

## Coopération entre les autorités douanières et le secteur privé pour une meilleure gestion du contrôle des frontières aux frontières

Par Thomas Bifwoli

### 1. Introduction

Le contrôle et la gestion des frontières sont l'un des grands défis auxquels sont confrontés la plupart des pays. Dans un monde globalisé, les autorités gouvernementales doivent concilier maintien de la sécurité et facilitation des échanges commerciaux rapides et légitimes. En l'absence d'un tel équilibre, la contrebande, le trafic et l'immigration clandestine, le crime organisé et le terrorisme vont s'épanouir.

Une agence de contrôle des frontières typique doit de plus en plus s'adapter à un monde sans « frontières ». C'est un monde animé par les éléments suivants :

- Frontières ouvertes : une frontière est plus que les points de passage frontaliers traditionnels. Les vastes frontières terrestres non habitées, entre autres, posent des défis uniques aux agences frontalières. Les autorités compétentes doivent continuellement trouver des solutions à ces problèmes.
- Mobilité croissante des personnes, légitimes et illégitimes : les gouvernements doivent constamment réfléchir à de nouveaux moyens de gérer ce flux accru.
- Augmentation du volume des échanges : il est de plus en plus nécessaire de relever des défis tels que la contrebande de produits illicites.

Les gouvernements seuls ne peuvent ni gérer ni atteindre ces objectifs. Aujourd'hui plus que jamais, il est nécessaire d'impliquer le secteur privé dans la résolution des problèmes de contrôle et de gestion des frontières. Comme c'est le cas, les agences des douanes et autres agences aux frontières du monde entier impliquent de plus en

[www.comcapint.com](http://www.comcapint.com)

110 West 94 Street – 2D

New York, NY 10025

USA

plus le secteur privé d'une manière ou d'une autre. Cela signifie que les organismes de gestion des contrôles aux frontières doivent redéfinir leur rôle, se transformer, former leur personnel et reconstituer leurs capacités techniques conformément à ces nouvelles exigences.

Pour aider les pays à définir efficacement ces nouveaux objectifs de sécurité et d'exploitation, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a élaboré le cadre de normes SAFE, en particulier son pilier II, qui concerne les accords entre le secteur de la douane et le secteur privé. Les États membres de l'OMD sont invités à mettre en œuvre cette recommandation - en associant le secteur privé de manière structurée, comme indiqué dans le cadre de normes SAFE - afin de remédier aux lacunes dans la gestion des frontières.

Ce document examinera le rôle du secteur privé dans la sécurisation de la chaîne d'approvisionnement, les défis inhérents à cet arrangement et les mesures à prendre pour s'assurer que cela fonctionne dans l'intérêt supérieur d'un meilleur contrôle et d'une meilleure gestion de la frontière. Enfin, le document expliquera comment le secteur privé pourrait servir de chaînon manquant pour mieux contrôler les sanctions de l'ONU, en particulier les interdictions extrêmement complexes imposées à la RPDC et sa prolifération d'armes de destruction massive, ainsi que ses activités d'exportation prolifique d'armes conventionnelles.

## 2. Connexion douane-entreprises/secteur privé

Pour assurer la sécurité et la sûreté de la chaîne d'approvisionnement du commerce international, le Cadre SAFE de l'OMD recommande d'établir un partenariat avec le secteur privé. Étant donné que les douanes ne fonctionnent pas en vase clos et ne contrôlent pas le secteur privé, ce partenariat est conçu comme un accord volontaire qui devrait créer une synergie entre les efforts publics et privés et les intérêts personnels visant à promouvoir des échanges commerciaux sûrs et sécurisés. Comme indiqué dans le cadre, « ce pilier est principalement axé sur la création d'un système international permettant d'identifier les entreprises privées offrant un degré élevé de sécurité quant à leur rôle dans la chaîne d'approvisionnement ».

Ces partenariats devraient naturellement apporter des avantages à la fois aux agences des douanes et au secteur privé. Le principal d'entre eux est le traitement accéléré des marchandises. En s'appuyant sur des partenariats public-privé, les agences de contrôle aux frontières (Douanes) demandent aux partenaires d'évaluer les risques et les menaces pesant sur la chaîne d'approvisionnement. Les partenaires sont ensuite censés faire face à ces risques dès qu'ils sont détectés. Cette responsabilité partagée profite non seulement aux douanes, mais également au monde en général, car les douanes peuvent désormais se concentrer sur la facilitation des échanges commerciaux légitimes.

L'objectif principal de ce pilier est la création d'un système international d'identification des entreprises privées offrant un degré élevé de garantie de sécurité quant à leur rôle dans la chaîne d'approvisionnement. L'OMD a défini, dans le pilier II du Cadre de normes SAFE, plusieurs facteurs essentiels, ainsi que le respect mutuel des rôles et des responsabilités de chacun, destinés à aider les autorités douanières à établir les partenariats. Des explications détaillées et des explications sur chacune de ces normes sont disponibles dans le texte principal de SAFE (voir ici : [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe\\_package.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx)). Ils répondent aux préoccupations suivantes :

- Partenariat
- Sécurité
- Autorisation
- Technologie
- Communication
- Facilitation

Quelle est l'efficacité de la mise en œuvre de ce pilier pour permettre aux douanes de sécuriser et de protéger la chaîne d'approvisionnement du commerce international? Les réformes continues entreprises par les agences douanières du monde entier doivent être associées à d'autres efforts liés aux difficultés rencontrées pour obtenir un financement adéquat et s'adapter au mode de fonctionnement en constante évolution des réseaux criminels, entre autres.

### 3. Lacunes et insuffisances

Il n'y a pas d'étude complète sur l'impact et le succès de la mise en œuvre du Pilier II (du Cadre de normes de l'OMD SAFE); mais, à un niveau anecdotique, un certain succès a été noté. La plupart des administrations des douanes, en particulier des pays en développement, ont signalé des améliorations dans la perception des recettes grâce à leur collaboration avec le secteur privé. Des programmes tels que les opérateurs économiques agréés (OEA), qui permettent de sélectionner des acteurs de confiance dans la chaîne d'approvisionnement, ont contribué à accroître l'efficacité des opérations de contrôle aux frontières. À leur tour, les acteurs de confiance aident la douane à gérer les risques (y compris la sécurité et la sûreté - autres que les risques de revenus) de la chaîne d'approvisionnement. Cependant, il est à noter que des améliorations sont possibles, comme indiqué ci-dessous dans les études de cas.

Les rapports Numerus ont mis en évidence les lacunes existantes dans la coopération entre les douanes et le secteur privé. Il n'est pas inhabituel de trouver des informations sur des entreprises d'importation et d'exportation dignes de confiance et « réputées » impliquées dans la contrebande, y compris du matériel sous embargo de l'ONU.

« Plusieurs rapports de 2016 et 2017 rassemblés par un groupe spécial d'experts relevant du Conseil de sécurité des Nations Unies répertorient la société chinoise New Times Transport Service (NTS), qui opère sous la société de logistique DAMCO du groupe Maersk, pour l'envoi de composants de missiles dans le cadre d'un Accord illégal sur les armes entre la Corée du Nord et l'Égypte en 2013 ».

Maersk est l'une des plus grandes compagnies de navigation du monde; il n'a jamais abordé publiquement le manquement à la conformité de sa filiale. Le fait d'être lié à une violation des sanctions de l'ONU n'a dans ce cas que très peu d'impact sur DAMCO.

À l'exception d'une presse défavorable de la part de ShippingWatch, une publication importante du secteur, ni la filiale ni la principale entité de l'entreprise n'ont subi de sanctions secondaires ou de ramifications juridiques. ShippingWatch a signalé qu'un total de 11 colis avaient été envoyés de Pékin au Caire par avion et que le vendeur était du régime nord-coréen; l'acheteur était l'armée égyptienne. « La transaction a été interrompue lorsque les autorités d'un pays sans nom ont commencé à se méfier et ont saisi la cargaison en route. »

Les liens faibles du secteur privé, tels que celui révélé par DAMCO, doivent être corrigés pour améliorer la gestion de la chaîne d'approvisionnement par les douanes et les autorités de contrôle et de gestion des frontières associées. Vous trouverez ci-dessous deux exemples illustrant davantage ces liens et lacunes faibles. Les autorités douanières sont instamment priées de toujours rester vigilantes dans la mise en application des lois en vigueur pour une frontière mieux gérée.

#### 4. Études de cas

##### a) Abus de confiance accordé au secteur privé

En mai 2015, les douanes thaïlandaises ont annoncé avoir saisi jusqu'à trois tonnes d'ivoire dans 511 défenses d'éléphants. L'origine de l'expédition était le port de Mombasa, au Kenya. L'ivoire était « dissimulé dans des feuilles de thé expédiées du Kenya le 24 mars et transitant par des ports au Sri Lanka, en Malaisie et à Singapour avant de se rendre en Thaïlande ». Le thé est l'une des plus grandes exportations du Kenya. Il est normal que les bateaux quittent le port de Mombasa pour le Moyen-Orient et même l'Extrême-Orient et ne posent généralement pas de problème de sécurité. Ce cas particulier est encore plus intéressant en ce sens que le secteur du thé est une industrie hautement réglementée et contrôlée. Le conditionnement et le conditionnement du thé sont généralement effectués sous la supervision des autorités de réglementation du Kenya. Il est généralement admis que les groupes criminels ne devraient pas être en mesure de pénétrer dans cette chaîne de possession d'un produit d'exportation aussi important que le Kenya pour dissimuler la contrebande dans un envoi.

Les autorités kényanes ont enquêté de manière approfondie sur cette affaire et ont déterminé qu'une fois le conteneur rempli de thé, il était chargé dans un camion destiné au navire situé dans le port de Mombasa. On pense que ce camion a dévié de son itinéraire et s'est rendu dans une installation privée où les scellés du conteneur transportant le thé ont été compromis, les portes du conteneur ouvertes et le thé retiré

et remplacé par les trois tonnes d'ivoire. Ce nouvel envoi s'est ensuite rendu au port pour expédition dans le pays de destination.

L'envoi, qui proviendrait probablement d'un exportateur de thé réputé et digne de confiance, n'a pas fait l'objet d'un contrôle strict de la part des autorités gouvernementales pour détecter toute possibilité de contrebande et a été autorisé à être chargé sur un navire destiné à l'exportation. Quelques semaines plus tard seulement, la cargaison était arrêtée dans le port de la province de Chonburi, dans l'est de la Thaïlande, et après inspection, l'ivoire avait été retrouvé caché dans du thé.

Plusieurs acteurs du secteur privé ont participé à cette transaction. Ce sont : le propriétaire de l'entrepôt, où le thé était fourré dans le conteneur; le transporteur, qui a transporté le conteneur chargé de l'entrepôt de thé vers le « centre privé » où l'on pense que le thé a été remplacé par Ivory; le courtier, qui a organisé l'ensemble du processus; et la compagnie maritime, qui a réservé le conteneur pour l'exportation et qui a effectivement agi en tant qu'agent du navire.

D'après les rapports des enquêteurs thaïlandais et kényans, il est évident que des indicateurs d'anomalie clés auraient dû déclencher une action du secteur privé, en l'occurrence la compagnie maritime/l'agent signalant les forces de l'ordre. L'envoi a changé de destination plusieurs fois. Selon les informations fournies par les autorités thaïlandaises, le chargement a transité, entre autres, par des ports au Sri Lanka, en Malaisie et à Singapour avant de se rendre en Thaïlande. En changeant ou en prétendant vendre le chargement en haute mer, l'agent de l'expéditeur a d'abord demandé à la compagnie de transport maritime de modifier le chargement initialement destiné à Dubaï au Laos; ensuite, il a de nouveau demandé un changement de destination à Singapour, puis au Vietnam, avant de rediriger le conteneur une fois de plus vers une partie notifiant en Thaïlande.

La pratique de ces modifications peut entraîner de lourdes pénalités pour la compagnie maritime. Dans les opérations douanières, de tels changements multiples sont des indicateurs d'une possible infraction. Naturellement, on voudrait se demander pourquoi plusieurs modifications sont demandées et quel est leur but légitime. La coopération entre les douanes et le secteur privé aurait signifié que ce changement fréquent aurait été signalé aux douanes. C'est la coopération attendue du secteur privé

pour améliorer la sécurité et la sûreté de la chaîne d'approvisionnement dans le cadre du pilier II de la norme SAFE. Deuxièmement, un exportateur « de confiance » devait fournir des informations aux organismes chargés de l'application de la loi (douanes). Mais il n'était pas disposé à collaborer et à offrir de la transparence - faisant de cette transaction un exemple montrant comment subsistent des écarts de confiance sur lesquels les passeurs peuvent tirer profit - comme l'a démontré la contrebande de l'ivoire saisi.

#### b) Secteur privé impliqué dans la contrebande

Les services répressifs tels que les douanes enquêtent et traitent en permanence tous les types de fraudeurs dont le but est de modifier les règles à leur avantage. Le secteur privé a été et reste parfois un allié et un auteur.

Le rôle du secteur privé est tout aussi important que celui des agents de gestion des douanes pour assurer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement mondiale. Mais l'arrangement est contesté de nombreuses manières différentes :

- Premièrement, lorsque les compagnies maritimes ne s'avèrent pas des partenaires fiables dans la lutte contre la fraude électronique, en particulier la falsification de documents d'importation/exportation. Ce sont des documents de transport essentiels qui, une fois falsifiés, modifient toute la dynamique du contrôle douanier.
- Deuxièmement, les navires de transport (navires, véhicules et même aéronefs) sont utilisés pour la contrebande - à de nombreuses reprises, avec la connaissance d'équipages et de co-conspirateurs situés à divers points de contrôle.
- Troisièmement, les individus peuvent être impliqués dans des activités criminelles alors que leurs agences/réseaux ne connaissent pas leurs liens avec des réseaux criminels.
- Enfin, la corruption reste un défi majeur qui affecte les secteurs public et privé lorsque la gestion des chaînes d'approvisionnement internationales est compromise.

Habituellement, les agences de contrôle des douanes et des frontières dépendent de la bonne volonté, de l'honnêteté et de la transparence du secteur privé. Dans les cas où le secteur privé est impliqué dans des fraudes, en particulier parmi le personnel interne, il devient extrêmement difficile pour les autorités gouvernementales d'exercer un contrôle. En particulier, il est difficile pour les douanes de vérifier la conformité des défaillances internes des compagnies de navigation qui entraînent généralement une violation des lois et dispositions en matière de conformité.

Les institutions financières et leurs efforts de vigilance et de conformité pourraient être des alliés naturels de l'industrie du transport maritime international. Ces deux industries partagent des intérêts communs en matière de mise en commun des informations, en particulier dans les transactions toujours difficiles impliquant l'importation et l'exportation d'armes et d'autres produits militaires. Parfois, ces produits sont sous embargo des Nations Unies. Avant qu'une expédition de matériaux et de marchandises sous sanctions soit préparée à un point de contrôle douanier donné, les coûts de logistique doivent être payés avant de pouvoir quitter un port. La question est donc toujours de savoir si l'institution financière impliquée était déjà au courant du caractère potentiellement problématique de la transaction avant que les marchandises sanctionnées ne se retrouvent dans une zone de contrôle des douanes. Et pourquoi les banques et les chargeurs n'échangent-ils pas d'informations, en particulier dans les cas où une violation du droit international, telle que des sanctions de l'ONU, est commise?

## **5. Blanchiment d'argent basé sur le commerce**

Dans le cadre d'une recherche menée et publiée par le service de recherche du Congrès américain, des institutions financières ont été accusées de promouvoir le blanchiment de capitaux fondé sur le commerce (TBML). TBML implique l'exploitation du système commercial international dans le but de transférer de la valeur et de masquer les véritables origines de la richesse illicite. « Les institutions financières sont impliquées sciemment ou inconsciemment dans des systèmes TBML lorsqu'elles sont utilisées pour régler, faciliter ou financer des transactions commerciales internationales (par exemple, en traitant des virements électroniques, en finançant des échanges



commerciaux, en émettant des lettres de crédit et des garanties.» L'intégrité de la frontière et pourraient être utilisé pour soutenir le terrorisme.

Les banques qui ont reçu des paiements d'individus et d'entités désignés par l'ONU en violation des résolutions pertinentes doivent être conscientes des conséquences de cette pratique. Les banques ne devraient pas traiter les paiements de marchandises illicites et les institutions financières doivent faire plus en matière de diligence raisonnable. De même, les entités du secteur privé telles que les compagnies de navigation doivent intégrer les implications pratiques de concepts tels que "Know Your Customer" dans leurs opérations, leurs filiales, leurs agences et leurs courtiers afin de ne pas, volontairement ou non, transporter des marchandises illégales.

Si les entités du secteur privé réalisent que malgré tous leurs efforts, une défaillance de conformité s'est produite, il doit exister une disposition permettant de partager immédiatement les informations pertinentes avec les organismes chargés de l'application de la loi. Le partage proactif des informations est au cœur du pilier II de SAFE, mais la transparence post-facto, même après la perpétration d'un crime, est un facteur clé permettant au secteur privé de permettre aux autorités douanières et autres de contrôle des frontières de combler rapidement les lacunes en matière de sécurité, leurs opérations et améliorer la gestion des frontières. À présent, le partenariat entre le secteur des douanes et le secteur privé répondrait aux objectifs visés.


## 6. Recommandation de politique

Le programme OEA de l'OMD repose sur la sélection préalable d'acteurs de confiance du secteur privé. L'intention est de créer des opportunités d'achat pour les entreprises qui s'engagent à être des partenaires fiables et coopératifs dans la gestion des frontières. En échange, les entreprises remplissant les conditions requises bénéficient d'avantages de la part des gouvernements et des agences de contrôle des frontières, notamment de l'accélération du passage des frontières et du dédouanement des marchandises. Toutefois, comme le démontrent les études de cas ci-dessus, le contrôle préliminaire des OEA ne garantit pas à lui seul que toutes les lacunes du contrôle des frontières sont scellées. Il y a clairement des cas où la relation de confiance avec le secteur privé est mal utilisée; ils sapent la bonne volonté et l'engagement des acteurs

du secteur privé honnêtes et tendent à compromettre le succès et les avantages potentiels du pilier SAFE Pillar II.

Les lignes maritimes, en tant qu'acteur clé du commerce maritime international, deviennent de plus en plus indispensables pour un comportement plus coopératif et responsable. Tant que les compagnies de navigation ne s'attaquent pas de manière proactive aux aberrations, telles que les transbordements multiples ou le réacheminement des conteneurs ou des marchandises, en surveillant de près et en remettant en cause les motivations de ces actions par l'expéditeur et le destinataire, le partenariat public-privé est compromis en ignorant délibérément les lacunes des échappatoires. Sans s'attaquer à ces déficits de confiance, les agences des douanes et des frontières n'auront qu'un succès limité en matière de sécurisation de la chaîne d'approvisionnement, notamment en empêchant les matériaux sous embargo de l'ONU de traverser les régions en conflit.

### **À propos de Thomas Bifwoli**

	Thomas Bifwoli a travaillé pour le Kenya Revenue Authority (KRA); et avait auparavant été détaché auprès du Bureau de liaison pour le renseignement en Afrique de l'Est et du Sud de l'Organisation mondiale des douanes (OMD RILO ESA) en tant que chef du bureau. Il est coordinateur d'un groupe d'experts des Nations Unies chargé du suivi des sanctions.
---	--