



RENSEIGNEMENTS PRÉALABLES SUR LE FRET ET GESTION DES RISQUES

Un document d'information de la Global Express Association¹

Le présent document traite des différents types de renseignements sur le fret transmis aux autorités frontalières au cours du processus d'importation. Il vise à dissiper toute idée fautive sur le moment et le but de ces transmissions. Élaborées adéquatement, ces transmissions - et les outils de ciblage permettant l'analyse des données – **favorisent le flux du commerce légitime** tout en contribuant à renforcer la sécurité et à détecter et à arrêter la fraude et le commerce illicite. Pourtant, les autorités frontalières demandent régulièrement des données supplémentaires sans établir au préalable si elles sont disponibles ou adaptées à l'objectif visé, au risque d'entraîner des perturbations dans les flux commerciaux légitimes sans nécessairement améliorer les capacités de collecte et de détection des revenus des autorités - en particulier lorsque la sécurité est en jeu.

* * *

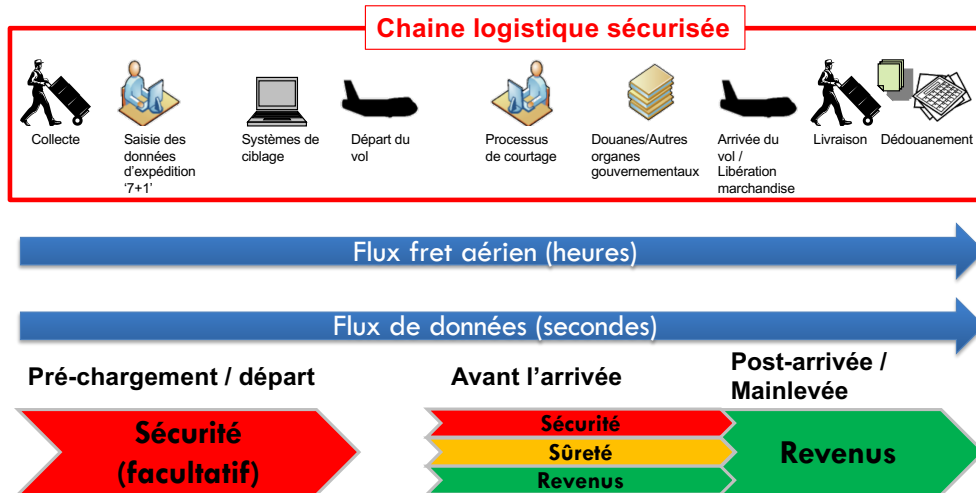
Les trois membres de la Global Express Association (DHL Express, FedEx Express et UPS) fournissent des services logistiques de haut niveau pour le transport de marchandises et de documents à travers le monde. Ils mènent des activités dans 220 pays et territoires. Les délais de livraison habituels vont du lendemain (dans certaines villes, le jour même) jusqu'à 72 heures après la prise en charge, selon le type de service contracté et la distance. Ils desservent une gamme de secteurs qui dépendent de livraisons à délai critique pour leurs chaînes de valeur. Ils acheminent également un volume sans cesse croissant d'expéditions issues du commerce électronique et répondent aux demandes et aux besoins en constante évolution de ce secteur dynamique.

Pour ce faire, les membres de la GEA s'appuient sur leurs engagements de conformité, leurs chaînes d'approvisionnement sécurisées et leur capacité à transmettre aux autorités frontalières des informations électroniques préalables sur chaque expédition afin qu'elles puissent évaluer le risque associé à chacune d'entre elles. Cela facilite le mouvement des expéditions tout au long de la chaîne d'approvisionnement, y compris le processus d'importation.

Les transporteurs de livraison express transmettent des données électroniques préalables aux autorités frontalières à différentes étapes du transit de l'expédition dans leur chaîne d'approvisionnement et à **trois fins d'évaluation des risques clairement mandatées, définies et différentes, à savoir la sécurité, la sûreté et les revenus**, que nous expliquons dans le présent document. En retour, différentes autorités gouvernementales les reçoivent et les traitent, également à différentes étapes du processus.

¹ La Global Express Association représente les trois principaux transporteurs de livraison express : DHL Express, FedEx Express et UPS. Pour plus d'informations, consultez le site www.global-express.org

Gestion des risques: différentes fins, différents moments



Aux fins de la sécurité du fret aérien, certaines données sont fournies dès que l'opérateur express dispose de ces informations. Au plus tard, elles sont transmises *avant le chargement d'une expédition sur un avion* au dernier point de départ vers le pays de destination.

Les informations relatives à *la sûreté et aux revenus* sont fournies *avant que l'expédition n'arrive* à la frontière du pays de destination, idéalement si possible en une seule transmission. Cela permet aux autorités frontalières de procéder au « traitement avant l'arrivée » en vertu de l'art. 7.1 de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce, c'est-à-dire de déterminer l'admissibilité d'un envoi avant qu'il ne se trouve sur le territoire de l'autorité à des fins douanières et connexes.

Enfin, dans de nombreux pays, des données supplémentaires liées aux revenus peuvent être fournies *après l'arrivée de l'expédition* -- à des fins de dédouanement final. Techniquement, il ne s'agit plus d'informations préalables, mais de données qui permettent de séparer deux processus douaniers, la mainlevée et le dédouanement, comme le prévoit l'art. 7.3 de l'AFE. Les marchandises sont ainsi dédouanées, les formalités sont accomplies et les droits et taxes peuvent être sécurisés et perçus ultérieurement. Les données destinées aux statistiques nationales peuvent également être envoyées après l'arrivée.

Chaque transmission sert un objectif spécifique, c'est-à-dire lié à la sécurité ou à la sûreté ou aux revenus, et chacune contient différents types et niveaux de qualité de données, pour une raison donnée.

PRÉ-CHARGEMENT

Les données préalables sur le fret (PLACI¹) « avant chargement » sont soumises dès qu’elles sont disponibles afin d’atténuer les risques potentiels pour la sûreté aérienne.

Depuis 2010, les autorités frontalières de quelques pays envisagent de demander des données électroniques préalables au chargement afin de détecter ou d’identifier la possibilité ou le risque d’un engin explosif ou incendiaire improvisé (« une bombe dans une boîte ») avant qu’il ne soit chargé dans un avion.

Les États-Unis ont commencé à tester cette possibilité dans le cadre de leur projet pilote ACAS, qui est devenu depuis un programme permanent. Le Royaume-Uni a récemment lancé son propre projet pilote PREDICT et l’UE a l’intention de mettre en œuvre son programme d’ici 2021. Les normes internationales indiquent clairement qu’il s’agit de *niveaux de sécurité supplémentaires facultatifs*. Tous les pays ne sont pas encouragés à développer de tels programmes. Il appartient à chaque pays de prendre une décision en fonction de sa propre analyse de la menace et des risques, c’est-à-dire de son degré d’exposition aux menaces terroristes dans les circuits du fret et du courrier.

Le projet pilote ACAS des États-Unis a permis aux organismes de réglementation et à l’industrie de tester les données afin de déterminer ce qui est disponible, quand et si elles sont adaptées à l’objectif visé. En conséquence, les champs de données à transmettre à cette fin ont été codifiés dans une norme internationale - le Cadre de normes SAFE de l’Organisation mondiale des douanes.

Ils sont connus sous le nom de **données PLACI « 7+1 »**.

L’annexe III du Cadre de normes SAFE de l’OMD prévoit la transmission d’un identificateur d’expédition ainsi que des sept champs de données suivants :

- Expéditeur, nom
- Expéditeur, adresse
- Destinataire, nom
- Destinataire, adresse
- Nombre de paquets
- Poids brut total
- Brève description du chargement (description dite « brute » fournie par l’expéditeur).

L’envoi de ces champs de données 7+1 (et pas d’autres) est motivé par deux raisons.

Premièrement, ils sont disponibles extrêmement tôt dans le processus, alors que les autres champs de données ne le sont que plus tard. Deuxièmement, des experts du renseignement ont testé ces champs de données dans le cadre du projet pilote ACAS aux États-Unis et ont déterminé qu’ils étaient adaptés à leur utilisation. En d’autres termes, ces données « 7+1 », comparées aux renseignements disponibles, se sont avérées suffisantes pour déterminer la présence d’un risque pour la sécurité aérienne.

Les données « 7+1 » sont soumises par l’opérateur express exactement comme elles ont été fournies par l’expéditeur (données dites « brutes »). Les autorités chargées de la sécurité, y compris les douanes, jugent utile que les données ne soient pas modifiées ou traitées comme elles le seraient si elles étaient

¹ Sigles en anglais du terme Pre Loading Air Cargo Information

fournies à des fins de dédouanement. Les données brutes peuvent fournir des pistes ou des modèles de renseignement pouvant aider les analystes spécialement formés à évaluer un risque potentiel pour la sécurité, et un risque pour la sécurité uniquement. Pour ces raisons, les données « 7+1 » ne conviennent pas aux fins traditionnelles d'évaluation des risques et de dédouanement. (Encore une fois, les pays ne sont pas tous encouragés à développer de tels programmes).

Les risques pour la sécurité aérienne doivent être atténués avant le départ d'un vol. Cette démarche se traduira via l'application de divers niveaux de sécurité.

En vertu de la Convention de Chicago sur l'aviation civile internationale, tout le fret sortant doit être soumis aux contrôles de sécurité, définis à l'annexe 17 du présent traité international. La soumission des données de pré-chargement pour l'évaluation des risques de sécurité est un niveau de sécurité supplémentaire et facultatif. Il a été élaboré conjointement par les organismes internationaux régissant la sûreté du fret aérien (OACI) et les douanes (OMD). Les gouvernements choisissent d'appliquer ce niveau supplémentaire en fonction de leur propre évaluation des menaces et des risques. Pour vérifier l'exactitude des données PLACI « 7+1 » et l'état de contrôle d'un envoi, le gouvernement peut émettre des « demandes de renseignements (RFI – *Request for Information*) » et des « demandes de contrôle (RFS – *Request for Screening*) » au transporteur aérien ou à la personne qui présente la demande, selon le cas².

En cas de détection d'une menace imminente pour l'aviation, les autorités mettront en place des protocoles dits de « Ne pas charger » (DNL- *Do Not Load*), y compris un message DNL à l'intention du transporteur aérien. Le protocole DNL déclenchera une réaction d'urgence immédiate afin de faire face à la menace (une « bombe dans une boîte »). Les conséquences d'un DNL ne peuvent être sous-estimées. Cela signifierait la fermeture d'un aéroport - tout le trafic entrant et sortant de cet aéroport étant arrêté pendant plusieurs heures. L'aéroport peut également devoir être évacué complètement. C'est pour cette raison et les conséquences économiques importantes d'un DNL « faux positif » que ces protocoles ne doivent pas être utilisés à d'autres fins que la sécurité aérienne.

D'autres risques, tels que les revenus, les drogues, les armes à feu, le commerce illicite, les violations des droits de propriété intellectuelle, etc. peuvent être atténués efficacement avant ou à l'arrivée. Ils n'exigent pas de réponses immédiates au moment du départ du vol. Il n'est pas nécessaire d'essayer d'utiliser les protocoles de référence PLACI, y compris le principe du « Ne pas charger », pour détecter et atténuer les risques autres que ceux liés à la sécurité. Plus important encore, cela peut empêcher les agents de ciblage de détecter les véritables risques pour la sécurité et inciter tous ceux qui participent à la gestion de l'exécution d'un DNL à faire preuve de complaisance.

Les données autres que les données « 7+1 » ne devraient pas être requises aux fins de l'évaluation de la sûreté. L'ajout de champs de données qui étayaient habituellement les risques liés aux revenus et à la sûreté (tels que le code HS, le pays d'origine, la valeur en douane ou le fait que l'une des parties soit un particulier ou une société) aura les mêmes conséquences involontaires.

En bref, les protocoles d'information préalable au chargement doivent être utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été conçus : détecter une « bombe dans une boîte ».

² Pour de plus amples informations, veuillez-vous référer aux Principes directeurs communs OACI/OMD pour l'information préalable sur le fret avant le chargement (PLACI).



PRÉ-ARRIVÉE

Les données électroniques « avant l'arrivée » sont envoyées plus tard dans le processus pour faciliter la mainlevée.

Les données préalables à l'arrivée sont en place dans de nombreux pays depuis plus de 10 ans.

Depuis son adoption en 1999, la Convention de Kyoto révisée - un traité international qui harmonise les procédures douanières - a promu le concept de la soumission de données avant l'arrivée à des fins d'évaluation des risques afin de faciliter la mainlevée immédiate des marchandises à l'arrivée. En 2005, un autre protocole international, le Cadre de normes SAFE de l'Organisation mondiale des douanes, a introduit la soumission de données avant l'arrivée en mettant l'accent sur les risques pour la sûreté. Pour les vols long-courriers, les données sont soumises 4 heures avant l'arrivée ; pour les vols court-courriers, au moment du passage des roues.

Soit dans le cadre du processus de dédouanement, soit dans le cadre de l'évaluation des risques avant l'arrivée, les membres du GEA envoient à l'avance des informations électroniques sur le fret aux autorités frontalières des pays de destination.

Contrairement aux données PLACI, les données préalables à l'arrivée ne sont plus « brutes » et peuvent contenir beaucoup plus d'informations que les exigences définies dans les données « 7+1 » (données relatives aux mouvements, code HS simple, description des marchandises, pays d'origine, etc.). Elles ont été traitées par des spécialistes internes des douanes, ou même par nos propres agents de dédouanement, et sont spécialement préparées pour répondre aux exigences réglementaires d'entrée et accélérer la mainlevée de l'expédition. Dans certains cas, la collecte de ces informations nécessite des contacts supplémentaires avec les clients, ce qui prend davantage de temps.

Grâce à ces informations, les autorités frontalières peuvent évaluer si les marchandises présentent un risque (par exemple, sous-évaluation ou tout type de commerce illicite) avant que les marchandises n'arrivent sur leur territoire. Si l'analyse montre la présence probable d'un tel risque, l'envoi peut être sélectionné à l'arrivée pour une inspection documentaire ou physique.

Si, en revanche, l'analyse montre que l'expédition présente un faible risque, elle peut être dédouanée et libérée immédiatement à l'arrivée (dans les économies les plus avancées, les droits de douane et les taxes peuvent être payés plus tard sur la base des informations supplémentaires fournies après la mainlevée des marchandises). Il s'agit d'une mesure de facilitation considérable qui permet aux douanes de concentrer leurs ressources limitées sur les envois qui présentent un risque tout en évitant les retards inutiles et les coûts associés pour le commerce légitime.

La norme 3.12 de la Convention de Kyoto révisée et l'art. 10.1 de l'Accord sur la facilitation des échanges énoncent clairement que les autorités doivent limiter leurs interventions, y compris la collecte de données et l'inspection des marchandises à l'importation, à celles qui sont uniquement nécessaires pour appuyer les contrôles douaniers appropriés fondés sur les risques.

Bien que les ensembles de données avant l'arrivée contiennent beaucoup plus d'informations qu'une transmission avant le chargement, il est important de s'assurer que chaque champ de données spécifique sert à l'évaluation des risques et que les autorités destinataires sont en mesure de les traiter efficacement.

POST- ARRIVÉE

Les données fournies après l'arrivée complètent le dédouanement

L'art. 7.3 de l'Accord sur la facilitation des échanges et les normes 3.13 et 3.14 de la Convention de Kyoto révisée prévoient la possibilité de séparer la mainlevée d'une expédition par la douane de la détermination finale des droits et taxes dus pour ladite expédition.

Dans la pratique, cela signifie qu'une déclaration incomplète ou simplifiée est soumise avant l'arrivée des marchandises afin d'obtenir la mainlevée des marchandises (ce que certains pays appellent *la mainlevée préalable* ou *la mainlevée conditionnelle*). Les informations supplémentaires requises pour étayer les statistiques du commerce extérieur et la détermination finale et la perception des droits et taxes sont fournies ultérieurement, souvent 7 à 10 jours après la mainlevée (et selon la législation ou d'autres accords avec l'autorité réglementaire compétente) ou sur une base mensuelle ou bimensuelle pour les opérateurs de confiance.

La détermination de la valeur en douane de l'expédition nécessite souvent plus de temps et des informations supplémentaires de la part de l'expéditeur ou du destinataire. Permettre la présentation de données supplémentaires ou la mise à jour de données déjà présentées après la mainlevée des marchandises facilite ce processus et aide à gérer la conformité et à respecter les obligations fiscales de l'importateur.

La séparation de la mainlevée du dédouanement est assurée par une garantie financière (comme un cautionnement douanier) pour garantir la protection des intérêts financiers et fiscaux du gouvernement.

De plus, un processus de vérification après dédouanement fournit des capacités de contrôle supplémentaires pour que les douanes puissent répondre à leurs préoccupations en matière fiscale et d'observation.

Le délai entre la mainlevée et le dédouanement peut également être utilisé pour l'échantillonnage et les tests au cas où les autorités devraient prélever des échantillons à des fins de sécurité ou fiscales.

Le niveau de conformité de l'opérateur - par exemple, lorsqu'il a le statut d'opérateur économique agréé (OEA) - devrait également déterminer le niveau de simplification dont il bénéficie, y compris le montant de la garantie à fournir (si elle n'est pas totalement supprimée). Cela inciterait économiquement l'opérateur à maintenir un niveau de conformité élevé, car cela le rendrait plus compétitif.

Résumé et recommandations

Les données préalables sur le fret peuvent servir une multitude de fins :

- la mise en œuvre d'un commerce légitime, et
- la détection de divers types de risques et de menaces.

Il est important que tous les organismes frontaliers coordonnent leurs activités d'évaluation des risques et conçoivent leur évaluation des risques spécifiquement en fonction de la menace.

Cela signifie que *les exigences en matière de données et les délais de transmission doivent être limités au besoin spécifique.*

La définition des données nécessaires - et de leur qualité - doit dépendre de l'objectif de la transmission des données et de l'évaluation des risques qui y est associée.

En d'autres termes, les données fournies pour l'évaluation des risques pour la sécurité aérienne avant le chargement doivent répondre aux exigences de qualité des données à cette fin même, et à cette fin seulement.

Les évaluations des risques pour la sûreté nécessitent plus de temps, plus de données (d'un type et d'une qualité différents) et sont idéalement traitées avant l'arrivée.

Pour les revenus et d'autres fins gouvernementales telles que les statistiques du commerce extérieur, les données avant l'arrivée pourraient être utilisées.

Lorsqu'une garantie financière est fournie, il devrait être possible de présenter ou de mettre à jour les données après la mainlevée des marchandises.

Le mélange de ces processus non seulement brouillerait les lignes et les rendrait moins efficaces, mais entraînerait des conséquences imprévues, comme le ralentissement inutile du flux du commerce légitime.

Genève, janvier 2020