



Bruxelles, le 8.1.2013
COM(2012) 793 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne
d'approvisionnement**

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	3
2.	LA GESTION DES RISQUES EN MATIERE DOUANIERE DANS L'UNION ET LA SECURITE DE LA CHAINE D'APPROVISIONNEMENT	4
2.1.	Le rôle des douanes en matière de sécurité.....	4
2.2.	Le cadre de l'Union relatif aux risques en matière douanière	4
2.3.	Le processus de gestion des risques	5
2.4.	Lacunes de la stratégie actuelle.....	5
2.4.1.	<i>La qualité des données et le rôle des opérateurs économiques</i>	<i>5</i>
2.4.2.	<i>La sécurité de la chaîne d'approvisionnement et les opérateurs économiques.....</i>	<i>6</i>
2.4.3.	<i>Les méthodes opérationnelles</i>	<i>6</i>
3.	LA GESTION DES RISQUES DANS LA CHAINE D'APPROVISIONNEMENT — VUE D'ENSEMBLE	8
3.1.	L'ampleur du défi: la croissance des échanges commerciaux et la complexité de la chaîne d'approvisionnement	9
3.2.	L'éventail des risques et l'interconnexion entre douanes et autres instances	9
3.3.	Le défi de la gestion du risque en matière douanière: une approche à plusieurs niveaux	10
4.	LA GESTION DES RISQUES EN MATIERE DOUANIERE DANS L'UNION: LA VOIE A SUIVRE.....	13
4.1.	Veiller à la qualité, à la disponibilité et aux possibilités de compilation des données commerciales.....	13
4.1.1.	<i>La qualité des données («qui envoie quoi, et à qui»).....</i>	<i>13</i>
4.1.2.	<i>La mise à disposition des données au profit de toutes les autorités douanières concernées.....</i>	<i>13</i>
4.2.	S'engager auprès des opérateurs économiques	14
4.2.1.	<i>Le programme Opérateur économique agréé (OEA) de l'Union européenne.....</i>	<i>14</i>
4.2.2.	<i>La coopération avec les entreprises légitimes en vue de lutter contre les trafics illicites.....</i>	<i>14</i>
4.3.	S'attaquer à la question des disparités en matière de capacités de gestion des risques	14
4.3.1.	<i>Au niveau des États membres.....</i>	<i>14</i>
4.3.2.	<i>Au niveau de l'Union</i>	<i>15</i>
4.4.	La coordination avec d'autres instances et organismes	15

4.5.	La coopération internationale.....	16
5.	CONCLUSION.....	16

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement

1. INTRODUCTION

L'Union européenne dépend fortement du commerce international pour son développement économique et se trouve exposée aux menaces en matière de sûreté et de sécurité qui vont de pair avec cette activité commerciale. Le commerce international illicite sape également le bien-être économique et social dans l'Union. La gestion efficace des risques liés aux mouvements de marchandises dans la chaîne d'approvisionnement internationale revêt une importance cruciale en matière de sûreté et de sécurité et constitue un élément essentiel de facilitation du commerce légitime, ainsi que de protection des intérêts financiers et économiques de l'Union et de ses États membres.

Depuis le «onze septembre» et d'autres attentats terroristes survenus en Europe et ailleurs, la sécurité est devenue une priorité absolue pour les douanes européennes. La sécurité de l'Union, des États membres et des citoyens est tributaire de chacun des points d'entrée de marchandises dans l'Union. Si les douanes ne prenaient pas les mesures nécessaires pour faire face aux risques de manière cohérente d'un bout à l'autre des frontières extérieures de l'Union, l'union douanière et le marché unique seraient voués à l'échec.

La politique douanière relève de la compétence de l'Union et les États membres appliquent donc en la matière une stratégie commune. L'Union a la responsabilité de superviser le commerce international de l'Union et d'assurer ainsi le respect des normes minimales en matière de gestion des risques et de contrôle dans le domaine douanier. Comme beaucoup d'autres institutions et en conformité avec les normes internationales, l'Union dispose d'un cadre politique commun destiné à traiter les risques et à faciliter le commerce légitime. Déjà chargées d'adopter la réglementation appropriée, les administrations douanières de toute l'Union ont pris des mesures en vue de réformer les procédures, techniques et ressources en matière de contrôles.

L'incident survenu au Yémen au mois d'octobre 2010 a révélé des failles dans les normes et les procédures de sécurité applicables au fret aérien dans l'Union et dans le monde. Le débat qui s'en est suivi a souligné la nécessité de revoir plus largement les procédures et les exigences de sécurité applicables à tous les modes de transport. Il existe en la matière des défis majeurs à relever, qui ne peuvent être traités de façon pleinement satisfaisante au niveau des États membres mais nécessitent une action de l'Union visant à compléter et à renforcer les efforts déployés au niveau national.

L'objet de la présente communication est:

- d'évaluer la mise en œuvre de la politique de gestion des risques en matière douanière,
- de proposer une approche stratégique pour les années à venir,

– de formuler des recommandations d’actions à mener, en mettant l’accent sur le déploiement efficace des ressources.

2. LA GESTION DES RISQUES EN MATIERE DOUANIERE DANS L’UNION ET LA SECURITE DE LA CHAINE D’APPROVISIONNEMENT

2.1. Le rôle des douanes en matière de sécurité

Le rôle des douanes dans la chaîne d’approvisionnement est en constante évolution. De la collecte des droits au statut de gardien du marché intérieur et d’autres domaines politiques, tels que la santé publique, la protection des consommateurs, l’environnement et l’agriculture, leur mission s’est naturellement élargie à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, et les douanes sont désormais un acteur essentiel de la sécurité de la chaîne d’approvisionnement.

Ce rôle est reconnu dans la description de mission des autorités douanières de l’Union¹:

«Les autorités douanières sont essentiellement chargées de la surveillance du commerce international de la Communauté, contribuant ainsi à garantir un commerce ouvert et équitable et à mettre en œuvre la dimension extérieure du marché intérieur, de la politique commerciale commune et des autres politiques communes de la Communauté ayant une portée commerciale, ainsi qu’à assurer la sécurité de l’ensemble de la chaîne logistique.»²

Le rôle croissant que jouent les douanes de l’Union en matière de sécurité depuis une dizaine d’années correspond à une évolution mondiale et est conforme aux normes internationales, à savoir notamment le cadre de normes «SAFE» de l’Organisation mondiale des douanes (OMD).

2.2. Le cadre de l’Union relatif aux risques en matière douanière

Le règlement de 2005 modifiant le code des douanes communautaire³ constitue la base juridique de la mise en place d’un cadre commun de gestion des risques de la chaîne d’approvisionnement. Ce règlement et les dispositions d’application qui ont suivi ont introduit de profonds changements touchant à la fois les douanes et les opérateurs commerciaux.

Le cadre commun prévoit le repérage et le contrôle des mouvements de marchandises à haut risque au moyen de critères de risque communs, la contribution des opérateurs économiques agréés (OEA) à la sécurisation et à la facilitation du commerce légitime, dans le cadre d’un partenariat douane-commerce, et une analyse des risques de sécurité préalable à l’arrivée/au départ des marchandises, effectuée sur la base de renseignements fournis par les opérateurs commerciaux par voie électronique avant l’arrivée ou avant le départ des marchandises à destination/en provenance de l’Union.

¹ Article 2 du règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé).

² La stratégie pour l’avenir de l’union douanière, adoptée par le Conseil en 2008, appelle en conséquence les douanes de l’Union à se fixer pour objectif de protéger la société et les intérêts financiers de l’Union en «*mettant en œuvre des mesures efficaces destinées à empêcher la circulation de marchandises illicites, interdites ou soumises à restrictions*» — Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité économique et social européen du 1^{er} avril 2008 intitulée «Une stratégie pour l’avenir de l’union douanière» [COM(2008) 169 final, p. 5].

³ Règlement (CE) n° 648/2005 du Conseil du 13 avril 2005.

Sur le plan opérationnel, le cadre s'appuie sur le système électronique de l'Union pour la gestion des risques en matière douanière, qui constitue le canal utilisé pour de nombreux types de communication entre les États membres, ainsi que pour l'échange systématique d'informations sur les risques. Il est à la disposition des centres d'analyse de risque des États membres, de tous les points de contrôle des frontières extérieures de l'Union, ainsi que de la Commission.

En raison du champ d'application et de l'impact de ce texte modificatif, son élaboration s'est étalée sur un certain nombre d'années, la pleine mise en œuvre de l'ensemble des mesures étant prévue pour 2011.

2.3. Le processus de gestion des risques

Le risque lié aux marchandises qui entrent dans l'Union ou qui en sortent est analysé sur la base des renseignements que les opérateurs fournissent par voie électronique, avant le départ ou avant l'arrivée, au moyen d'une déclaration unique⁴. Pour les exportations (système de contrôle à l'exportation), la procédure est effectuée par les douanes au bureau d'exportation. Pour les importations (système de contrôle à l'importation) l'analyse de risque est effectuée par les douanes au point de première entrée et concerne toutes les marchandises entrant dans l'Union, quelle que soit leur destination.

Les risques sont analysés au moyen d'un système électronique d'application des critères et des normes de risque communs pour l'analyse de risque en matière de sécurité et de sûreté. Les résultats de l'analyse électronique sont ensuite évalués par les analystes de risque des douanes à l'aide de plusieurs sources d'informations, dont les informations émanant d'autres États membres. Les autorités douanières du point de première entrée décident, sur la base de la gravité du risque posé, s'il est nécessaire de procéder à des contrôles et, dans l'affirmative, si ceux-ci doivent être effectués à la frontière ou au lieu de déchargement des marchandises. Si l'analyse de risque est positive (et que des contrôles sont donc nécessaires), les résultats sont transmis aux autorités douanières des États membres de déchargement.

2.4. Lacunes de la stratégie actuelle

À l'issue d'un examen préliminaire de la mise en œuvre initiale de la nouvelle législation, effectuée conjointement avec les autorités douanières des États membres, la Commission a commandé une étude plus approfondie des capacités de l'Union en matière d'analyse de risque et de ciblage⁵. L'étude a conclu que plusieurs questions nécessitaient une intervention d'urgence, à savoir notamment la qualité des données, la modélisation de la chaîne d'approvisionnement et certains aspects de la méthode appliquée.

2.4.1. La qualité des données et le rôle des opérateurs économiques

L'objectif principal de la gestion des risques est de veiller à la bonne mise en œuvre de l'ensemble de la législation et d'éviter les contrôles injustifiés, tout en ciblant les domaines qui présentent les risques les plus graves. Les opérateurs économiques jouent un rôle essentiel dans la gestion des risques, en raison des informations dont ils disposent et des mesures qu'ils prennent pour garantir la sécurité de leur chaîne d'approvisionnement.

⁴ Déclaration sommaire d'entrée (DSE)

⁵ «Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for customs risk analysis and targeting», PricewaterhouseCoopers, 31 mai 2012.

Pour tirer pleinement parti des méthodes d'analyse de risque, il est nécessaire de savoir «qui envoie quoi, à qui, et à partir d'où». Il est donc essentiel de disposer de renseignements sur les véritables intervenants qui prennent part à l'opération et à la circulation des marchandises (acheteur et vendeur ou propriétaire), et sur la nature exacte des marchandises concernées, ainsi que d'informations sur le parcours des marchandises d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement.

Cette méthode s'appuie sur les données relatives aux marchandises que les opérateurs économiques transmettent à l'avance par voie électronique pour tout mouvement de marchandises à destination ou en provenance de l'Union. Il est d'une importance cruciale que ces données soient pertinentes, de grande qualité et disponibles le plus tôt possible. Si tel n'est pas le cas, toute lacune significative dans la qualité ou la pertinence des données aura des répercussions négatives, à l'étape suivante, sur le processus électronique de repérage et d'évaluation des risques.

Alors que la gestion des risques fondée sur l'exploitation électronique de données exige de disposer de données pertinentes de grande qualité, il ressort de l'étude que les données actuellement utilisées ne répondent pas aux exigences minimales en la matière. On constate en outre qu'il existe des lacunes systémiques dans la fourniture d'informations sur les parties prenantes aux opérations et que certains autres éléments de données sont de qualité médiocre. Dans de nombreux cas, les renseignements figurant dans la déclaration sommaire d'entrée (DSE) ne sont pas suffisamment précis pour permettre de réaliser une bonne analyse de risque. Par ailleurs, les autorités devraient exploiter de façon plus complète, aux fins des analyses de risque, certaines données précieuses dont disposent les opérateurs.

2.4.2. La sécurité de la chaîne d'approvisionnement et les opérateurs économiques

La protection et la sauvegarde de l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement relèvent de l'intérêt partagé des citoyens, des entreprises et des pouvoirs publics; elles exigent un haut niveau de partenariat entre les douanes et les opérateurs commerciaux.

La capacité de repérer le commerce légitime et à faible risque permet aux autorités douanières de mieux se focaliser sur des risques plus élevés et de faciliter les mouvements relevant du commerce légitime tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Un solide programme Opérateur économique agréé (OEA) est à présent bien établi dans l'Union (avec plus de 11 000 certificats en vigueur en juillet 2012) et officiellement reconnu par certains grands partenaires commerciaux. Il fait l'objet d'une étroite surveillance au niveau de l'Union.

Les opérateurs économiques agréés prennent des mesures importantes visant à garantir la sécurité de leur chaîne d'approvisionnement et font l'objet d'une validation officielle des autorités douanières. Ces mesures concernent les investissements dans le domaine de la sécurité matérielle et des systèmes de contrôle interne, la solvabilité financière, l'évaluation du risque de l'entreprise et la fiabilité des partenaires commerciaux. Dans l'Union, il conviendrait que ces mesures soient reconnues par les instances et les organes de régulation autres que douaniers chargés de l'évaluation et de l'atténuation des risques liés à la chaîne d'approvisionnement.

À l'heure actuelle, toutefois, il n'existe aucune passerelle entre le programme OEA et les initiatives similaires relevant d'autres domaines d'action, ce qui peut avoir pour conséquence qu'un même opérateur soit évalué à deux reprises pour les mêmes critères par deux administrations publiques différentes.

Il est donc nécessaire de mettre en œuvre des efforts mieux concertés visant à étendre la reconnaissance officielle du programme OEA à tous les domaines d'action, aux fins de la gestion des risques, et de veiller à maximiser les avantages qui s'y rattachent pour les entreprises respectueuses des règles. À titre d'exemple, il serait possible d'aligner le programme douanier relatif aux OEA sur le programme relatif aux opérateurs sûrs qui existe dans le domaine de la sécurité aérienne.

2.4.3. Les méthodes opérationnelles

La mise en œuvre du cadre commun de gestion des risques de l'Union pose de sérieuses difficultés. L'existence d'importantes disparités dans le niveau des analyses de risque effectuées par les États membres et des contre-mesures correspondantes a des répercussions négatives bien réelles.

Pour les raisons exposées ci-après, la mise en œuvre est inégale et se révèle moins efficace que prévu.

- Disparités en matière de capacités

En raison de disparités dans le développement, ainsi que dans les capacités et dans les possibilités techniques des systèmes électroniques nationaux d'analyse de risque, il n'a pas encore été possible de concevoir une norme minimale commune pour l'analyse automatisée des risques en matière de sûreté et de sécurité.

Cela signifie que les critères de risque communs ne sont pas pleinement appliqués dans tous les États membres et que leur efficacité ne peut être correctement contrôlée et évaluée au niveau de l'Union. L'absence, dans certains États membres, de capacités et de soutien disponibles vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept (24/7) entrave également la mise en place de normes de l'Union communes.

Cela limite la capacité de l'Union de s'adapter et de réagir à des risques communs et fait obstacle à l'innovation dans le domaine de la gestion des risques.

- Répartition inégale de la charge

En raison des différences dans le volume des échanges à soumettre à une évaluation des risques, la charge de travail est également variable d'un État membre à l'autre. Cela est principalement dû à des questions de situation géographique, ainsi qu'à la nature de la chaîne d'approvisionnement logistique. En outre, les menaces peuvent varier en fonction du moment et du lieu.

L'examen des données du système de contrôle à l'importation et des ressources disponibles dans les États membres pour l'évaluation des risques révèle d'importantes disparités dans la charge de travail des agents chargés de l'analyse des risques et du ciblage en matière douanière. Dans certains cas, on constate des variations allant de neuf fois la moyenne de

l'Union pour le fret aérien à plus de cinquante fois la moyenne de l'Union pour le trafic maritime.

- Coordination opérationnelle et échange de renseignements

Les informations préalables relatives aux marchandises étant transmises au point de première entrée dans l'Union, la difficulté d'évaluer les risques sur la base de l'équation «qui envoie quoi, à qui, et à partir d'où» est d'autant plus grande qu'une part importante des marchandises entrant dans l'Union est destinée à un autre État membre que l'État membre de première entrée ou ne fait que transiter par l'Union⁶. Les chargements arrivant aux points de première entrée comprennent fréquemment des marchandises destinées à d'autres États membres, ainsi que des marchandises transitant par l'Union au cours de leur acheminement vers une destination finale située dans des pays tiers.

Pour qu'il soit possible de procéder à une analyse et à une atténuation efficaces des risques aux points de première entrée, il est par conséquent vital de pouvoir disposer des connaissances et des renseignements disponibles aux niveaux national et local dans l'État membre de destination. En outre, il apparaît clairement que les renseignements relatifs aux intervenants et à leurs caractéristiques, et notamment à tout point faible lié à des maillons de la chaîne d'approvisionnement situés en dehors de l'Union, sont globalement utiles et importants dans l'optique de l'analyse de risque sur toute la longueur des frontières extérieures.

L'échange ou le partage systématiques et en temps réel de renseignements, de connaissances et d'expertise sont essentiels pour garantir l'application de normes minimales équivalentes communes et pour faire en sorte que les informations importantes concernant les risques liés à la chaîne d'approvisionnement soient accessibles à ceux qui en ont besoin. Si tel n'est pas le cas, toute lacune significative dans le partage d'informations sape l'efficacité de la gestion des risques à différents points d'entrée et pour l'ensemble de l'Union.

Les données disponibles en ce qui concerne l'échange d'informations, sur une période de douze mois, semblent indiquer que les données relatives aux risques qui sont mises à disposition dans le cadre des méthodes et structures actuelles ne sont pas suffisantes⁷. Du fait que l'échange d'informations entre les douanes du point de première entrée et les autres États membres concernés ne fonctionne pas de façon satisfaisante, les informations relatives à l'évaluation des risques au niveau de l'Union ne sont pas correctement exploitées.

À la suite de l'incident survenu au Yémen, le rapport du groupe de travail de haut niveau sur le renforcement de la sûreté du fret aérien s'est également intéressé à la question de la coordination et de l'échange d'informations dans l'Union:

«Il ne peut y avoir de réaction appropriée aux menaces terroristes sans une coordination et une coopération rationalisées au niveau de l'UE entre les secteurs du transport et de la JAI ainsi que les différents organismes gouvernementaux, et sans un échange rapide d'informations entre les autorités des États membres de l'UE. Ce principe dépasse la menace

⁶ À titre d'exemple, plus de 50 % des marchandises entrant par Rotterdam – plaque tournante de première importance — sont destinées à un autre État membre.

⁷ Alors que le nombre de DES introduites dépassait les 36 millions, on ne dénombrait que 382 demandes d'information adressées aux États membres par les points de première entrée dans l'Union. Ces chiffres ne sont pas compatibles avec une approche proactive de l'évaluation des risques, ni avec une action crédible d'analyse et d'atténuation des risques relatifs aux marchandises traversant la frontière extérieure de l'Union.

spécifique qui a donné lieu au présent rapport et fait partie intégrante de la réflexion plus large sur la manière dont l'UE devrait pouvoir réagir aux incidents qui pourraient également avoir lieu dans d'autres domaines.»

Cependant, les échanges d'informations entre les douanes et les autres autorités varient considérablement au niveau national et font parfois défaut au niveau de l'Union (comme ce fut le cas lors de la crise de Fukushima). La situation actuelle n'est pas satisfaisante et appelle des mesures correctives⁸.

3. LA GESTION DES RISQUES DANS LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT — VUE D'ENSEMBLE

La gestion des risques est un processus continu qui consiste à repérer les menaces et les risques, à les évaluer, à les analyser, et à concevoir des contre-mesures appropriées. C'est une démarche soumise à des contraintes de temps qui se caractérise par la nécessité de posséder une bonne connaissance de la logistique et des chaînes d'approvisionnement, ainsi que de maîtriser la gestion et l'intégration de multiples flux d'informations et de renseignements. Elle exige d'évaluer la qualité et la fiabilité des informations, en gardant notamment à l'esprit que la fiabilité des données a pu être compromise par des actions de désinformation, de manipulation ou de falsification. Son efficacité réside dans sa souplesse, son adaptabilité et la capacité de réaction à l'apparition potentielle non seulement d'événements aux conséquences prévisibles, mais de ceux dont les effets sont plus difficiles à anticiper. Il est aussi vital de s'attaquer aux conséquences et aux suites des risques qui se matérialisent.

3.1. L'ampleur du défi: la croissance des échanges commerciaux et la complexité de la chaîne d'approvisionnement

L'ampleur du défi peut s'apprécier en prenant en compte le volume et le rythme des mouvements de marchandises, ainsi que le profil de la logistique moderne. Cet élément doit être mis en balance avec les contraintes qui pèsent sur l'environnement de contrôle, compte tenu à la fois des ressources disponibles et de la nécessité d'éviter toute perturbation injustifiée de la chaîne d'approvisionnement légitime.

Entre 2004 et 2010, malgré l'impact de la crise financière, le commerce extérieur de l'Union a connu, en valeur, une progression de presque 50 %⁹. L'Union occupe une position centrale dans la logistique des échanges mondiaux et de la chaîne d'approvisionnement. Elle est le premier partenaire commercial des États-Unis, de la Chine et de la Russie. Plus de 90 % des marchandises échangées chaque année à l'échelle mondiale (8,4 milliards de tonnes) sont transportées par voie maritime, sur plus de 25 800 routes commerciales mondiales. Plus de 20 % des marchandises ainsi transportées par voie maritime sont déchargées en Europe. En matière de transport aérien de marchandises et de passagers, il existe dans le monde 25 400 nœuds de transport, dont un grand nombre sont reliés à plus de 250 aéroports internationaux de l'Union. Le nombre considérable d'intervenants qui participent à la gestion de ces routes commerciales ajoute à la complexité logistique de la chaîne d'approvisionnement. La frontière terrestre orientale s'étend pour sa part sur 9 890 km, et

⁸ L'étude de PWC conclut à cet égard qu'«[...] il y a lieu d'améliorer l'échange de renseignements et d'informations à tous les niveaux (entre organisations au niveau national, entre le niveau national et le niveau de l'Union et entre organisations au niveau de l'Union)».

⁹ External and intra-EU trade: A statistical yearbook — Data 1958-2010 (annuaire du commerce extérieur et du commerce intra-Union européenne), p. 16.

compte 133 points d'entrée routiers et ferroviaires à vocation commerciale. Sur la totalité de la frontière extérieure de l'Union, on dénombre plus de 1 000 bureaux de douane d'entrée.

En 2011, les douanes de l'Union ont traité 36 millions de déclarations préalables à l'arrivée pour le fret (déclarations sommaires d'entrée), 140 millions de déclarations d'importation, 96 millions de déclarations d'exportation et 9 millions de déclarations de transit. Ces chiffres correspondent à une moyenne de 8,9 déclarations par seconde traitées par les administrations douanières des États membres.

Bien que l'essentiel des échanges commerciaux soient légitimes, il ressort d'une récente étude du Forum économique mondial que le commerce illicite représente entre 7 % et 10 % de l'économie mondiale¹⁰.

3.2. L'éventail des risques et l'interconnexion entre douanes et autres instances

Les politiques et le rôle des organismes et des instances autres que les autorités douanières sont également au cœur des préoccupations. La nécessité de veiller à la cohérence et à la complémentarité des mesures prises par les différentes instances, dans le respect de leurs prérogatives, est un élément vital et permanent de la gestion de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Les mesures visant à améliorer la sécurité des transports, par exemple, présentent manifestement un intérêt pour l'évaluation des risques liés aux mouvements de marchandises, tout particulièrement en ce qui concerne le transport de fret par voie aérienne, qui est aujourd'hui considéré comme présentant un risque élevé en matière d'actes terroristes. De même, les mesures de sécurité nécessaires pour assurer la protection des transports de marchandises dangereuses sont des facteurs importants à prendre en considération.

Plus généralement, lorsque les douanes agissent en coordination avec d'autres instances, ou en leur nom, il y a lieu de mettre en place, de façon systématique, un dispositif de communication et d'échange d'informations en matière de risques¹¹. Dans les domaines présentant des risques graves pour la santé publique et pour l'environnement ou pour la sécurité et la sûreté des citoyens, cette communication est essentielle pour permettre à l'autorité compétente d'intervenir en temps utile pour atténuer et maîtriser le risque. Cela est particulièrement important lorsqu'il est probable que les marchandises concernées feront l'objet de tentatives de dissimulation ou de représentation trompeuse lors de leur entrée dans l'Union. L'objectif devrait être de faire en sorte que les informations essentielles en possession de différentes instances au niveau national et au niveau de l'Union soient intégrées dans l'évaluation des risques en vue d'en améliorer l'efficacité.

3.3. Le défi de la gestion du risque en matière douanière: une approche à plusieurs niveaux

L'actuel cadre de gestion des risques ne suffit pas pour traiter les risques de sécurité et de sûreté de manière uniforme aux frontières extérieures. Il y a lieu d'agir pour combler les

¹⁰ «New Models for Addressing Supply Chain and Transport Risk, An initiative of the Risk Response Network», Forum économique mondial, 2012, p. 9.

¹¹ «Le terme sécurité est utilisé dans un sens large au sein de ce document. Il recouvre les menaces pour la sécurité publique (intentions criminelles, danger d'attaques terroristes ou autres) qui impliquent le mouvement de marchandises (trafic ou échanges illicites d'armes à feu, de produits biologiques ou d'explosifs, par exemple) et les menaces pour la sûreté de la société en raison du commerce de marchandises dangereuses pour la santé, l'environnement et les consommateurs.» Le rôle de la douane dans la gestion intégrée des frontières extérieures, COM (2003) 452.

lacunes constatées et de mettre en place une nouvelle stratégie de gestion des risques dans l'Union.

L'évaluation de la nature du risque et de son impact probable s'il se matérialise doit guider les décisions sur la question de savoir s'il y a lieu d'agir et, dans l'affirmative, sur la localisation, le type et le calendrier des contrôles à effectuer ou des contre-mesures à mettre en œuvre.

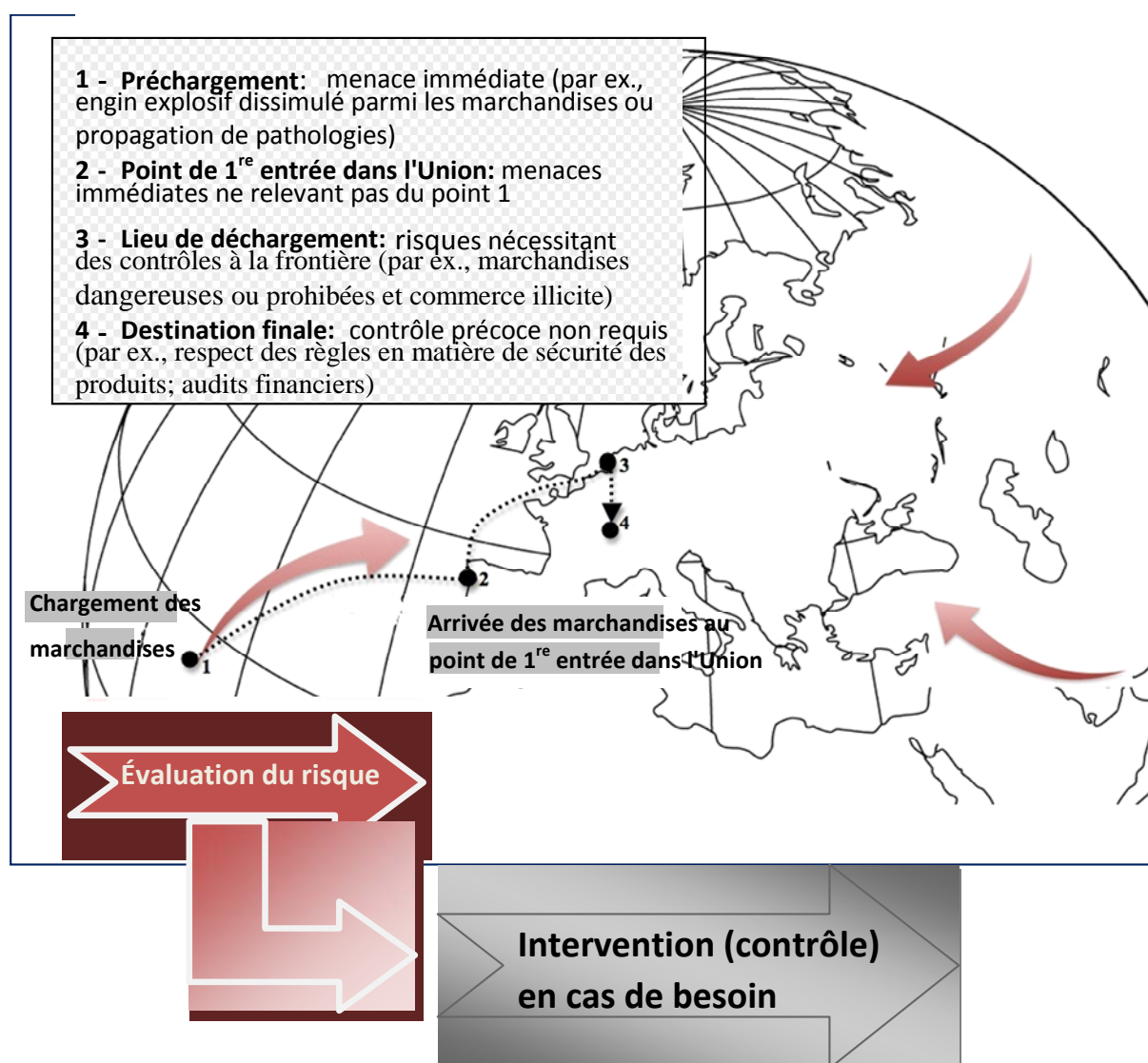
Des risques différents appellent des actions différentes: les échanges entre opérateurs économiques reconnus sûrs sont considérés comme présentant un risque plus faible que d'autres types d'échanges commerciaux, tandis que certains mouvements de marchandises sont aisément identifiables comme présentant un risque élevé. C'est pourquoi l'Union n'est pas favorable à une politique de contrôle ou de balayage à 100 %, mais considère que les mesures de contrôle doivent être en rapport avec les conclusions de l'évaluation des risques.

L'incident survenu au Yémen a très clairement souligné plusieurs points essentiels à prendre en compte dans l'élaboration de la politique douanière de l'Union en matière de sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Il s'agit notamment des contraintes de temps qui conditionnent les mesures d'atténuation du risque, de la participation simultanée de plusieurs États membres à une même opération et de leur interdépendance, du fait que la question concerne plusieurs organismes et possède une dimension internationale, et de l'importance cruciale que revêt le système international de commerce et de chaîne d'approvisionnement pour les entreprises et les parties prenantes. L'imbrication de ces divers éléments fait ressortir la nécessité d'une approche proactive et interconnectée d'une gestion du risque impliquant une multiplicité d'intervenants.

Le risque qu'un engin explosif soit embarqué en même temps qu'une cargaison de fret impose d'agir avant le chargement dans un pays tiers, tandis que d'autres risques, à savoir notamment les risques ayant des implications pour la sécurité et dans le domaine financier, tels que le commerce illicite visant à financer des activités criminelles ou terroristes, peuvent faire l'objet de contrôles plus en aval dans la chaîne d'approvisionnement. D'autres risques peuvent cependant être traités de manière plus efficace et en maintenant les perturbations à un minimum s'ils sont traités dans les locaux des opérateurs commerciaux. Par ailleurs, un grand nombre de risques de nature financière ou touchant à la politique commerciale seront toujours traités plus efficacement au moment du dédouanement et au moyen de contrôles après dédouanement, une fois qu'on peut disposer de données et d'une documentation plus détaillées. Une analyse de risque efficace est essentielle aux fins du ciblage de ces contrôles.

Pour pouvoir cerner le type et le niveau du risque, et réfléchir à l'éventail des réactions possibles, il est essentiel de procéder à une évaluation précoce du risque. Le fait d'évaluer les risques avant l'arrivée des marchandises (ou même avant leur chargement) permet aux douanes et aux autres autorités chargées de l'application de la législation de mettre en œuvre une stratégie de traitement du risque à plusieurs niveaux leur permettant de déterminer à quel point de la chaîne logistique il est le plus opportun d'agir, sans mettre en péril la sécurité des États membres de l'Union européenne et de leurs citoyens. Cette vision optimale de la gestion des risques est illustrée ci-dessous.

**Figure 2 – Processus optimal de gestion du risque:
évaluer à l'avance, intervenir en cas de besoin**



Cette gestion proactive du risque exige une surveillance en temps réel de la chaîne d’approvisionnement vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, tous les jours de l’année. Elle impose que tous les intervenants ayant un intérêt commun à la protection de l’intégrité de la chaîne d’approvisionnement jouent leur rôle, et que ce processus s’intègre dans un cadre. Tous ceux qui ont des intérêts commerciaux légitimes doivent fournir des informations utiles sur la chaîne d’approvisionnement, aux fins de l’analyse de risque. Il est possible d’envisager la mise en place d’une structure chargée de la coordination des diverses instances concernées, ainsi que du partage d’informations nécessaire au sein de l’Union. Il convient également de réfléchir aux moyens de prendre en compte les informations reçues des pays tiers.

Cette approche souligne la nécessité d’une bien plus grande convergence dans l’utilisation des informations, des sources de données, des outils et des méthodes utilisés par les douanes pour cerner les risques et analyser les mouvements commerciaux au sein de la chaîne d’approvisionnement. Il semble contre-productif et inefficace d’opérer des distinctions entre, par exemple, la gestion des risques visant à protéger les citoyens des menaces en matière de

sûreté et de sécurité, d'une part, et des préoccupations plus générales en matière de lutte contre la fraude, y compris en ce qui concerne la contrebande, d'autre part.

L'absence de stratégie uniforme nuit à la planification et à l'utilisation ciblée de ressources qui sont limitées, et constitue un point faible au niveau de l'Union.

4. LA GESTION DES RISQUES EN MATIERE DOUANIÈRE DANS L'UNION: LA VOIE A SUIVRE

L'efficacité et l'efficience de la gestion des risques liés à la circulation des marchandises traversant les frontières de l'Union sont d'une importance cruciale pour la sécurité, la santé et le bien-être des citoyens, ainsi que pour les intérêts commerciaux, économiques et financiers de l'Union et de ses États membres. À la multiplicité des défis il convient de répondre par une multiplicité de solutions intégrées permettant de combler les lacunes mises au jour dans la stratégie actuelle.

4.1. Veiller à la qualité, à la disponibilité et aux possibilités de compilation des données commerciales

La fourniture, par les opérateurs, de données de qualité et leur mise à disposition des instances concernées par la gestion des risques, au niveau approprié, est une des principales priorités.

4.1.1. La qualité des données («qui envoie quoi, et à qui»)

Il convient, sur la base des travaux menés par un groupe de travail de haut niveau sur le renforcement de la sûreté du fret aérien, que la législation de l'Union et le système d'informations anticipées sur les marchandises soient adaptés afin de garantir la mise à disposition des données nécessaires à la réalisation d'analyses de risque efficaces.

Il s'agit notamment des renseignements sur les véritables intervenants qui prennent part aux opérations et aux mouvements de marchandises, ainsi que d'une description fiable des marchandises, aux fins de leur identification et de la réalisation des analyses de risque électroniques. Il convient que l'indication d'un code SH soit obligatoire, au moins pour les envois commerciaux.

Il convient de mettre en place dans les meilleurs délais les modalités de traitement documentaire nécessaires pour pouvoir collecter toute cette gamme de données auprès des transporteurs et des autres parties concernées. Il y a lieu, à cet égard, de prévoir un certain degré de différenciation, de manière à prendre en compte divers modèles d'activités commerciales (tels que le fret maritime en conteneurs, le fret aérien express ou les envois postaux). En adoptant la réglementation concernée, l'Union doit prendre en compte la charge administrative supportée par les opérateurs économiques et les petites et moyennes entreprises. Elle doit également tenir compte de la nécessité d'élaborer et de promouvoir des normes internationales.

4.1.2. La mise à disposition des données au profit de toutes les autorités douanières concernées

Plus tôt on peut procéder à l'évaluation des risques liés aux mouvements de marchandises dans la chaîne d'approvisionnement, mieux on peut ajuster les exigences en matière de contrôles au type de risque détecté et les adapter au processus logistique. Les données

relatives aux échanges commerciaux doivent être enregistrées dans les meilleurs délais et selon des modalités permettant de faciliter une analyse et une gestion efficaces des risques.

Pour en faciliter la souplesse d'utilisation, de gestion et d'exploitation, les données doivent être accessibles simultanément à de multiples États membres. La modification des procédures de traitement documentaire peut permettre de compiler les données obtenues auprès de différentes parties dans plusieurs États membres, et il convient, pour ce faire, de rechercher des méthodes d'un bon rapport coût-efficacité.

4.2. S'engager auprès des opérateurs économiques

La protection et la sauvegarde de l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement relèvent de l'intérêt partagé des entreprises et des pouvoirs publics.

4.2.1. Le programme Opérateur économique agréé (OEA) de l'Union européenne

La bonne mise en œuvre du programme Opérateur économique agréé (OEA) dans l'Union est essentielle afin de reconnaître l'investissement consenti par ces opérateurs et de faire en sorte d'en tirer un profit appréciable.

La reconnaissance du statut d'OEA, au sein de l'Union, par des instances et organes de régulation autres que les autorités douanières qui jouent aussi un rôle dans l'évaluation et l'atténuation des risques liés à la chaîne d'approvisionnement pourrait représenter une importante source d'économies pour les opérateurs concernés et leur apporter des avantages significatifs. De même, la reconnaissance par les douanes (totale ou partielle) de statuts similaires en vigueur dans d'autres domaines au sein de l'Union (tels que celui d'agent habilité, prévu par la législation sur le transport aérien) pourrait renforcer l'efficacité du ciblage des risques.

L'extension à la sphère internationale des avantages octroyés aux OEA de l'Union et la reconnaissance mutuelle de programmes similaires institués par des pays tiers devraient également constituer un objectif prioritaire.

4.2.2. La coopération avec les entreprises légitimes en vue de lutter contre les trafics illicites

Du fait qu'il permettrait de renforcer la sensibilisation des entreprises à l'importance de fournir des données de qualité et de mieux connaître la chaîne d'approvisionnement dans la perspective d'en déceler plus efficacement les points faibles et de mieux cerner les menaces qui pèsent sur elle, un engagement sans réserve aux côtés des opérateurs économiques pourrait encore présenter d'autres avantages, et non des moindres, en matière de gestion des risques.

Il convient que les autorités exploitent, aux fins des analyses de risque, les données précieuses dont disposent les opérateurs.

4.3. S'attaquer à la question des disparités en matière de capacités de gestion des risques

Il est nécessaire de surmonter non seulement les disparités en matière de capacités d'analyse de l'information, mais également le problème des disparités entre niveaux d'information d'un

État membre à l'autre. Il y a lieu d'envisager à cet égard une combinaison de mesures au niveau des États membres et au niveau de l'Union.

4.3.1. Au niveau des États membres

Il y a lieu de mettre en place les capacités nécessaires pour combler les lacunes propres à chaque État membre, ce qui implique d'aligner les systèmes électroniques nationaux d'analyse de risque sur des spécifications techniques communes, de manière à garantir l'application des normes requises. Il s'agira également de mobiliser les ressources nécessaires pour une gestion des risques de type «24/7» et de veiller (au moyen, par exemple, de formations) à ce que les agents concernés possèdent un haut niveau d'expertise en matière de ciblage et d'atténuation des risques.

4.3.2. Au niveau de l'Union

L'action des États membres peut contribuer à combler les lacunes constatées dans les capacités d'analyse de risque au niveau national. Cela reste toutefois insuffisant pour régler les problèmes collectifs de gestion des risques, touchant toute l'Union, qui découlent de la fragmentation des flux d'information, elle-même liée à des questions de localisation géographique et à la nature des chaînes logistiques internationales.

Au niveau de l'Union, il y a lieu d'améliorer la mutualisation des capacités et des ressources des États membres afin d'œuvrer plus efficacement à la réalisation des objectifs de l'Union en matière de gestion des risques en tout point de sa frontière extérieure. Tout en reconnaissant et en respectant les spécificités locales, régionales et nationales en matière de gestion des risques, la mise en place de capacités supplémentaires au niveau de l'Union permettrait de compléter l'action nationale de façon dynamique et avec un bon rapport coût-efficacité. Il pourrait notamment s'agir du déploiement en temps réel d'un système électronique d'analyse de risque de nature à compléter les capacités techniques nationales, ainsi que de la mise en place de ressources permettant de traiter des risques et des menaces communs à tous les États membres. Plus spécifiquement, les capacités mises en place au niveau de l'Union:

- permettraient d'appliquer directement des critères de risques communs appropriés ou des profils de risque appropriés définis à l'échelle de l'Union à des données traitées au niveau de l'Union plutôt que par l'intermédiaire de 27 systèmes nationaux, notamment en situation de crise;
- viendraient renforcer les capacités de détection des risques communs et permettraient de garantir un traitement uniforme de ces risques sur l'ensemble de la frontière extérieure de l'Union;
- renforceraient la visibilité des chaînes d'approvisionnement internationales et permettraient d'éviter que des informations importantes sur les risques ne soient négligées au niveau de la frontière extérieure de l'Union;
- permettraient d'améliorer les capacités de détection rapide des réseaux commerciaux illégaux opérant au-delà des frontières nationales et de traiter de manière plus systématique les risques de détournement d'itinéraire et de «shopping portuaire»;
- permettraient d'améliorer l'efficacité, à la frontière extérieure, de la gestion de la qualité des données, ainsi que de l'évaluation et de l'analyse des risques;

- permettraient de créer une plateforme d'échange d'informations avec d'autres instances, ainsi qu'avec les pays tiers.

Il y a lieu d'exploiter pleinement les possibilités prévues par le programme Douane 2020 qui sera bientôt mis en place, à savoir, par exemple, la nomination d'experts des États membres, dans le cadre de groupes d'experts, à des postes géographiquement stables. La mise en commun de ces ressources au niveau de l'Union contribuerait à remédier à la fragmentation des flux d'informations, à surmonter les difficultés liées aux disparités entre États membres en matière de capacités de gestion des risques et à garantir l'uniformité des procédures d'analyse et de gestion électroniques des risques.

4.4. La coordination avec d'autres instances et organismes

La nécessité d'une coopération et d'une coordination plus structurées et plus systématiques entre les autorités douanières et d'autres instances, particulièrement dans les cas où le risque peut être traité plus efficacement au niveau de l'Union, constitue l'un des principaux enseignements tirés de l'incident survenu au Yémen. On notera en particulier ce qui suit.

- Il est nécessaire de rationaliser l'information et les renseignements relatifs aux risques reçus de certains organismes lorsqu'il s'agit de graves menaces liées à des mouvements de marchandises, et il y a lieu de les rendre disponibles et d'agir immédiatement en conséquence, en utilisant le système d'informations anticipées sur les marchandises. Le type des informations et les procédures régissant leur transmission de manière à en optimiser l'utilité pour la gestion commune des risques dépendent de la structure et de la configuration organisationnelle des autorités compétentes (et notamment des douanes); ils doivent être déterminés et convenus en concertation avec ces autorités.
- Il convient que les douanes participent à l'évaluation, au niveau de l'Union, des risques et des menaces en matière de sécurité liés à la chaîne d'approvisionnement et en assurent l'intégration à la gestion des risques en matière douanière.

La valeur ajoutée de ces mesures serait amplifiée si les informations concernées faisaient l'objet d'un traitement uniforme et instantané en temps réel au niveau de l'Union, car cela permettrait à la fois de réagir dans les plus brefs délais possibles aux risques et menaces communs et de remédier aux lacunes décrites plus haut.

4.5. La coopération internationale

L'efficacité de la gestion des risques est également tributaire d'une solide coopération internationale, à la fois bilatérale et multilatérale. Une étroite coopération avec nos principaux partenaires commerciaux permettra de développer l'acquisition de connaissances et d'informations. Elle contribuera également à la diffusion des connaissances relatives aux méthodes et techniques de gestion des risques à l'échelle internationale.

Il importe que l'Union continue à lancer des initiatives visant à développer l'échange d'informations avec ses principaux partenaires commerciaux et avec les pays voisins, à encourager la reconnaissance mutuelle des programmes de partenariat commercial et à soutenir la formation conjointe du personnel au moyen d'échanges d'agents et du développement de normes communes. Il importe également qu'elle mène à leur terme les travaux engagés en ce qui concerne le cadre commun de gestion des risques avec ses partenaires participant au programme de sécurité en matière douanière de l'Union

européenne. Enfin, il importe qu'elle continue de soutenir les travaux sur les normes menés à l'échelle internationale (dans le cadre, par exemple, de «SAFE») au sein d'organisations multilatérales telles que l'OMD, l'OACI, l'OMI et l'UPU, en ce qui concerne la gestion des risques et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Ces travaux portent en particulier sur les informations préalables au départ pour l'ensemble des marchandises, les échanges d'informations, les programmes de partenariat commercial et les technologies de détection.

5. CONCLUSION

Opérateurs commerciaux, États membres et citoyens de l'Union européenne ont tous intérêt à ce que la gestion des risques soit efficace. Pour que l'analyse de risque puisse exploiter des données correspondant aux exigences, pour faciliter la fluidité des échanges commerciaux légitimes et pour mieux lutter contre le commerce illicite, il est impératif de resserrer les liens avec les opérateurs économiques. Associée à une meilleure systématisation des échanges d'informations sur les risques, à la coordination entre les douanes et d'autres instances ou organismes et à une coopération plus étroite sur le plan international, cette démarche permettra de renforcer la sécurité et l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement.

Avant de prendre des mesures concrètes visant à renforcer la gestion des risques en matière douanière, la Commission invite le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social européen à examiner l'approche exposée dans la présente communication.