lors que l'analyse des documents de référence est fastidieuse et qu'il faut, le cas échéant, recourir au laboratoire des douanes, il est important de pouvoir émettre des décisions anticipées.

dans la reprise des activités menées par les sociétés d'IAD.

Au moment de la reprise effective des activités de classement tarifaire en septembre 2015, une nouvelle unité, qui allait devenir le Bureau des services techniques par la suite, était déjà en place au siège central de la Douane. Le Bureau comprenait, en son sein, un Centre national de la classification composé d'une équipe de fonctionnaires expérimentés dans le classement tarifaire dont les objectifs et missions consistaient notamment à :

- garantir la mise en place et l'application correcte du SH,
- établir et gérer la politique en matière de classement afin de garantir un classement uniforme de toutes les marchandises importées,
- examiner les questions de classement renvoyées par les bureaux de douane régionaux et locaux,
- mettre à jour régulièrement le Tarif externe commun (TEC) de la Communauté économique des États

de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dont le Ghana est membre,

- publier les renseignements tarifaires contraignants pour utilisation par les opérateurs commerciaux,
- servir de lien entre la Douane et l'OMD et son Comité du SH, et mettre en œuvre les décisions du Comité,
- discuter des questions de classement avec le laboratoire central des douanes qui dispose également d'un réseau de laboratoires mobiles,
- coopérer avec la section chargée de la formation.

Décisions anticipées

L'objectif des experts de l'OMD qui ont aidé la Douane ghanéenne durant cette période était de sensibiliser l'administration au besoin de disposer d'une infrastructure de classement moderne, comme pierre angulaire d'une administration douanière efficace et compétente. Une telle infrastructure permettrait de garantir un recouvrement rigoureux des recettes, faciliterait le commerce, contribuerait à la lutte contre la fraude et les actes illicites et rendrait possible la compilation de statistiques commerciales.

L'une des principales recommandations formulées par les experts de l'OMD visait à faire en sorte que la Douane ghanéenne mette en place un programme de renseignements contraignants sur le classement des marchandises avant déclaration. Selon eux, le classement tarifaire étant un domaine de nature assez technique qui prend du temps dès lors que l'analyse des documents de référence est fastidieuse et qu'il faut, le cas échéant, recourir au laboratoire des douanes, il est important d'adopter la Recommandation de l'OMD sur les décisions tarifaires anticipées afin de minimiser les retards et de faciliter le commerce international et l'investissement. Un programme effectif de renseignements contraignants aiderait la Douane ghanéenne à :

- garantir le classement uniforme des marchandises et coordonner toutes

les décisions de classement au sein de l'administration ;

- réduire autant que possible les pertes de revenus ;
- diminuer les délais de dédouanement et les coûts inutiles liés aux activités commerciales ;
- limiter autant que possible les différends en matière de classement.

Heureusement pour le Ghana, les travaux visant à poser les fondements du cadre législatif nécessaire pour la création d'un tel programme avaient commencé en 2013 et une nouvelle loi avait été adoptée le 18 mai 2015 (loi n° 891). Les extraits portant sur les décisions douanières anticipées, tirés de la Section 12 du texte de la Loi, sont reproduits ci-après :

- (1) Le Directeur général peut rendre une décision écrite en application de la législation douanière sur un ensemble d'éléments de fait spécifiques soumis par une partie intéressée.
- (2) Au titre de la présente Section, une partie intéressée désigne, notamment, une personne, ou son mandataire désigné, ayant un intérêt avéré pour les questions présentées dans la demande, et un importateur ou exportateur [...].
- (5) La demande de décision douanière doit être faite par écrit et doit inclure un relevé de tous les éléments de fait pertinents, les noms et adresses des parties intéressées, le nom du point d'arrivée ou de départ présumé des marchandises, ainsi qu'une description suffisamment détaillée de la transaction afin de permettre l'application de la législation douanière [...].
- (9) Une décision douanière anticipée est contraignante jusqu'à ce que la décision soit annulée par le Directeur général [...].
- (12) Une partie intéressée peut demander un réexamen de la décision douanière anticipée par le Directeur



Aperçu du Centre national de classification du Ghana

© Ghana Customs

général dans les trente jours suivant la publication ou la notification de ladite décision ; ou introduire une demande de révision judiciaire de la décision dans les trente jours.

- (13) Le Directeur général réserve aux renseignements soumis au titre de cette section un traitement confidentiel, à moins que les parties n'en conviennent autrement.

Il est intéressant de relever que la loi ne prévoit pas d'échéance pour les décisions tarifaires contraignantes. La Section 12, sous-paragraphe 9, de la loi stipule qu'elles peuvent être annulées à tout moment par le Directeur général.

La loi enjoint ce dernier à « réserver aux renseignements soumis au titre de cette section [la Section 12, paragraphe 13 de la loi] un traitement confidentiel, à moins que les parties n'en conviennent autrement. » La Douane du Ghana peut donc publier les renseignements tarifaires contraignants avec la permission de l'opérateur concerné. Cependant, bien qu'elle les encourage activement à le faire, aucun opérateur ne lui a accordé cette permission jusqu'à présent.

Par ailleurs, il convient de mentionner que les décisions de classement sont discutées avec les bureaux régionaux pour assurer la cohérence entre les décisions émises par ces bureaux et par le Centre national de classification. Tout problème de classement émanant de ces bureaux est, en outre, relayé au Centre pour être résolu.

Formation et renforcement des capacités

La Douane du Ghana a organisé de nombreuses activités de formation et de renforcement des capacités pour ses fonctionnaires au cours des années. Les douaniers ont pu suivre une formation sur le TEC de la CEDEAO, sur la structure du SH et sur les principes régissant le classement.

Les experts de l'OMD ont également aidé la Douane ghanéenne à affronter et à résoudre plusieurs problèmes propres au SH, donnant des conseils, par exemple, sur la façon d'améliorer l'infrastructure de classification, sur le rôle du laboratoire des douanes et sur la manière de tirer profit des divers outils de l'OMD, par exemple, des publications et des recommandations émises par l'Organisation.

Une Commission chargée des questions de classement tarifaire a été créée au siège central. Elle se réunit une fois par semaine pour passer en revue les travaux effectués par le Centre national de classification. La Douane du Ghana, toutefois, rencontre encore des difficultés dans ses efforts pour aboutir à un bon modèle de travail aux fins du classement. L'un des défis principaux est le manque de ressources optimales requises pour satisfaire les besoins en matière de renforcement des capacités. Le manque de personnel compétent versé dans les questions du SH continue de poser problème.

En outre, les ressources affectées à la formation des fonctionnaires en place n'ont pas été suffisantes et ne leur ont pas permis d'être formés pour entreprendre

une analyse détaillée de tous les chapitres du SH et du TEC, pour élaborer des études de cas sur la classification, pour prendre acte des décisions du Comité du SH et pour gérer les décisions de classement et détecter les possibles domaines de fraude en matière de classification. Des formations spécialisées et plus poussées sont notamment nécessaires concernant les sections spécifiques du SH revêtant une importance particulière pour le Ghana, comme les chapitres sur les machines et sur les produits chimiques.

La lenteur du travail de mise en place du programme de renseignements contraignants sur le classement des marchandises avant déclaration représente un autre défi que la Douane du Ghana doit relever. L'administration en est encore au stade liminaire des efforts nationaux de sensibilisation à cet égard qui visent à éduquer le public et le corps des fonctionnaires à l'importance de cet instrument. Ainsi, comme nous le craignons, peu nombreux sont les opérateurs qui ont tiré parti de ce dispositif jusqu'à présent.

Processus de recours et formation du secteur privé

La procédure de recours n'est pas encore aussi efficace que la Douane le souhaiterait. Toutefois, comme indiqué plus haut, la loi régissant les décisions tarifaires anticipées octroie à tout opérateur un droit d'appel contre toute décision de classement rendue par l'administration. Tout opérateur se voit communiquer les raisons motivant la décision de l'administration dans les plus brefs délais. La décision est transmise durant une réunion formelle entre la Commission des recours et l'opérateur.

Cela étant, le plus grand problème auquel la Douane du Ghana doit faire face est le volume des différends avec les opérateurs, qui est tout simplement trop élevé. Des efforts croissants sont donc consentis pour sensibiliser les opérateurs commerciaux ainsi que les autres parties prenantes à l'importance du classement et à son impact sur leurs activités. Par ailleurs, la Douane du Ghana consulte ses principaux interlocuteurs, les opérateurs commerciaux et les commissionnaires en douane, dans le cadre de divers programmes de sensibilisation, au début de chaque cycle de révision du SH. Toutefois, un travail d'éducation approfondi est nécessaire de la part de la Douane à l'adresse des opérateurs afin de les former aux règles gouvernant la classification, dans l'espoir de réduire par ce biais les différends et autres litiges.

Conclusion

L'expérience ghanéenne met en exergue les possibles pièges et difficultés qu'une administration douanière peut rencontrer quand elle procède à la refonte et au réagencement de son infrastructure de classement. Alors que le SH fête ses 30 ans cette année, la Douane ghanéenne espère que son expérience sera utile à d'autres administrations qui se penchent sur la possibilité d'évaluer leur capacité en matière de classement et qu'elle les incitera à réformer leurs procédures si besoin.

En savoir +

eblege92@gmail.com
www.gra.gov.gh

LE PILOTAGE DE VOS DONNÉES DOUANIÈRES, SÉCURITAIRES & COMMERCIALES

LOGICIELS

ÉCHANGES
ÉLECTRONIQUES

COLLABORATION
B2G

FORMATION

www.conex.net

CONEX
i-WAY TO CUSTOMS

Le rôle du SH dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies

Par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies*

SI NOUS VOULONS que le commerce international devienne un instrument vertueux au service de l'éradication de la pauvreté et de la faim, capable de promouvoir la prospérité et le développement durable, il est indispensable d'adopter des politiques adéquates et des cadres légaux et réglementaires solides.

Le 25 septembre 2015, les 193 États membres des Nations Unies (ONU) ont adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030¹, et ses 17

Objectifs de développement durable (ODD), 169 cibles et 232 indicateurs². Le Programme à l'horizon 2030 fournit un canevas détaillé couvrant tous les défis auxquels notre planète est confrontée et promeut une vision du développement basée entre autres sur l'éradication de la pauvreté, de la faim et de la malnutrition, la croissance inclusive, la création de communautés résilientes et la gestion durable des ressources. Les données relatives au suivi de la mise en œuvre du Programme et aux progrès réalisés pour chaque ODD sont publiées par l'ONU dans la Base de données mondiale relative aux indicateurs de suivi des ODD³.

L'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est pleinement engagée dans Le Programme, non seulement en tant qu'agence spécialisée de l'ONU menant des efforts internationaux pour éradiquer la faim et la malnutrition et garantir l'utilisation durable des ressources naturelles, mais aussi en tant que gardienne de 21 indicateurs des ODD⁴.

Les ODD englobent une large palette d'actions pour un commerce plus inclusif et durable. Ils sont répartis en 10 objectifs et 21 cibles qui prévoient notamment d'augmenter la quantité et la qualité des exportations dans tous

* Auteurs et contributeurs : Valentina Ramaschiello et Pietro Gennari (Statisticien en chef), Bureau du Statisticien en chef de la FAO ; Stefania Vannuccini, Département Pêches et Aquaculture de la FAO ; Arvydas Lebedys, Simona Sorrenti et Giulia Muir, Département Forêts de la FAO.

1 www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/

2 Aujourd'hui, 50 organisations sont responsables du suivi des 232 indicateurs composant le cadre mondial des indicateurs des ODD ; leur travail est coordonné par le Groupe d'experts des Nations Unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable, établi lors de la 46^{ème} session de la Commission de statistique de l'ONU.

3 <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/databa>

4 www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/fr/



les pays⁶, d'assurer l'impact positif des exportations de ressources naturelles⁷, de promouvoir l'exportation de biens fabriqués localement, les services locaux de haute valeur ainsi que le tourisme⁸, et, enfin, de lutter contre le commerce illégal et informel⁹.

Concernant l'alimentation et l'agriculture, la FAO calcule cinq indicateurs qui reposent avant tout sur les données relatives au commerce international des produits alimentaires et agricoles. Ces indicateurs ont pour objectif de surveiller la faim¹⁰, l'instabilité des prix des aliments¹¹, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée¹², la valeur ajoutée découlant de la pêche durable¹³ et les droits d'accès des artisans pêcheurs¹⁴. Un autre indicateur lié à l'agriculture et au commerce international est coordonné par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et a trait aux subventions publiques allouées aux exportations agricoles¹⁵.

Disposer des données quantitatives est fondamental pour mesurer les progrès réalisés par les pays et en faire rapport. Sans des données commerciales de qualité, il est impossible de surveiller les flux commerciaux au niveau international et, donc, d'appuyer les politiques relatives au commerce mondial pour le développement durable. Dans ce cadre, les données portant sur les valeurs sont tout aussi importantes que les données portant sur les quantités.

Tant le Système harmonisé de l'OMD que les administrations des douanes ont donc un rôle essentiel à jouer dans le Programme à l'horizon 2030, le premier en tant que pierre angulaire des statistiques du commerce international, et les deuxièmes en tant qu'utilisatrices

du SH et en tant que sources de données précieuses sur le commerce international des marchandises.

La FAO et l'OMD travaillent depuis longtemps en partenariat dans le cadre de la révision du SH. Au cours des 10 dernières années, la FAO s'est attachée à améliorer la couverture du secteur agricole dans les éditions 2012 et 2017 du SH. Il en va de même pour l'édition 2022 en cours d'élaboration. La contribution de la FAO a abouti à une augmentation substantielle du nombre de sous-positions dans le SH pour les produits de l'agriculture, de la pêche et des forêts, qui s'est traduite par d'importantes améliorations au niveau de la disponibilité et de la qualité de données détaillées sur le commerce de ces produits depuis 2012.

Les statistiques sont une fonction fondamentale de la FAO. Les statistiques sur le commerce des denrées alimentaires et sur l'agriculture, les produits de la pêche et des forêts sont disséminées depuis plus de 50 ans dans 245 pays, régions et territoires, et couvrent plus de 2000 articles. Le niveau accru de détails dans les versions 2012 et 2017 du SH a permis à la FAO d'améliorer :

- le suivi de la sécurité alimentaire : l'analyse des codes SH permet d'établir de meilleures estimations sur les aliments disponibles à la consommation aux niveaux national, régional et mondial, ainsi qu'une meilleure correspondance entre production des aliments (par espèce et forme de produits) et leur commerce, et donc de calculer l'apport nutritionnel. Ces chiffres sont présentés par la FAO à travers des « bilans alimentaires »¹⁶ qui se basent sur les données quantitatives

La FAO est l'organisation des Nations Unies garante de 21 indicateurs des ODD qui mesurent : la prévalence de la sous-alimentation et la gravité de l'insécurité alimentaire (2.1.1 et 2.1.2), la productivité et le revenu des petits producteurs d'aliments (2.3.1 et 2.3.2), la durabilité de l'agriculture (2.4.1), la biodiversité végétale et animale (2.5.1 et 2.5.2), les investissements publics dans le secteur agricole (2.a.1), l'instabilité des prix des aliments (2.c.1), l'accès des femmes à la propriété de terres agricoles et l'égalité des droits entre hommes et femmes en matière de propriété de terres (5.a.1 et 5.a.2), l'efficacité d'utilisation de l'eau et le stress hydrique (6.4.1 et 6.4.2), les pertes mondiales de nourriture (12.3.1), la durabilité des stocks de poisson, la pêche illicite et les droits d'accès des artisans pêcheurs (14.4.1, 14.6.1, 14.7.1, 14.b.1), et la gestion durable des forêts et des montagnes (15.1.1, 15.2.1 et 15.4.2).

recueillies pour chaque denrée. Ces bilans sont alors utilisés pour mesurer les indicateurs relatifs au suivi de la faim dans le monde.

- le suivi des espèces menacées, grâce à une identification plus précise des animaux, des poissons, des essences de bois et des produits dérivés, y compris ceux qui risquent la surexploitation et qui font l'objet d'un commerce illicite.
- le suivi de la durabilité des stocks de poissons, grâce à une identification plus précise des espèces spécifiques faisant l'objet de commerce, vivantes et sous forme de produits transformés. Les poissons

6 3.b, 8.a, 9.1, 10.a, 17.1, 17.3, 17.10, 17.11, 17.12.

7 2.b, 2.c, 9.b, 14.4, 14.6, 14.b.

8 8.9, 12.b, 14.7, 14.b, 15.c.

9 15.7, 15.c, 16.4.

10 2.1.1 Prévalence de la sous-alimentation.

11 2.c.1 Indicateur des anomalies tarifaires pour les denrées alimentaires

12 14.6.1 Progrès réalisés par les pays dans la mise en œuvre des instruments internationaux visant à combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.

13 14.7.1 Pourcentage du PIB représenté par la pêche durable dans les petits États insulaires en développement, les pays les moins avancés et tous les pays.

14 14.b.1 Progrès réalisés par les pays dans la mise en œuvre d'un cadre juridique, réglementaire, politique ou institutionnel reconnaissant et protégeant les droits d'accès des petits pêcheurs.

15 2.b.1 Subventions à l'exportation dans le secteur agricole.

16 www.fao.org/faostat/fr/#data/FBS.

constituent l'une des denrées alimentaires les plus vendues au monde et les pays en développement génèrent plus de la moitié des transactions. Le niveau accru de détail sur les espèces de poissons dans le SH vient étayer, à travers des données factuelles, la gestion efficace des ressources halieutiques et sert également à orienter les actions pour la reconstitution des ressources surexploitées ou épuisées.

- le suivi de la durabilité de l'exploitation forestière, à travers une meilleure représentation des produits forestiers ligneux et non ligneux. La révision du SH 2017 et les travaux en cours pour la version du SH 2022 ont amélioré et amélioreront encore plus à l'avenir l'analyse des incidences de l'exploitation forestière sur les écosystèmes et des effets du commerce sur la déforestation et les habitats. Ces révisions permettent également de calculer plus précisément la valeur économique générée par les forêts et d'arriver à de meilleures estimations des bilans énergétiques du bois et des puits ou émissions de carbone.
- le suivi de la chaîne de valeur, grâce au fait que le SH classe les produits selon leurs différents degrés d'ouvrison. L'analyse des codes SH permet de distinguer les volumes de commerce des produits de l'agriculture, des forêts et de la pêche selon qu'ils se présentent sous la forme de matières premières, de produits finis ou semi-transformés ou de produits dérivés. C'est d'ailleurs pourquoi, même si le volume des échanges leur correspondant est parfois inférieur au seuil de 50 millions de dollars des États-Unis qui justifie qu'ils apparaissent dans le SH, la FAO recommande le maintien de certains codes, dans la mesure où ils constituent une source importante d'informations, qui risqueraient d'être perdues autrement.
- le suivi des prix, en particulier le suivi des prix des produits de base, et le suivi des mesures provoquant une distorsion du commerce, comme

les subventions à l'exportation et les anomalies tarifaires.

Un autre élément de réflexion que nous tenons à souligner a trait à la position du SH par rapport aux autres types de classifications statistiques internationales. Pierre angulaire des statistiques du commerce international, le SH se retrouve au centre du système international de classification et ne peut être considéré comme une norme isolée et à part entière. Il existe d'autres outils revêtant une importance particulière pour les statistiques internationales, tels que la Classification centrale des produits¹⁷ (CPC) des Nations Unies, dont le but premier est de classer les produits et les services qui sont le résultat de la production de n'importe quelle économie, et la Classification des fonctions de consommation des ménages (COICOP 2018¹⁸), dont l'objectif est de classer et d'analyser, en fonction de leur affectation, les dépenses de consommation individuelles des ménages, des institutions à but non lucratif au service des ménages et des administrations publiques.

C'est pourquoi, outre sa collaboration avec l'OMD pour la révision du SH, la FAO travaille de concert avec l'ONU, en tant qu'agence coordinatrice des travaux de classification internationale, afin de revoir les classements des produits et des dépenses individuelles dans le domaine des denrées alimentaires et de l'agriculture, y compris des produits de la pêche et des forêts. Cet effort a abouti aujourd'hui à un meilleur rapprochement des données entre les statistiques afférentes au commerce international, à la production et à la consommation.

Certaines des conséquences pratiques de cet important résultat se font sentir une fois encore dans la compilation des bilans alimentaires, où les trois dimensions

(commerce international, production et consommation) sont intégrées dans un seul et même cadre. Les versions actuelles des trois classifications permettent de disposer de données plus équilibrées et d'arriver ainsi à des estimations plus précises concernant les denrées alimentaires produites, échangées et finalement mises à la consommation au niveau national.

Malgré toutes ces améliorations, toutefois, force est de constater qu'il reste encore certains défis à relever. Comme nous le mentionnions plus haut, les données sur les volumes et les valeurs monétaires restent très importantes pour le travail de la FAO. Pourtant, la disponibilité et la qualité des données restent problématiques pour de nombreux produits dans plusieurs pays, ce qui empêche la compilation de statistiques sur le commerce international. De plus, la non harmonisation du SH au-delà des codes à six chiffres représente un énorme défi pour les statisticiens qui se chargent de recueillir les données sur le commerce international : comme il existe d'énormes différences dans les nomenclatures nationales au-delà du classement à six chiffres, ces statisticiens doivent redoubler d'efforts pour cartographier les codes à travers les versions nationales.

Enfin, les organes nationaux de statistique sont des institutions jouant un rôle prépondérant en tant qu'instances coordinatrices pour la présentation de rapports sur les données relatives aux ODD. Il est donc impératif d'insister sur le besoin de maintenir une coopération continue et renforcée entre les douanes et les organes nationaux de statistique, dans la mesure où ils sont des partenaires incontournables pour la tenue à jour du SH et pour la production de données commerciales de qualité permettant de garantir le bon suivi des ODD.

En savoir +

SDG-indicators@fao.org

FAO-Statistics@fao.org

www.fao.org/statistics

www.fao.org/sustainable-development-goals

www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators

¹⁷ <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/cpc-21.asp>

¹⁸ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/49th-session/documents/#documentation> (en anglais uniquement).

L'importance du SH pour le classement tarifaire : quelques réflexions de l'IFCBA

Par la Fédération internationale des associations des agents en douane

LE SITE DE L'OMD nous indique que le classement tarifaire fondé sur le Système harmonisé (SH) permet à un monde utilisant plusieurs langues de parler un seul langage. Alors que nous célébrons le 30^{ème} anniversaire de l'adoption officielle du SH en 1988, rares sont ceux qui mettraient aujourd'hui en question la valeur de cet outil universel, qui a amené une grande clarté au monde du commerce. Car avec 157 pays et territoires ayant ratifié la Convention sur le SH et utilisant donc le SH comme fondement de leur tarif douanier national, et une dizaine d'autres y recourant même s'ils n'en sont pas signataires, le SH est véritablement devenu le langage du commerce international.

Depuis son lancement il y a 30 ans, le SH est devenu non seulement la base de la désignation des marchandises, du calcul des droits et taxes et de la compilation de statistiques commerciales, mais il est également utilisé par d'autres organismes gouvernementaux, des organisations internationales et par le secteur privé à plusieurs fins. Ce langage logique, systématique et universel sert, par exemple, à l'élaboration de politiques relatives au commerce, au suivi de produits soumis à des contrôles, à la mise au point de règles d'origine spécifiques, à la détermination des taux de fret, au suivi des prix et au contrôle des quotas ainsi qu'aux travaux de recherche et d'analyse économiques.

Nous savons que l'intention de cet outil est d'apporter davantage de clarté mais que se passe-t-il lorsque les pays utilisent ce langage en lui apportant des variations nationales ? Que se passe-t-il en cas de différences dans l'application du SH ? Il est vrai que nous disposons d'outils tels que les Règles générales interprétatives (RGI) du SH, sorte de règles de grammaire, mais qu'arrive-t-il lorsque les administrations des douanes, les importateurs, les agents en

douane et les juristes partagent le même langage mais en ont une interprétation différente ?

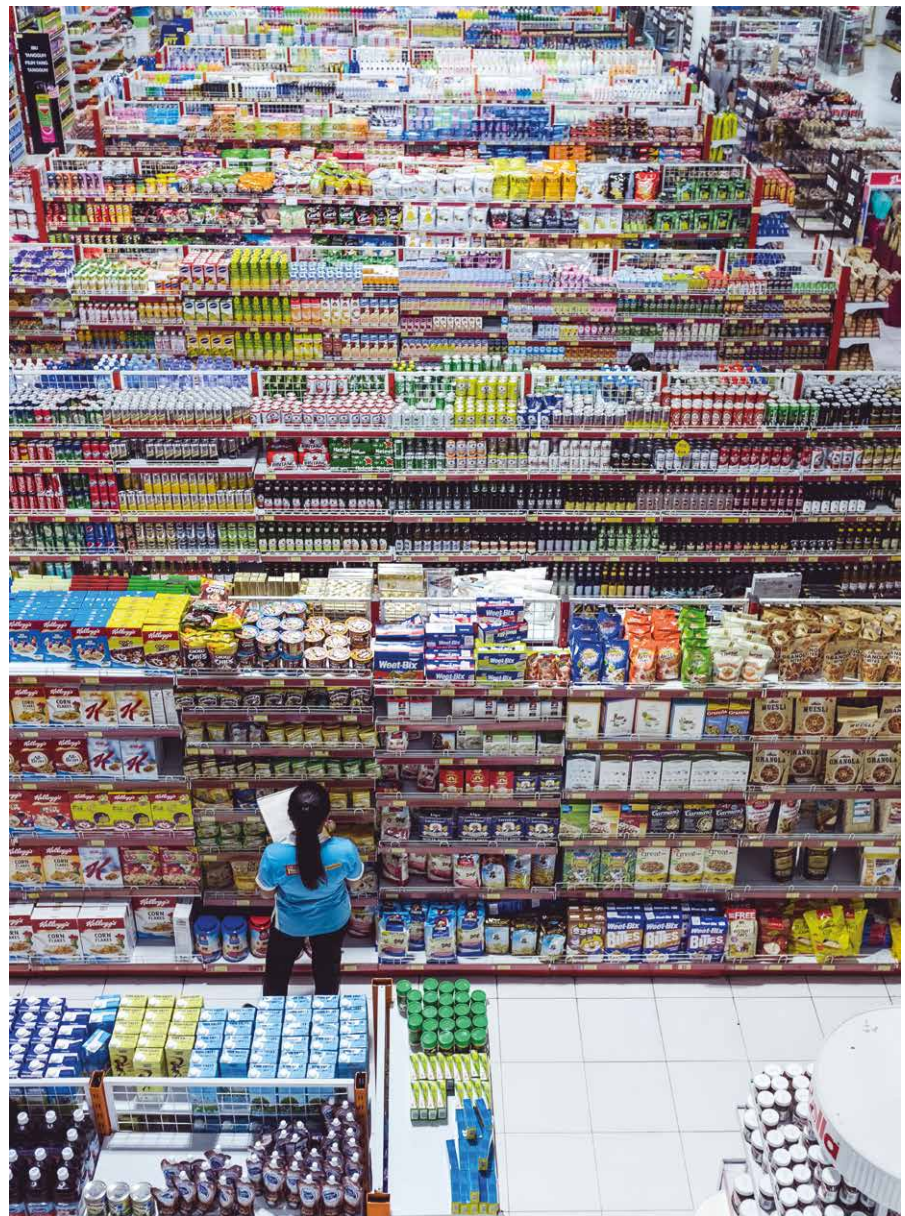
Les défis de l'interprétation

Nous savons qu'il peut y avoir des différences d'opinion en matière de classement tarifaire, au niveau international et national. Il existe de nombreux exemples d'affaires portées devant les tribunaux où l'interprétation différente du SH au niveau national a abouti à des recours intéressants.

Compte tenu du caractère complexe du classement tarifaire et de l'impact potentiel sur la conformité et le recouvrement des recettes, les pouvoirs

publics dans le monde se sont donné plusieurs moyens pour apporter des orientations quant à l'interprétation à donner au SH. L'OMD elle-même a élaboré la norme 9.9 de l'Annexe générale de la Convention de Kyoto révisée pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers qui stipule que la douane communique des décisions anticipées, ou renseignements contraignants, afin que les importateurs puissent bénéficier d'une certaine prévisibilité concernant la classification tarifaire des marchandises avant leur importation.

Quelques administrations douanières ont également élaboré des lignes



© Bernard Hermant / Unsplash

directrices sur le classement de certaines marchandises et d'autres publient une liste des articles qui feront l'objet d'un contrôle a posteriori ou d'une vérification de la conformité, soulignant les problèmes plus courants de classement erroné. Grâce à cette liste, les importateurs disposent d'un moyen pour renforcer leur propre conformité et, le cas échéant, pour procéder à une correction. Cette liste, qui établit, en somme, les priorités en matière de contrôle, peut servir de point de départ pour une discussion entre l'importateur, l'agent en douane et l'administration des douanes sur la façon d'améliorer la conformité en général.

En outre, l'OMD publie les Notes explicatives qui offrent aux utilisateurs l'interprétation officielle de l'OMD sur le SH. Bien qu'elles ne soient pas contraignantes dans tous les pays, elles sont largement utilisées dans la pratique pour renforcer la compréhension et l'application uniformes du SH dans le monde. Nous ne pouvons oublier les Notes légales, qui sont, quant à elles, contraignantes. Sans cet arsenal, comment savoir que les termes « vêtements et accessoires du vêtement pour bébés » font référence aux articles pour enfants en bas âge d'une hauteur de corps n'excédant pas 86 cm (position 61.11) ou que le Chapitre 10 ne comprend pas les grains qui ont été mondés ou autrement travaillés mais que le riz décortiqué, blanchi, poli, glacé, étuvé ou en brisures reste compris dans le 10.06 ?

Le Comité du SH de l'OMD (aidé du Sous-Comité de révision du SH) s'occupe non seulement de superviser le cycle de révision qui permet de mettre à jour le SH, mais également de régler les différends en matière d'interprétation du SH et d'élaborer des avis de classement, qui sont regroupés ensuite dans le Recueil du même nom. Le Comité émet également des avis de classement et des recommandations sur les nouvelles technologies, telles que les imprimantes 3D et les drones.

Régimes de pénalités

La mise en œuvre du SH par les administrations douanières nationales s'accompagne souvent d'un régime de sanction global pénalisant les

classements tarifaires incorrects. De la perspective du secteur privé, s'il existe un régime de pénalités, alors il doit y avoir des paramètres clairs qui garantissent que les prescriptions et obligations soient bien comprises, ainsi qu'un mécanisme de recours ou une procédure d'appel. Par exemple, l'importateur ou l'agent en douane savait-il qu'un code SH incorrect avait été utilisé ? A-t-il choisi de ne pas tenir compte d'une décision ? Les pénalités peuvent être extrêmement lourdes de conséquences compte tenu du montant de l'amende et des droits et taxes supplémentaires éventuels à payer. L'importateur, n'ayant pas prévu ces frais au moment d'établir le prix des marchandises à la vente, peut y perdre toute sa marge bénéficiaire, voire plus.

Il est donc essentiel d'évaluer l'impact d'un système de pénalités sur la conformité en matière de classement. Il est raisonnable de supposer que si un opérateur est pénalisé financièrement pour une erreur commise en matière de classement tarifaire, la même erreur ne risque plus de se reproduire. Toutefois, il est tout aussi raisonnable de supposer que les administrations douanières imposent des sanctions pour un classement tarifaire incorrect uniquement après un examen minutieux, selon des paramètres clairs, et qu'il existe un mécanisme de recours simple et opportun contre la sanction, qui donne la possibilité à toutes les parties de faire valoir leur point de vue. Les pénalités ne devraient pas être considérées comme la seule façon de promouvoir la conformité et de décourager la non-conformité : les pays devraient constamment s'efforcer de trouver les meilleurs mécanismes possibles pour résoudre les différences d'opinion et pour éduquer toutes les parties intervenant dans le classement au titre du SH.

Gérer la révision du SH

Le SH n'a jamais été un instrument statique et il doit continuer à évoluer. Qu'arrive-t-il lorsque les changements sont apportés au SH et quelles en sont les incidences pour les entreprises et les administrations douanières nationales ? Le dernier cycle de révision vient de s'achever et un nouveau est en cours à l'horizon 2022. Les changements au SH ont une incidence sur les accords

commerciaux, les exigences des organismes réglementaires et les décisions d'approvisionnement par les entreprises. Ils impliquent des modifications aux programmes d'éducation, aux systèmes informatiques, aux outils de communication et aux sites web.

La conversion représente un coût important pour les pouvoirs publics et pour le secteur privé. Un seul amendement au SH peut aboutir à des milliers de changements dans les bases de données des produits, en particulier pour les agents en douane ayant des centaines de clients qui importent une grande variété de marchandises. Une ligne tarifaire peut être fractionnée en deux ou plusieurs nouvelles lignes tarifaires, exigeant une reclassification manuelle de tous les produits, pour passer des anciens aux nouveaux codes. Notre expérience nous montre que la plupart des changements impliquent la subdivision d'un code du SH en trois ou quatre codes séparés, mais il est arrivé qu'une position tarifaire soit fractionnée en 10 codes !

Concernant la future version du SH 2022 et la mise en œuvre du prochain jeu d'amendements au SH, nous encourageons les Membres de l'OMD à tenir compte des besoins des entreprises au moment d'adapter les amendements de l'OMD aux priorités nationales et de parachever les nomenclatures nationales. Nous avons besoin de temps pour mettre à jour les bases de données existantes. Nous avons également besoin que les douanes et les autres organismes gouvernementaux concernés utilisent la technologie pour nous permettre de télécharger les informations de façon automatisée. Par exemple, si les codes SH peuvent être téléchargés dans la base de données d'un agent en douane, les marchandises soumises à un droit anti-dumping ou à la réglementation d'un autre département gouvernemental peuvent être facilement identifiées en temps voulu.

Par ailleurs, nous devons respecter la confidentialité de certaines informations commerciales sensibles tout en affichant clairement notre engagement en faveur de la conformité. Les agents en douane doivent informer les importateurs

que, pour être conformes, ils devront permettre la soumission de certaines données même sensibles ou propriétaires afin d'établir le code SH correct.

Nomenclatures alternatives

En cette ère du « big data » (mégadonnées) et de l'analyse des données, que réserve l'avenir au SH ? Certaines idées circulent, comme donner accès aux renseignements spécifiques par pays qui sont disponibles et fiables et permettre une utilisation des catégories génériques de marchandises pour le classement des marchandises aux fins du recouvrement des recettes. Certaines discussions portent sur les systèmes alternatifs de nomenclature qui pourraient compléter ou remplacer le SH en fournissant des informations complémentaires sur les produits aux différentes parties. Par exemple, nous savons qu'un pays se penche actuellement sur la possibilité d'utiliser les normes

GS1 afin d'améliorer les codes SH et de mieux identifier les marchandises importées. Il est important de veiller à ce que ces évolutions n'aboutissent pas à une augmentation des coûts, à une complexité inutile, à de possibles doublons et à un risque accru d'erreurs.

Pour conclure sur une note positive

Alors que la communauté commerciale mondiale fait le point sur les 30 premières années du SH, nous nous devons de féliciter l'OMD d'avoir créé ce langage universel qui a contribué à une efficacité accrue et à une meilleure gestion des recettes et qui a apporté plus de clarté pour les entreprises et les fournisseurs de services connexes. Nous rendons hommage à l'extraordinaire contribution des experts du SH travaillant au siège de l'OMD à Bruxelles et aux spécialistes de la nomenclature travaillant dans les

La Fédération internationale des associations des agents en douane (IFCBA) œuvre à la promotion et à la valorisation des agents et courtiers en douane partout dans le monde. Elle s'efforce de contribuer à l'amélioration des politiques et des pratiques douanières à l'échelon international, au bénéfice des agents en douane et de leurs clients, et de s'assurer que la profession reste au centre du système commercial international.

administrations douanières, et nous nous réjouissons, d'ores et déjà, de fêter le prochain événement qui viendra marquer l'histoire du SH.

En savoir +

ifcba@ifcba.org

www.ifcba.org



Centre for Customs and Excise Studies | Charles Sturt University | Port Macquarie Campus

Customs studies in Australia

BACHELOR DEGREES | POSTGRADUATE DEGREES | DOCTORATES

- MASTER OF CUSTOMS ADMINISTRATION
- GRADUATE DIPLOMA OF CUSTOMS ADMINISTRATION
- GRADUATE CERTIFICATE IN CUSTOMS ADMINISTRATION

customscentre.com | customs@csu.edu.au

Charles Sturt University – the world's largest provider of university education in law enforcement, counter-terrorism, emergency management, customs and border security.

Charles Sturt University CRICOS 00005F.



Knowledge Beyond Borders

Charles Sturt
University

Le SH face aux innovations technologiques

Par Beth Jenior,

CONSEIL JURIDIQUE, BUREAU DU COMMERCE,
SERVICE DES DOUANES ET DE LA PROTECTION DES
FRONTIÈRES (CBP) DES ÉTATS-UNIS

Alors que le secteur privé continue d'innover, le travail visant à amender le Système harmonisé ne s'achève jamais. Le présent article se penche sur l'origine et l'évolution des produits à diodes émettrices de lumière (LED) pour illustrer comment le Système harmonisé s'adapte aux évolutions des marchandises dans le temps.

TOUS LES CINQ ans, après la conclusion du cycle de révision, chaque partie contractante à la Convention sur le SH est censée mettre en œuvre les amendements apportés au Système. Ces amendements sont le fruit des travaux de réunions du Comité du SH et du Sous-Comité de révision du SH. Toute partie contractante au SH peut soumettre une proposition d'amendement pour examen par ces deux organes de travail. Ces propositions reflètent souvent un problème soulevé au niveau national par un représentant du secteur industriel auprès de l'administration douanière

du pays. Il se peut que ce représentant demande directement un amendement spécifique à la Nomenclature du SH afin de résoudre un problème particulier, ou qu'il demande une décision anticipée en matière de classement tarifaire qui pose, au final, un tel défi qu'il convient mieux d'essayer d'y remédier par le biais d'un amendement aux textes légaux.

Au début de chaque cycle de révision du SH, la Commission du commerce international des États-Unis (USITC), qui se charge de gérer les mises à jour de la Nomenclature tarifaire harmonisée des États-Unis, publie dans le *Federal Register* un appel à propositions en vue d'amendements éventuels au SH. Ce Registre est publié quotidiennement et reprend toutes les réglementations administratives, à l'état de projets ou de versions finales, des services fédéraux des États-Unis. En outre, le Service des douanes et de la protection des frontières (CBP) publie son propre journal, reprenant les décisions d'agences fédérales et les arrêts des tribunaux nationaux concernant le commerce. Par le biais du journal sont aussi publiés les thèmes particuliers à l'ordre du jour des organes de travail de l'OMD et les domaines où le SH pourrait, selon lui, être amélioré.

Histoire d'une évolution

L'industrie de l'éclairage des États-Unis a contacté la CBP et l'USITC lorsque les produits à diode émettrice de lumière (LED) ont fait leur apparition à l'ordre du jour du Comité du SH en 2012. Au cours des années qui ont suivi, nous avons rencontré régulièrement les représentants de l'industrie afin d'approfondir nos connaissances sur les évolutions de la technologie LED, ce qui n'a pas manqué de nous éclairer, littéralement, sur ces produits dans le cadre des amendements du SH à venir. L'origine et l'évolution des produits LED en font l'exemple parfait de la façon

dont le SH peut s'adapter aux progrès technologiques.

Afin de comprendre les produits LED, il est utile de rappeler l'historique et l'évolution des ampoules électriques. Tout commence le 14 octobre 1878, lorsque l'inventeur américain Thomas Edison dépose son premier brevet pour une lampe à incandescence, soit l'ampoule électrique que nous connaissons tous. Vers 1880, la société d'Edison vend déjà ses ampoules au public. En 1892, la Edison General Electric Company fusionne avec son principal concurrent, la Thomas-Houston Company, pour former la General Electric Company. Les directeurs des deux compagnies conviennent qu'ils peuvent faire avancer l'industrie de l'éclairage plus rapidement s'ils travaillent ensemble. Vers 1904, les ingénieurs de la General Electric inventent une lampe à filament de tungstène qui dure plus longtemps et qui brille plus intensément que les premières ampoules à filament de charbon.

En 1939, les ingénieurs de la General Electric et de Westinghouse présentent les lampes et tubes fluorescents à la Foire internationale de New York ainsi qu'à l'Exposition Golden Gate de San Francisco. Le besoin d'illuminer de manière efficace les usines durant la Seconde Guerre mondiale contribue à l'expansion rapide de la technologie fluorescente. En 1967, les chercheurs à la General Electric inventent la première LED à spectre visible, sous la forme de diodes rouges. Les LED sont des dispositifs à semi-conducteur qui émettent de la lumière lorsqu'un courant électronique passe à travers elles. Les diodes jaune pâle et vertes sont inventées ensuite. Les entreprises continuent alors à améliorer les diodes rouges et leur fabrication, de sorte qu'elles commencent à apparaître comme indicateurs lumineux ou sur



les affichages des calculatrices dans les années 1970.

Si l'industrie de l'éclairage élargit alors ses recherches et travaux sur les produits LED, leurs applications restent limitées. Les fabricants ne sont pas capables de produire une lumière blanche. Il faudra attendre pour cela l'avènement de la LED bleue. Au début des années 1990, soit près de 100 ans après le premier brevet déposé par Edison, les Professeurs Isamu Akasaki et Hiroshi Amano de l'Université de Nagoya, et Shuji Nakamura de la Nichia Corporation, découvrent en même temps le composant clé pour produire des LED bleues : le nitrure de gallium. Tous trois remporteront le Prix Nobel de physique en 2014 pour leur découverte.

Les LED bleues peuvent facilement être modifiées pour fournir une lumière blanche et leur invention a ouvert la voie à un déferlement d'avancées technologiques fondées sur la technologie des LED. Les LED bleues, rouges et vertes peuvent maintenant être combinées pour créer n'importe quelle couleur de lumière. Cette technologie a permis de mettre au point les écrans des téléphones portables, ordinateurs, télévisions, tablettes et de nombreux autres appareils électroniques utilisés couramment aujourd'hui.

Outre les progrès réalisés au niveau de la couleur de la lumière, les LED sont également plus efficaces du point de vue énergétique que l'éclairage traditionnel. Une lampe à LED blanche moderne convertit plus de 50 % de l'électricité qu'elle utilise en lumière. En comparaison, le taux de conversion d'une lampe à incandescence traditionnelle n'est que de 4 %. Les lampes à LED ont un cycle de vie de plus de 100.000 heures, contre 10.000 heures pour les lampes et tubes fluorescents et 1.000 heures pour les lampes à incandescence.

Amendement

À l'occasion de la 49^{ème} session du Comité du SH en mars 2012, l'Union européenne (UE) a soumis une demande au Comité visant à classer certains types de lampes à LED, dénommées « ampoules » aux États-Unis et a présenté un projet d'amendement concernant ces produits.

Le délégué de l'UE a fait observer que les lampes étaient généralement classées sous la position 85.39, qui couvre les « lampes et tubes électriques à incandescence ou à décharge, y compris les articles dits phares et projecteurs scellés et les lampes et tubes à rayons ultraviolets ou infrarouges ; lampes à arc ». Il a ajouté que le libellé du 85.39 ne couvrait pas les lampes et ampoules

incorporant la technologie des LED et que la plupart des administrations classaient les lampes à LED au 85.43, qui est une position résiduelle couvrant les « machines et appareils mécaniques ayant une fonction propre, non dénommés ni compris ailleurs dans le présent Chapitre. » La fabrication et les ventes de lampes à incandescence ayant substantiellement baissé dans l'UE suite à l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation, et compte tenu de l'utilisation croissante des lampes à LED, il serait, selon lui, utile de les classer ensemble avec d'autres lampes couvertes par la position 85.39.

Malgré le calendrier serré pour achever les amendements pour la version 2017 du SH (le Comité du SH devant terminer les travaux sur ces amendements pour mars 2014), la majorité des délégués ont estimé que les lampes à LED devaient être incluses dans la Nomenclature dès que possible. Par conséquent, le Comité a décidé de soumettre un projet d'amendement au Sous-Comité de révision pour discussion tandis que lui-même continuait d'examiner le classement des lampes à LED à l'aune des textes du SH 2012.

Lors de la 43^{ème} session du Sous-Comité de révision du SH en avril 2012, le Sous-Comité s'est penché sur deux

propositions concernant les lampes à LED. La proposition de l'UE visait à ajouter « lampes à semi-conducteur, y compris les lampes et tubes à diodes émettrices de lumière (LED) » au libellé de position du 85.39, et à créer des sous-positions pour les « lampes et tubes à diodes émettrices de lumière (LED) » et pour les « autres » lampes à semi-conducteur. La proposition soumise par la Corée visait, quant à elle, à ajouter les termes « lampes et tubes à diodes émettrices de lumière (LED) » au 85.39 et à prévoir une sous-position spécifique pour y inclure ces mêmes lampes et tubes à LED.

Le délégué de l'UE a expliqué que la proposition de l'Union était rédigée dans des termes généraux à escient, dans le but de couvrir les produits tels que les diodes émettrices de lumière organiques (OLED) ou encore les diodes émettrices de lumière phosphorescentes (PHOLED) qui pourraient ne pas être comprises dans l'expression « lampes à LED ». Certains délégués se sont rangés à l'avis de l'UE. Le délégué de Corée a indiqué que l'expression « lampes à LED » pouvait s'entendre plus largement pour couvrir les produits OLED et PHOLED. Plusieurs autres délégués ont souscrit à cette interprétation.

Lors de la 44^{ème} session du Sous-Comité de révision du SH en novembre 2012, le Sous-Comité a convenu de poursuivre ses travaux sur la base de la proposition de la Corée. Plusieurs délégués ont indiqué que les Notes explicatives du SH pourraient apporter quelques éclaircissements sur l'expression « lampes à LED » et indiquer qu'elle couvre les technologies à LED similaires, telles que les OLED et PHOLED. Les Notes explicatives constituant l'interprétation officielle du SH, le Sous-Comité de révision a envoyé une proposition au Comité du SH, qui a provisoirement adopté l'amendement pour inclusion dans la version 2017 du SH.

Gérer l'innovation continue

Il est important de rappeler que, puisque le secteur privé continue d'innover, le travail visant à amender le Système harmonisé n'est jamais terminé. Compte tenu du fait que les produits à LED sont fabriqués sous un vaste éventail de configurations, le Sous-Comité de révision travaille sur des amendements supplémentaires pour clarifier leur classement en vue de la version 2022 du SH. En consultation avec leur industrie nationale, les États-Unis, l'UE et le Japon ont tous soumis des projets d'amendements à la Nomenclature du SH. Ces amendements couvrent les produits suivants : les modules à LED ou encore les lampes pourvues de dispositifs de connexion électriques autres qu'un culot (85.59), les assemblages de diodes émettrices de lumière individuelles (85.41) et les luminaires et appareils d'éclairage exclusivement conçus pour être utilisés avec des LED (94.05).

Voilà qui illustre bien la beauté et le défi qui caractérisent le cycle de révision du SH. Très bientôt, ces nouvelles technologies LED trouveront leur place dans les textes de la Nomenclature du SH. En tant que document vivant et évolutif, le SH continuera d'être mis à jour par les parties contractantes, et ce de façon continue, afin qu'il couvre les nouveaux produits et les progrès technologiques. Ainsi, la communauté douanière et commerciale internationale pourra se reposer sur la nomenclature du SH afin de garantir que les flux du commerce licite continuent de traverser les frontières internationales.

En savoir +
www.cbp.gov

Comment le les questions

Par la Chambre de commerce internationale

Comment un produit spécifique devient-il l'objet d'une décision de classement à l'OMD ? Quelles sont les informations prises en compte lorsque des amendements sont apportés à la nomenclature du SH ? Comment une entreprise ou un secteur d'activité peuvent-ils contribuer aux décisions de classement de l'OMD et aux amendements du SH ?

LA PARTICIPATION DU secteur privé, du fait des informations qu'il peut apporter, est essentielle pour la prise de décisions relative au classement de marchandises complexes et pour le maintien à jour du SH face aux évolutions technologiques et aux changements dans les flux commerciaux. Dans la mesure où il contribue au mouvement des produits finis et de leurs parties à travers le monde, le secteur privé porte un intérêt particulier aux décisions de classement, d'application mondiale, qui sont prises par le Comité du Système harmonisé (CSH) de l'OMD.

Le CSH se compose de douaniers représentant les Parties contractantes à la Convention sur le SH, dont la mission consiste à préserver la stabilité et la

secteur privé coopère avec l'OMD sur de classement



prévisibilité nécessaires en matière de classement douanier. Les décisions du Comité, qui s'accompagnent souvent d'avis de classement, fournissent des orientations aux administrations des douanes mais aussi aux importateurs et aux exportateurs.

Un bien donné commence à présenter un intérêt en matière de classement s'il s'agit d'une nouveauté apparue sur les marchés mondiaux sans être clairement définie dans le SH, ou s'il existe un différend en matière de classification entre les pays à son sujet, ou encore, s'il existe des cas indiquant un manque d'uniformité dans le classement. Les amendements aux textes légaux de la Nomenclature du SH sont formulés dans le cadre de cycles de révision dont la durée est de cinq ans.

Comment participer ?

Les entreprises disposent de deux méthodes principales pour contribuer à la classification des produits et aux amendements à la Nomenclature du SH.

Une première possibilité consiste pour une société ou une organisation industrielle à entamer un dialogue avec l'administration douanière nationale sur une question de classement. La liste des responsables du SH au sein des administrations nationales peut être consultée sur le site web de

l'OMD. Le secteur privé peut fournir des informations techniques et de référence à la douane afin qu'elles soient reprises dans les documents de travail, dans le but de motiver les décisions de classement. Par ailleurs, une administration douanière peut inviter les experts techniques représentant un secteur industriel aux réunions du CSH, afin qu'ils répondent aux questions ou qu'ils présentent un bref exposé.

La deuxième option vise à contacter la Chambre de commerce internationale (ICC), soit directement, soit à travers un comité national de la Chambre. Au titre d'un Protocole d'accord signé avec l'OMD, ICC participe en tant qu'observateur aux réunions du CSH et de son Sous-Comité de révision. ICC y fournit des informations de référence et soumet des documents informels en réponse aux demandes émanant du Secrétariat de l'OMD et organise également, si besoin, des présentations et démonstrations qui peuvent aider à la prise de décision.

ICC a récemment présenté un document informel sur la fabrication additive (ou impression 3D) qui a constitué la base d'une proposition d'amendement au SH couvrant cette nouvelle technologie. En outre, elle a organisé des présentations et démonstrations touchant aux téléphones

portables, aux montres intelligentes, aux drones, aux moniteurs d'écran de grande taille, aux circuits intégrés à composants multiples et aux tablettes d'ordinateurs.

Démarche collaborative

Le secteur privé dispose donc de deux méthodes éprouvées pour exprimer son point de vue et contribuer au succès des travaux de classement. Cette démarche collaborative, défendue vigoureusement tant par l'OMD que ICC, profite tant aux secteurs industriels et commerciaux qu'aux administrations douanières.

En savoir +

Rachel Dignam

ICC Commission on Customs and Trade Facilitation

Tél : +33 1 49 53 28 95

rachel.dignam@iccwbo.org

La Chambre de commerce internationale se donne pour objet de servir les entreprises de toutes tailles et de tous les pays afin qu'elles puissent faire du commerce au niveau international de manière responsable. Elle dispose d'un réseau mondial qui inclut plus de six millions de membres dans plus de 100 pays.



If your job was this easy, you wouldn't need us.

WITH OUR RANGE OF DETECTION SOLUTIONS, CONTRABAND AND THREATS MAY AS WELL WEAR A SIGN.

From scanning vehicles to screening densely loaded cargo, the OSI Systems family of security companies offers proven products, innovative technology, and unrivaled expertise to help you uncover trade fraud and smuggling. Whether you need a standalone system or a fully managed, turn-key operation, we can help design, implement, and support a solution tailored to your mission.



Les efforts soutenus de la Serbie pour protéger son patrimoine culturel

Par la Douane serbe

IL EST UN fait bien connu que, partout en Serbie, des chasseurs de trésors et marchands d'antiquités fouillent et détruisent les sites historiques du pays pour en extraire des objets culturels de valeur, qui finissent dans les ventes aux enchères ou dans les foires d'antiquités en Occident, où ils se vendent à des prix certes très élevés mais bien en-dessous de leur véritable valeur tant pécuniaire que culturelle. Ce phénomène ne se circonscrit malheureusement pas à la Serbie. La contrebande d'objets d'art et d'antiquités est considérée comme l'une des formes les plus lucratives de contrebande et les saisies de biens culturels augmentent partout dans le monde, ce qui pourrait témoigner d'une amplification du phénomène.

Compte tenu de l'importance du patrimoine culturel pour les sociétés et les économies des pays, et étant donné qu'une partie des bénéfices obtenus illégalement à travers le trafic d'œuvres d'art et d'antiquités finance souvent la criminalité organisée, voire le terrorisme, l'Administration des douanes de Serbie s'est lancée dans une lutte acharnée contre ce phénomène. Les efforts de la Serbie à cet égard sont particulièrement pertinents cette année, 2018 étant l'Année européenne du Patrimoine culturel. L'Union européenne, qui choisit de mettre en lumière un sujet particulier chaque année afin d'encourager le débat et le dialogue au sein de ses États membres et de leurs entourages, souhaite encourager davantage de personnes à découvrir le patrimoine culturel de l'Europe et à s'engager pour sa défense, dans le but de renforcer ainsi le sentiment d'appartenance à un espace européen commun.

Renforcement des capacités

La Serbie représente le plus souvent un pays d'origine ou de transit pour les biens culturels, objets d'art et antiquités passés en contrebande, mais généralement pas leur destination finale. Les contrebandiers d'art cherchent à faire entrer leur butin dans des pays européens spécifiques, où ils peuvent trouver un marché pour ces types de marchandises.

La Douane de Serbie s'efforce de renforcer ses capacités pour protéger son patrimoine culturel depuis quelques temps déjà. En 2006, elle avait élaboré ses « Directives pour l'identification et l'évaluation des antiquités et objets rares ». Ce manuel, au contenu détaillé et riche en matériel photographique, propose des méthodes pour établir la valeur approximative des antiquités et autres objets rares et décrit plusieurs moyens utilisés pour les faire passer illégalement à travers les frontières. Il couvre les papiers et livres anciens, les gravures, les antiquités, les meubles anciens, les bijoux et objets décoratifs précieux, les pierres précieuses, les articles d'horlogerie, les pièces de monnaie anciennes, les peintures, les icônes anciennes et plus encore.

Par ailleurs, les douaniers serbes participent régulièrement à des exercices et à des ateliers de formation sur une série de sujets liés à la lutte contre le trafic illicite de biens culturels ainsi que sur des questions connexes comme la restitution ou le retour des objets culturels ou encore les mesures de prévention et d'atténuation des risques. En novembre 2017, un tel atelier avait notamment été organisé par le Bureau régional pour la science et la culture en Europe de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la

culture (UNESCO), en collaboration avec la Police italienne.

Coopération

Au niveau national, l'Administration des douanes de Serbie coopère avec le Ministère de la culture et de l'information, avec l'Institut pour la protection des monuments culturels, la Bibliothèque nationale ainsi qu'avec d'autres services du Ministère de l'intérieur, en particulier le Service de lutte contre le crime organisé. À travers le Ministère de l'intérieur, la Douane de Serbie entretient également une bonne coopération avec le Bureau du Procureur général et avec le Procureur spécial chargé de la lutte contre le crime organisé, sans oublier l'Office européen de police (EUROPOL) et INTERPOL.

L'Administration des douanes a également établi des mécanismes de coopération avec d'autres autorités douanières, sur la base des accords signés avec ces dernières. Toujours en matière de coopération, la Douane de Serbie participe activement aux opérations régionales ou internationales ciblant les biens culturels, comme ODYSSEUS, AUREUS et PANDORA.

Pour ce qui a trait aux échanges réguliers de données au niveau international, INTERPOL représente une source première de renseignements sur les objets revêtant une importance particulière au titre du patrimoine culturel. Outre les informations de base sur les objets, l'Administration de la douane reçoit également les photographies des objets, ce qui facilite leur identification. Ces informations sont d'abord traitées par le Département du renseignement douanier, qui les transfère à tous les services et bureaux de douane, dont le Département de lutte contre la contrebande.

Enfin, les renseignements sur les saisies de biens culturels sont partagés avec les autres services douaniers par le biais de la plateforme ARCHEO, outil de communication en temps réel de l'OMD pour l'échange d'informations et la coopération aux fins de la protection du patrimoine culturel. Les renseignements rapportés par les autres administrations sur la plateforme permettent aux fonctionnaires serbes chargés de la lutte contre la fraude d'en apprendre plus sur les nouvelles méthodes de contrebande et les cas considérés comme les plus intéressants sont partagés avec tous les employés de la Douane. Il est de la plus haute importance que les autorités douanières partagent de telles informations par le biais de la plateforme afin de renforcer les capacités de tous en matière d'analyse des risques.

Résultats

Sur la base des informations disponibles, il apparaît aujourd'hui que les contrebandiers utilisent avant tout leurs véhicules personnels pour la contrebande d'œuvres d'art et d'antiquités, les voitures étant souvent converties et modifiées afin de répondre

aux besoins de leurs activités illicites. Ils recourent également aux conducteurs de bus, en leur confiant les objets à transporter, ou encore à des personnes voyageant fréquemment dans les pays d'Europe occidentale.

En 2017, par exemple, deux évangiles du XVII^{ème} et du XVIII^{ème} siècle ont été retrouvés dans les bagages d'un passager voyageant à bord d'un bus (photo 1) et, plus tôt dans l'année, les douaniers au poste-frontière de Gradina ont découvert des pièces de monnaie et des parchemins en arabe, en passant au scanneur la roue de rechange d'un véhicule (photo 2).

D'autres pièces antiques, emballées dans du vieux papier journal et dans des sacs en plastique, ainsi que le buste en bronze d'un légionnaire romain et une figurine de taureau en fonte ont également été retrouvés cachés sous le siège du conducteur, dans l'accoudoir et derrière le siège arrière du véhicule (photo 3) au poste-frontière de Batrovci.

D'autres tentatives de contrebande d'icônes particulièrement importantes pour l'Église orthodoxe d'Orient ont

été déjouées. Au poste-frontière de Gradina, par exemple, début 2015, des douaniers ont découvert deux icônes orthodoxes (photo 4) cachées parmi les bagages d'une remorque de véhicule en route vers l'Europe occidentale. Ils ont ainsi empêché que ces objets religieux irremplaçables ne soient à jamais perdus pour les pays et les communautés qui les gardent pourtant précieusement.

Les défis

L'Administration des douanes de Serbie constitue la dernière ligne de défense contre cette dégradation de notre précieux patrimoine culturel et elle est devenue un puissant adversaire pour les contrebandiers de tout poil. Toutefois, afin de renforcer encore davantage la capacité de la Douane de Serbie à protéger son patrimoine culturel, l'Administration a relevé qu'il était essentiel :

- d'établir un mécanisme d'action commune détaillant le rôle et les procédures de toutes les autorités et institutions concernées (Ministère de la culture et de l'information, Ministère de l'intérieur, Ministère des finances – Administrations des douanes, Ministère de la justice et bureau du Procureur général) à tous les niveaux (local, régional, national et international) et d'instituer un régime d'échange de renseignements et des points de contact dans chacun de ces services ;
- d'instaurer des groupes de travail permanents intersectoriels qui pourraient débattre et proposer des solutions sur différents points (élaboration de projets de plans d'action, amendements aux réglementations, introduction d'une base de données, coordination et assistance pour les cas de vol, de contrefaçon, de trafic illicite, de dommages et de destruction du patrimoine culturel) ;
- d'établir des départements chargés spécifiquement du patrimoine culturel national au sein du Ministère de la culture et de l'information, et de créer en leur sein des services d'inspection pour la protection du patrimoine culturel national avec toutes les compétences nécessaires ;



Photo 1



Photo 2

© Douane serbe

© Douane serbe

- de mettre sur pied une base de données numérique nationale sur les biens culturels et de cataloguer numériquement les objets culturels relevant de la propriété de l'Église (outre les données sur l'objet en soi et ses photographies numériques, il conviendrait d'ajouter des informations détaillées sur la façon dont les objets sont entreposés et l'endroit où ils sont gardés) ;
- d'élaborer une carte de terrain, avec les coordonnées géographiques des sites et les données détaillées de la distribution et de la concentration des biens culturels mobiliers et immobiliers, qui pourrait être mise à la disposition du public, sous certaines conditions – une telle carte présentant de nombreux avantages, notamment pour l'évaluation des risques de catastrophe naturelle ou d'autres incidents et pour la définition de plans d'évacuation du patrimoine dans de telles circonstances ;
- d'autoriser les employés des musées à offrir leur aide et leur expertise aux douaniers et aux officiers de police aux postes-frontières, afin de les assister dans l'identification et l'évaluation d'objets pour lesquels il existe un soupçon de trafic illicite ou de contrebande de patrimoine culturel.



Photo 3

Action continue

Compte tenu du fait que le patrimoine culturel a une valeur universelle pour tous et consciente de l'importance de préserver cet héritage pour les générations futures, l'Administration des douanes de Serbie est déterminée à continuer de faire barrage aux contrebandiers autant que possible. Son action continue en matière de répression et de lutte contre la fraude ainsi que les autres efforts nationaux qui viennent la compléter pour protéger le patrimoine culturel ne pourront qu'aboutir à des résultats probants dans la lutte contre ce commerce illicite.



Photo 4

En savoir +

ocucs@carina.rs

Repenser la formation : visite au Centre de formation national de la Douane des Pays-Bas

LA PLUPART DES administrations douanières disposent aujourd'hui d'une école où est enseigné le corpus douanier. Certaines ont un centre de formation dédiée à la formation pratique continue des agents tout au long de leur carrière. C'est sur l'un de ces centres et son rôle critique que se penche cet article, son objectif étant de faire réfléchir à la problématique de la formation ainsi qu'aux perspectives d'avenir qu'offre la technologie.

Les cours dispensés à l'École des douanes permettent d'acquérir les connaissances nécessaires à la pratique du métier, de parcourir les aspects théoriques des divers sujets à maîtriser, mais très peu leurs aspects pratiques ou opérationnels. Selon Kees Visscher, Manager du Centre de formation national de la Douane néerlandaise pour le secteur maritime et terrestre, il existe un véritable enjeu autour de la construction des compétences, c'est-à-dire de la capacité d'agir efficacement dans un type défini de situation, capacité qui s'appuie sur des connaissances, mais ne s'y réduit pas.

Kees parle d'expérience. Avant de prendre la tête du centre de formation de Rotterdam, il avait occupé diverses fonctions d'encadrement, puis avait été chargé de former et de coacher le personnel d'encadrement travaillant au port. Ces années passées à former le personnel l'amènent à un constat : les douaniers aux Pays-Bas montrent des niveaux de compétences très variés. Si certains font preuve de capacités élevées, d'autres manquent de savoir-faire, ce qui a un impact évident sur la qualité de leur travail journalier.

Prémices

Très tôt, Kees a l'idée de créer un centre de formation qui permettrait de transmettre le savoir-faire opérationnel et d'évaluer les compétences et la conduite des agents. En 2004, un

collègue revenant d'une visite au centre de formation d'Halifax, au Canada, lui décrit le centre et ses aménagements. Kees réalise que son rêve de créer une telle structure à Rotterdam peut devenir réalité. La Direction générale adhère à l'idée et le Centre de formation régional de Rotterdam voit le jour en 2006.

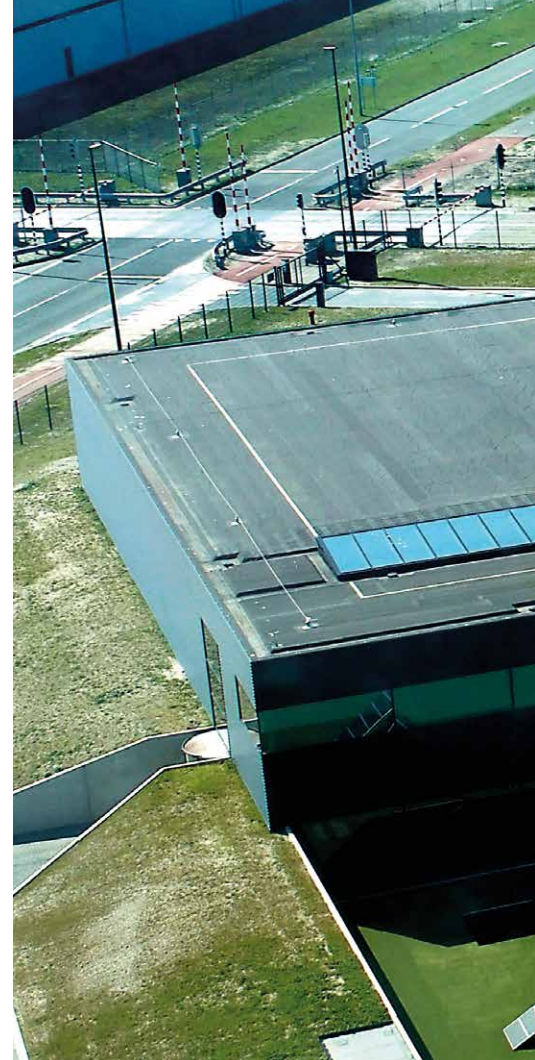
Des formateurs sont recrutés parmi les douaniers en poste selon leur motivation et leur capacité à communiquer, à imaginer et à innover, et en fonction de qualités telles que le dynamisme, le bon sens et la bienveillance. La mise en situation est essentielle à la formation, les formateurs doivent développer des jeux de rôle et des exercices pratiques auxquels eux-mêmes participent.

Le centre nouvellement créé dispose d'une salle de formation, d'ordinateurs. À l'extérieur, une rangée de conteneurs est utilisée pour divers exercices, mais le climat est rude aux Pays-Bas. Kees commence donc à envisager la construction d'une nouvelle structure qui permettrait non seulement de former les douaniers quelle que soit la situation climatique, jour et nuit, mais aussi de les faire évoluer dans un environnement reproduisant au plus près les conditions réelles de travail. Il s'agirait aussi de pouvoir les filmer durant les exercices développés par l'équipe de formateurs afin de rendre les sessions d'évaluation post-formation plus intéressantes et efficaces.

Une analyse détaillée sur le projet est élaborée et soumise à la Direction générale. Les travaux débutent en 2014 et, bien qu'il reste un peu à faire, les premières formations sont organisées dès la fin 2017.

Un centre unique en son genre

Le centre est un grand bâtiment de 2000 mètres carrés divisés en plusieurs



salles. La section dédiée à la formation des douaniers à proprement parler comprend :

- une salle de 850 m² répliquant un parc à conteneurs où se déroulent toutes sortes de formation allant du contrôle des portes et à l'inspection physique du conteneur et de son contenu aux exercices de fumigation ;
- un entrepôt qui permet de tester les aptitudes des douaniers à contrôler les inventaires et à identifier les produits suspects, les emballages non réglementaires, etc. ;
- une pièce de 500 m² dédiée à la fouille des véhicules où sont stockées des voitures de toute gamme et de tout gabarit auxquelles viendra s'ajouter prochainement un bus ;
- enfin, tout un espace où ont été reproduites différentes salles d'un bateau : cabine d'équipage, entrepôt sous douane, salle de réunion du capitaine et salle des moteurs.

Les différentes salles sont équipées de caméras vidéo et d'un système de sonorisation qui permet de créer une



ambiance sonore réaliste. Dans la salle des moteurs, outre les bruits des moteurs, la température peut monter jusqu'à 30 degrés.

Les caméras permettent de suivre la formation depuis la salle de contrôle, d'étudier au plus près les comportements des participants et, une fois l'exercice fini, de leur repasser les images si besoin lors du débriefing.

Les formateurs, qui doivent s'informer continuellement des méthodes de dissimulation et des modes opératoires afin de développer des scénarios crédibles, disposent d'un atelier où fabriquer le matériel nécessaire à la formation : caches, étiquettes, reproductions d'objets ou du moins de leur forme. Une imprimante 3D figure parmi les dernières acquisitions. Elle permettra de reproduire des objets difficiles à se procurer, le crâne d'une espèce de singe menacée, par exemple, qui pourrait être placé dans la cabine d'équipage.

Une partie du bâtiment est réservée au Centre de formation en cynotechnie qui dispose d'un vaste terrain en extérieur ainsi que d'une salle pour l'entraînement

à la détection de substances et d'une pièce reproduisant l'intérieur d'une maison pour apprendre aux chiens à se mouvoir dans un tel environnement.

Nouvelles recrues

Le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne aura des répercussions sur les activités douanières des Pays-Bas. On estime que les déclarations d'exportation des Pays-Bas vers la Grande-Bretagne augmenteront de 4,2 millions et les déclarations d'importation de 752 000. La Douane néerlandaise entend recruter et former de nouveaux agents. Certains passeront par le centre de formation dans les mois qui viennent.

Outre les nouvelles recrues, tous les douaniers de terrain et experts techniques travaillant dans l'environnement portuaire devront suivre tous les ans une formation de quatre jours au centre. Ce dernier pourra également accueillir des délégations étrangères et continuera à coopérer avec l'OMD, dans le cadre du Programme de contrôle des conteneurs par exemple.

Formation du futur

Kees envisage à présent de recourir à la réalité virtuelle et à la réalité augmentée.

Les différentes salles sont équipées de caméras vidéo et d'un système de sonorisation qui permet de créer une ambiance sonore réaliste. Dans la salle des moteurs, outre les bruits des moteurs, la température peut monter jusqu'à 30 degrés.



Ces deux technologies sont distinctes : alors que la réalité virtuelle crée une simulation totalement immersive, la réalité augmentée superpose au monde réel des images 3D, des légendes et d'autres éléments qui améliorent la perception par l'utilisateur de son environnement.

La technologie de réalité virtuelle s'est avérée un atout majeur pour certaines industries telles que celles de la santé ou l'industrie pétrolière. Les compagnies pétrolières ont commencé à utiliser cette technologie pour former leurs employés à évoluer sur les plates-formes pétrolières. Les hôpitaux utilisent la réalité virtuelle

pour guider les praticiens dans des procédures telles que la réanimation cardio-respiratoire ou l'insertion de cathéters Foley.

Un ordinateur, des capteurs et un casque suffiraient pour être transporté dans un entrepôt ou sur un terminal portuaire, ou encore à Madagascar pour y découvrir la faune et la flore. Pour démontrer l'intérêt du concept, Kees a organisé une formation au tir de défense pour un groupe de douaniers chargés de faire des perquisitions à domicile à l'aide d'une simulation à 360° développée par une compagnie privée en coopération avec le ministère de la défense néerlandais et

l'organisation néerlandaise de recherche scientifique appliquée.

Les douaniers ont trouvé l'entraînement très efficace et très réaliste. Bien qu'ils soient déjà bien entraînés, ils ont ressenti des poussées d'adrénaline durant l'exercice. La technologie offre la possibilité de revoir les images pour analyse, de rejouer autant de fois qu'on le veut, de développer une multitude de scénarios et d'environnements. En outre, dans le cas de l'entraînement au tir, les questions de sécurité ne se posent pas et il n'est pas nécessaire d'acheter des balles.

Un des obstacles à cette technologie est son coût. Les appareils de réalité virtuelle sont encore relativement chers et requièrent l'utilisation et l'installation d'ordinateurs équipés de puissantes cartes graphiques. Qui plus est, développer un système de formation en réalité virtuelle est en lui-même onéreux. Il y a également d'autres préoccupations : la technologie se heurte encore à la difficulté de restituer le sens du toucher et du retour de force, et les appareils peuvent désorienter les utilisateurs qui peuvent ressentir un certain malaise après l'utilisation de la réalité virtuelle.

Quant à la réalité augmentée, elle permettrait de former plus facilement à certaines tâches comme l'inspection d'un véhicule. Chaque partie du véhicule pourrait être visualisée sous tous ses angles, et démontée d'un geste de la main.

Conclusion

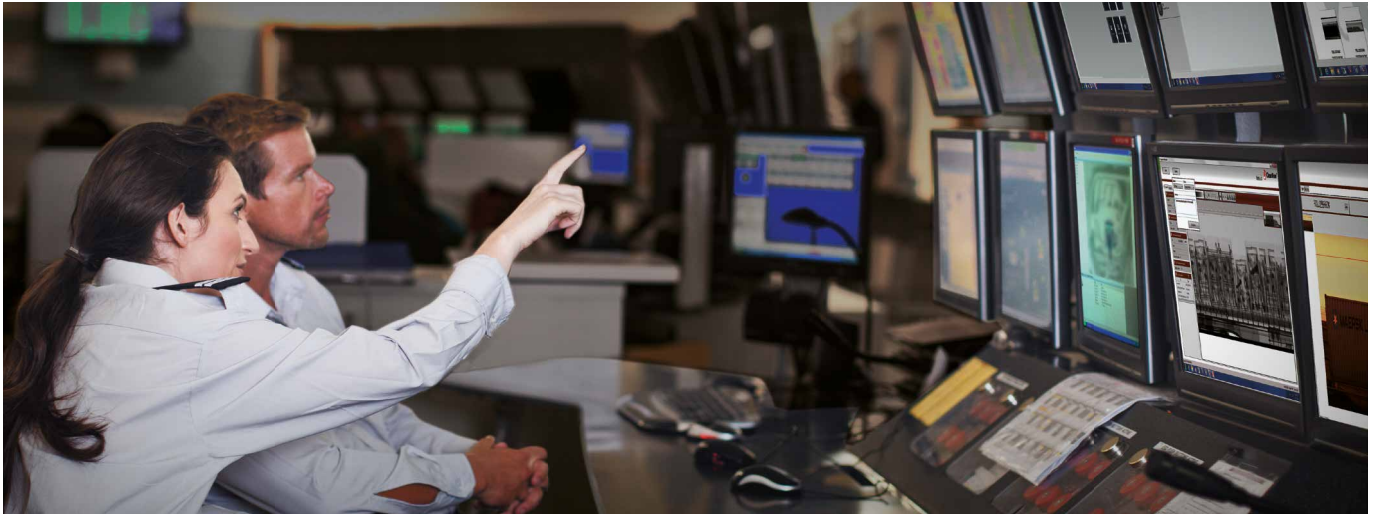
Comme beaucoup, Kees est persuadé que les technologies de réalité virtuelle et de réalité augmentée joueront un rôle majeur dans les formations de demain. Il travaille actuellement à la mise au point d'un business case pour trouver les fonds nécessaires au développement d'un petit jeu de réalité virtuelle qui servirait de pilote. Toute administration ou organisation intéressée à se joindre à ses efforts est vivement invitée à le contacter.

En savoir +

communication@wcoomd.org

**L3 PLATINUM SPONSOR BOOTH 6&7
WCO IT CONFERENCE & EXHIBITION
JUNE 6 - 8, LIMA, PERU**

INTEGRATE AND OPTIMIZE PORT AND BORDER SCREENING OPERATIONS.



STREAMLINE YOUR OPERATION AND LOWER RESOURCE COSTS WITH CV 2™.

L3 Technologies' port and border solutions enable organizations to maintain screening standards while maximizing efficiency. Our CV 2 software solution integrates data from a variety of scanning systems onto a single centralized display. The software is a user-friendly, visually based solution that allows analysts to quickly assess cargo contents locally or remotely for contraband and other threats. The benefits of this common user interface include greater operational efficiency, higher throughput and increased probability of detection. L3T.com/SDS



L3T.COM

ELECTRONIC SYSTEMS
AEROSPACE SYSTEMS
COMMUNICATION SYSTEMS
SENSOR SYSTEMS

SECURITY & DETECTION SYSTEMS



Les participants à l'atelier sur les armes légères et de petit calibre visitant l'installation de dédouanement du courrier international de la Force frontalière australienne à Melbourne

Projet sécurité Asie-Pacifique de l'OMD : état des lieux

SUITE À LA vague d'attentats terroristes perpétrés dans différentes régions du monde, la Commission de politique générale de l'OMD a publié le 10 décembre 2015 la résolution de Punta Cana. Cette résolution met en avant le rôle clé que jouent les administrations des douanes dans la lutte contre les mouvements transfrontaliers illicites de marchandises, susceptibles en définitive de contribuer au terrorisme et notamment à son financement.

La résolution, qui est à mettre en parallèle avec d'autres déclarations internationales condamnant les attentats terroristes, notamment celles du G20 et du Conseil de sécurité des Nations Unies, demande instamment à ses Membres de recentrer leurs efforts sur la prévention de telles attaques.

Programme de l'OMD sur la sécurité

Outre son action de sensibilisation auprès des administrations des douanes, l'OMD a mis au point un programme sur la sécurité pour aider les Membres qui en ont besoin à renforcer ou à améliorer leurs capacités en termes de

sécurité aux frontières. Ce programme s'articule autour de cinq grands axes :

- le Programme Global Shield (PGS), initiative destinée à surveiller le commerce de 14 produits chimiques, dont l'utilisation peut être détournée pour la fabrication illégale d'engins explosifs improvisés (EEI), ainsi que le commerce de détonateurs et d'émetteurs ;
- le projet relatif aux armes légères et de petit calibre (ALPC) visant à lutter contre la contrebande d'armes ;
- l'utilisation de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et de données des dossiers passagers (PNR) afin de mieux contrôler les passagers ;
- le programme d'Application des contrôles aux échanges de nature stratégique (ACES), visant à renforcer les capacités des administrations des douanes à traiter des produits dits stratégiques (armes de destruction massive, armes conventionnelles et objets associés, intervenant dans le développement, la production ou

l'utilisation de ces armes ou de leurs systèmes de livraison) ;

- la lutte contre le financement du terrorisme et les flux commerciaux illicites en général.

Un projet pour l'Asie-Pacifique

Grâce au soutien financier du gouvernement japonais, un projet spécifique a été développé afin de renforcer les capacités des administrations des douanes de l'Asie du Sud-Est et des îles du Pacifique, dans trois des cinq domaines couverts par le Programme de l'OMD sur la sécurité : les articles entrant dans le cadre du PGS, les APLC et le contrôle des passagers grâce aux RPCV et aux PNR.

La gestion du projet a été confiée à une équipe constituée à cet effet et basée au siège de l'OMD. Des experts possédant des compétences techniques dans les trois domaines concernés ont été également recrutés. Afin de faciliter l'organisation de formations dans la région, ils travaillent depuis la Thaïlande, dans des locaux mis généreusement à leur disposition par la Douane de ce pays.

Sensibilisation

C'est d'ailleurs à Bangkok que le projet a été lancé officiellement en mars 2017. À cette première rencontre, il s'en est depuis ajouté d'autres. Un atelier d'introduction au projet de l'OMD sur la sécurité s'est tenu à Djakarta, Indonésie, en avril 2017, et un atelier sur les ALPC a été organisé à Melbourne, Australie, en juillet 2017. Enfin, un autre atelier de sensibilisation a eu lieu à Bangkok en octobre 2017 portant à la fois sur la menace que représentent les EEI dans la région et la pertinence du PGS, et sur le contrôle renforcé des passagers motivé notamment par la nécessité d'identifier les mouvements de combattants terroristes étrangers.

Missions exploratoires

Pour déterminer les besoins des administrations des douanes dans la région, l'équipe de projet a conduit des missions exploratoires, notamment au Bangladesh, au Cambodge, en Indonésie, en République démocratique populaire lao, aux Maldives, au Myanmar, aux Philippines, en Thaïlande et au Vietnam. Le but était d'examiner plus précisément les besoins de ces pays en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités et de mieux comprendre les circonstances et les menaces en matière de sécurité spécifiques à ces pays.

Supports de formation

Les supports de formation du PGS ont été mis à jour et un matériel de formation portant sur les contrôles des passagers a été développé. S'agissant du projet ALPC, les supports sont en cours d'élaboration. Plusieurs administrations des douanes et un éventail de parties prenantes comme INTERPOL et l'Office des Nations Unies sur la drogue et le crime (ONUDC) sont d'ailleurs consultés à ce sujet.

Activités de renforcement des capacités

Comme pour d'autres projets, un système de formation de formateurs a été mis en place afin de doter des membres du personnel des administrations ciblées des compétences et connaissances nécessaires pour qu'ils puissent à leur tour former leurs pairs et garantir ainsi la pérennité du projet.

Tous les pays participants au projet y prennent part.

La première formation de ce type s'est déroulée en mars 2018 aux Philippines dans le cadre du volet PGS et a permis d'identifier les personnes présentant les qualités requises pour devenir formateur. Ces fonctionnaires participeront à une mission de renforcement des capacités avec un expert, au cours de laquelle on réévaluera leurs qualités de formateurs. Les participants venant du Bangladesh ont déjà dispensé des formations sur des aspects liés au PGS à leurs collègues à Dhaka en avril 2018 avec l'aide d'un expert PGS.

Une formation de formateurs sur les ALPC aura lieu prochainement au Cambodge. En ce qui concerne les contrôles des passagers, des ateliers seront organisés dans les mois à venir pour les douanes et autres organismes aux frontières ainsi que pour les parties prenantes de la région. Il y sera question des techniques efficaces de ciblage et d'évaluation des risques, sur la base, entre autres, de l'évaluation préalable des risques d'après les RPCV et les PNR. On y évoquera aussi les directives de l'OMD sur la mise en place de systèmes de RPCV et de PNR et les outils et instruments développés par l'OMD pour améliorer les capacités d'évaluation des risques. Des ateliers auront lieu également au niveau national pour revoir en profondeur les pratiques d'évaluation des risques et les techniques d'inspection des passagers du transport aérien. Chaque atelier sera adapté aux besoins du pays, à sa situation sécuritaire et au type de commerce illicite auquel il est confronté.

Équipements et activités opérationnelles

Il est prévu de mener prochainement des opérations de lutte contre la fraude et de constituer des groupes de coordination pour faciliter la communication entre les administrations des douanes de la région. Une opération visant des produits surveillés dans le cadre du PGS et une autre visant des ALPC sont notamment programmées.

Pour les opérations PGS, l'OMD donnera accès à son application Global Shield, plateforme de communication sécurisée, dédiée au PGS. D'autre part, pour renforcer encore les capacités des administrations des douanes de la région, les fonctionnaires en poste sur le terrain seront équipés de nouveaux appareils mobiles d'inspection permettant de détecter et d'identifier les explosifs et leurs constituants. Ils recevront également une formation sur l'utilisation de ces appareils.

Un système normalisé de traitement des RPCV et des PNR est actuellement en phase pilote dans une administration. Ce système recueillera les données relatives aux passagers et disposera de plusieurs fonctions de recherche, de ciblage et de tri pour identifier les personnes à risque parmi les profils standard préalablement testés. Il comparera aussi les données recueillies aux données tirées des systèmes de traitement nationaux ou internationaux sur des personnes connues ou recherchées et sur des documents perdus ou volés.

Évolutions

Vu les progrès réalisés par le projet sécurité déployé dans la région Asie Pacifique de l'OMD, le gouvernement japonais a décidé de financer un programme équivalent en Afrique occidentale et centrale. Cette nouvelle initiative a été lancée en avril 2018 en Guinée. Durant le lancement, les chefs des administrations des douanes de la région ont discuté des moyens de renforcer les contrôles aux frontières pour plus de sécurité et de sûreté et ont réservé un accueil tout à fait favorable au nouveau projet.

Pour en savoir plus sur ces initiatives et discuter des actions menées par les administrations des douanes face à la menace sécuritaire et de ce qu'il reste à entreprendre, trois ans après la résolution de Punta Cana, rendez-vous à la Conférence mondiale de l'OMD sur la sécurité, prévue du 2 au 4 octobre 2018 au siège de l'OMD à Bruxelles.

En savoir +

securityproject@wcoomd.org



Les nouvelles solutions intégrées de gestion des risques du Brésil

Par Gustavo Lacerda Coutinho,

DIRECTEUR TECHNIQUE DE L'ÉQUIPE DOUANIÈRE DE DÉVELOPPEMENT INFORMATIQUE,

et Jorge Eduardo de Schoucair Jambeiro Filho,

CHEF DE L'UNITÉ INTELLIGENCE ARTIFICIELLE POUR LES SYSTÈMES DOUANIERS,
DÉPARTEMENT DES RECETTES FÉDÉRALES DU BRÉSIL



EN 1993, LE Département des recettes fédérales du Brésil (RFB), qui compte sous sa tutelle le service des douanes et le service des recettes fiscales, lance le Système brésilien de commerce international intégré (Siscomex). Le Système s'inscrit dans le cadre des efforts d'informatisation des procédures et contrôles douaniers et permet aux opérateurs économiques d'enregistrer par voie électronique les transactions commerciales à l'importation et à l'exportation, alimentant une énorme base de données.

Avant que Siscomex ne soit mis en place, la difficulté principale avait trait au fait de ne pas disposer de données sous format électronique. Aujourd'hui, ce sont les jeux trop volumineux de données recueillies qui posent problème et le fait qu'ils soient répartis sur plusieurs systèmes.

Pour aider ses fonctionnaires à extraire des informations pertinentes des données en temps opportun et leur permettre d'agir de manière adéquate, le RFB a récemment mis au point trois outils qui se complètent mutuellement et

de façon harmonieuse : un outil basé sur l'apprentissage automatique, un logiciel de bureau collecteur d'informations et un système de surveillance du risque en temps réel.

Apprentissage automatique

Le RFB s'est doté d'un outil d'intelligence artificielle (IA), baptisé SISAM, acronyme portugais signifiant « système de sélection douanière par apprentissage automatique ». Cet outil informatique est utilisé depuis août 2014 pour évaluer les risques posés par les importations. Actif 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, l'outil « s'instruit » en utilisant l'historique des déclarations à l'importation, par le biais tant de l'apprentissage supervisé que de l'apprentissage non supervisé, deux méthodes permettant à la machine (ou plus précisément à l'algorithme dont elle est équipée) de traiter un jeu de données dans le but d'en « apprendre » quelque chose d'utile.

Avec l'apprentissage supervisé, le résultat escompté par le biais de l'algorithme est déjà connu et l'algorithme « apprend » grâce à un jeu de données de formation qui contient toutes les réponses correctes.

Aux fins de cette « formation », les déclarations d'importations qui ont été contrôlées par les douaniers sont utilisées pour relever les corrélations directes entre la présence ou l'absence d'erreurs et pour dégager les tendances compte tenu des informations contenues dans la déclaration telles que :

- l'identifiant de l'importateur ;
- la catégorie d'activité économique nationale de l'importateur (le code de classification qui définit l'activité de production d'une entreprise) ;
- les codes de nomenclature des marchandises en cours d'importation ;
- les pays intervenant dans la production ;
- la commercialisation et le transport des marchandises ;
- l'agent en douane qui a déposé la déclaration ;
- une demande de concession tarifaire ;
- les fabricants et fournisseurs des marchandises.

Les déclarations portant sur les importations qui ont été dédouanées sans avoir fait l'objet d'une vérification



sont utilisées aux fins de l'apprentissage non supervisé et permettent l'identification de tendances typiques et atypiques. Le meilleur exemple de ce processus de détection des données aberrantes (atypiques) a trait aux incompatibilités entre la description des marchandises en langage naturel et leur code de nomenclature déclaré. Les produits jugés « inhabituels » pour une société portant un certain code d'activité économique ou encore les marchandises achetées auprès de fournisseurs ou de fabricants qui ne vendent généralement pas ce type d'articles aux autres importateurs brésiliens attirent également l'attention du système.

Dans la pratique, les capacités d'apprentissage supervisé et non supervisé du SISAM ne sont pas séparées. Elles émanent toutes deux des mêmes modèles probabilistes et se fondent sur la même base de connaissances qui contient les données associées à 8,5 milliards de tendances différentes. En se référant aux données relatives à un produit individuel pour chaque déclaration à l'importation enregistrée, le SISAM est à même de

calculer les probabilités d'irrégularité pour quelque 30 types d'erreurs.

Ces erreurs comprennent notamment les fausses désignations de marchandises, les erreurs dans les codes de la nomenclature, les erreurs dans les pays d'origine déclarés, l'absence de licences d'importation, les régimes fiscaux non applicables, les demandes erronées de traitement tarifaire préférentiel ou de traitement « ex-tarifaire » (régime qui permet aux entreprises brésiliennes de réduire leur charge fiscale lorsqu'elles importent des machines, appareils ou pièces qui ne sont pas fabriqués au Brésil et ne peuvent donc pas être remplacés par les producteurs locaux), ou tout simplement, l'utilisation de taux erronés pour le calcul des droits d'importation, de la taxe sur les produits finis, des contributions sociales et des droits anti-dumping.

Pour chaque donnée déclarée potentiellement erronée, le SISAM calcule toutes les données alternatives et évalue l'incidence de ces changements sur les taxes et sur les obligations administratives. Le SISAM calcule ensuite le rendement attendu pour chaque inspection possible durant le processus de dédouanement. Ces résultats sont ensuite utilisés pour « alimenter » la théorie des décisions et la théorie des jeux qui sous-tendent toutes deux le mécanisme de sélection du SISAM.

Le SISAM a la capacité d'expliquer, en « langage naturel » (expression utilisée pour se référer au langage humain dans le domaine de l'IA), les raisons pour lesquelles un envoi de marchandises a été sélectionné pour vérification et de fournir les détails sur la façon dont il

a calculé les probabilités en matière de risque. Ces explications permettent aux douaniers d'évaluer l'analyse effectuée par le système et de décider s'ils veulent suivre ses recommandations ou pas. Si la décision finale de contrôler l'envoi leur revient, les douaniers peuvent tirer parti de la capacité du système à déceler des infractions qui seraient certainement passées inaperçues parmi les milliers de déclarations d'importation.

En outre, la base de connaissances du SISAM peut être mise à jour sans cesse, ce qui lui permet d'apprendre à partir des déclarations d'importation soumises chaque jour sans avoir à être « formé » à nouveau. Le processus d'apprentissage peut également être distribué sur plusieurs machines et les bases de connaissances en résultant peuvent être cumulées et ajoutées par la suite. La base de connaissances du SISAM permet même de séparer certaines informations d'autres renseignements, comme par exemple, l'évaluation du comportement d'un importateur par rapport à toutes les informations dans la base, à l'exception des renseignements fournis par l'importateur lui-même. De cette manière, le SISAM évite d'être induit en erreur par un importateur et amené à conclure qu'un certain comportement est correct juste parce qu'il est récurrent.

De plus, le SISAM dispose des ressources nécessaires pour gérer les « classes mutantes », c'est-à-dire les classes cibles dont les définitions peuvent changer, ce qui est atypique pour les systèmes d'apprentissage supervisé mais nécessaire puisque les règles de classification des marchandises changent souvent. Si un code de la nomenclature est fractionné en deux, par exemple, les données sur les codes nouvellement créés

resteront exceptionnelles pendant un certain temps. Le SISAM peut utiliser les anciennes données, qui sont beaucoup plus nombreuses, pour isoler les deux nouveaux codes des 10.000 autres codes dans le tableau de la nomenclature puis séparer les deux codes l'un de l'autre, et ainsi utiliser les anciennes déclarations portant sur ces marchandises pour analyser les nouvelles.

Lorsqu'il analyse une déclaration d'importation qui vient d'être déposée, le SISAM tient également compte du fait que les modèles de comportement changent avec le temps. Le système est aussi parfois utilisé pour analyser d'anciennes déclarations d'importation, puisqu'elles peuvent être réexaminées après le dédouanement. Toute analyse d'une déclaration d'importation s'effectue en tenant compte des tendances qui prévalent à la date exacte de dépôt.

Lors des premières présentations du SISAM aux douaniers, ces derniers se sont montrés plus sceptiques qu'enthousiastes bien que les essais menés aient déjà prouvé l'efficacité du système. Ils ont vite changé d'avis une fois que le dispositif a commencé à envoyer des résultats tout en expliquant le raisonnement étayant ses suggestions en matière de sélection. Après avoir suivi une formation, les fonctionnaires se sont approprié le système et, aujourd'hui, ils décident de vérifier une transaction sur la base des suggestions du SISAM dans 30 % des cas.

Une description plus détaillée des innovations techniques qui ont contribué à la mise au point du SISAM, les résultats statistiques démontrant la précision de ses prédictions ainsi que des exemples d'explications en langage naturel qu'il génère peuvent être consultés en ligne^{1,2}.

Exploiter les connaissances des douaniers

Les bases de données Siscomex ne peuvent rassembler toutes les connaissances que les douaniers accumulent avec

l'expérience. Ces derniers ont à leur disposition d'autres bases de données dont les informations peuvent entrer en ligne de compte dans les décisions qu'ils prennent. Ils approfondissent aussi leurs connaissances en regardant, en touchant, voire en sentant les marchandises ainsi qu'en associant mentalement leurs observations avec les données disponibles sous format électronique. Ils s'entretiennent également avec les importateurs, lisent la documentation spécialisée et les rapports techniques sur les produits et effectuent régulièrement des recherches sur internet pour obtenir davantage d'informations.

S'il n'existe malheureusement pas de méthode pour accéder directement au cerveau humain afin de garantir que toutes ces connaissances soient disponibles au bon moment et au bon endroit, le Brésil a mis au point un système qui tente de se rapprocher de cette idée. C'est ainsi que l'Analyseur intelligent et intégré des transactions douanières, plus connu sous son acronyme portugais d'ANIITA, est né.

La mise au point d'ANIITA a commencé en 2011 au point de passage frontalier d'Uruguaiana. À l'époque, pour évaluer les risques d'une déclaration à l'importation, les douaniers devaient consulter au moins sept systèmes différents, dont Siscomex. Chaque système fournissait des données différentes, telles que les licences de commerce international des entreprises, par exemple, leur historique commercial, leur profil en matière de recettes fiscales (y compris les données chiffrées telles que les revenus bruts et le nombre d'employés), ainsi que les informations soumises par des administrations douanières étrangères.

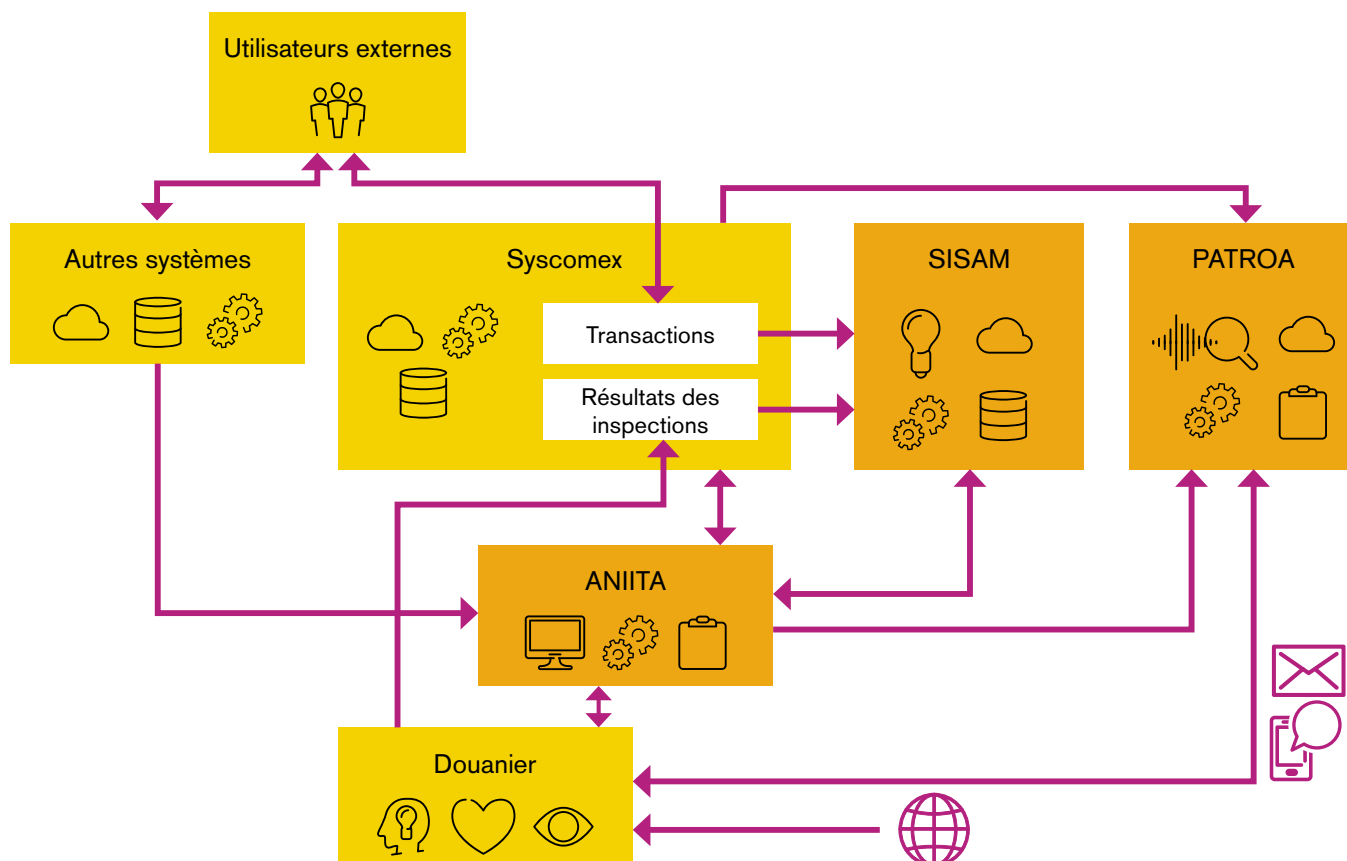
ANIITA extrait les données de ces différents systèmes et présente les informations les plus importantes aux fins du dédouanement et de l'évaluation des risques sur un seul et même écran. Le dispositif permet ainsi aux utilisateurs

de gagner énormément de temps dans la mesure où ils ne doivent plus naviguer dans plusieurs systèmes manuellement.

ANIITA peut également traiter les données et relever les incohérences et les menaces connues en croisant les données et avoir recours aux méthodes heuristiques, c'est à dire de recherche empirique, fondées sur l'approche progressive d'un problème donné, en vue d'en trouver la solution. Le logiciel permet aux utilisateurs de créer des règles fondées sur leurs propres connaissances des risques et est devenu par ce biais un « système expert ». Les douaniers peuvent saisir de nouvelles règles selon le profil de risque des entreprises, des personnes, des marchandises et d'une combinaison complexe d'attributs. ANIITA est une application de bureau mais la base de données où les données et les règles à appliquer sont entreposées est centralisée. Cet agencement permet de partager les données et les règles avec tous les employés de l'organisation et les connaissances d'un individu peuvent donc être disséminées, par ce biais, à l'ensemble du personnel chargé de l'évaluation des risques en matière douanière.

De plus, ANIITA utilise les données disponibles dans le système INDIRA qui offre aux pays membres du MERCOSUR un accès électronique aux données portant sur toutes les exportations et importations. L'outil permet ainsi de croiser les données de chaque déclaration d'exportation en provenance des pays du MERCOSUR avec la déclaration d'importation correspondante au Brésil. ANIITA est à même de déceler les incohérences dans les déclarations et de détecter, par exemple, les cas où le classement de marchandises à l'exportation ne correspond pas au classement des marchandises à l'importation. Soit dit en passant, voilà un exemple concret de mise en œuvre par le Brésil du concept de douanes en réseau international tel que mis au point par l'OMD.

1 Jambeiro Filho, Jorge. Artificial Intelligence in the Customs Selection System through Machine Learning (SISAM). Prêmio de Criatividade e Inovação da RFB, 2015 (Prix de créativité et de l'innovation du RFB 2015).
2 Jambeiro Filho, Jorge ; Jacques Wainer. HPB : A model for handling BN nodes with high cardinality parents. Journal of Machine Learning Research (JMLR), 9 :2141–2170, 2008.



ANIITA a été adopté spontanément par presque toutes les unités douanières au Brésil et est devenu au final un système intégré, dont l'utilisation est devenue obligatoire pour tous les fonctionnaires ayant des pouvoirs décisionnels concernant la vérification éventuelle de marchandises. Conçu au départ principalement pour traiter les déclarations à l'importation, il a très vite pu être élargi aux envois de courrier express, aux envois postaux et aux déclarations à l'exportation. ANIITA offre aussi à présent différents niveaux de privilèges aux usagers, permettant à certains d'entre eux de créer des règles pouvant être appliquées au niveau national immédiatement.

Système de surveillance

Lancé en décembre 2017, le Système de surveillance des opérations douanières en temps réel PATROA vient compléter l'écosystème informatique actuel du Brésil consacré à la gestion des risques douaniers. Tout comme ANIITA, PATROA accepte les règles créées par les humains mais, au lieu d'agir uniquement à la demande d'un usager, il fonctionne côté serveur et applique les règles aux transactions dès qu'elles sont saisies dans le système,

permettant ainsi d'appliquer les profils de risque en temps réel.

De plus, PATROA peut recourir à ANIITA et au SISAM afin d'obtenir leurs analyses détaillées d'une transaction et décider ensuite d'alerter un fonctionnaire par courriel ou par message instantané sur son téléphone portable. Le fonctionnaire peut alors y répondre et arrêter la transaction sur-le-champ, si besoin est. PATROA peut également décider de ne pas faire appel à un douanier immédiatement et, à la place, de commencer à sauvegarder des informations complémentaires sur les transactions connexes et d'élaborer un rapport qui ne sera envoyé que par la suite à un être humain. Ces rapports peuvent décrire, par exemple, un comportement non conforme de la part d'un opérateur économique agréé (OEA).

Conclusion

Le présent article s'est penché sur trois systèmes douaniers mis au point par le RFB et sur la façon dont ils interagissent et se complètent mutuellement afin de fournir au pays un dispositif solide de gestion des risques. Les trois systèmes évoluent constamment afin de gagner en précision et de pouvoir traiter un nombre accru de types de transactions

et d'infractions. Ils interagissent bien, par ailleurs, avec les systèmes de renseignement du service des recettes fiscales qui sont aussi principalement développés en interne par des équipes qui travaillent en étroite collaboration avec les équipes de la douane.

Le RFB applique aussi régulièrement les techniques d'exploration de données aux données hors ligne et est en train d'investir dans un vaste entrepôt de données afin de consolider tous les renseignements en lien tant avec le service des douanes qu'avec celui des recettes fiscales, ces derniers partageant du reste déjà le même environnement informatique. De cette manière, le RFB s'oriente vers un environnement de gestion des risques hautement technologique et intégré au niveau national, au sein duquel les trois systèmes présentés jouent un rôle important. Ce rôle ne manquera de devenir encore plus important si les systèmes des administrations des douanes dans le monde deviennent plus intégrés et connectés.

En savoir +

jorge.jambeiro@rfb.gov.br

gustavo.coutinho@rfb.gov.br



Projet C-RED de l'OMD : un effort collaboratif sans précédent entre douanes et humanitaires pour mieux répondre aux crises épidémiques

Par Eve Gerard,

GESTIONNAIRE DU PROJET C-RED, OMD

LORS D'UNE CATASTROPHE naturelle ou d'une épidémie, il est essentiel que la douane facilite, voire accélère, l'acheminement des marchandises de secours vers les victimes et contribue ainsi à diminuer le nombre de décès. Il est en effet inacceptable que ce nombre s'accroisse pour des raisons de formalités administratives.

Or, dans la pratique, lorsqu'une urgence humanitaire est déclarée, on observe souvent que les autorités douanières ne sont pas suffisamment préparées à traiter des articles de secours qui arrivent en masse et en très peu de temps. Les formalités d'importation sont souvent trop longues, qui plus est dès qu'une autre administration doit intervenir dans le dédouanement, par exemple pour délivrer un certificat ou un agrément.

Le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH) prévoit que le changement

climatique va augmenter les risques de sécheresse, d'inondation et d'ouragan, et de phénomènes liés, tels le développement de maladies épidémiques. Il est donc plus que jamais urgent que les douanes et leurs partenaires soient préparés à faire face à ces événements tragiques pour minimiser leurs coûts humain et économique.

En 2011, en soumettant la « Résolution relative au rôle de la douane dans les opérations de secours en cas de catastrophes naturelles¹ » à l'approbation de ses Membres, le Secrétariat de l'OMD avait voulu les encourager à prendre les mesures adéquates permettant des procédures frontalières efficaces. La résolution prône en particulier l'application des dispositions contenues au Chapitre 5 de l'Annexe spécifique J de la Convention de Kyoto Révisée (CKR) et, le cas échéant, enjoint les pays à signer « l'Accord type sur l'importation des envois de secours et des articles en la possession du personnel de secours en cas de catastrophes et de situations d'urgence », document mis au point

conjointement par l'OMD et le BCAH. Cet accord répertorie toutes les mesures énoncées dans divers instruments internationaux ou reconnues comme efficaces dans la pratique.

Suite à l'adoption de la résolution, le Secrétariat de l'OMD a co-organisé quatre séminaires régionaux avec le BCAH et la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant rouge (IFRC). Ces séminaires régionaux ont rassemblé représentants des douanes et représentants du monde humanitaire pour partager expériences et perspectives sur les futurs besoins et contraintes de la douane en matière de gestion des désastres naturels.

Projet C-RED

L'assistance technique a pris une nouvelle ampleur en 2016, avec le lancement d'un projet de renforcement des capacités ciblant les administrations douanières des pays d'Afrique de l'Ouest ayant été touchés par l'épidémie de maladie à virus Ebola qui avait débuté au sud-est de la Guinée en décembre 2013.

1 http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/about-us/legal-instruments/resolutions/resolution_f.pdf

Selon William Vannier, directeur de la chaîne d'approvisionnement de Médecins Sans Frontières, « la réponse à Ebola n'était pas une réponse médicale mais une question de logistique et d'approvisionnement. Les médecins n'étaient pas le principal besoin au Libéria pendant la période de pointe. ²»

Or, une fois la réponse humanitaire enclenchée, des problèmes sont apparus notamment au niveau de l'importation des envois de secours : les capacités d'entreposage aux ports et aéroports étaient trop petites, l'inventaire chaotique, le contenu des conteneurs non spécifié ou indiqué dans une langue inconnue.

Fort des conclusions de l'analyse des manquements lors de la crise, l'OMD et le Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas décident de lancer un projet innovant intitulé « la douane dans la lutte contre les maladies épidémiques » connu sous son acronyme anglais **C-RED** (*Customs for Relief of Epidemic Diseases*). Six administrations douanières des pays d'Afrique de l'Ouest qui ont été directement touchés par la crise Ebola en sont les bénéficiaires : la Guinée, le Libéria, le Mali, le Nigeria, le Sénégal et la Sierra Leone.

L'objectif est de faire en sorte qu'elles sachent mieux se préparer à lutter contre les conséquences des maladies épidémiques et des catastrophes naturelles dans leur pays ou la région. Pour cela, le projet vise à :

- s'assurer que les administrations disposent des équipements de protection individuelle pour les agents des postes-frontières au Libéria, en Sierra Leone et en Guinée. Cet équipement, prêt à être distribué en cas de nouveau risque d'épidémie, permettra aux agents de se protéger des risques de transmission du virus et de rester opérationnels durant la période de crise.
- optimiser les procédures de mainlevée des envois de secours en s'appuyant sur les meilleures pratiques internationales et de

La première composante du projet consiste à fournir des équipements de protection individuelle aux administrations des douanes les plus touchées. L'OMD a également édité 1000 brochures (en anglais et en français) qui détaillent la manière d'utiliser correctement ces équipements en cas de crise.

s'assurer de leur compréhension et mise en pratique sur le terrain. Ce soutien est personnalisé en fonction des besoins des pays et des procédures de facilitation existantes.

Pour mettre en œuvre ce projet, l'OMD coopère de manière étroite avec le BCAH. Les deux organisations continuent également à approfondir leur collaboration avec d'autres organisations internationales comme le Programme alimentaire mondial (PAM), la FICR et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). La participation de ce réseau d'organisations internationales au projet permet de canaliser les efforts et de renforcer l'efficacité des actions menées dans les pays visés.

Équipements de protection individuelle

La première composante du projet consiste à fournir des équipements de protection individuelle aux administrations des douanes les plus touchées. Ces équipements ont été sélectionnés et livrés par le partenaire de l'OMD, à savoir le dépôt des Nations unies pour les actions humanitaires (UNHRD). Ces équipements sont maintenant stockés dans le centre de livraison aux trois pays bénéficiaires : Libéria, Guinée et Sierra Leone. L'OMD a également édité 1000 brochures (en anglais et en français) qui détaillent la manière d'utiliser correctement ces équipements en cas de crise.

Soutien national

S'agissant de la seconde composante, l'OMD propose un soutien à chaque pays sous la forme suivante :

- soutien pour le développement ou la mise à jour de procédures opérationnelles standard (POS) relatives à l'acheminement des marchandises de secours en cas d'urgence,
- appui à la mise en œuvre de ces POS, via notamment la création de matériel de formation et l'accompagnement des administrations douanières dans des exercices de simulation.
- renforcement ou développement de la coopération entre les organismes présents aux frontières pour une gestion coordonnée des frontières.

L'OMD a, à ce jour, soutenu très activement et en temps limité cinq des six pays ciblés : le Nigéria, la Guinée, le Mali, la Sierra Leone et le Libéria.

Nigéria

Trois missions OMD/BCAH ont été réalisées au Nigéria entre juillet 2017 et mars 2018. Elles ont permis d'identifier les goulets d'étranglement lors du dédouanement des marchandises de secours, puis de mettre au point des procédures opératoires normalisées ou standard (POS). Des recommandations relatives au dédouanement des marchandises de secours serviront de feuille de route pour les prochaines actions à mener. L'OMD mise sur la validation prochaine des POS au niveau gouvernemental et le suivi des recommandations dans des délais fixés par les autorités nigérianes. Le Service des douanes du Nigéria a insisté sur la participation de tous les acteurs concernés par la procédure de dédouanement aux réunions C-RED afin de garantir une coordination effective à la frontière entre acteurs de la chaîne logistique et agences gouvernementales.

Guinée

En Guinée, deux missions ont été organisées en juillet et en octobre 2017 durant lesquelles des rencontres se sont

2 http://successfultsocieties.princeton.edu/sites/successfultsocieties/files/DP_Supplies_Final_April%202017_0.pdf



Les participants à l'atelier régional de mai 2018

tenues entre acteurs publics et privés pour discuter notamment des difficultés rencontrées lors de la crise Ebola et des goulets d'étranglement constatés par les acteurs de l'humanitaire. La Direction des douanes a notamment pu présenter aux autres administrations la fonction cruciale qu'elle joue dans le contrôle des passagers et des bagages aux frontières. Il a été constaté à quel point la lourdeur administrative peut mener à des blocages ralentissant l'entrée et la distribution des biens de secours. À l'inverse, un manque de réglementation mènera à une qualité d'action peu satisfaisante et à des efforts dispersés.

Les missions de l'OMD ont débouché sur la rédaction d'un guide national auquel pourront se référer les acteurs de la communauté humanitaire et les différentes administrations concernées. Comme au Nigéria, des POS et des recommandations ont également été élaborées avec les différents services, et leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi en 2018.

Mali

Au Mali, après avoir accueilli une mission de diagnostic en septembre 2017, la Douane a pris l'initiative d'affiner elle-même ses POS et de faire approuver ces procédures par l'ensemble des parties concernées. L'OMD a ensuite financé l'organisation d'un séminaire réunissant les acteurs de la mission de diagnostic et assure depuis le suivi de l'adoption et de la mise en œuvre des recommandations.

Sierra Leone

En Sierra Leone, une première mission de diagnostic s'est déroulée à la fin du mois d'octobre 2017. Le projet d'élaboration des POS a été initié, des recommandations visant à améliorer les procédures nationales actuelles ayant déjà été formulées.

Libéria

Au Libéria, une mission de diagnostic vient juste de se tenir en mai 2018 et les POS en vigueur dans ce pays ont été révisées.

Le projet prendra fin en octobre 2018. Au cours des derniers mois du projet, les efforts se concentreront sur la formation du personnel d'encadrement des douanes et d'autres ministères - l'objectif étant que ces cadres supérieurs transmettent ensuite les connaissances acquises aux agents dont ils ont la charge, ainsi qu'aux représentants des organismes humanitaires, afin que les POS soient connues de tous.

Dimension régionale

Au niveau régional, des ateliers sont organisés afin de rassembler tous les représentants des différents services gouvernementaux des pays bénéficiaires et les partenaires régionaux tels que le Bureau régional pour le renforcement des capacités en charge de l'Afrique occidentale et centrale (BRRC-AOC) et le Secrétariat de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Un premier atelier à Freetown, en Sierra Leone, s'est tenu en Novembre 2016 et s'est concentré sur la création d'un réseau régional de points de contact et sur l'identification des besoins spécifiques de chaque pays bénéficiaire. Le deuxième atelier, qui s'est tenu au Sénégal en mai 2018, a rassemblé davantage de participants (plus de 60 personnes) et a permis de mettre en exergue les leçons apprises et d'examiner les suites à donner à ce projet innovant. Un troisième atelier est prévu en Guinée d'ici la fin du projet.

Conclusion

Les services douaniers, les autres agences impliquées dans la gestion des frontières et les acteurs humanitaires s'étaient déjà retrouvés autour de la même table dans le cadre d'autres programmes de renforcement des capacités menés par l'OMD et ses partenaires. Cependant, le projet C-RED a instauré un niveau de collaboration exceptionnel, sans doute jamais égalé. Il a permis de rédiger à « plusieurs mains » des procédures qui prennent en compte les contraintes et les réglementations des différents acteurs gouvernementaux. Une nouvelle synergie est née dans les pays ciblés, synergie qui leur permettra de mieux répondre à de futures crises.

En savoir +

www.wcoomd.org

Gestion des catastrophes naturelles : les normes internationales

- Le Chapitre 5 sur les envois de secours figurant à l'annexe J spécifique de la Convention internationale révisée de l'OMD sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto révisée) liste plusieurs mesures de facilitation, par exemple le fait d'autoriser le dépôt d'une déclaration de marchandises simplifiée ou incomplète sous réserve que la déclaration soit complétée dans un délai déterminé.
- L'annexe B9 de la Convention de l'OMD sur l'admission temporaire stipule que l'admission temporaire peut être accordée sans qu'un document douanier ou une garantie ne soit exigés et que les autorités douanières peuvent exiger un simple inventaire des marchandises, accompagné d'un engagement de réexportation ;
- d'autres mesures appropriées pour accélérer la fourniture de l'aide humanitaire prévoient l'élimination de l'obligation de fournir des certificats d'origine, des factures consulaires et des certificats de fumigation ou de dispenser des licences d'importation / d'exportation.

Ces dispositions et mesures ont été rassemblées et énoncées dans le **Modèle d'accord douanier pour l'importation des secours et possessions de secours du personnel de secours en cas de catastrophe et d'urgence** élaboré conjointement par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (ONU BCAH) et l'OMD.



UNMEER/Martine Perret

Deux ambulances, des dizaines de motos, des incinérateurs et d'autres équipements essentiels aux opérations de secours sont déchargés à Freetown, en Sierra Leone. Les motos, offertes par le gouvernement allemand, ont été utilisées pour apporter des échantillons de sang aux laboratoires et pour rendre visite aux populations touchées ou concernées.

Les femmes en douane : projecteur sur le parcours d'Emilienne Pambo Bouassa



LE 4 AVRIL 2018 a été un jour particulier dans la vie d'Emilienne Pambo Bouassa. Douanière d'origine gabonaise, elle assiste aux festivités organisées à Dakar par la Douane du Sénégal à l'occasion de l'anniversaire de l'indépendance du pays en présence du ministre du budget.

Son uniforme beige tranche au milieu des uniformes bleus des douaniers sénégalais. Vient le moment des remises des décorations aux douaniers méritants. Emilienne se lève et va à la rencontre du ministre qui a appelé son nom afin de lui remettre la médaille d'honneur de la Douane sénégalaise pour services rendus à l'Administration.

Quelques minutes plus tard, elle épingle à son uniforme la médaille d'honneur qu'elle a reçue en janvier 2018 de sa propre Administration, après 30 ans de services. « Que la Douane gabonaise me décerne une médaille d'honneur, cela peut se comprendre, mais venant de la Douane sénégalaise, cela m'est apparu

comme un rêve impossible », dira-t-elle aux personnes venues la féliciter.

Emilienne avait rejoint en septembre 2002 le Bureau régional de Liaison chargé du Renseignement pour l'Afrique de l'Ouest (BRLR/AO), basé à Dakar dans les locaux de la Douane sénégalaise, en tant qu'analyste du Renseignement au BRLR/AO. « Le Directeur général de la Douane gabonaise de l'époque avait cru en moi, estimant que je pouvais affronter l'aventure de la douane à l'international en tant, à la fois, qu'attaché douanier et analyste du renseignement. Les Directeurs qui ont suivi m'ont également soutenue et encouragée chacun à sa manière. Je réalisai que mes rapports étaient lus ! »

À l'époque de sa nomination, le Gabon n'a pas encore de réseau d'attachés douaniers. Emilienne est donc le premier douanier à occuper ce poste. D'autres seront nommés plus tard à Bruxelles, Paris, Washington et Pékin. Le Gabon

et le Sénégal entretiennent des liens diplomatiques forts. Depuis les années 70, nombre de sénégalais se sont installés au Gabon. Emilienne connaît le Sénégal puisque son mari y réside depuis déjà deux ans quand elle est nommée au BRLR et qu'elle a déjà rendu visite à la Douane sénégalaise pour étudier leur pratique en matière d'évaluation en douane notamment. L'arrivée au Sénégal est donc relativement facile. Elle sait qu'elle entre dans l'inconnu, mais elle sait aussi qu'elle pourra compter sur sa famille.

Si la Douane gabonaise qu'elle intègre en 1988 en tant qu'inspecteur vérificateur est une administration depuis longtemps habituée aux femmes (la première femme entre à la Douane gabonaise en 1980), la Douane sénégalaise n'en compte à l'époque de son arrivée aucune dans ses rangs. La loi stipule en effet que ne peuvent accéder au corps de la Douane que les sénégalais de sexe masculin. Le Directeur général veut cependant que la

situation change et la venue d'Emilienne va lui permettre d'arriver à ses fins. Cette dernière se sent vite la bienvenue. Elle est invitée à présenter la Stratégie de l'OMD en matière d'information et de renseignement aux divers comités de Direction, à participer aux Journées internationales de la Douane et motivée à prendre la parole quand cela est nécessaire. Elle rencontre aussi le Ministre du budget qui lui demande ce que cela fait d'être une femme en douane. « En 15 ans de carrière, je ne me suis jamais retrouvée dans une situation qui m'a fait regretter d'être une femme », lui répond-elle.

Trois ans après son arrivée, une jeune femme étudiant à l'École Nationale d'Administration choisit d'intégrer la section douane, puis une autre et encore une autre. Petit à petit les femmes rejoignent la Douane sénégalaise avant même que la loi leur en fermant l'accès ne soit abrogée, ce qui est désormais chose faite. Elles sont aujourd'hui présentes à tous les grades. « J'ai vécu l'arrivée de ces jeunes femmes en douane avec fierté, comme si j'étais dans les coulisses d'un grand spectacle, comme témoin d'un tournant dans l'histoire d'un pays », déclare Emilienne.

Le BRLR en place à Dakar couvre l'Afrique de l'Ouest. En le rejoignant, Emilienne a notamment pour mission de réactiver le BRLR Afrique centrale, l'idée étant de gérer les deux BRLR à partir de Dakar dans un premier temps. Cependant la structure qu'elle intègre est peu organisée et dispose d'un seul agent, un fonctionnaire sénégalais détaché à cette structure mais ayant aussi nombre de responsabilités au niveau national, s'occupant entre autres des affaires liées au Bureau du renseignement sénégalais. Ne sachant pas vraiment comment doit fonctionner un BRLR, Emilienne se tourne vers l'OMD qui lui propose de participer au programme de bourse et de faire son stage au BRLR d'Europe de l'Ouest. De retour à Dakar, Emilienne, son collègue sénégalais et le responsable du BRLR fraîchement nommé établissent

un plan d'actions avec des objectifs et des priorités.

Une des tâches d'un BRLR est de produire des analyses. Or, pour cela, il faut que toutes les administrations de la région sachent ce qu'est le renseignement et entrent leurs données dans la base de données du Réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN) de l'OMD. Un des premiers objectifs de l'équipe sera donc de faire approuver par les Directeurs généraux la mise en place d'une instruction cadre sur le renseignement au sein des administrations. Pour ce faire, il faut tout d'abord que les Directeurs généraux connaissent le BRLR et ses fonctions. L'équipe demande à ce que soit inscrit à l'ordre du jour de la Conférence annuelle des Directeurs généraux des Douanes de la région OMD/AOC un point sur les BRLR. Le projet d'une instruction cadre y est présenté et accepté. Les Directeurs s'engagent à mettre en place dans leur administration une structure chargée du renseignement, donc de collecter des informations sur la fraude et de les transmettre au BRLR.

Une fois les structures nationales créées, leurs membres sont invités à Dakar pour suivre une formation à l'utilisation du CEN et se familiariser avec les outils pertinents de l'OMD. Cependant, les frais de voyage n'étant pas couverts, aucun pays ne répond à l'invitation. L'équipe du BRLR demande au Directeur général de la Douane du Sénégal un soutien financier et l'obtient. La première réunion de l'équipe du BRLR et de ses correspondants nationaux est organisée.

Ainsi, à force de travail, le BRLR d'Afrique centrale est réactivé et un fonds régional pour soutenir financièrement les activités des deux bureaux est instauré. Il s'agit de faire en sorte que toutes les administrations contribuent à part égale pour financer notamment les visites aux administrations à des fins de formation et de sensibilisation sur la lutte contre les trafics illicites.

Trois ans après son arrivée, une jeune femme étudiant à l'École Nationale d'Administration choisit d'intégrer la section douane, puis une autre et encore une autre. « J'ai vécu l'arrivée de ces jeunes femmes en douane avec fierté, comme si j'étais dans les coulisses d'un grand spectacle, comme témoin d'un tournant dans l'histoire d'un pays », déclare Emilienne.



Emilienne recevant des mains du Ministre du budget la médaille d'honneur de la Douane sénégalaise pour services rendus à l'Administration

L'équipe est vite capable de faire ses propres analyses des tendances. C'est d'ailleurs une de leur analyse mettant en lumière les saisies de cocaïne en Europe sur des vols en provenance d'Afrique de l'Ouest qui va donner naissance à la toute première opération organisée par l'OMD : l'Opération COCAIR qui en est à sa sixième édition. Outre qu'il participe à pratiquement toutes les opérations de lutte contre la fraude organisées par l'OMD et ses partenaires, le BRLR organise aussi indépendamment une opération régionale contre le trafic de produits pharmaceutiques, l'opération CRIPHARM, qui en est, elle, à sa troisième édition.

Emilienne estime que le travail réalisé dans la région en matière de lutte contre la fraude a évolué depuis 15 ans. L'organisation des services et l'attitude des agents se sont améliorées. Ce progrès transparait dans la quantité et la qualité des données sur les saisies rapportées par les pays, ainsi que dans les échanges entre les équipes nationales et les deux BRLR qui, s'ils sont à présent implantés

dans des pays différents, travaillent de façon conjointe.

Elle-même a eu à cœur de toujours apprendre et est devenue une formatrice aguerrie. Elle est d'ailleurs expert accrédité auprès de l'OMD dans le domaine de la Convention internationale révisée de l'OMD sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto révisée) et est en cours d'accréditation en matière de gestion des risques.

Quant à la place de la femme en douane, Emilienne considère qu'il y a encore des progrès à faire. « Ayant grandi et étudié au Gabon, je n'ai jamais senti que des portes me seraient fermées à cause du fait que je suis une femme. Cependant l'évolution des femmes au sein d'une structure telle que la Douane gabonaise en termes de responsabilités, donc leur avancement, pose toujours problème. Je suis une de ces femmes qui ont eu la chance d'évoluer », explique-t-elle.

En savoir +
communication@wcoomd.org

Évaluer le processus de dédouanement : l'expérience de l'Inde

Par Vijay Singh Chauhan,

DIRECTEUR DES DOUANES, BUREAU DES DOUANES DE JAWAHARLAL NEHRU, INDE



Aron Visuals / Unsplash

Depuis longtemps déjà, l'OMD insiste sur l'importance pour les administrations des douanes d'entamer une étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises afin d'évaluer leur performance en matière de procédures de dédouanement. Le bureau des douanes qui dessert le Jawaharlal Nehru Port Trust, soit le plus grand port à conteneurs de l'Inde, a réalisé plusieurs études¹ depuis 2013, suivant les directives de l'OMD. Le présent article présente les résultats tirés de la toute dernière étude qui met en lumière l'incidence des régimes de facilitation sur les temps nécessaires à la mainlevée des marchandises.

1 Ces études peuvent être consultées, en anglais sur le site <http://www.jawaharcustoms.gov.in/pdf/TRS2018-Jan-June.pdf>.

LE BUREAU DES douanes de Jawaharlal Nehru est le plus grand de l'Inde et génère quelque 21 % des recettes douanières nationales. En tant que tel, il a toujours été à l'avant-garde des différentes mesures de facilitation des échanges adoptées par la direction centrale de la Douane indienne et est devenu le terrain d'essai privilégié pour les initiatives novatrices locales visant à stimuler le commerce.

Pour mieux comprendre les enjeux, il est utile de rappeler le programme de facilitation de l'Inde. Le pays se donne pour objectif non seulement de remplir les prescriptions de l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur la facilitation des échanges (AFE) qui est entré en vigueur en 2017, mais aussi de devenir un pôle de production à l'échelon mondial en améliorant les conditions pour les entreprises. Un grand nombre des objectifs couverts par le Plan d'action national pour la facilitation des échanges (NTFAP) de l'Inde, élaboré dans le but de remplir ses engagements au titre de l'AFE, vont bien au-delà des dispositions de l'AFE. L'idée est de réduire le temps global nécessaire à la mainlevée des importations et des exportations comme suit :

- importations : trois jours pour le fret maritime, deux jours pour le fret aérien et les dépôts intérieurs pour conteneurs, le jour même dans les bureaux de douanes terrestres.
- exportations : deux jours pour le fret maritime et le jour même pour le fret aérien, les dépôts intérieurs pour conteneurs et les bureaux de douanes terrestres.

Le JNCH entreprend des études sur le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises (TRS) depuis 2013. L'exercice est d'ailleurs recommandé par le paragraphe 6 de l'article 7 de l'AFE. En 2018, une nouvelle étude a été menée afin d'évaluer l'impact de diverses mesures et d'élaborer une feuille de route dans le but d'atteindre les nouveaux délais cibles pour la mainlevée du fret. Les deux principaux objectifs étaient :

- de sensibiliser toutes les parties prenantes à l'importance du temps

nécessaire à la mainlevée et au rôle qu'elles jouent pour le réduire ;

- de mesurer l'écart entre les temps actuels et les temps cibles pour la mainlevée, tels que fixés dans le NTFAP ;
- d'identifier les catégories de déclarations, de marchandises et de sous-processus qui sont relativement chronophages, dans le but de suggérer des mesures pour améliorer le temps de mainlevée ;
- d'améliorer la gestion coordonnée des frontières en cherchant à estimer le temps pris par chaque organisme partenaire dans le processus global de mainlevée ;
- d'évaluer l'impact des changements statutaires et administratifs sur le comportement du secteur privé sur le temps ;
- de présenter un premier jeu de données relatives à la mainlevée du fret à l'exportation au JNCH ;
- de renforcer les capacités des douaniers.

La décision a été prise d'organiser l'étude en interne, avec la coopération de toutes les parties prenantes, dont les importateurs, les courtiers en douane et les autres services gouvernementaux. À la différence des études passées, qui se sont fondées sur une analyse statistique ex-post, la TRS menée en 2018 a été effectuée comme un exercice « en conditions réelles » alliant sensibilisation et apprentissage. L'accent a été mis sur l'efficacité dans le travail sans sacrifier pour autant la diligence.

On pourrait penser que le fait de mener une TRS en conditions et en temps réels pourrait avoir un impact sur la performance. Nous avons effectivement pris acte des préoccupations que suscitait cette démarche mais nous avons tout de même décidé d'aller de l'avant, compte tenu des avantages substantiels de cette approche en matière de sensibilisation et confiants que nos résultats ne seraient pas biaisés pour autant.

Pour ce qui a trait aux sources de données, l'étude s'est principalement fondée sur les horodatages du système informatique douanier, comme pour les études passées. Pour la première fois, par contre, d'autres sources de données

ont également été utilisées, comme les terminaux portuaires, les centres de groupage, les services gouvernementaux participants, tels que l'Autorité de la sécurité et des normes alimentaires, le Contrôleur général des médicaments, le Comité textiles et le Laboratoire de chimie. Ces services ont été heureux de pouvoir participer à l'étude. Leurs recommandations ont été incluses dans l'étude et leur personnel a été dûment remercié, à l'instar des douaniers, pour les efforts consentis.

En outre, un petit échantillon de déclarations et d'avis d'expédition à l'importation et à l'exportation ont fait l'objet d'un suivi en temps réel à travers les courtiers en douane impliqués. Les résultats de la TRS sur les exportations sont basés sur ce suivi en temps réel étant donné que les horodatages du système informatique douanier ne reflètent pas le processus d'exportation de manière adéquate.

Méthodologie suivie pour les importations

L'étude a porté sur l'analyse de 14 973 déclarations à l'importation déposées au cours de la période de référence, c'est-à-dire du 1^{er} au 7 janvier 2018, et suivies jusqu'au 7 février 2018. La définition standard de l'OMD concernant le temps nécessaire pour la mainlevée est le temps entre l'arrivée des marchandises à l'aéroport/au port et leur libération finale par la douane. Aux fins de cette étude, le temps d'arrivée est considéré, par approximation, comme étant le moment où le navire reçoit l'autorisation de décharger, et le moment de la mainlevée comme l'octroi de la « décharge » par la douane. Ce temps de mainlevée inclut donc le temps pris par tous les organismes gouvernementaux compétents, y compris la douane.

L'étude quantifie également le temps à partir de l'accostage d'un navire au Port de Jawaharlal Nehru jusqu'à l'octroi de l'autorisation de décharger, en mettant en corrélation les données du système d'exploitation du terminal portuaire et le système douanier concernant les 46 navires qui ont jeté l'ancre au port. L'étude a montré que le temps moyen était de 31 minutes. De plus, en comparant les données du système douanier avec celles

des centres de groupage, il ressort que le temps entre l'octroi de la « décharge » par la douane et de la « sortie porte » des importateurs était de 35,4 heures.

L'analyse du temps moyen pour la mainlevée se fonde, toutefois, sur le temps qui s'est écoulé entre l'autorisation de décharger les marchandises et le moment de la décharge par la douane. En outre, 216 déclarations en douane (soit 1,4 %) ont été exclues de l'étude pour trois raisons : i) dans 57 cas, les marchandises n'étaient pas encore arrivées au 7 février 2018 ; ii) 134 cas sont restés en suspens au cours de différentes étapes du dédouanement ; iii) 25 déclarations d'entrée ont été déposées plus de 60 jours après l'arrivée des marchandises.

Le temps nécessaire pour la mainlevée à l'importation a été calculé compte tenu de diverses catégories de déclarations, dans le but de mettre en évidence les différents aspects des procédures de dédouanement et pour confirmer ou infirmer plusieurs hypothèses énoncées sur la base des activités opérationnelles quotidiennes. Quelques-unes des catégories principales sont mentionnées ci-après.

Il s'avère que le temps moyen de mainlevée, tout inclus, pour les déclarations d'entrée a baissé entre janvier 2017 et janvier 2018, passant de 181 heures à 144 heures. Il reste donc encore beaucoup de chemin à parcourir avant d'atteindre l'objectif de 72 heures énoncé dans le NTFAP. L'amélioration globale du temps de mainlevée depuis janvier 2017 se reflète dans les chiffres : un nombre plus élevé d'envois (29 % par rapport à 21 % en 2017) a été dédouané en moins de 72 heures et très peu d'envois ont dépassé les 400 heures.

La déclaration ayant exigé le moins de temps pour la mainlevée, à savoir 11,01 heures, a été identifiée. Elle confirme la théorie selon laquelle quatre éléments fondamentaux sont nécessaires pour remplir nos objectifs : a) une part plus grande de déclarations préalables afin de permettre un traitement avant l'arrivée, b) un plus grand niveau de facilitation, c) l'inscription d'un plus grand nombre d'entreprises au Programme d'opérateurs

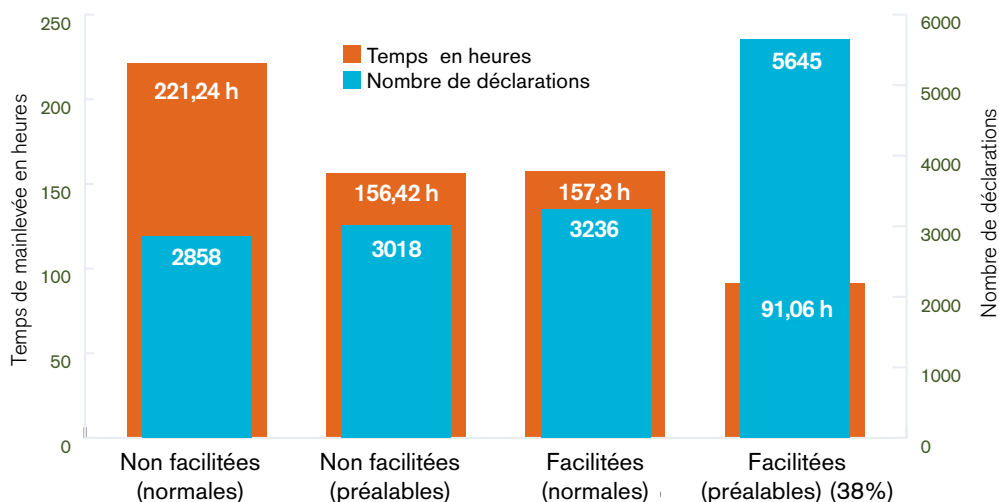
économiques agréés (OEA), et d) un nombre plus élevé de dédouanements directs au port. Ce régime dit DDP permet aux importateurs ou aux destinataires de prendre livraison de leurs conteneurs directement aux terminaux portuaires et de les transporter vers leurs usines sans avoir à passer par les centres de groupage.

L'étude reflète l'amélioration du segment des importations traitées avant l'arrivée et bénéficiant de facilitations en 2018 par rapport à 2017. Les données décumulées et ventilées concernant le temps nécessaire à la mainlevée à cet égard, telles que présentées dans le graphique 1, montrent que, bien que les déclarations préalables enregistrent une réduction du temps de mainlevée de près

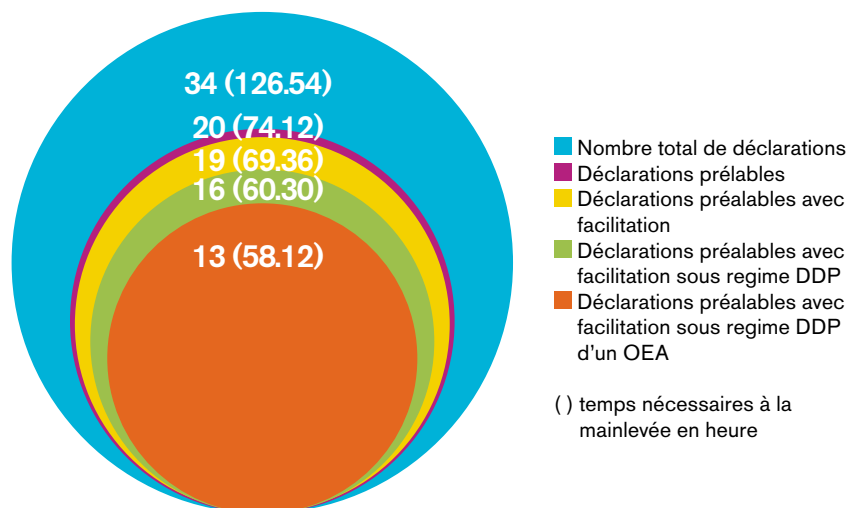
de 40 %, 40 % des déclarations n'ont pas été déposées préalablement.

Les OEA et les opérateurs DDP sont deux types de clients qui se voient octroyer un traitement préférentiel dans la procédure de dédouanement. Les données ventilées sur la durée de la mainlevée révèlent que 84,6 % des déclarations soumises par des OEA ont bénéficié de toutes les facilitations disponibles comparé à 60,2 % seulement pour l'ensemble des déclarations, et que le temps moyen pour la mainlevée est de 103,06 heures par rapport à une moyenne générale de 144 heures. 75,1 % des déclarations soumises au titre du régime DDP ont bénéficié des facilitations et la durée de la mainlevée est de 65,36 heures en moyenne.

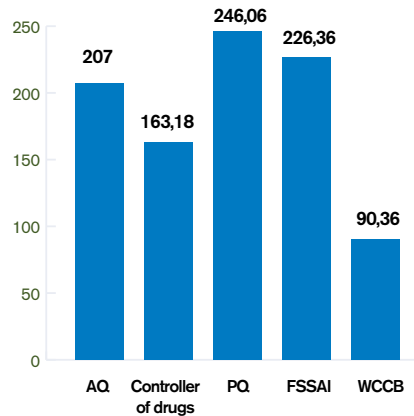
Graphique n°1 : Temps nécessaires à la mainlevée, par catégorie de déclaration



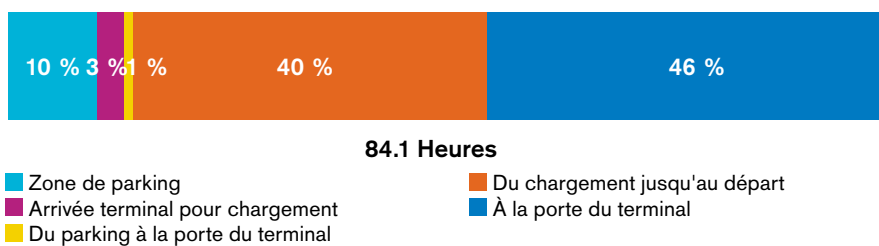
Graphique n°2 : Données concernant le temps de mainlevée pour les importations de pièces de voiture depuis la Corée pour un nombre total de 34 déclarations sous différents régimes cumulatifs



Graphique n°3 : Données sur le temps nécessaire à la mainlevée selon le service impliqué dans le processus de dédouanement – Quarantaine animale (AQ), Contrôleur général des médicaments (Controller of drugs), Quarantaine végétale (PQ), Autorité de la sécurité et des normes alimentaires de l'Inde (FSSAI) et Bureau du contrôle de la criminalité liée aux espèces sauvages (WCCB).



Graphique n°4 : Temps passé dans les différentes zones du port à l'exportation



L'étude s'est penchée sur six catégories de marchandises, sur la base des exigences spécifiques qui leur sont associées afin de montrer leur incidence sur le temps nécessaire à la mainlevée. Dans le cadre de cet exercice, le temps nécessaire à la mainlevée pour les pièces de rechange de voitures a été calculé à des fins de comparaison avec les données présentées par la Banque mondiale dans son indice *Ease of Doing Business*. Alors que l'étude de la Banque mondiale estimait le temps nécessaire à la mainlevée des pièces de voiture importées de la Corée du Sud à 267 heures, la TRS 2018 aboutit à un résultat de 126,54 heures, soit la moitié du chiffre avancé par la Banque. Les données sur le temps nécessaire à la mainlevée pour les pièces de voiture importées de Corée du Sud sont reproduites dans le graphique 2 (page 59) pour mettre en exergue les avantages des différentes mesures de facilitation.

Les problèmes rencontrés par les autres organismes de réglementation participant à l'initiative du guichet unique de la Douane indienne ont été mis en évidence en présentant les données sur la durée de la mainlevée ventilées selon les déclarations traitées par ces services (voir graphique 3). Les données mettent en lumière l'importance d'une rationalisation des procédures relatives

à des réglementations autres que celles portant sur les recettes.

L'étude a permis également d'analyser les réactions des importateurs face à trois mesures spécifiques pour réduire les temps nécessaires pour la mainlevée. Pour la période entre janvier 2017 et janvier 2018, il a pu être établi que : a) la part des dépôts préalables de déclarations, permettant un traitement avant l'arrivée, a augmenté, passant de 53,3 % à 58,7 % ; b) la part des dépôts des déclarations dites normales, c'est-à-dire déposées dans les 48 heures à partir de l'autorisation de déchargement, est passée de 48 % à 79 % ; et c) la part des paiements rapides des droits, c'est-à-dire acquittés dans les 48 heures suivant leur évaluation, est passée de 42 % à 46 %. Les résultats révèlent un écart important en matière de conformité qui a été soumis à une analyse approfondie.

Méthodologie suivie pour les exportations

Le temps brut pour la mainlevée des exportations, mesuré à partir du moment du départ des marchandises des locaux de l'usine jusqu'au moment du départ du navire, ainsi que le temps net de la mainlevée, mesuré en excluant le temps nécessaire pour le transport à l'intérieur du territoire, ont été évalués pour six

grandes catégories de marchandises : i) la viande congelée, ii) le poisson congelé, iii) les produits pharmaceutiques, iv) les pièces de rechange automobiles, v) les deux-roues et les trois-roues (motocycles et pousse-pousse), et vi) les machines électriques (classées au chapitre 85 de la Nomenclature du Système harmonisé).

Les résultats ont été calculés sur la base d'une enquête par sondage auprès de cinq grands exportateurs pour chacune des six catégories. Le temps moyen brut a été estimé à 108 heures et le temps net à 84,1 heures. Ces résultats sont, dans leurs grandes lignes, conformes à ceux de la Banque mondiale pour qui le temps de mainlevée des exportations est de quelque 85 heures. Les variations des temps moyens de mainlevée selon le type de marchandise exportée sont importantes, le temps net enregistré pour la viande congelée étant de 53,4 heures contre 99,7 heures pour les machines et appareils électriques. L'analyse par étape du processus d'exportation, telle que représentée par le graphique 4, montre que l'entrée du fret dans les installations du terminal monopolise une grande partie du temps.

Conclusions et défis

L'étude a permis à la CBIC de formuler des suggestions et des recommandations à court et à long terme afin de réduire encore le temps nécessaire à la mainlevée. Ces propositions exigent une action de toutes les parties prenantes et impliquent l'amélioration des procédures en soi, une communication solide ainsi que la mise à niveau des infrastructures matérielles.

La conduite de la TRS 2018 a constitué un défi. De nouvelles méthodes ont été utilisées et un grand nombre de parties prenantes sont intervenues. Concernant les exportations en particulier, le taux et la qualité des réponses fournies par les exportateurs visés par les enquêtes par sondage ne sont pas très encourageants. Toutefois, l'étude a permis de tirer de nombreux enseignements qui devraient nous permettre de nous améliorer l'année prochaine.

En savoir +

chauhan@nic.in

vschauhan67@hotmail.com



Fausses figurines en terre cuite découvertes par la Douane

Biens culturels : de l'utilité de la collaboration

Par Marja van Heese,

INSPECTRICE PRINCIPALE, INSPECTION DU
PATRIMOINE CULTUREL DES PAYS-BAS

LE COMMERCE ILLICITE de biens culturels constitue un problème mondial, qui ne connaît pas de frontières nationales. Bien que de nombreuses études aient été publiées sur ce type de commerce illicite, il existe très peu de statistiques quantifiant la portée du problème de manière adéquate. On sait par contre que les fouilles illégales sont nombreuses partout dans le monde, et que le commerce des biens culturels est en pleine expansion. Les zones de conflit et les pays en Afrique, en Asie et en Amérique latine sont particulièrement vulnérables. Ce phénomène ne touche pas seulement les sites archéologiques, y compris les sites subaquatiques, mais aussi les musées, les bâtiments religieux, les archives, les bibliothèques ainsi que les propriétaires privés et les collectionneurs.

Les Pays-Bas se sont engagés à lutter contre le commerce illicite de biens culturels et ont adopté, au cours des années, une série de mesures à cette fin. Parmi ces mesures, la Douane néerlandaise a conclu un partenariat avec l'Inspection du patrimoine culturel (IPC), une institution relevant du Ministère de l'éducation, de la culture et des sciences, qui est chargée de superviser et de contrôler l'importation, l'exportation et le transfert de propriété des biens culturels. Le présent article se penche sur la genèse de ce partenariat et en fait une description détaillée.

Règlementation

Le premier outil mondial de lutte contre les importations et les exportations illicites a été mis au point par l'UNESCO qui a adopté, en 1970, la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété

illicites des biens culturels. Cette Convention appelle les États parties à adopter des mesures préventives, à établir des mécanismes de restitution et à collaborer au niveau international dans des domaines tels que les contrôles à l'importation et à l'exportation. Les mesures de prévention incluent, par exemple, l'évaluation et l'inventaire du patrimoine culturel, l'établissement d'un système de licences ou d'autorisations à l'exportation et le suivi des flux de commerce légaux et illégaux.

La Convention de l'UNESCO de 1970 a marqué un jalon important pour la prise de conscience du besoin de protéger les biens culturels et de lutter contre le trafic transfrontalier de ces objets. Elle a été suivie d'autres conventions et réglementations, élaborées par différentes instances telles que le Conseil de l'Europe, l'Institut international pour l'unification du droit privé (Unidroit) et

l'Union européenne (UE). Le Conseil de sécurité des Nations Unies a également passé des résolutions pour protéger le patrimoine culturel, notamment en Irak et en Syrie.¹

Il n'existe pas de définition commune du patrimoine culturel légalement protégé. La Convention de l'UNESCO de 1970 définit les « biens culturels » comme les biens qui, à titre religieux ou profane, sont désignés par chaque État comme étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science, et qui appartiennent aux catégories répertoriées par la Convention. Cette définition a été adoptée par de nombreux pays dans leur législation nationale, dont les Pays-Bas.

Partenariat

La collaboration entre la Douane néerlandaise et l'IPC remonte à plus de 20 ans, lorsque la législation européenne sur le patrimoine culturel est entrée en vigueur en 1993 avec l'élimination des contrôles aux frontières intérieures et l'introduction d'un système complémentaire qui visait à protéger les biens culturels au sein de l'UE et à ses frontières extérieures.²

Cette collaboration est consacrée par un accord entre le Ministère des finances et le Ministère de l'éducation, de la culture et des sciences qui couvre des questions telles que l'échange d'informations, la planification d'activités, les ressources financières et les procédures de contrôle. Des annexes à l'accord établissent les responsabilités et les prérogatives de la Douane et de l'IPC, les procédures concernant la mise en œuvre de la législation pertinente et la façon de traiter les infractions. L'échange d'informations entre la Douane et l'IPC est détaillé dans l'une des annexes et est conforme au nouveau Règlement (UE) 2016/679 sur la protection des données, qui régit l'utilisation des données à caractère personnel relatives aux personnes physiques dans l'UE.

En termes relatifs, les Pays-Bas sont un petit pays et les voies de communication entre les différents ministères impliqués sont solides, ce qui facilite la coopération. Chaque pays est organisé différemment et il peut donc s'avérer plus difficile de copier ce modèle au détail près. Le plus important consiste à mettre en place des mécanismes de coopération qui soient adaptés aux structures du pays.

Formation douanière

La formation est un volet important. Dans le cadre du programme général de formation douanière, chaque douanier reçoit des instructions concernant les questions relatives aux arts et à la culture. Le module culturel dans le programme de formation se centre sur des questions telles que les méthodes pour reconnaître les biens culturels, la législation sur les affaires culturelles et les dernières évolutions. Il donne aussi des informations plus spécifiques sur la façon dont un bien culturel devrait être décrit (conformément aux méthodes standard d'identification : Object ID³), photographié, manipulé et stocké correctement. Les douaniers sont formés selon la méthode de la formation mixte, c'est-à-dire une formation sur ordinateur combinée à des cours en classe.

De plus, la Douane néerlandaise a nommé des agents du patrimoine culturel (*Vraagbaken Cultuurgoederen*) qui se chargent du travail de liaison entre les fonctionnaires de la Douane et de l'IPC. Le programme de formation pour les agents du patrimoine a été mis au point par l'Académie douanière en étroite collaboration avec l'IPC. Il comprend des cours portant sur les lois

et la législation, la gestion des risques et l'application d'instructions et de procédures. Le système de formation et d'éducation prévoit une acquisition du savoir continue : outre un module intensif, les agents du patrimoine culturel se réunissent une à deux fois par an pour aborder un thème spécifique, tel que le patrimoine culturel en Irak, au Mali ou en Syrie, ou sur un domaine vulnérable en matière de patrimoine, comme les archives. Ces sessions de formation se déroulent généralement dans le dépôt d'un musée ou dans une autre institution consacrée au patrimoine culturel, permettant aux agents de faire l'expérience des biens culturels in situ et de se familiariser avec ces institutions.

Les douaniers doivent être capables de reconnaître les biens culturels. Il n'est pas attendu d'eux qu'ils soient des experts, ce qui serait impossible compte tenu de la diversité du domaine du patrimoine. Toutefois, il est important que les douaniers reconnaissent les signaux d'alerte : l'objet présente-t-il des fractures récentes ? Une étiquette est-elle apposée sur le dos d'une peinture se référant à une collection spécifique ? Un objet porte-t-il un numéro d'inventaire ou toute autre marque d'intérêt ? Les douanes ne peuvent prélever des échantillons s'agissant de cette catégorie de biens et elles devront donc retenir tout un chargement jusqu'à ce qu'elles soient certaines de pouvoir le libérer.

Identification

Lorsqu'un douanier trouve un objet suspect dans un chargement dont la légitimité suscite un doute, il consulte l'agent du patrimoine culturel. Si l'agent confirme les doutes de son collègue, il fait appel aux services de l'IPC. Dans un premier temps, l'IPC évalue les photographies et les descriptions de l'objet en cause tout en examinant les circonstances autour du chargement et, le cas échéant, elle a recours aux services des experts d'un musée ou d'une université.

1 Résolutions du Conseil de Sécurité n° S/RES/1483 (2003), S/RES/ 2199 (2015), S/RES/2347 (2017).

2 Directive 2014/60/UE relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre ; Règlement (CE) n° 116/2009 concernant l'exportation de biens culturels.

3 Voir, par exemple : <http://icom.museum/programmes/lutte-contre-le-traffic-illicite/object-id/L/2/>



©Hans Roggen

Objets attendant d'être dédouanés dans l'entrepôt d'un opérateur postal

Dans certains cas, l'IPC examine l'envoi sur place, selon le cas avec un expert. S'il existe des doutes raisonnables que l'objet a été exporté illégalement d'un État qui est partie à la Convention de l'UNESCO de 1970, ou d'Irak ou de Syrie, et qu'il a été importé aux Pays-Bas, l'objet est saisi pour enquête approfondie et tombe sous la juridiction de l'IPC. La police ou le Bureau du Procureur général peuvent également être appelés à prêter main-forte.

Contrôle de la douane

La Douane néerlandaise mène des vérifications matérielles et des contrôles administratifs sur des objets qui entrent sur le territoire de l'UE et en sortent. L'objectif stratégique de cet important processus est de garantir une supervision à 100 % dans le suivi des flux de marchandises.

La Douane et l'IPC travaillent sur la base d'un Plan de mise en œuvre relatif aux biens culturels (Uitvoeringsplan Cultuurobjecten) qui indique, par exemple, le nombre d'inspections à mener selon le type de contrôle (contrôle des passagers ou vérification du fret, par exemple), et l'endroit (aéroports ou ports maritimes, par exemple) où elles doivent être effectuées, et ce sur une base annuelle.

Outre la gestion du commerce légal, l'accent est mis sur la lutte contre les échanges illicites. L'analyse des risques est utilisée à cette fin. L'IPC fournit à la Douane des indicateurs de risque, qui ont trait, par exemple, à l'origine de l'envoi ou du vol (zones de guerre ou pays touchés par une catastrophe naturelle) ou au type de marchandises déclarées. Ces biens englobent les objets archéologiques et ethnologiques, les archives et les objets religieux revêtant une importance particulière, ou des biens repris dans les listes d'alerte de l'UNESCO, dans la base de données d'INTERPOL, dans les études de recherche et sur les Listes Rouges mises au point par le Conseil international des musées (ICOM). Ces Listes Rouges ont été conçues avec l'aide de douaniers, de policiers et de professionnels du patrimoine afin de recenser les catégories d'objets les plus touchés par le trafic illicite et dont le commerce et l'exportation sont interdits. Depuis 2000, l'ICOM a mis au point 17 Listes Rouges, dont la plupart couvrent l'Amérique latine et le Proche et le Moyen-Orient.⁴

Grâce aux mécanismes d'analyse des risques en place, la Douane néerlandaise tombe souvent sur des objets culturels qui exigent une enquête approfondie. Dans plusieurs cas, les contrôles ont

abouti à la saisie des biens ou à leur restitution à leur pays d'origine.

Outre le travail de contrôle de routine, les autorités participent également aux opérations mondiales de lutte contre la fraude ciblant les biens culturels, telles que l'Opération Colosseum (2012) et l'Opération Odysseus (2014), deux opérations douanières, ou encore l'Opération Athena (2017), une opération mondiale menée conjointement par les douanes et les forces de police sous la férule de l'OMD et d'INTERPOL, qui a été complétée par l'Opération Pandora II, initiative régionale dirigée par la Guardia Civil espagnole et par Europol.⁵ Les participants ont partagé beaucoup de données au cours de ces opérations, données qui ont été analysées afin de répertorier les modes opératoires et les tendances et d'affiner les indicateurs de risque.

Autorisations d'exportation

Le système des autorisations d'exportation est le même partout dans l'UE et se fonde sur le Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil. Les biens culturels sont divisés en 15 catégories et, lorsqu'ils dépassent une certaine valeur et un certain âge, ils sont subordonnés à l'obtention d'une autorisation d'exportation.⁶ Le modèle d'autorisation d'exportation de l'UE est semblable au modèle de certificat d'exportation de biens culturels élaboré par l'UNESCO et l'OMD.⁷

Aux Pays-Bas, l'autorisation d'exportation peut être obtenue gratuitement auprès du Bureau central de la Douane pour les importations et exportations (CDIU) de l'Administration fiscale. Les demandes se font par voie électronique. L'IPC vérifie les données consignées dans la demande avant de l'approuver ou de la rejeter. Des vérifications sont menées pour établir si un objet donné est soumis à une

⁴ <http://icom.museum/programmes/lutte-contre-le-traffic-illicite/listes-rouges/L/2/>

⁵ <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr-2015-fr.pdf?la=fr> ; <http://www.wcoomd.org/fr/media/newsroom/2018/february/over-41-000-artefacts-seized-in-global-operation-targeting-trafficking-of-cultural-goods.aspx>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0116&from=FR>

⁷ <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/legal-and-practical-instruments/unesco-wco-model-export-certificate/>

protection légale, y compris de la part d'autres pays, s'il a pu être volé et si toutes les données fournies correspondent bien à l'objet destiné à être exporté. Une fois la demande approuvée par l'IPC, le CDIU se charge de compléter les démarches administratives.

Lors de l'examen d'une demande, l'un des éléments les plus importants consiste à authentifier les informations sur la provenance de l'objet. Améliorer les connaissances à ce sujet devient de plus en plus essentiel. Dans le cadre du programme Douane 2020, programme de coopération de l'UE qui donne aux administrations nationales des douanes la possibilité de créer et d'échanger des informations et des expériences, une étude centrée sur le concept de provenance et sur les contrôles douaniers des biens culturels a été lancée à l'initiative des Pays-Bas et de la Belgique. Le but de l'étude est de mettre au point une méthode de travail plus normalisée qui puisse être appliquée par les autorités culturelles et douanières au sein de l'UE. Les résultats devraient être rendus publics début 2019.

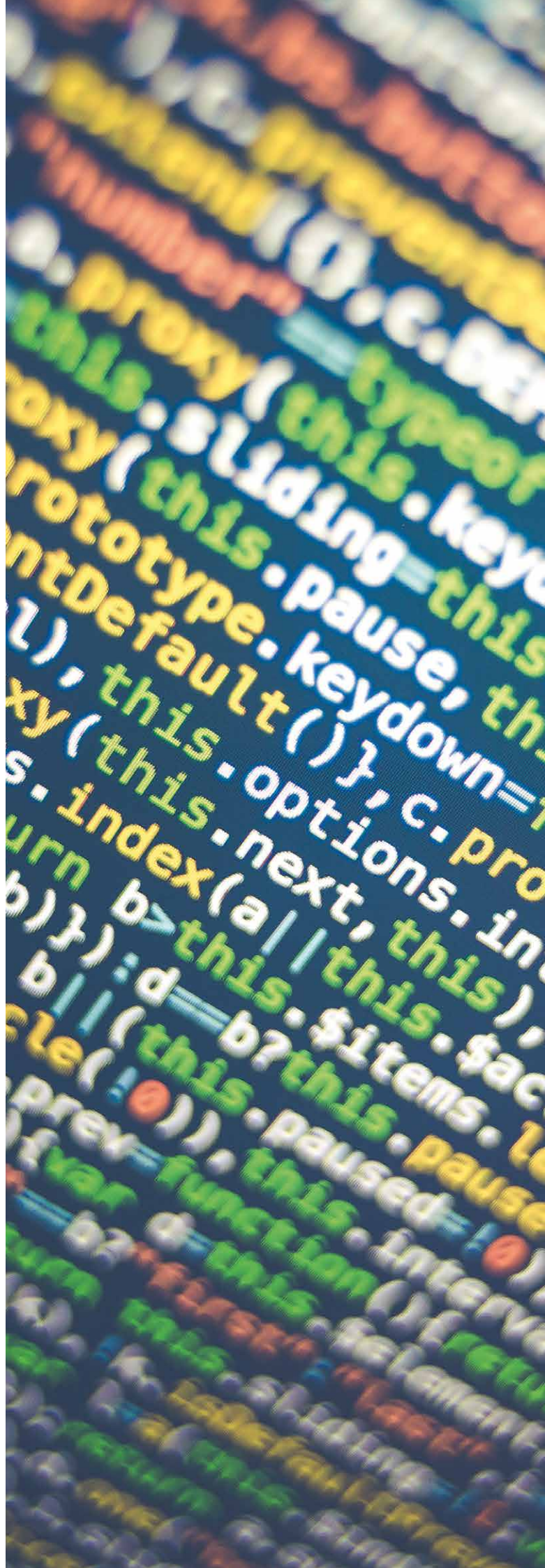
Conclusion

En faisant obstacle à l'exportation et à l'importation illicites de biens culturels à la frontière, la Douane néerlandaise contribue à protéger non seulement le patrimoine culturel néerlandais mais aussi celui d'autres pays. Le contrôle efficace des exportations contribue aussi à éviter les procédures potentiellement coûteuses de restitution. Le modèle néerlandais de collaboration a été mis au point sur plusieurs années et a prouvé son efficacité. Il démontre notamment que les institutions culturelles ont tout intérêt à investir dans les cours de formation pour les douaniers dans la mesure où la formation contribue à renforcer la collaboration et le partage de connaissances et de renseignements au niveau national.

En termes relatifs, les Pays-Bas sont un petit pays et les voies de communication entre les différents ministères impliqués (comme le Ministère de la justice et de la sécurité et le Ministère des affaires étrangères) sont solides, ce qui facilite la coopération. Chaque pays est organisé différemment et il peut donc s'avérer plus difficile de copier ce modèle au détail près. Le plus important consiste à mettre en place des mécanismes de coopération qui soient adaptés aux structures du pays. Au final, tous les services nationaux partagent le même objectif : celui de protéger le patrimoine culturel.

En savoir +

vanheese@erfgoedinspectie.nl
www.erfgoedinspectie.nl



Dédouanement du fret express et des envois postaux : la Corée teste de nouveaux outils d'analyse pour éradiquer la fraude

Par Taeil Kang,

DIRECTEUR GÉNÉRAL DU SERVICE DES DOUANES
CORÉEN

LES ADMINISTRATIONS DOUANIÈRES recueillent chaque jour un volume important de données. Par exemple, le Service des douanes coréen (Korea Customs Service – KCS) accumule chaque jour 45 Go de données structurées et 30 Go de données non structurées dans sa base de données. Cela étant, la plupart des administrations douanières étaient jusqu'à présent incapables d'exploiter ces données, faute de l'infrastructure informatique et des connaissances requises sur les techniques d'analyse.

Les choses ont changé, du moins en Corée, avec l'émergence d'une infrastructure informatique moderne et de solutions ouvertes d'analyse des mégadonnées qui permettent désormais de gérer et d'analyser ces données. Des outils tels que Hadoop et R, un langage et un environnement servant au calcul statistique par ordinateur et à la création de graphiques, permettent notamment de tirer des renseignements à partir des volumes énormes de données reçus chaque jour.

En 2017, le KCS a établi une feuille de route pour l'analyse des mégadonnées et a lancé un programme de formation de six mois pour veiller à l'épanouissement des talents et former des experts en analyse des données. Cette année, le Service a pu créer sa propre infrastructure dédiée à l'analyse des données. En outre, il prévoit de former 300 experts (soit 7 % du personnel douanier) en analyse des mégadonnées ces cinq prochaines années.

Cet article présente une expérience récente visant à déterminer si les nouveaux outils d'analyse pouvaient aider à vérifier le bien-fondé d'une hypothèse portant sur la fraude commerciale par le fret express et

les envois postaux, et à repérer les transactions illicites potentielles.

Le défi

Du fait de la croissance exponentielle du commerce électronique, le nombre de petits colis que les douanes doivent dédouaner s'est envolé, mettant à rude épreuve les capacités des services de lutte contre la fraude. La Corée dispose d'un système d'exonération des droits et de procédures douanières simplifiées pour les marchandises de faible valeur, et des éléments donnent à penser que certains individus introduisent des marchandises en les répartissant en petites quantités dans des envois différents, afin de ne pas atteindre les seuils *de minimis* au-delà desquels les droits et/ou les taxes sont dus.



Figure 1 : Nuage de mots créé à partir de l'analyse des descriptions des marchandises achetées en ligne par un seul opérateur

Jusqu'à présent, les méthodes conventionnelles n'ont pas permis à la Douane de lutter efficacement contre cette forme de criminalité en raison des difficultés que pose l'analyse des 200 millions d'éléments de données qui ont été produits rien qu'au cours des dix dernières années. On notera qu'en Corée, les prestataires de services de courrier express envoient les renseignements demandés aux fins du dédouanement par voie électronique, ce qui permet la formulation d'un avis préalable et, éventuellement, le dédouanement

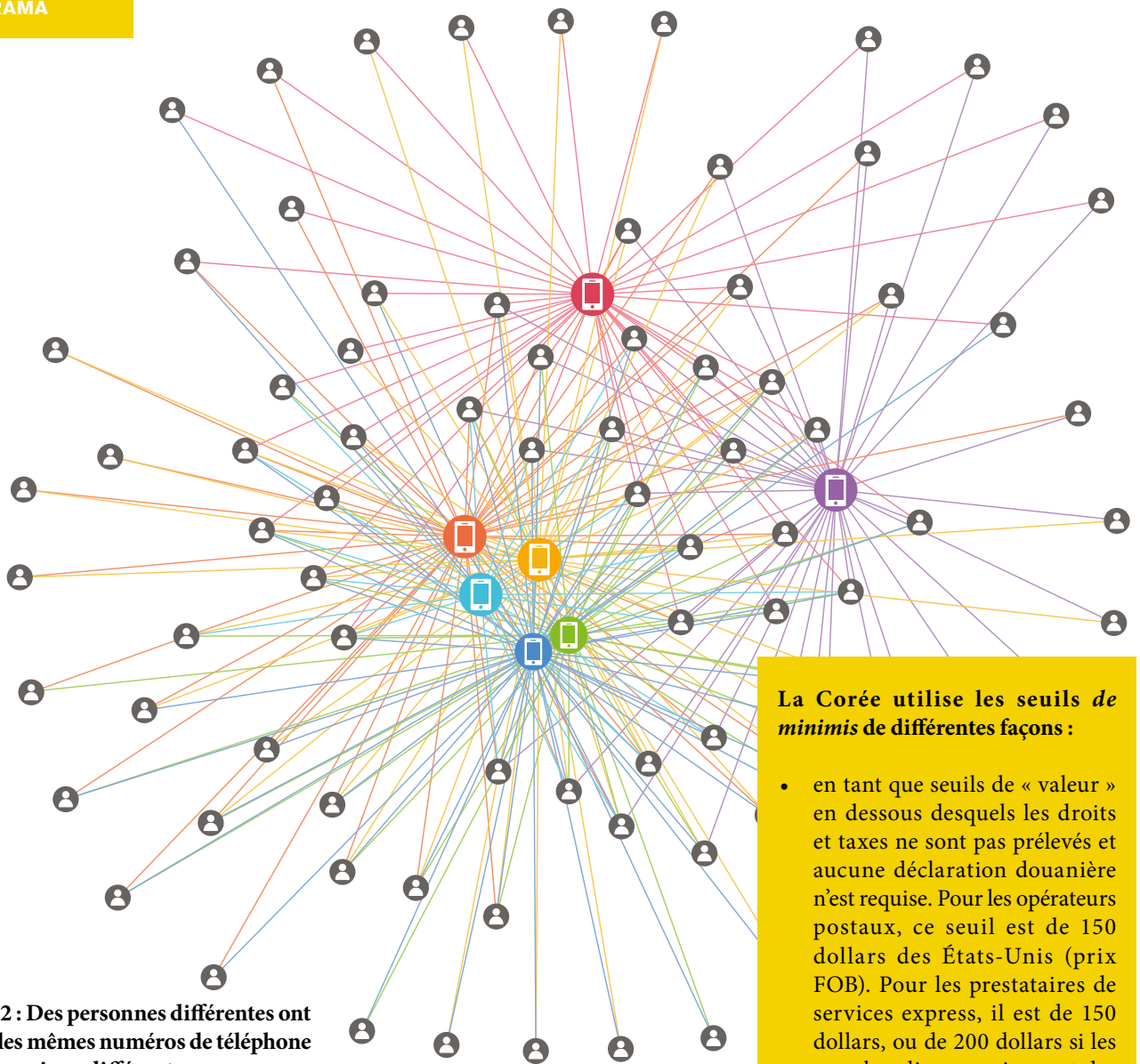


Figure 2 : Des personnes différentes ont donné les mêmes numéros de téléphone à des occasions différentes

préalable des colis. L'opérateur postal coréen, Korea Post, envoie aussi certaines informations sur les colis par voie électronique.

Face à ce défi, le KCS a décidé de renforcer ses capacités d'analyse de données en réunissant les agents des douanes formés à l'exploration de données et les spécialistes des douanes chargés du dédouanement du fret express et des envois postaux. Partant des résultats de leurs discussions, des experts en informatique du secteur privé qui travaillent depuis des années avec les systèmes informatiques du KCS ont passé en revue les outils et méthodes d'analyse utilisés actuellement. Une équipe d'experts a ensuite durant deux mois testé certains outils d'analyse.

Hypothèse

À partir de leur expérience, les analystes du risque ont formulé l'hypothèse

selon laquelle les opérateurs soucieux d'éviter les droits et taxes importent les marchandises en plusieurs petits colis, en utilisant un certain nombre d'adresses et de numéros de contacts différents. Autrement dit, les importateurs qui respectent les règles utilisent un nom, un numéro de téléphone et une adresse pour toutes leurs transactions, tandis que ceux qui ne les respectent pas utilisent une série complexe de noms, de numéros de téléphone et d'adresses.

Pour confirmer cette hypothèse, les registres des importations transportées par les services express et postaux sur une période de trois ans ont été extraits. Des outils de recherche ont ensuite été utilisés pour exploiter les données afin de trouver des informations spécifiques telles que les numéros de téléphone et les adresses. Ont enfin été créés, aux fins d'analyse, des ensembles de données

La Corée utilise les seuils de *de minimis* de différentes façons :

- en tant que seuils de « valeur » en dessous desquels les droits et taxes ne sont pas prélevés et aucune déclaration douanière n'est requise. Pour les opérateurs postaux, ce seuil est de 150 dollars des États-Unis (prix FOB). Pour les prestataires de services express, il est de 150 dollars, ou de 200 dollars si les marchandises proviennent des États-Unis, conformément à l'accord de libre-échange signé entre la Corée et les États-Unis ;
- en tant que seuils de « déclaration » concernant les marchandises pour lesquelles une déclaration douanière complète doit être faite. Pour le fret express, une procédure de « dédouanement sur liste » permet à l'opérateur de recevoir les marchandises dans ses locaux et, si leur valeur est inférieure au seuil de *de minimis*, de les dédouaner en fournissant 24 éléments d'information, parmi lesquels le nom et l'adresse de l'opérateur, le nom et l'adresse du destinataire et le type et le prix des marchandises. Les marchandises qui entrent sur le territoire par le courrier postal international, elles, sont dédouanées sur place.

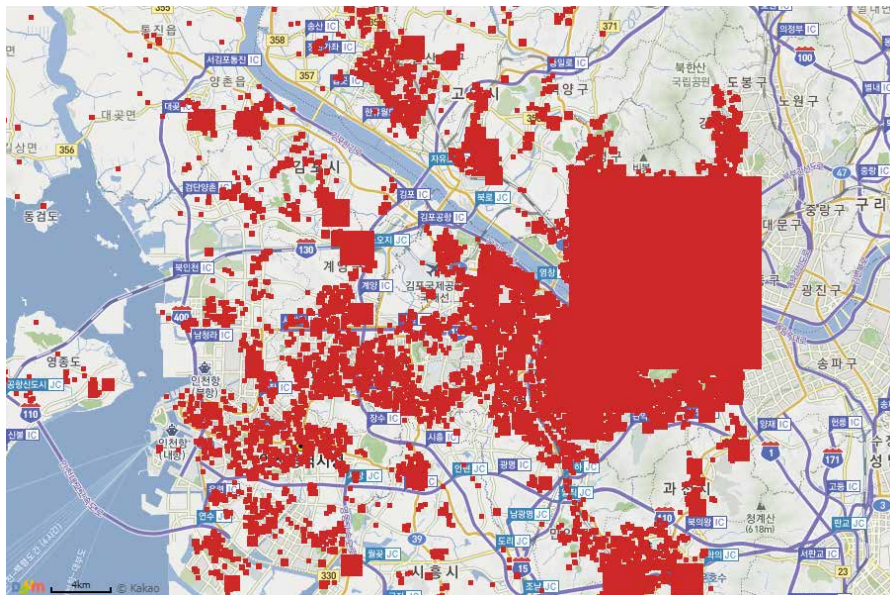


Figure 3 :Représentation des différentes adresses utilisées par des importateurs suspects

contenant les données affinées, parmi lesquelles le nom, l'adresse et le numéro de téléphone du destinataire.

Résultats

Parmi les cas suspects que l'analyse a permis de mettre au jour figurait un importateur qui avait donné 123 numéros de téléphone différents et 127 adresses différentes. Pour faciliter la lecture des données, l'équipe chargée de l'analyse a converti les adresses en coordonnées géographiques. Plusieurs techniques de visualisation ont été utilisées. Par exemple, les ensembles de données ont été analysés au moyen d'ORA, un outil d'analyse réseau, dans le but d'examiner les corrélations et les liens. La figure 2 illustre le fait que 83 personnes différentes ont donné les sept mêmes numéros de téléphone à différentes occasions lors de l'importation de marchandises destinées à 60 adresses différentes.

En entrant des informations telles que les numéros de téléphone, les descriptions des marchandises et le pays exportateur dans le programme de visualisation, les analystes sont parvenus à trouver les différentes adresses des importateurs. Les données sur sept importateurs suspects ont montré qu'ils utilisaient une région particulière de Séoul, capitale de la Corée, comme adresse, ce qui donne à penser qu'ils importaient peut-être des marchandises dans plusieurs petits colis vers de fausses adresses de destination partout dans cette région.

Problèmes et solutions

Dans la première version du projet, l'équipe voulait analyser les données renseignées dans toutes les déclarations simplifiées et générales. Toutefois, dans bon nombre des déclarations, certaines informations sur l'expéditeur, le destinataire, la description des marchandises et le numéro de téléphone étaient absentes ou incomplètes. L'équipe a donc réduit la portée de l'analyse de façon à inclure uniquement les déclarations générales d'importation de marchandises qui contenaient des informations relativement complètes et exactes.

Même lorsque les données étaient complètes, il a fallu les affiner. Dans de nombreux cas, la même adresse était écrite de différentes façons ou avec des orthographes différentes. Le processus de nettoyage des données s'est révélé long et assez fastidieux. Il a impliqué de remplacer le code de pays par un nom de pays, et de supprimer les caractères spéciaux dans les numéros de téléphone internationaux et les espaces vides dans les adresses. Le processus de collecte et d'affinage des données est celui qui a pris le plus de temps et au cours duquel ont été rencontrées le plus de difficultés imprévues.

Enseignements tirés

La maxime « à données initiales douteuses, résultats douteux » exprime le fait que l'on a besoin de « bonnes » informations pour pouvoir effectuer

une analyse de données qui ait du sens. Cette expression souligne que la qualité des résultats obtenus est fonction de celle des données initiales. L'expérience a appris au KCS que ses agents avaient tendance à négliger l'importance de la qualité des données. Fort de ce constat, le service prévoit d'effectuer un nettoyage automatique des données au moment de leur enregistrement dans sa base de données, grâce à des technologies d'intelligence artificielle.

Autre enseignement : l'importance de la connaissance du domaine. Au cours du projet, un spécialiste en informatique du secteur privé a dit qu'un « profane » aurait mis un mois pour accomplir une tâche qui avait pris une semaine aux fonctionnaires des douanes. Autrement dit, la connaissance du domaine est essentielle pour l'analyse des données. Dès lors, l'analyse des mégadonnées sur des thèmes liés aux douanes doit continuer de relever de la compétence de celles-ci.

Projets futurs

Cette expérience était un projet pilote de courte durée qui avait pour objet de voir comment l'analyse des données pouvait améliorer l'analyse des risques. Ce projet visait le fret express et les envois postaux en vue de repérer des cas de fraude commerciale, mais le KCS estime que l'on pourrait appliquer la même méthode à d'autres domaines. Par exemple, les malfaiteurs qui essaient d'importer des marchandises à haut risque, telles que des stupéfiants et des armes, ont tendance à renseigner une fausse adresse dans la déclaration d'importation afin de cacher leur identité.

Le KCS prévoit d'inviter un plus grand nombre d'experts en informatique afin d'améliorer les outils utilisés dans le cadre de ce projet et de les adapter aux besoins d'analyse du Service. Ces solutions seront intégrées dans le système du KCS et serviront à initier de vraies enquêtes.

En savoir +

kcstcd@customs.go.kr



WE PARTNER WITH CUSTOMS WORLDWIDE TO ENSURE MORE EFFICIENT AND SECURE CROSS-BORDER TRADE

Our field proven solutions have helped Governments tackle illicit trade and protect their revenues since 1974.

governments@cotecna.com
cotecna.com

COTECNA
Trust for a moving world

Entreposage et élimination des produits de contrefaçon : répondre aux défis liés à la sécurité et l'environnement

Entretien avec Louise van Greunen

DIRECTRICE DE LA DIVISION DE LA PROMOTION
DU RESPECT DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE
DE L'ORGANISATION MONDIALE DE LA PROPRIÉTÉ
INTELLECTUELLE (OMPI)

et Martin Guard

SPÉCIALISTE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES DÉCHETS
DANGEREUX

L'ENTREPOSAGE DES MARCHANDISES suspectées de porter atteinte aux droits de propriété intellectuelle (IP) ainsi que leur élimination, une fois l'infraction confirmée, impliquent des coûts et présentent des défis logistiques majeurs.

Les produits doivent souvent être stockés durant l'intégralité de la procédure judiciaire, voire plus longtemps encore s'il faut les analyser afin de déterminer leur composition ou leur degré de dangerosité.

Quant à l'élimination ou destruction de ces produits, elle doit s'effectuer de manière adéquate et respectueuse de l'environnement, dans la lignée de

la législation en vigueur en matière d'environnement et de santé publique, entreprise qui peut se révéler coûteuse et techniquement complexe. Réduire au maximum l'impact sur l'environnement exige de disposer d'installations spécialisées, d'expertise et de hauts niveaux de collaboration de la part des parties prenantes.

Afin de faire la lumière sur ces questions controversées et souvent problématiques, l'OMD Actualités s'est entretenu avec deux experts dans l'espoir de fournir aux administrations des douanes des informations plus concrètes sur la façon de traiter ces marchandises ou encore d'améliorer les régimes en place actuels.

Que faut-il absolument prendre en compte avant d'entreposer des marchandises portant atteinte à la propriété intellectuelle et qui est responsable des coûts d'entreposage ?

Martin Guard : L'entreposage de telles marchandises peut être compliqué et

onéreux. Premièrement, ces produits doivent être stockés dans un entrepôt des douanes ou un entrepôt privé sous contrôle douanier. Deuxièmement, la procédure judiciaire concernant de tels produits prend souvent du temps et peut coûter cher. Troisièmement, lorsque de grandes quantités de marchandises sont confisquées, l'espace de stockage peut rapidement devenir un facteur limitatif.

De plus, concernant les marchandises dangereuses portant atteinte aux DPI, comme les produits chimiques et les pesticides contrefaisants, l'entreposage doit se faire en veillant à ce que les substances incompatibles soient séparées, afin d'éviter tout incendie potentiel, tout danger d'explosion ou tout dégagement éventuel de fumées toxiques. Dans la plupart des cas, ces dispositions ne sont pas prises et le matériel d'urgence en cas d'incident est souvent inexistant.

Quant à la question de savoir qui doit se charger de couvrir les frais



© Douane indonésienne

d'entreposage, il est évident qu'il existe un manque d'harmonisation, tant d'un pays à l'autre qu'au niveau des procédures judiciaires (par exemple, au niveau du code douanier, du droit civil et pénal). Si l'article 45 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) oblige les Membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à permettre aux titulaires de droits de recevoir des dommages et intérêts et d'exiger du contrefacteur qu'il couvre leurs frais, dans la réalité, soit les délinquants ou les groupes criminels disparaissent aussitôt dans la nature, soit la société importatrice est mise en liquidation juste après la découverte des faits et, au final, ce sont les titulaires de droits ou le contribuable qui doivent payer la facture.

Ces situations ont amené certains titulaires de droits à demander finalement aux administrations douanières de ne pas saisir leurs produits, ou au moins pas avant d'avoir atteint un certain seuil quantitatif. C'est un domaine qui exige certaines améliorations.

Louise van Greunen : La complexité du stockage des produits portant atteinte aux DPI et les coûts associés, comme l'a très bien dit M. Guard, sont des questions qui doivent absolument être traitées. Le cadre légal applicable dans le pays où les produits en cause doivent être entreposés peut avoir une incidence sur la question de la responsabilité des frais encourus. Par exemple, quelques pays qualifient certains faits d'importation de produits portant atteinte aux DPI d'infractions administratives et les titulaires de droits peuvent être tenus responsables pour les frais de stockage. En Italie, c'est le cas pour les petits envois transportés par courrier express ou par les services de la poste. En même temps, d'autres faits d'importation de produits suspects constituent des infractions pénales et la responsabilité légale incombe clairement au contrevenant.

Avez-vous relevé des meilleures pratiques pour réduire les coûts d'entreposage ?

Louise van Greunen : Rappelons que les questions que nous abordons ici découlent du cadre légal international établi par l'Accord sur les ADPIC qui stipule que les autorités douanières peuvent suspendre la mainlevée des marchandises suspectées de porter atteinte aux DPI dans la lignée des dispositions spéciales concernant les mesures aux frontières (articles 51 à 60) et dont l'article 59 se réfère aux principes énoncés par l'article 46 qui introduit, dans les recours civils ou administratifs, la possibilité de mettre à l'écart ou de détruire les marchandises de manière à empêcher qu'elles n'entrent dans les circuits commerciaux. Une telle possibilité est également prévue dans les procédures pénales suivant l'article 61 de l'Accord.

Alors que les procédures dites « simplifiées » ne sont pas explicitement mandatées par l'Accord sur les ADPIC, elles entrent dans la lignée des obligations générales stipulées par l'article 41 dudit accord qui prévoit que les Membres de l'OMC appliquent des procédures rapides et efficaces. Les procédures simplifiées sont en place dans de nombreux États membres de l'OMC et elles constituent un mécanisme efficace pour limiter les coûts de stockage. En substance, elles permettent aux autorités douanières, sous certaines conditions et avec l'accord du détenteur de droits concerné, de détruire ou de mettre hors circuit les marchandises que l'importateur aura convenu (ou sera réputé avoir convenu) d'abandonner même avant qu'une atteinte à un DPI n'ait été constatée par une procédure judiciaire.

Comme pour les procédures standard, il peut être demandé au titulaire de droits de fournir une garantie afin d'empêcher tout abus et de protéger les intérêts du propriétaire ou de l'importateur des biens. De plus, des échantillons des produits sont prélevés et gardés par les



autorités douanières avant la destruction des marchandises. En l'absence de contentieux, les procédures simplifiées permettent la destruction et la mise hors circuit rapide des marchandises et réduisent, par conséquent, les coûts d'entreposage. Des exemples de mise en œuvre de telles mesures peuvent être observés aux Philippines et au sein de l'Union européenne (UE), où des procédures simplifiées ont été établies par un Règlement spécifique relatif à la douane et au respect des DPI.

Martin Guard : Outre l'utilisation plus large des procédures administratives simplifiées et des recours administratifs pour réduire le nombre de procédures judiciaires complexes, certaines actions pourraient potentiellement alléger la charge des frais de stockage, voire les couvrir intégralement, comme par exemple :

- l'introduction d'un mécanisme semblable au *Treasury Forfeiture Fund* des États-Unis qui prévoit que l'argent du crime confisqué et, plus spécifiquement, les bénéfices que les trafiquants ont tirés des contrefaçons, puissent servir à appuyer les activités nationales de lutte anti-contrefaçon. Un tel dispositif enverrait un message clair aux groupes criminels leur indiquant que tous les actifs seront saisis en cas de délit avéré en matière de propriété intellectuelle.



© Douane du Sri Lanka

Pouvez-vous nous donner quelques exemples de meilleures pratiques ?

Martin Guard : Parmi les méthodes plus adaptées de mise à l'écart ou de destruction, nous pouvons citer l'incinération en bonne et due forme dans des incinérateurs spécialement prévus à cet effet, ou encore le broyage ou le déchetage des produits ou leur confinement, pratique qui consiste à envelopper les produits contrefaisants (par exemple, des produits pharmaceutiques) d'un mélange de sable, de gravier et de ciment afin qu'ils forment des blocs solides inertes qui peuvent être enfouis dans une décharge.

Évidemment, certaines marchandises, comme les produits électroniques de contrefaçon, pourraient être recyclées dans la mesure où elles contiennent souvent des métaux précieux. Il faut s'assurer alors que le recyclage s'effectue dans le cadre d'un système réglementé formel afin d'empêcher toute pollution et toute conséquence sur la santé des travailleurs. En outre, la première étape devrait consister à désactiver la fonctionnalité d'un produit afin d'être sûr qu'il ne sera pas réintroduit sur le marché.

Qu'en est-il de la responsabilité financière du contrevenant, pourriez-vous nous éclairer à ce sujet ?

Louise van Greunen : La responsabilité ultime de l'entreposage et de la mise à l'écart des marchandises portant atteinte à un droit de propriété intellectuelle incombe au contrevenant. Les mesures civiles, pénales et administratives devraient dès lors alléger la charge des coûts associés pour toutes les autres parties lorsque ce dernier a pu être identifié. À cet égard, des procédures judiciaires efficaces peuvent contribuer à garantir que les détenteurs de droits et les pouvoirs publics soient dédommages pour les frais qu'ils ont pu engager. Dans la pratique, par contre, cette question reste problématique.

- l'introduction, le plus tôt possible dans la procédure judiciaire, d'une éventuelle obligation pour le contrevenant de payer une garantie financière, sur la base des présomptions de preuve concernant l'infraction, afin de couvrir les frais d'entreposage et de destruction.
- la création d'un tribunal spécialisé pour le traitement des cas spécifiquement liés aux produits portant atteinte aux DPI.
- l'utilisation accrue et l'acceptation de la recevabilité d'échantillons représentatifs et de preuves photographiques comme alternative aux biens matériels.
- l'introduction de délais prescrits pour les procédures judiciaires afin de limiter la période de stockage et les coûts liés.

Concernant la destruction ou la mise hors circuit, quelles sont les pratiques inadéquates que vous avez observées ?

Martin Guard : La méthode de destruction probablement la plus inadaptée, et paradoxalement la plus utilisée pour les événements « médiatiques », est l'incinération à ciel ouvert. Les produits sont souvent brûlés dans leur emballage plastique à basse température, dégageant

d'énormes quantités de fumées toxiques composées principalement de dioxanes et de furannes, deux polluants organiques persistants (POP) résistant à la dégradation environnementale et qui peuvent causer une pollution importante des sols adjacents. L'exposition à la fumée peut causer une grande variété de problèmes respiratoires chez les humains et les polluants sont aussi considérés comme cancérogènes. En outre, les plantes ou les cultures qui poussent dans ces zones polluées peuvent absorber les polluants et, lorsqu'elles sont récoltées ou encore broutées par les animaux domestiques, elles peuvent s'accumuler (on parle alors de bioaccumulation) et se concentrer plus en amont dans des chaînes alimentaires (on parle alors de biomagnification).

La mise hors circuit des produits dans des décharges non sanitaires peut également avoir un impact environnemental et une incidence possible sur la santé à cause des lixiviats toxiques qui peuvent potentiellement polluer les rivières et les nappes phréatiques. Si des ramasseurs d'ordures vont fouiller régulièrement dans ces décharges, ils s'exposent à des matières qui peuvent être nocives. En outre, si les produits ne sont pas intégralement détruits avant leur mise au rebut, certains peuvent être introduits à nouveau dans les circuits du commerce.

Martin Guard : Nombre des problèmes qui se posent en matière de frais de stockage se posent également pour les coûts de destruction finale. Comme l'a très bien expliqué Mme van Greunen, la responsabilité incombe aux contrevenants en définitive, mais ces derniers se retirent rapidement de la procédure, de sorte que la charge finit par retomber sur le titulaire de droits ou les pouvoirs publics.

Bien que certaines méthodes de mise à l'écart que nous avons évoquées puissent être relativement bon marché, tout dépendra également de la quantité des produits qu'il faudra éliminer et de leur dangerosité. Pour les pesticides de contrefaçon, lorsque la composition de la marchandise contrefaisante n'est pas connue, il sera nécessaire de procéder à des tests onéreux pour déterminer quelle sera la meilleure méthode d'élimination des produits, et cette dernière pourrait être tout aussi coûteuse.

Quelles sont les options qui s'offrent aux pays ne disposant pas des installations adéquates pour détruire ou recycler les produits en toute sécurité ?

Martin Guard : Il s'avère difficile pour les pays disposant de peu de ressources financières et où l'infrastructure de traitement des déchets est défaillante de mettre en place des solutions idéales d'élimination de ces produits. Dans de telles circonstances, le confinement, le broyage industriel à la machine ou le déchiquetage au marteau peuvent constituer des solutions de rechange bon marché.

Les marchandises particulièrement dangereuses (comme les pesticides contrefaisants) peuvent être détruites dans des fours à ciment ou dans d'autres fours industriels. La plupart des pays en comptent au moins un. Des efforts doivent être fournis pour contacter les exploitants de ces installations afin de discuter avec eux de la possibilité de détruire ces produits dans leurs locaux, pour autant que les produits en question puissent être soumis à une incinération en toute sécurité (c'est-à-dire à condition qu'ils ne contiennent pas de métaux).

Quels sont les outils existants auxquels les pays peuvent recourir et quel type d'assistance offrez-vous à ceux qui désirent revoir leurs pratiques actuelles ?

Martin Guard : La destruction ou la mise hors circuit inadaptée des marchandises est souvent due à une faible capacité technique ou à un faible niveau de sensibilisation aux problèmes environnementaux ainsi qu'à un manque d'infrastructure pour l'élimination ou le recyclage des produits, à une législation lacunaire ou à de maigres ressources financières.

En outre, l'entreposage et la destruction ou mise à l'écart des produits portant atteinte aux DPI sont des procédures autorisées, supervisées et menées par de nombreuses parties (comme les services de lutte contre la fraude en matière de DPI, les organismes de protection de l'environnement et les sous-traitants privés). Cette multitude de parties prenantes accroît les difficultés de coordination et de coopération et aboutit à un processus qui peut être désorganisé et inefficace.

Pour améliorer les capacités techniques en matière de stockage et de mise à l'écart des produits d'une manière respectueuse de l'environnement, et mener un travail de sensibilisation à cet égard, il faut pouvoir former les gens et fournir des technologies et des outils adéquats ainsi qu'un soutien financier.

De nouveaux modules de formation et de sensibilisation pourraient être mis au point par la Communauté de l'apprentissage et du savoir douaniers de l'OMD, qui dispose de la plateforme CLiKCI, et par l'International IP Crime Investigators College d'INTERPOL. Le Programme des Nations unies pour l'environnement (ONU Environnement) et les Centres régionaux et de coordination de la Convention de Bâle peuvent également fournir un soutien technique et des orientations pratiques.

Le soutien apporté peut être direct mais il peut aussi s'agir de promouvoir les directives sur le thème de la mise à l'écart ou du recyclage qui mettent l'accent en particulier sur les manières

de gérer, de manière respectueuse de l'environnement, les activités d'entreposage et d'élimination des produits.

Louise van Greunen : À l'OMPI, nous avons compris depuis longtemps à quel point les activités de sensibilisation et de renforcement des capacités sont importantes pour la mise à l'écart et la destruction des produits portant atteinte aux DPI d'une manière respectueuse de l'environnement. Nous avons d'ailleurs fait de ce point l'une de nos principales priorités politiques il y a presque 10 ans, en l'inscrivant au programme du Comité consultatif sur l'application des droits de l'OMPI, qui se penche sur l'application des DPI dans le contexte plus général des intérêts sociétaux et des préoccupations axées sur le développement.

Depuis lors, le sujet continue de susciter l'intérêt et demeure parmi les priorités de nos États membres. L'OMPI a également commandé deux études détaillées, l'une relative aux méthodes actuelles de mise à l'écart et de destruction des produits contrefaisants et pirates dans la région Asie et Pacifique, préparée par David Blakemore, directeur exécutif pour la région Asie et Pacifique de l'IPR Business Partnership, et une autre, élaborée par le Dr. Guard, sur la mise à l'écart et la destruction, d'une manière respectueuse de l'environnement, des marchandises portant atteinte à un DPI, étude qu'il a lui-même présentée à la session du Comité consultatif sur l'application des droits l'année dernière.

Certains États membres de l'OMPI ont également pris l'initiative de partager leurs expériences. Ronald Brohm, le Directeur général de REACT, l'association de lutte contre le commerce des produits de contrefaçon, a également présenté des informations sur les installations de recyclage respectueuses de l'environnement et sur les efforts de REACT en vue de réduire les coûts liés à la lutte contre la fraude.

Consciente qu'il est essentiel de coordonner les actions mais aussi l'échange d'expertise dans ce domaine, l'OMPI a collaboré avec ONU Environnement pour l'organisation de plusieurs ateliers à l'adresse des

services répressifs et d'autres acteurs pertinents dans la région Asie et Pacifique. D'ailleurs, à l'OMPI, la question de la mise à l'écart et de la destruction écologiquement viable de produits contrefaisants ou pirates fait partie intégrante de nos activités de renforcement des capacités à l'adresse du personnel chargé de l'application de la loi, en particulier les juges et les procureurs généraux, au sein de nos États membres. Nous avons également grandement apprécié d'avoir pu présenter ce thème à l'occasion du Comité de la lutte contre la fraude de l'OMD plus tôt cette année et nous nous réjouissons de pouvoir collaborer avec l'OMD à l'avenir, sur les problématiques identifiées.

Enfin, l'OMPI communique sur l'importance des aspects environnementaux dans la mise à l'écart et la destruction des produits portant atteinte aux DPI via sa page web « Promouvoir le respect de la propriété

intellectuelle » et a publié un article sur cette problématique dans le Magazine de l'OMPI en novembre 2012.

Comment les titulaires de droits peuvent-ils apporter leur assistance au processus de mise à l'écart ou de destruction ?

Louise van Greunen : Les détenteurs de droits jouent un rôle primordial à toutes les étapes des opérations de lutte contre la fraude aux DPI, y compris lors du processus de mise hors circuit ou de destruction. Leur coopération et leur concours sont essentiels pour identifier les produits enfreignant les DPI, initier la procédure et recourir à une procédure simplifiée pour la mise à l'écart et la destruction des marchandises en cause, si cela est possible. Les détenteurs de droits ont également la possibilité de contribuer à ce que les dispositions pour la mise à l'écart et la destruction soient également plus respectueuses de l'environnement en partageant leurs

connaissances sur les produits et en offrant leur aide et leur coopération.

Martin Guard : Les titulaires de droits peuvent en effet apporter leur aide de deux manières. Tout d'abord, les entreprises sont souvent en train de travailler sur des techniques efficaces et innovantes pour améliorer le recyclage et l'élimination des déchets, dans le cadre de leur régime de responsabilité du producteur, et il serait très utile que ces connaissances, ces techniques et les enseignements tirés puissent être partagés avec les parties pertinentes impliquées dans la destruction des produits portant atteinte aux DPI, afin de mieux guider leurs activités. Ensuite, selon les besoins, ils peuvent apporter un soutien tant financier que logistique afin de garantir la mise hors circuit des produits portant atteinte à leur propre marque.

En savoir +
www.wipo.int

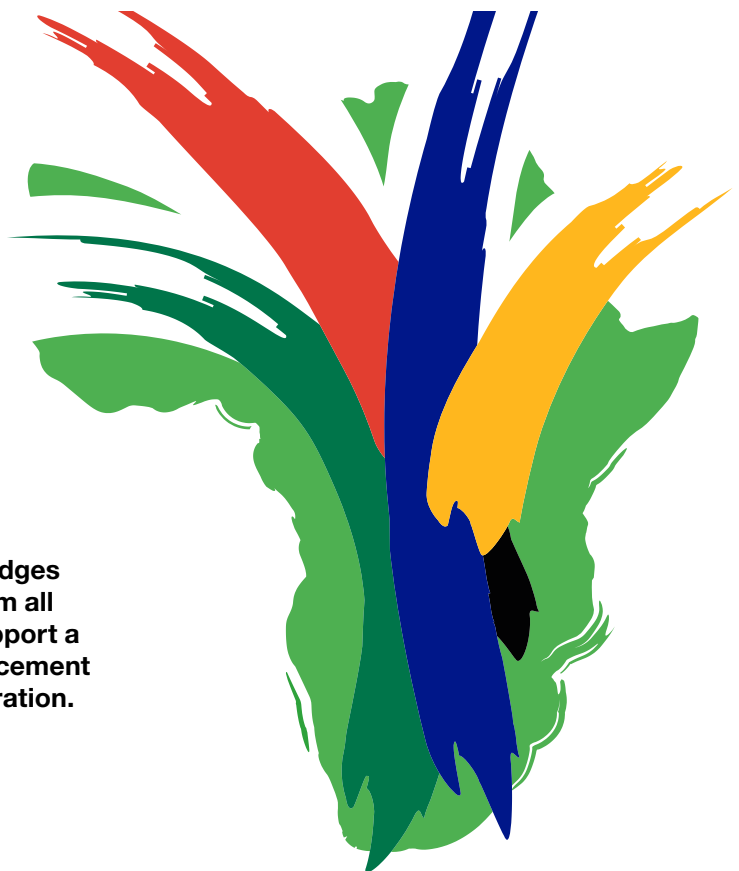
Respect for IP – Growing from the Tip of Africa

International Conference

Sandton, South Africa
October 23-25, 2018

Join more than 600 policymakers, judges and senior enforcement officials from all over the world to discuss how to support a balanced intellectual property enforcement system through international cooperation.

Register at: www.wipo.int





© Jimi Filipovski

Conférence de compte-rendu

LES FLUX FINANCIERS illicites (FFI) sont devenus depuis ces vingt dernières années l'objet d'une préoccupation croissante. Ils sont d'ailleurs au cœur de nombreuses discussions portant sur ce qu'ils sont, sur ce que nous en savons et sur la manière de les mesurer.

Les estimations de l'ampleur de ce phénomène ont fortement contribué à attirer l'attention de la société civile et politique. Le chiffre de mille milliards de dollars des États-Unis par an en provenance des pays en développement a notamment été avancé par Global Financial Integrity, l'organisation non gouvernementale (ONG) qui a pour mission de quantifier et d'étudier les flux de l'argent illicite et de promouvoir les solutions de politique publique visant à les réduire.

Pour cette ONG, les FFI sont des fonds qui sont acquis, transférés et/ou utilisés illégalement. Pour l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ce sont des flux financiers générés par des méthodes, des pratiques et des infractions visant à faire sortir des capitaux d'un pays en violation du droit national ou international. D'autres organisations ont aussi leurs propres définitions. Toutes ces définitions convergent dans une certaine mesure, mais un manque de clarté quant à ce que l'on entend par FFI persiste.

S'il reste pertinent d'examiner la définition des FFI et l'ampleur du phénomène, ce n'est pas sur ces deux aspects que se sont penchés les délégués qui ont participé à la Conférence sur les flux financiers illicites et la fausse facturation organisée le 23 mai 2018 par l'OMD. Ils se sont essentiellement intéressés à la façon de mieux repérer les mécanismes de transfert illégal d'argent passant par les transactions commerciales, ont débattu des aspects organisationnels et opérationnels de la réponse des douanes face à ce problème et ont étudié le potentiel offert par les technologies telles que les chaînes de blocs.

Focus : Flux financiers illicites

Cette section réunit plusieurs articles touchant à la problématique des flux financiers illicites, y compris à celle des flux liés à la contrebande de minerais, tels que l'or. Un premier article donne un aperçu des discussions tenues lors de la Conférence de l'OMD sur les flux financiers illicites et la fausse facturation qui a eu lieu en mai 2018. Un second article introduit la structure organisationnelle et les processus de travail mis en place par la Douane allemande pour détecter les flux financiers illicites et lutter contre la dissimulation du produit de la fraude et du crime. Un troisième article décrit comment un portail commun aux fins de la vérification douanière des minerais pourra contribuer à la lutte contre la contrebande de minerais, tels que l'or, et aux flux financiers illicites qui y sont associés. Enfin, un quatrième article explique l'organisation de la production et du commerce de l'or au Burkina Faso et le défi qui consiste à lutter contre la contrebande de ce minerai.

l'OMD sur les FFI et la fausse facturation : des discussions

Fausse facturation

La fausse facturation est une forme de fraude douanière et/ou fiscale qui consiste, pour les exportateurs et les importateurs, à faire délibérément de fausses déclarations concernant la valeur, la quantité ou la nature des biens ou des services lors d'une transaction commerciale. Les acteurs qui se livrent à de telles pratiques le font pour différentes raisons :

- éviter les impôts et les tarifs douaniers ;
- payer des pots-de-vin et des rétrocommissions ;
- se soustraire aux réglementations commerciales ;
- exploiter les mesures d'incitation commerciale ;
- se soustraire aux mesures de contrôle des capitaux.

La fausse facturation peut être liée au blanchiment d'argent basé sur le commerce (TBML), sans que ces deux notions correspondent tout à fait. En fait, la fausse facturation est un mécanisme qui peut servir au TBML.

Les principales formes de fausse facturation qui permettent de faire circuler des FFI sont la surfacturation des importations en vue de maquiller une fuite de capitaux, la sous-facturation des exportations en vue de dissimuler un profit commercial à l'étranger (dans un pays tiers, par exemple un paradis fiscal) et la surfacturation des exportations en vue de faire entrer des recettes illicites (cachées) dans le système financier national légal.

Rapport d'étude de l'OMD

La conférence a offert à l'OMD une occasion idéale de présenter aux participants les principales conclusions de son "Rapport d'étude sur les flux financiers illicites passant par la fausse facturation", étude que l'Organisation a entreprise à la demande des dirigeants du G20.

Le Rapport d'étude, fruit de nombreux mois de travail réunissant des représentants d'administrations des douanes, du Secrétariat de l'OMD et d'autres experts, a servi de trame à la conférence. Bon nombre des coauteurs du rapport ont pu y présenter leurs recherches grâce au financement assuré par le Service des douanes coréen.

Le Rapport présente les deux méthodes testées par des chercheurs pour repérer les transactions commerciales qui présentent un risque et passe en revue les pratiques et mécanismes mis au point par certaines administrations, notamment en Italie, en Chine, en Corée et en Norvège. Certaines pratiques sont d'ailleurs décrites plus loin dans cet article. En outre, le Rapport recense un certain nombre de recommandations invitant les pays en particulier à :

- veiller à ce que la douane ait un mandat suffisant et dispose des ressources nécessaires pour lutter non seulement contre la sous-facturation des importations, mais aussi contre la surfacturation des importations, la sous-facturation des exportations et la surfacturation des exportations ;
- permettre à la douane d'accéder aux bases de données sur les opérations de change et d'examiner si les transactions financières entre les opérateurs correspondent à la valeur déclarée des marchandises échangées ;
- faciliter la coopération entre autorité douanière, autorité fiscale, service de renseignement financier et autres organismes sous la forme de partage de renseignements, d'équipes d'enquête conjointes, de centres de renseignement conjoints, de détachements et regroupements de personnel et de programmes de formation conjoints.

Le rapport est voué à évoluer et ses concepteurs l'ont transmis aux Membres de l'OMD afin de recueillir leurs observations et de l'adapter en conséquence avant qu'il ne soit examiné par le Conseil de l'OMD, l'organe décisionnel suprême de l'Organisation, en juin 2018. Un extrait du rapport sera présenté au G20 aux fins d'examen également.

Méthode du pays partenaire et méthode des filtres de prix

Étant donné que les FFI passant par la fausse facturation sont dissimulés au moyen d'innombrables transactions commerciales, il est impossible d'en mesurer directement l'ampleur. Les chercheurs ont mis au point différentes méthodes pour estimer le volume des transactions commerciales à risque, au premier rang desquelles la méthode du pays partenaire, qui consiste à comparer une même transaction selon la valeur que lui ont attribuée chacune des parties à l'échange, et la méthode des filtres de prix, qui consiste à utiliser des filtres pour repérer les transactions suspectes aux prix anormaux.

Trois chercheurs ont présenté leurs travaux visant à démontrer l'utilité de ces deux méthodes pour gérer les risques de fausse facturation. Matthew Salomon, économiste principal de Global Financial Integrity, a présenté une étude qui portait sur les importations en provenance de l'Afrique du Sud de 2010 à 2015 et dont l'objectif était de détecter une sous-facturation potentielle des importations. L'étude a essentiellement permis de conclure que la méthode du pays partenaire et la méthode des filtres de prix donnaient des estimations très différentes quant à l'ampleur de la fausse facturation (ce qui n'est pas étonnant puisque les données et les éléments mesurés étaient différents), mais mettaient en évidence, pour l'essentiel, les mêmes transactions.

Philipp Hong, de la Central Michigan University, et Simon Pak, de la

Pennsylvania State University, ont, eux, comparé les deux méthodes en utilisant des données sur les importations et les exportations des États-Unis en 2016. Leurs conclusions montrent que les deux méthodes donnent des estimations très différentes de l'ampleur de la fausse facturation et des listes différentes de transactions pouvant présenter un risque élevé.

Yeon Soo Choi, du service de recherche de l'OMD, a présenté une étude qui comprenait l'examen d'ensembles de données de trois pays. Comme d'autres études l'avaient montré, les estimations du volume des transactions à risque varient beaucoup en fonction de la méthode utilisée. Cependant, selon le chercheur, l'utilisation croisée des deux méthodes – qui consiste à utiliser les deux méthodes pour ne retenir que les transactions mises en évidence par les deux – peut être un mécanisme utile pour gérer le risque associé aux transactions commerciales.

Pratiques

Passant de la théorie universitaire à la pratique de terrain, la deuxième partie de la conférence a permis de mettre en avant certaines pratiques, notamment celles des Services des douanes coréen (KCS) et nigérian (NCS) dont les représentants ont souligné la nécessité de s'intéresser davantage à la surévaluation.

Adewale Adeniyi, du NCS, a parlé de la pression que son administration subissait en vue de la réalisation d'objectifs de recettes irréalistes, ainsi que du taux important de non-respect des règles dans son pays où seuls 20 % des échanges sont estimés être en conformité. Le NCS a récemment commencé à travailler sur l'analyse des données et les résultats indiquent l'émergence d'un phénomène de fausse facturation à grande échelle. Le service a constaté que les transactions concernant des articles soumis à des droits faibles présentaient un risque de surfacturation et que les transactions concernant des articles soumis à des droits élevés étaient sous-évaluées. Pour mieux lutter contre ces pratiques, il faudrait, selon l'intervenant, sensibiliser les agents à la surfacturation, adopter une culture des données et s'assurer que les résultats des inspections soient

toujours rapportés, et, enfin, développer les capacités d'analyse des agents ainsi que le recours à des outils d'analyse performants.

Matthew Joo, du KCS, a commencé son intervention en affirmant que les douanes étaient bien placées pour lutter contre les FFI car elles étaient capables de surveiller les transactions commerciales et les transactions financières en même temps. Il a expliqué que son administration était depuis 1999 habilitée à enquêter sur les opérations de change liées au commerce transfrontalier. En pratique, les enquêteurs du KCS lancent les enquêtes en croisant les données de déclaration en douanes (transfert des marchandises) et les données sur les opérations de change (paiement des marchandises). L'intervenant a ajouté que, en 2013, le code douanier avait été révisé en vue d'ériger en infraction la manipulation des prix des marchandises, que celle-ci soit liée ou non à une fraude fiscale. En fait, étant donné que les droits de douane ont chuté partout dans le monde, les malfaiteurs ont moins intérêt à déclarer des prix sous-évalués aux douanes pour leurs marchandises, et ils cherchent au contraire à surévaluer les marchandises importées afin d'échapper à l'impôt des sociétés ou de détourner des subventions.

M. Joo a ensuite présenté dans les grandes lignes la structure de son administration. En 2000, ont été créées des unités d'enquête financière chargées de lutter contre les opérations de change illicites. L'administration compte aujourd'hui une unité de ce type au siège et trois autres dans les antennes locales de la douane, pour un total de 80 enquêteurs financiers. En plus des données sur les transactions commerciales et les opérations de change, ces enquêteurs reçoivent aussi des rapports de l'administration fiscale et du bureau de l'immigration. Enfin, le service de renseignement financier leur transmet des rapports sur des transactions suspectes et sur les opérations de change liées au commerce transfrontalier. Ce service compte d'ailleurs des douaniers dans ses rangs.

Enfin, l'orateur a donné des exemples de transactions dont la valeur était surévaluée, soulignant combien il

était nécessaire d'avoir accès à des informations sur les transactions financières pour lutter efficacement contre la fausse facturation et les FFI qui y sont liés.

Certains participants ont ensuite pris la parole. Une représentante du Brésil a expliqué qu'une équipe spéciale conjointe chargée d'étudier les FFI avait constaté que les FFI passaient essentiellement par la sous-facturation des exportations et que cette pratique avait pris une ampleur considérable. L'argent est envoyé en particulier vers des pays où le secret bancaire est fort ou vers des paradis fiscaux. Les entreprises sous-facturent pour transférer leurs bénéfices et réduire leurs impôts au Brésil. L'intervenante a ensuite appelé l'OMD à encourager la coopération multilatérale et l'échange automatique de données commerciales au niveau des transactions, expliquant que le dispositif était déjà en place entre les pays du Mercosur et permettait la mise en place de modèles de gestion des risques en temps réel pour lutter contre les FFI passant par la fausse facturation.

Un représentant de la Fédération de Russie a rappelé aux participants que des copies de deux modèles d'accord importants que la Russie avait élaborés pour formaliser sa coopération avec les pays étrangers avaient été mises à disposition : l'Accord sur la coopération en matière de renseignement lors du transport transfrontalier, par des particuliers, d'espèces et/ou



d'instruments monétaires, et l'Accord sur la prévention, la détection et la suppression des transactions financières suspectes liées à des activités économiques à l'étranger. L'intervenant a ensuite affirmé que son pays était tout particulièrement confronté à la surévaluation à l'exportation des marchandises de haute technologie qui sont exemptes de droits de douane. L'échange d'informations entre les pays est ici essentiel afin de pouvoir vérifier les déclarations à l'importation et l'existence des entreprises destinataires, ou simplement le fait qu'il s'agit bien d'importateurs enregistrés. Dans un cas, le prix déclaré était 900 fois plus élevé que le « prix normal » a insisté l'intervenant.

Parmi les orateurs invités à présenter leurs pratiques et points de vue lors de la session figuraient des représentants du Groupe d'action financière (GAFI) et de l'OCDE. Derek Leist, du GAFI, a exposé les mesures pratiques visant à faciliter le partage d'informations, telles que la normalisation des formats de données et la centralisation des données aux fins de leur utilisation opérationnelle. Melissa Dejong, de l'OCDE, a parlé de la nécessité d'adopter une approche intégrée à l'échelle du gouvernement afin d'élaborer une stratégie cohérente et d'éviter que les différents organismes travaillent de façon cloisonnée. Soulignons ici que la coopération entre les organismes fait l'objet d'un chapitre entier du Rapport d'étude de l'OMD

qui met en avant le rôle crucial de la coopération dans la lutte contre les FFI.

Mme Dejong a aussi évoqué le travail accompli sous l'égide du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales administré par l'OCDE. Le Forum vise à fournir des renseignements sur les entreprises et la propriété effective. Cent cinquante territoires se sont engagés à mettre en œuvre la norme internationale sur l'échange de renseignements sur demande, et plus de 100 pays et territoires se sont engagés à mettre en œuvre la nouvelle norme sur l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, y compris le titulaire officiel des comptes. Cette dernière norme permettra aux destinataires de recevoir des renseignements en temps réel qu'ils n'auraient peut-être pas demandés et de découvrir des faits dont ils n'avaient pas connaissance.

Chaîne de blocs

Les auteurs du Rapport d'étude de l'OMD appellent aussi les douanes à exploiter pleinement le potentiel offert par les nouvelles technologies, telles que les chaînes de blocs, pour prévenir toute manipulation frauduleuse des transactions commerciales, et permettre le partage de renseignements pertinents de façon fiable et sécurisée.

Jeffrey Owens, de l'institut pour le droit fiscal autrichien et international de la

Vienna University of Economics and Business, a reconnu que l'OMD était l'une des seules organisations internationales à s'intéresser sérieusement aux chaînes de blocs, et a présenté une vue d'ensemble des principales caractéristiques de la technologie. Le fait que cette technologie permette la création de registres immuables ainsi que la décentralisation et la distribution des registres, en plus d'améliorer potentiellement la transparence, en ferait un outil très attrayant pour les douanes, en particulier celles qui souhaitent partager des renseignements avec d'autres organismes tels que les autorités fiscales.

Yao-Hua Tan, de la Delft University of Technology, a présenté les principales caractéristiques et les avantages d'un projet pilote mené aux Pays-Bas par Maersk et IBM avec la coopération de la Douane néerlandaise ; un exemple de coopération et de collaboration où toutes les parties prenantes exploitent les informations relatives à la chaîne d'approvisionnement.

Tous les participants à cette dernière session sont convenus qu'il était important que l'OMD et les douanes restent au fait des changements qui surviennent dans ce domaine technologique à l'évolution rapide.

En savoir +

research@wcoomd.org



La Douane au cœur de la lutte contre les flux financiers illicites en Allemagne

Par la Douane allemande

Surveiller et combattre les flux financiers illicites (FFI) représente un défi de taille pour tous les pays et en particulier pour l'Allemagne, sur le point de devenir une place financière majeure. Cet article présente l'organisation de la Douane allemande et les méthodes qu'elle utilise pour détecter les FFI et empêcher la dissimulation des recettes tirées de la fraude et du crime

L'INDICE D'OPACITÉ FINANCIÈRE¹ publié pour la première fois en 2018 classe les pays selon l'opacité et l'ampleur des activités financières offshore qui s'y déroulent. Il évalue dans quelle mesure leur législation permet de dissimuler l'origine de fonds légaux et illégaux, ainsi que les personnes auxquelles ils sont attribués. L'indice évalue également les méthodes utilisées pour introduire ces fonds illégaux dans les systèmes juridique, financier et économique, c'est-à-dire le degré d'efficacité des mesures prises par certains États, notamment celles concernant l'échange de renseignements entre autorités et l'arsenal répressif.

Les indicateurs sont pondérés en fonction de l'importance d'un pays en tant que place financière. C'est pourquoi la Suisse (en tête de liste et donc le pays le plus opaque), les États-Unis (deuxièmes) et l'Allemagne (septième) arrivent largement devant les paradis fiscaux « classiques » comme le Panama dont les lois pénales, bancaires, fiscales et commerciales facilitent de manière générale l'évasion fiscale.

Parmi les États membres de l'Union européenne (UE), le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas sont également dans le haut du tableau. « Conservant des niveaux d'opacité stricts, la Suisse demeure sans conteste numéro un », indique le rapport. La Suisse a obtenu une note d'opacité d'environ 76, l'Allemagne 59, l'Autriche 56, la France 51, l'Italie 49 et la Belgique seulement 49 points.

Organisation

Les autorités allemandes et en particulier la Douane allemande ont décidé de relever le défi qui consiste à lutter contre les FFI qui exploitent les facilités qu'offrent les règlements financiers et le système d'opacité offshore. En Allemagne, les FFI englobent différentes activités criminelles, notamment le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ainsi que d'autres infractions liées à la circulation transfrontalière des marchandises, d'argent liquide et de devises.

La Douane allemande est une organisation très vaste dont deux services sont principalement chargés de la lutte contre les activités liées aux FFI :

- le *Zollkriminalamt* (ZKA), office de la criminalité douanière, chargé principalement des poursuites et de la prévention des infractions douanières mineures, graves et organisées ;

- la cellule de renseignement financier (CRF) qui reçoit et évalue les rapports sur les transactions suspectes traitant de transactions financières susceptibles d'être liées à un blanchiment de fonds ou au financement du terrorisme.

Le ZKA coordonne et gère les enquêtes réalisées par huit bureaux régionaux d'enquêtes douanières et peut réaliser lui-même les enquêtes dans des cas particuliers et importants. Par ailleurs, 16 groupes conjoints d'enquêtes financières (*Gemeinsame Finanzermittlungsgruppen*), composés de fonctionnaires de police et de fonctionnaires chargés des enquêtes douanières, s'occupent également d'affaires relevant de ce domaine. En collaboration avec ces 16 groupes conjoints, les bureaux d'enquêtes douanières sont chargés en particulier de traiter :

- les rapports d'analyse soumis par la CRF ainsi que les rapports sur les suspicions de blanchiment d'argent ;
- les informations recueillies par les fonctionnaires des douanes dans le cadre de contrôles d'argent liquide et de devises, s'ils ont des raisons de penser que cet argent ou des moyens de paiement équivalents traversent les frontières dans le but d'être blanchis ou de financer le terrorisme ou le crime ;
- les informations concernant les envois postaux qui entrent dans le pays, y transitent ou en sortent, si ces derniers contiennent de l'argent liquide ou des moyens de paiement équivalents liés à des crimes ou infractions commis ou projetés ;
- les cas de fausse facturation d'opérations commerciales, y compris ceux liés à un blanchiment d'argent.

¹ <http://netzwerk-steuergerechtigkeit.de/fsi2018/>

Jusqu'en juin 2017, la CRF dépendait de l'Office fédéral allemand de police criminelle (BKA). Elle a été ensuite restructurée et, en juin 2017, après la transposition de la quatrième directive antiblanchiment de l'UE dans le droit allemand, elle est passée sous l'égide de la Douane allemande, devenant une autorité administrative.

L'une des tâches principales de la CRF est d'analyser les alertes qu'elle reçoit concernant des transactions financières suspectes, conformément à la loi antiblanchiment et au code fiscal. Pour ce faire, elle utilise le logiciel goAML, développé spécialement pour les CRF par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et utilisé par plus de 50 CRF dans le monde.

Formation

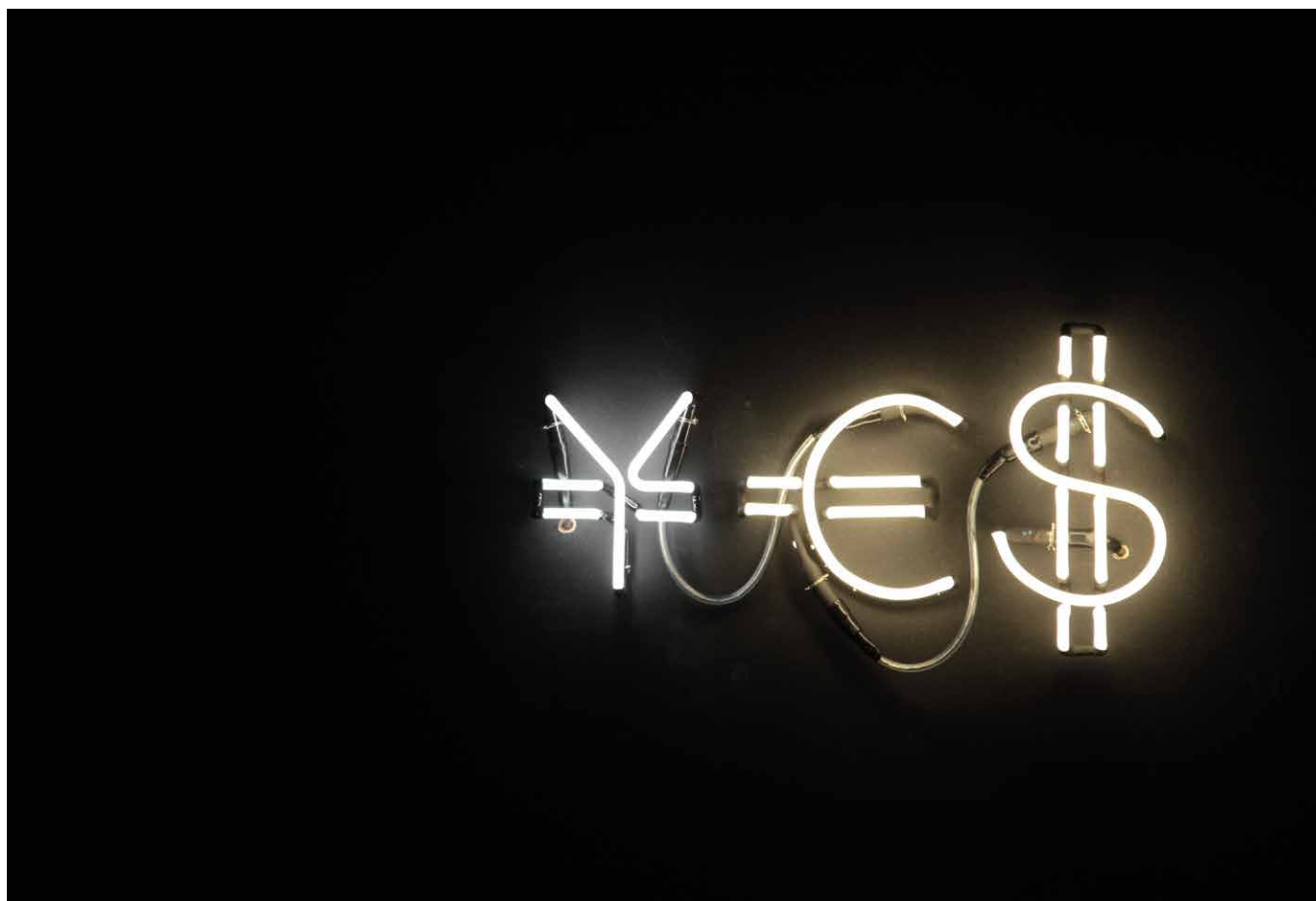
Les fonctionnaires chargés des enquêtes douanières doivent suivre des formations spécifiques pour pouvoir assumer des tâches nécessitant des connaissances spécialisées, notamment dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent ou du recouvrement des avoirs.

Quant à la CRF, elle applique une démarche pluridisciplinaire en matière de recrutement et de ressources humaines. Les analystes sont issus des différents milieux professionnels dont les savoirs contribuent à l'analyse des flux financiers et des transactions dans le contexte du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. Le personnel de la CRF vient par exemple de la douane, de la police, d'autorités de surveillance et de l'administration fiscale

ainsi que du secteur privé, en particulier de banques et de sociétés d'audit et de conseil.

Circulation transfrontalière d'argent liquide et de devises

Les personnes portant sur elles au moins 10 000 euros en argent liquide ou sous forme d'autres moyens de paiement lorsqu'elles entrent en Allemagne, transitent dans le pays ou en sortent, sont tenues d'en informer les autorités en cas de contrôle. En outre, depuis le 15 juin 2007, date d'entrée en vigueur d'un règlement spécifique de l'UE, tout voyageur qui entre dans l'UE ou en sort doit déclarer par écrit à la douane tout montant transporté en argent liquide égal ou supérieur à 10 000 euros. Les unités de contrôle douanier procèdent à des vérifications dans des lieux sensibles et à



© Alexandre Dulaunoy

des contrôles aléatoires aux frontières et sur le territoire national allemand. Elles ont différents moyens à leur disposition, notamment des scanners à rayons X et des chiens renifleurs.

Tout manquement à l'obligation de déclaration sera considéré comme une infraction administrative pouvant donner lieu à une suspicion de blanchiment d'argent. Ce type d'infraction peut être puni par une amende pouvant aller jusqu'à un million d'euros. Dès que les unités de contrôle découvrent un transfert suspect d'argent liquide, ils transmettent l'affaire à la ZKA et/ou à l'un de ses bureaux d'enquêtes douanières.

Les autorités chargées des enquêtes douanières peuvent confisquer tout objet pour empêcher une menace en présence. Elles peuvent envisager, par exemple, de confisquer de l'argent liquide si ce dernier est supposé servir à commettre une infraction. Par ailleurs, un juge peut ordonner indépendamment la confiscation d'objets qui résultent d'activités illégales et qui ont été confisqués dans le cadre d'une procédure sur une suspicion d'infraction, même si la partie concernée ne peut pas être poursuivie ni condamnée pour infraction pénale, dans la mesure où la cour est convaincue que les fonds n'ont pas pu être obtenus légalement. Si la confiscation de l'objet est ordonnée, c'est l'État qui en devient propriétaire ou à qui il appartient de prendre la décision finale.

Fausse facturation d'opérations commerciales

Durant le traitement des transactions commerciales transfrontalières ou pendant les audits fiscaux, les fonctionnaires des douanes détectent régulièrement des cas de fausse facturation. Il s'agit le plus souvent de sous-facturation pour éviter les droits à l'importation. S'il s'avère que la fausse

facturation est utilisée à des fins de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, les douaniers doivent prévenir leurs collègues de la CRF et du ZKA ; les bureaux d'enquêtes douanières interviendront également.

D'autre part, la CRF analyse couramment les rapports sur les transactions suspectes à la recherche d'une surévaluation ou sous-évaluation. Les cas suspects sont transmis au service des enquêtes douanières qui en vérifient le bien-fondé et, si nécessaire, transmettent l'affaire au ministère public qui lancera une enquête judiciaire.

Fonctionnement de la CRF

Il est important que les particuliers et les entreprises prennent une part active à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Les « entités obligées » sont tenues de surveiller et de signaler les cas de blanchiment, en présentant notamment des rapports sur les transactions suspectes à chaque signe de transactions financières illégales. Ces obligations incombent non seulement aux banques et compagnies d'assurance mais également aux entités ne relevant pas du secteur financier comme les agents immobiliers et les opérateurs commerciaux.

La CRF peut suspendre les transactions suspectes pendant une période pouvant aller jusqu'à un mois si elle a des raisons de supposer que ces transactions sont liées à un blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme. On évite ainsi que les fonds incriminés s'insèrent dans les flux financiers légaux pendant l'analyse menée par la CRF. Enfin, les services chargés de faire respecter la loi et les procureurs peuvent appliquer des mesures fondées sur les dispositions du droit de procédure pénal pour geler les fonds.

Selon les résultats de l'analyse de la CRF, les données sont transmises aux autorités

compétentes en matière de poursuites. En ne transmettant que les informations pertinentes, la CRF joue son rôle de filtre, diminuant ainsi la charge de travail des autorités d'enquêtes, leur permettant de se concentrer sur la répression des FFI. Pour résumer, dès qu'elle détecte des transactions pouvant être liées à des activités de blanchiment d'argent, de financement du terrorisme ou autres (trafic de drogue, infractions fiscales, faillites frauduleuses, etc.), la CRF transmet son analyse et les informations pertinentes aux services concernés pour enquête complémentaire si nécessaire, y compris au ZKA.

Outre l'analyse indiquée ci-dessus concernant des cas individuels, la CRF réalise également une analyse stratégique à partir de différents cas afin d'identifier tout risque en termes de FFI d'après les tendances des cas recensés. Les résultats sont notamment intégrés par la suite dans les analyses opérationnelles. Pour que l'analyse soit représentative, la CRF a obtenu des services chargés de faire respecter la loi et des autorités administratives et financières un vaste éventail de droits sur leurs données et informations. Mais cet échange n'est pas à « sens unique ». En échange, la CRF fournit aux autorités compétentes les informations dont elle dispose et qui leur sont utiles.

Outre un échange d'informations au cas par cas, la CRF est aussi en contact permanent avec des autorités nationales et internationales. Elle fournit notamment les résultats de ses évaluations stratégiques à des partenaires nationaux et internationaux qui le demandent. Au niveau international, il est à noter que la CRF participe aux réunions du Groupe Egmont et du Groupe d'action financière (GAFI). Le Groupe Egmont, qui rassemble plus de 150 CRF, vise notamment à fixer des normes uniformes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent

L'un des principaux avantages de la nouvelle structure est la capacité de la CRF à filtrer le volume de rapports déposés et à ne transmettre que les cas présentant un intérêt aux services répressifs. N'ayant plus à analyser les rapports, ces derniers peuvent mobiliser leurs ressources autour des activités d'enquêtes et de poursuites et, au final, mieux lutter contre les flux financiers illicites.

et le financement du terrorisme ainsi qu'à établir un échange d'informations dans ce domaine de manière aussi approfondie et efficace que possible. Enfin, il convient de noter que, depuis le début de son activité au cours de l'été 2017, la CRF allemande a travaillé avec plus de 80 CRF du monde entier.

Au niveau national, il faut souligner les relations de travail étroites qu'entretient la CRF avec les autorités réglementant l'activité des entités obligées. En même temps, les échanges approfondis avec les services nationaux chargés de faire respecter la loi et les procureurs jouent un rôle essentiel, notamment la communication à double sens entre la CRF et les services douaniers, en particulier le service des enquêtes douanières pénales.

L'immense majorité des rapports sur les transactions suspectes reçus proviennent d'entités du secteur financier. La CRF et les autorités de surveillance travaillent donc en étroite collaboration pour sensibiliser les entités hors secteur financier sur leurs obligations, notamment en organisant des réunions d'information.

Résultats

Comme dans beaucoup d'autres pays, le nombre de rapports sur les transactions suspectes a considérablement augmenté ces dix dernières années, probablement parce que le secteur financier est mieux informé des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et du fait de la politique active menée par l'autorité de surveillance dans ce secteur. Le nombre de rapports sur les transactions suspectes s'élevait à 7600 en

2006. On en comptait environ 46 000 en 2016 et 60 000 en 2017.

La CRF procède à un examen et à une évaluation préliminaires de tous les rapports dès leur réception, le jour même ou au plus tard le lendemain. L'analyse est plus ou moins rapide selon l'urgence, la priorité et l'importance de l'affaire, et, si nécessaire, le dossier est transmis aux autorités compétentes.

Ce grand nombre de rapports sur les transactions suspectes est une difficulté pour la nouvelle CRF qui a démarré son activité mi-2017. L'ensemble des rapports soumis à la CRF ont toutefois été examinés et classés par priorité dès leur réception. À ce jour, plus de 50 % ont été analysés et environ un tiers a été transmis à des services répressifs et à des procureurs. Dans 20 % des cas environ, la CRF a décidé de ne pas transmettre les informations pour l'instant car les suspicions de blanchiment, de financement du terrorisme et d'autres crimes n'étaient pas suffisamment fondées. Tous les rapports sur les transactions suspectes sont gardés sous surveillance pendant trois à cinq ans après avoir été déposés, jusqu'à ce que les informations clés concordent.

L'un des principaux avantages de la nouvelle structure est la capacité de la CRF à filtrer le volume de rapports déposés et à ne transmettre que les cas présentant un intérêt aux services répressifs. N'ayant plus à analyser les rapports, ces derniers peuvent mobiliser leurs ressources autour des activités d'enquêtes et de poursuites et, au final, mieux lutter contre les flux financiers illicites.

En savoir +

www.zoll.de/EN/Businesses/Movement-of-goods/Import/Restrictions/Goods/Cash/cash_node.html

www.zoll.de/EN/Private-individuals/Travel/Travel-within-the-EU/Restrictions/Cash/cash_node.html

www.zoll.de/DE/Der-Zoll/FIU/fiu_node.html

Le commerce de minerais : le Ghana, le Liberia et la Sierra Leone lancent un portail de vérification douanière

Par Aasmund Andersen,

REVENUE DEVELOPMENT FOUNDATION,

Janne Kaiser-Tedesco,

AGENCE ALLEMANDE DE DÉVELOPPEMENT (GIZ),

et Louis Marechal,

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Trois pays d'Afrique de l'Ouest ont annoncé la mise sur pied d'un portail commun aux fins de la vérification douanière des minerais, cette année, à l'occasion du 12^{ème} Forum sur les chaînes d'approvisionnement en minerais responsables de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)¹. Le portail permet aux douaniers de consulter et de vérifier les permis d'exportation de minerais délivrés par le Ghana, le Liberia et la Sierra Leone. D'autres pays devraient suivre, de sorte que le portail deviendra un outil essentiel pour s'attaquer à la contrebande de minerais, tels que l'or, et aux flux financiers illicites qu'elle génère.

Commerce de minerais et flux financiers illicites

LES PAYS D'AFRIQUE exportateurs des minerais tirent une part substantielle de leurs recettes nationales de ce commerce. La contrebande et la fausse déclaration de tels produits posent donc une menace majeure pour la mobilisation des ressources nationales dans les pays africains qui en sont riches. L'exportation de minerais exige un permis spécifique qui doit être délivré par l'autorité compétente dans le pays d'exportation. Lorsqu'ils effectuent des recherches concernant une transaction douteuse, les douaniers qui tentent de vérifier l'authenticité des documents d'un exportateur au point d'importation

doivent attendre que les renseignements leur parviennent et, parfois, se voient obligés de prendre une décision sur la base d'informations incomplètes.

Afin de remédier à cette situation, le Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économique (BMZ), à travers l'Agence allemande de développement (GIZ), a décidé de financer un portail web conçu pour servir les douaniers qui doivent vérifier rapidement les licences d'exportation et pour remplacer le système de consultation par courriel qui est lent et suscite souvent des retards aux frontières. Le projet s'inscrit dans le cadre du Plan Marshall pour l'Afrique,

élaboré par le Ministère en 2017, dans lequel l'Allemagne s'engage à soutenir les pays africains en vue de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies ainsi que du nouveau cadre pour le financement et la mise en œuvre du développement durable, plus connu sous le nom de Programme d'action d'Addis-Abeba. Ce Programme d'action stipule, entre autres, que les pays africains doivent redoubler d'efforts afin de réduire substantiellement les flux financiers illicites (FFI) à l'horizon 2030, dans le but de les éliminer complètement, avec le temps.

Une solution souple

Les documents falsifiés contiennent habituellement de fausses signatures, des tampons qui ne sont plus utilisés et des codes de permis qui ne sont pas valides. La vérification manuelle de ces documents a souvent permis de démasquer les fraudes, mais elle reste inefficace et n'offre pas suffisamment de souplesse. Les douaniers doivent se connecter aux systèmes d'exportation de plusieurs pays et contacter le personnel des autorités de contrôle des minerais, qui doivent elles-mêmes investir énormément de ressources pour répondre aux demandes de vérification qu'elles reçoivent (cinq par jour en moyenne) alors qu'elles ne disposent que des heures de bureau pour le faire.

Le portail de vérification douanière tire les données directement du Système d'administration du cadastre des mines (MCAS), un système utilisé actuellement par neuf pays africains pour gérer leur dispositif d'octroi de licences, notamment la délivrance de permis d'exportation de minerais. Ce portail fournit ainsi toutes les informations nécessaires pour vérifier un permis d'exportation en puisant les renseignements directement du MCAS

¹ <http://mneguidelines.oecd.org/forum-responsible-mineral-supply-chains.htm>



© Sasha Lezhnev

du pays d'exportation. En somme, si le permis ne se trouve pas dans le système, il n'est pas légitime. Les informations du portail remontent à un jour tout au plus. Peuvent y accéder les douaniers qui veulent vérifier un permis d'exportation spécifique, consulter le code du permis ou encore contrôler le nom de l'exportateur. D'autres parties prenantes, comme les sociétés et autres acheteurs, peuvent avoir accès à des informations similaires à travers des portails de référence nationaux en ligne, qui sont reliés au site web de leur Ministère respectif.

Les gouvernements du Ghana, du Liberia et de la Sierra Leone, qui ont très vite adopté le portail, mènent la phase pilote du projet. D'autres pays utilisant le MCAS devraient rejoindre le portail. Pour les pays en développement n'utilisant pas le MCAS, une version spécifique du système est en cours de préparation. Elle leur permettra de délivrer des permis à l'exportation et de rejoindre le portail gratuitement.

Impact

Le système MCAS et le portail de vérification douanière ont été conçus par la Revenue Development Foundation (RDF), un cabinet de conseil international à but non lucratif. Les déploiements du système sont financés principalement

par les donateurs (tels que l'Australie, l'Allemagne, l'Union européenne et les Nations Unies). Chaque nouveau projet de mise en œuvre contribuant à améliorer le système, ce dernier évolue avec le temps, mais les nouvelles versions du logiciel sont ensuite fournies aux pays en développement à titre gracieux.

Le système MCAS est utilisé depuis plus d'une décennie dans certains pays en développement. Il a mûri et a eu un impact avéré sur la gouvernance dans la mesure où il change les procédures de l'administration publique concernant les licences et les permis. Les systèmes informatiques permettent de ne plus autant dépendre du pouvoir discrétionnaire des agents et, ainsi, les processus efficaces deviennent permanents. Quant au portail de vérification douanière, lors de la session qui lui a été dédiée au Forum sur les chaînes d'approvisionnement en minerais responsables de l'OCDE en avril 2018, les représentants des gouvernements du Ghana et de Sierra Leone ont expliqué en quoi le portail était utile et pouvait contribuer à réduire le nombre de demandes d'authentification qu'ils reçoivent quotidiennement.

Discussions actuelles

Les consommateurs et les acheteurs dans le monde mettent aujourd'hui

la pression sur les bijouteries et les raffineries d'or afin de certifier qu'elles s'approvisionnent de manière responsable en or. Au minimum, une telle certification devrait prouver que la mine d'où provient l'or ne pratique pas le travail forcé, le travail des enfants ni aucune autre forme de violation des droits humains. Depuis 2009, l'OCDE réunit toutes les parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement en minerais pour définir des principes directeurs² pour les entreprises, afin qu'elles mettent en place des systèmes leur permettant de détecter si leurs activités risquent de contribuer au financement de conflits, à de sérieuses violations des droits humains, au blanchiment d'argent et à la corruption. Ces lignes directrices s'appliquent à toutes les industries extractives et couvrent l'or, l'étain, le tantale, le tungstène et, de plus en plus, les pierres précieuses, le cobalt, le charbon et le mica.

Du point de vue d'une entreprise, la diligence implique de recueillir des informations pertinentes et vérifiées sur la provenance et la légalité d'un bien exporté. À cet égard, le MCAS et les portails de référence nationaux en ligne qui y sont associés peuvent jouer (et jouent déjà pour certaines entreprises) un rôle d'appui à la diligence raisonnable du secteur privé et à la

2 Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque, Troisième édition, Éditions OCDE, Paris

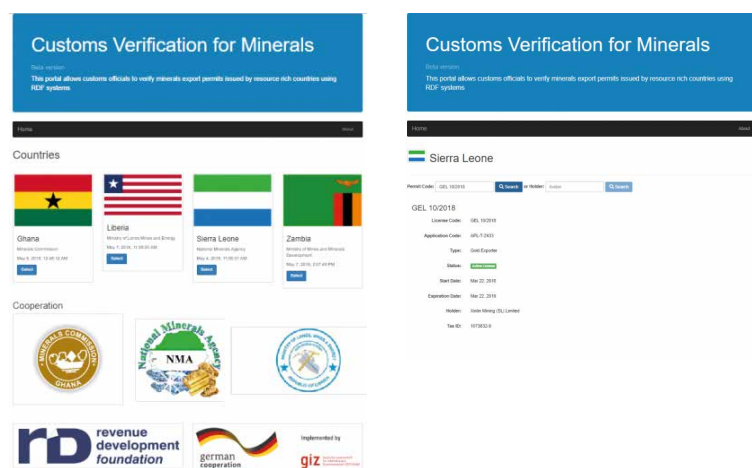


Figure 1 : Page d'accueil du portail de vérification douanière (à gauche) et résultats d'une recherche d'une licence d'exportation émise par la Sierra Leone (à droite)

Start Date	License Code	Owner	Type	Status	Mineral	Province
13-03-2018	0247-42018	Sedex, Mocha	Diamond Exporter's Agent (Head)	Active License	Diamonds	WESTERN AREA / District PRESTOWN Chieftain
20-03-2018	0247-32018	Gatanga, Helen Gwonyemah	Diamond Exporter's Agent (Head)	Active License	Diamonds	WESTERN AREA / District PRESTOWN Chieftain
22-03-2018	021-102018	Sedex Mining (S) Limited	Gold Exporter	Active License	Gold	BC District KESIMA District KESIMA Chieftain KESIMA Chieftain
25-03-2018	021-32018	Touch of Home Trading LTD	Diamond Exporter (FULL YEARS)	Active License	Diamonds	BC District KESIMA District KESIMA Chieftain KESIMA Chieftain
14-03-2018	021-52018	A Mineral and Farming Limited	Gold Exporter	Active License	Gold	WESTERN AREA / District PRESTOWN Chieftain
13-03-2018	021-82018	Sato Resources Limited	Gold Exporter	Active License	Gold	KESIMA District KESIMA Chieftain
12-03-2018	021-42018	Sato Resources Limited	Diamond Exporter (FULL YEARS)	Active License	Diamonds	KESIMA District KESIMA Chieftain
08-03-2018	021-72018	Haraka & Bond Minerals (S) Limited	Gold Exporter	Active License	Gold	WESTERN AREA / District PRESTOWN Chieftain KESIMA District KESIMA Chieftain
08-03-2018	021-12018	100 Carats Diamond and Mineral Company Limited	Industrial & Semi-Diamond Exporter's License	Active License	Turbidite Columns	KESIMA District KESIMA Chieftain KESIMA Chieftain

Figure 2 : Référentiel en ligne du gouvernement de Sierra Leone montrant les résultats d'une recherche sur les exportateurs de minéraux actifs (<https://sierraleone.revenuedev.org>)

transparence et à l'intégrité des chaînes mondiales d'approvisionnement en minerais. Pour certaines affineries d'or, la consultation des portails de référence nationaux en ligne, qui puisent les données dans le système MCAS, fait déjà partie intégrante de leurs processus de vérification afin d'appliquer les principes de l'OCDE.

Les échanges de vues durant le Forum de l'OCDE ont notamment permis d'aborder la question du suivi de l'or confisqué, par exemple de l'or qui a été exporté sans permis valable. Une disposition spécifique du droit en Sierra Leone stipule que « quiconque identifie de l'or faisant l'objet d'un commerce illicite a droit à 40 % de sa valeur s'il le rend au gouvernement », ce qui a suscité de vifs débats. Certains participants ont, par ailleurs, considéré que les pays exportateurs africains pourraient exiger des pays importateurs qu'ils leur reversent la valeur de l'or confisqué. Une telle mesure permettrait aux pays en développement d'engranger des recettes supplémentaires qui pourraient être destinées à renforcer les capacités nationales en matière de lutte contre la fraude.

L'avenir

Comme tous les systèmes de la RDF, le portail de vérification douanière et le système MCAS sous-jacent font l'objet d'améliorations continues, basées sur le retour d'informations des parties prenantes. Les informations recueillies auprès des utilisateurs au cours du Forum de l'OCDE se sont avérées extrêmement utiles, par exemple. Elles ont contribué, en effet, à affiner le système MCAS, dont une nouvelle version inclura un processus renforcé de diligence et des informations plus détaillées sur la propriété des licences. De plus, une fonctionnalité supplémentaire permettra aux inspecteurs des mines de terrain qui utilisent le MCAS sur appareil portable d'informer les utilisateurs de toute violation qui aura été découverte.

Pour faire davantage connaître le portail de vérification douanière, la RDF et les trois gouvernements participant actuellement au projet pilote ont l'intention d'envoyer des lettres aux administrations des douanes ainsi qu'aux plus grandes affineries. Nous espérons que le présent article jouera également un rôle en ce sens et suscitera l'intérêt de la communauté douanière internationale. Toute administration douanière qui désirerait plus d'informations sur le portail est invitée à contacter, par courriel, Assmund Andersen ou Janne Kaiser, dont les coordonnées figurent ci-après.

En savoir +

aandersen@revenuedev.org
janne.kaiser@giz.de
louis.marechal@oecd.org
<https://Customs.revenuedev.org>



**MORE THAN
SCREENING**

.....
ENABLING
**EFFICIENT
EFFECTIVE
SMART
DETECTION**

NUCTECH COMPANY LIMITED
BEIJING · CHINA

Tel: +8610 50980999 Fax: +8610 62788896

E-mail: info@nuctech.com Follow us on: twitter.com/NuctechColtd

Burkina Faso : lumière sur le trafic de l'or

Par Évariste Somda,

CHEF DU SERVICE CONTRÔLE APRÈS
DÉDOUANEMENT, DOUANE DU BURKINA FASO

LONGTEMPS CONSIDÉRÉ COMME pays pauvre en richesses naturelles, le Burkina Faso est devenu, en quelques années, un pays minier avec l'or comme premier produit d'exploitation minière. Ce développement de l'industrie extractive au Burkina Faso s'explique par les avantages fiscaux conférés aux investisseurs et par l'arsenal juridique mis en place pour rendre l'investissement minier prévisible et plus sûr, au pays des hommes intègres.

Selon le rapport 2014 de l'Institut Fraser du Canada, le Burkina Faso est désormais la sixième destination appréciée par les investisseurs miniers en Afrique, derrière la Namibie, le Botswana, la Zambie, le Maroc et le Ghana.

La législation minière prévoit trois types d'exploitation des substances de mines : l'exploitation artisanale, l'exploitation semi-mécanisée et l'exploitation industrielle. Selon le ministère chargé des mines, en 2017, le Burkina Faso comptait 12 mines industrielles, 200 unités d'exploitation artisanales officiellement reconnues et environ 800 sites d'orpaillage clandestins.

Processus d'exportation

L'or exporté par les mines industrielles est acheté par *Metalor Technologies International*, une société anonyme suisse spécialisée dans l'affinage des métaux précieux. Quant aux artisans miniers, orpailleurs individuels et détenteurs d'autorisations d'exploitation artisanale, ils sont tenus de céder leurs produits à des comptoirs d'achat, de vente et d'exportation d'or agréés. En 2015, le pays en enregistrait 74. Ces comptoirs ont l'obligation de tenir des registres d'achat-vente et doivent transformer l'or en pièces, lingots ou

barres, et procéder à son titrage officiel par le Bureau des Mines et de la Géologie (BUMIGEB).

Une grande partie de l'or extrait au Burkina Faso est exportée. En 2017, sur les 46 tonnes d'or que la Direction générale des mines estime avoir été produites, 41,4 tonnes sont destinées à l'étranger. En outre, selon les données officielles, les 12 mines industrielles ont, à elles seules, produit 45,582 tonnes d'or, soit 99,09 % de la production globale du pays.

La production minière a eu des retombées sur le budget de l'État et des collectivités. Au total, 226 milliards de franc CFA¹ (soit 344 millions d'euro) ont été collectés sous diverses formes en 2017 (impôts, droits de douane et autres taxes).

À l'export, la Direction générale du trésor et de la comptabilité perçoit une taxe appelée redevance proportionnelle de l'or dont le taux varie selon qu'il s'agisse d'une mine industrielle ou d'un comptoir d'achat, de vente et d'exportation de l'or. Pour les mines industrielles, le taux est de 3 % du chiffre d'affaire de l'or extrait si le prix de l'once est inférieur ou égal à 1000 dollars des États-Unis, 4 % si le prix de l'once est compris entre 1000 et 1300 dollars et 5 % si le prix de l'once est supérieur à 1300 dollars. Quant aux comptoirs, ils paient la redevance proportionnelle à un taux unique de 5 %, après décote de 100 francs CFA par gramme d'or brut.

Au plan douanier, l'exportation se fait en libre sortie et l'or est soumis à une taxe s'élevant à 1,75 % de la valeur du produit sur le marché de l'or de Londres ainsi qu'à des frais de titrage auprès du laboratoire d'État de 0,2 %. L'exportateur doit, par ailleurs, obtenir un titre d'exportation auprès de la Chambre de Commerce et d'Industrie, lequel est visé



La mine d'or de la compagnie Endeavour Mining, située

par le service des douanes et la banque domiciliaire de l'exportateur, laquelle doit être agréée. Ce document permet aux autorités burkinabè d'obtenir des informations relatives à la destination de la marchandise, à sa nature, et au règlement financier de l'exportation (en dehors de la Suisse, Dubaï, la Belgique, la France et les États-Unis sont les destinations de l'or issu de l'exploitation artisanale). Le comptoir a l'obligation de rapatrier les fonds auprès de la banque domiciliaire dans un délai d'un mois à partir de la date d'exigibilité du paiement et de communiquer les justificatifs sous 45 jours. Ce titre représente donc un moyen de contraindre le rapatriement des devises résultant de l'opération commerciale.

Trafic

Pour échapper à ces frais et contraintes, des circuits parallèles du commerce de l'or se sont développés ces dernières années, occasionnant des pertes annuelles de plusieurs milliards de francs CFA pour l'État burkinabè.

Cet or est notamment exporté illégalement dans les bagages de voyageurs. À titre d'exemple, en novembre 2014, trois personnes étaient interceptées par la Brigade spéciale de

¹ 1 euro = 655,957 FCFA.



© Pep Bonet Noor Keystone

à 250 km au sud-ouest de la capitale Ouagadougou

l'aéroport de Ouagadougou avec 77 kg d'or dans leurs bagages. Interpellé, le responsable de la société de vente d'or mise en cause a reconnu procéder, depuis quelques temps, à deux expéditions illégales en moyenne par mois, avec des quantités d'or variant de six à trente kilogrammes. Il a en outre déclaré qu'il procède au coulage de l'or préalablement acheté sur plusieurs sites d'orpaillage agréés ou clandestins.

Le trafic d'or implique également des individus agissant pour leur propre compte. La brigade de l'aéroport a opéré trois saisies en 2017 de respectivement 250, 1666 et 400 grammes. L'or saisi était destiné à la revente en Turquie et Colombie.

Des circuits frauduleux plus organisés existent. La brigade mobile de Tenkodogo, ville du centre-ouest du pays où sont enregistrés d'importants flux commerciaux en provenance et à destination du Togo, a opéré une saisie spectaculaire le 23 février 2016. Un trafiquant avait dissimulé dans les parois des portières de son véhicule 16,55 kg d'or qu'il tentait d'exporter illégalement au Togo.

En 2014, selon l'ONG « Public Eye », la Suisse aurait importé pas moins de 7 tonnes d'or depuis le Togo, bien que

ce pays ne produise pas ce minéral. L'ONG a remonté la filière jusqu'à des mines artisanales burkinabè. Ainsi, chaque année, des tonnes d'or extrait de ces mines situées essentiellement au nord et à l'ouest du Burkina Faso sont frauduleusement importées à partir du Togo. Ce seul circuit ferait perdre à l'État burkinabè des recettes fiscales estimées à 3,5 milliards de francs CFA.

Certains analystes estiment, en outre, que le trafic d'or permet aux trafiquants de placer des devises à l'étranger tout en évitant les taxes d'export, ou encore d'acquérir des biens à l'étranger qui pourraient être importés à une valeur moindre, voire en contrebande, pour être vendus au Burkina Faso tout en minimisant, voire en éludant, les droits de douane à l'importation. Une telle affirmation est toutefois difficile à prouver.

Nouvelle agence

Afin de prévenir le trafic des substances minières, l'État burkinabè vient de créer l'Agence Nationale d'Encadrement des Exploitations Minières Artisanales et Semi-mécanisées (ANEEMAS). Cette agence a pour mission, entre autres, d'organiser les orpailleurs en sociétés de coopérative dont les membres bénéficieront d'un taux préférentiel de la redevance proportionnelle de l'or.



© Sasha Lezhnev

En aval, la brigade nationale anti-fraude de l'or (BNAF) est spécialement chargée de la recherche, de la constatation et de la poursuite des infractions relatives à la commercialisation de l'or et autres substances précieuses extraits des mines artisanales et semi-industrielles. La brigade est une structure cosmopolite regroupant des agents de plusieurs services, y compris des douaniers. La poursuite de tout dossier de contentieux relatif à l'or est assurée par la BNAF quelle que soit la structure qui a opéré la saisie.

L'insécurité au plan national rendant impossible l'accès aux sites d'exploitation, la BNAF se contente pour l'instant de contrôler les comptoirs installés dans les villes. Son action est en outre limitée par le fait qu'elle ne dispose d'aucun financement pour rémunérer des indicateurs et obtenir ainsi des renseignements, ce qui serait pourtant bien utile pour lutter contre ce type de fraude. Toutefois, les services répressifs restent déterminés à faire ce qu'ils peuvent dans la lutte contre le trafic d'or et d'autres substances minières.

En savoir +

somdaevartiste@yahoo.fr

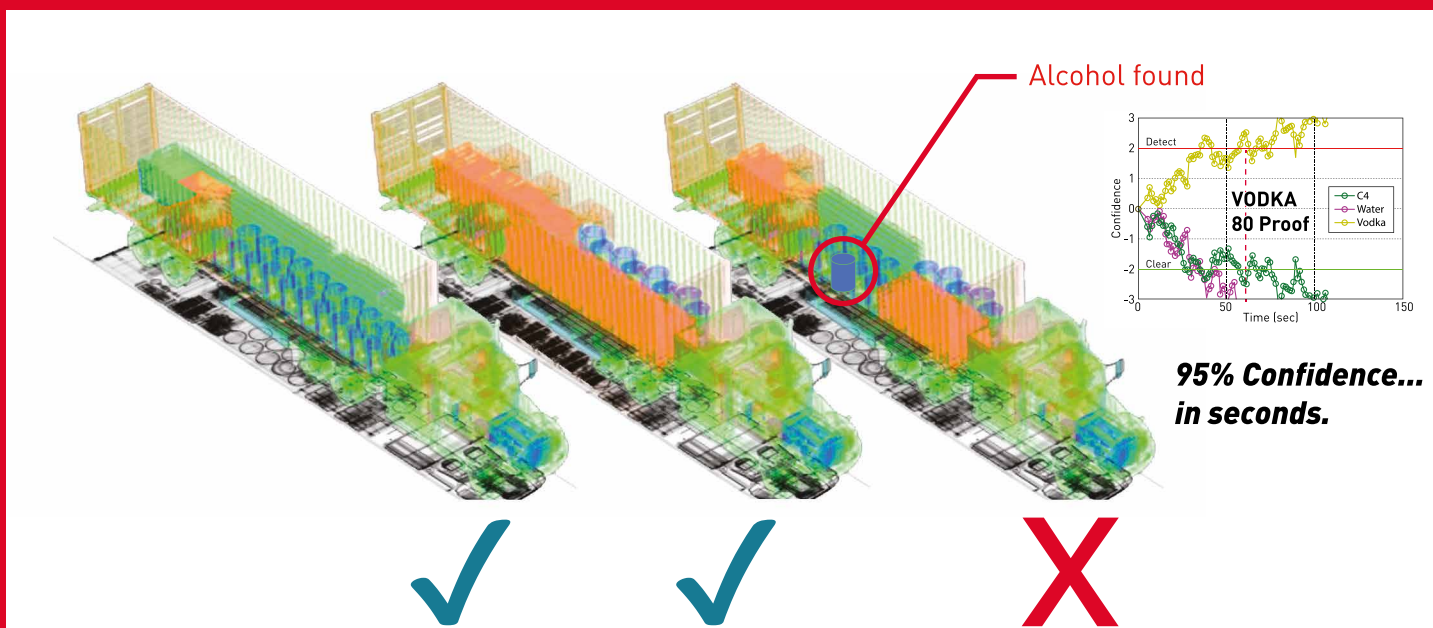
SmartScan 3D™

AUTOMATED CARGO INSPECTION SYSTEM

Which truck is hiding contraband?



The SmartScan3D system knows the answer:



The SmartScan 3D system identifies alcohol, tobacco, narcotics, explosives, chemical weapons, and nuclear materials, ***without ever having to open the box!***

SmartScan3D
It's almost an unfair advantage.



PASSPORT
SYSTEMS INC

70 Treble Cove Road
N. Billerica, MA 01862 USA
+1(978) 263-9900
info@passportsystems.com
www.passportsystems.com

Temps forts de la 4^{ème} Conférence mondiale de l'OMD sur les OEA



Le Président Yoweri Kaguta Museveni lors de la cérémonie d'ouverture

Par James Barungi,
AUTORITÉ FISCALE DE L'UGANDA,
et Asha Menon,
OMD

C'EST AU SON des danses et tambours africains que les participants ont été accueillis à leur arrivée à la 4^{ème} Conférence mondiale de l'OMD sur les Opérateurs économiques agréés (OEA) organisée en mars 2018 à Kampala, Ouganda. Le Président ougandais, S.E. Yoweri Kaguta Museveni, leur a souhaité la bienvenue dans un discours empreint d'enthousiasme sur l'importance de la collaboration régionale entre les pays d'Afrique de l'Est et sur la nécessité de poursuivre la coopération engagée entre tous les pays du continent, le but final étant d'élargir les opportunités d'investissement en Afrique.

Durant les trois journées de la conférence, 125 intervenants ont fait part de leurs connaissances, de leurs compétences et de leur expérience sur un vaste éventail de sujets, tous liés plus ou moins étroitement aux programmes d'OEA. A été discuté notamment un thème récurrent, à savoir le défi qui consiste à fournir des avantages concrets aux OEA. Les participants se sont donc penchés sur les initiatives visant à y répondre et ont examiné notamment les dispositifs visant à coordonner les opérations à la frontière

et la reconnaissance mutuelle des OEA entre les pays.

Aujourd'hui, 77 programmes d'OEA sont en place dans le monde, 56 accords de reconnaissance mutuelle (ARM) ont été signés et 37 sont en cours de négociation. Deux documents importants ont été signés dans la droite ligne du thème de la Conférence « Promouvoir la reconnaissance mutuelle des OEA pour renforcer et sécuriser le commerce mondial » : d'une part un plan d'action pour la MRA entre le Service des douanes de Corée (KCS) et les Membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), d'autre part un ARM entre les Administrations des douanes du Pérou et de l'Uruguay.

Les 1100 personnes venant de plus de 95 pays ayant assisté à la Conférence ont aussi pu suivre des présentations sur la mise en œuvre des programmes nationaux d'OEA dans les pays membres de l'EAC et sur le programme régional d'OEA mis en place par ces pays. Il a été question également des différentes manières d'intégrer le secteur privé dans les discussions et de consolider le partenariat entre la douane et d'autres organismes gouvernementaux.

Les débats ont abouti aux conclusions suivantes :

- nécessité de normaliser et d'harmoniser les programmes d'OEA dans le monde.
- importance d'inciter les petites et moyennes entreprises (PME) à adhérer à des programmes d'OEA pour la réussite de ces programmes.
- possibilité d'offrir aux intermédiaires l'accès au programme.
- évolution actuelle du concept d'OEA avec, de plus en plus, l'adhésion d'autres parties prenantes.
- nécessité de faire en sorte d'impliquer d'autres organismes gouvernementaux dans le processus de certification des OEA, en particulier afin de pouvoir offrir des avantages supplémentaires en termes de facilitation.
- nécessité d'établir une relation de confiance non seulement entre les douanes et les entreprises privées mais aussi entre les autorités douanières.
- importance du rôle des technologies.
- difficulté à identifier les avantages concrets pour les OEA et le problème que représentent pour les programmes d'OEA et les ARM les hauts niveaux de facilitation des échanges dont bénéficient déjà les entreprises.
- pertinence d'un programme d'OEA dans les pays où le secteur privé respecte peu les règles.

La prochaine Conférence sur les OEA se tiendra à Dubaï en 2020.

En savoir +

jbarungi@ura.go.ug

asha.menon@wcoomd.org

Calendrier des événements

Juillet

2 - 7 École du savoir pour la douane et le secteur privé

Septembre

5 - 7 Groupe de travail sur la Convention de Kyoto révisée, 1^{ère} réunion
13 - 14 Comité du Système harmonisé, Groupe de travail
17 - 28 Comité du Système harmonisé, 62^{ème} session

Octobre

2 - 4 Conférence mondiale sur la sécurité
1 - 5 Équipe de projet chargée du Modèle de données
8 - 12 Groupe de travail sur le commerce électronique, 4^{ème} réunion
9 - 11 Conférence PICARD, Malatya (Turquie)
15 - 16 Groupe consultatif du secteur privé
17 - 19 Groupe de travail SAFE, 20^{ème} réunion
22 - 23 Groupe de travail sur l'Accord sur la facilitation des échanges, 10^{ème} réunion
22 - 26 Comité technique de l'évaluation en douane, 47^{ème} réunion
29 - 30 Sous-Comité informatique, 75^{ème} réunion

Novembre

5 - 8 Comité technique permanent, 221^{ème}/222^{ème} sessions
12 - 13 Comité de gestion de la Convention de Kyoto révisée, 19^{ème} réunion
14 - 16 Comité de contact OMD/UPU
19 - 30 Sous-Comité de révision du Système harmonisé, 55^{ème} session
21 - 23 Groupe de travail sur le respect de la loi et la lutte contre la fraude en matière de recettes, 5^{ème} réunion

Décembre

3 - 5 Comité de contact sur les RPCV/PNR (Membres seulement), 12^{ème} réunion
3 - 5 Commission de politique générale, 80^{ème} session
6 - 7 Groupe de l'OMD sur la contrefaçon et le piratage, 15^{ème} réunion
10 - 12 Groupe de travail sur la Convention de Kyoto révisée, 2^{ème} réunion
13 - 14 Groupe d'Experts techniques sur l'inspection non intrusive, 4^{ème} réunion

Les réunions de l'OMD mentionnées pour information dans ce calendrier ne sont pas toutes ouvertes au public. Sauf indication contraire, elles se tiennent à Bruxelles. Ces dates sont données à titre indicatif et sont susceptibles de changement. Le programme des réunions de l'OMD est mis à jour régulièrement sur le site de l'OMD.

SOLUTION READY



OFFERINGS

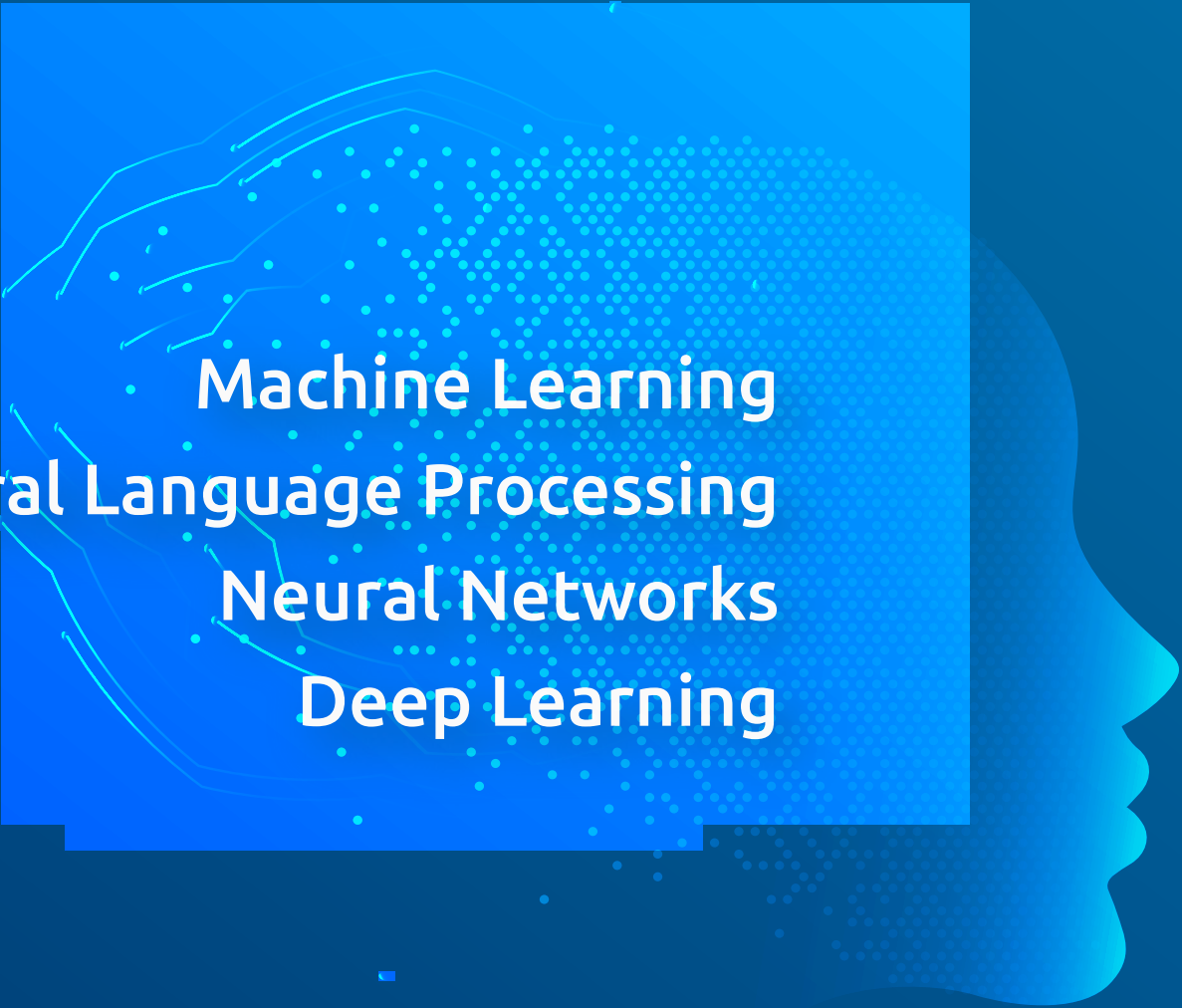
- ▣ TRADE FACILITATION SOLUTIONS
- ▣ ICT CONSULTING
- ▣ BUSINESS AUTOMATION
- ▣ PORTAL DEVELOPMENT
- ▣ KNOWLEDGE TRANSFER
- ▣ CAPACITY BUILDING & TRAINING
- ▣ MANAGED SERVICES

SOLUTIONS



Artificial Intelligence

State-of-the-art technology for Customs



Machine Learning
Natural Language Processing
Neural Networks
Deep Learning