

## Fonds d'affectation spéciale pour les négociations sur la facilitation du commerce

### Note technique No. 14

---

# Coordination des services frontaliers

---

## Contexte

La frontière géographique est l'endroit où l'autorité d'un pays sur les biens et les personnes se termine et où l'autorité d'un autre pays commence. Traditionnellement, la frontière est le lieu où est appliquée et vérifié le respect de la législation nationale dans des domaines tels que la sécurité, l'environnement, l'immigration, la protection des consommateurs, la politique commerciale, les droits de douane, les droits d'accises et les taxes. Le contrôle et l'exécution de la législation impliquent différentes opérations telles que le contrôle des documents et des marchandises, le calcul des droits de douane et des taxes, le recouvrement des recettes, et le contrôle de l'immigration et du véhicule. Ces opérations sont effectuées par divers organismes gouvernementaux, souvent physiquement représentés à la frontière.

Les opérateurs économiques se préoccupent avec raison du nombre de formalités de contrôle aux frontières et de leur organisation. De longues procédures de passage des frontières entraînent des retards et des embouteillages et mettent à rude épreuve les installations des postes-frontière, en particulier sur les postes-frontière terrestres, qui ne sont souvent pas suffisamment équipés en parcs de stationnement pour les camions et ne disposent que d'une seule route d'accès. L'impossibilité de prévoir les durées de passage a un effet négatif sur le commerce et les performances globales de la chaîne d'approvisionnement, ce qui pénalise en particulier les marchandises périssables.

La coordination entre les services frontaliers vise à accélérer la mainlevée des marchandises aux postes de contrôles à la frontière ou à l'intérieur du pays par une meilleure organisation institutionnelle de l'application des règlements. Elle comporte une dimension nationale, la coordination et la coopération entre organismes nationaux impliqués dans les contrôles aux frontières, et une dimension transfrontalière/internationale qui encourage la coopération entre les organismes des États ayant des frontières communes.

### *Coordination des services frontaliers nationaux*

Le terme de gestion intégrée des frontières (IBM en anglais) est d'utilisation courante dans un contexte national pour décrire les différentes formes et différents niveaux de coordination et de coopération entre services frontaliers visant à faciliter le commerce légitime et à accroître l'efficacité opérationnelle. La coordination et la coopération peuvent recouvrir différentes composantes, parmi lesquels :

- La conduite d'inspections en commun ou coordonnées ou par délégation avec une gestion des risques et des procédures de contrôle et de paiement intégrés;
- L'échange de données pour permettre aux opérateurs économiques et leurs agents un point unique d'entrée de données (par exemple un système de guichet unique) ;
- L'utilisation de procédures intégrées et d'inspections en commun ou déléguées ;

- La gestion commune de postes-frontière et des installations connexes.

La coopération entre services frontaliers peut utiliser différents cadres de gouvernance et niveaux de coordination. Différentes options sont disponibles lors du choix du cadre de gouvernance utilisé pour la coordination ; les options varient de la création d'un nouveau service frontalier qui reprend toutes les responsabilités et tâches des agences présentes à la frontière, à l'établissement d'un cadre juridique permettant l'échange d'informations et le partage des fonctions de contrôle entre les différents organismes, sous la simple forme de consultations régulières entre les différentes agences présentes à la frontière.

En réalité, les services frontaliers coopèrent souvent sur une base ad-hoc et volontaire à des points de passage. Par exemple, un problème comme la nécessité de réguler le flux de circulation aux heures de pointe sera discuté et traité en coopération. Cependant, une approche plus formelle est nécessaire afin de renforcer la coopération et de l'appliquer aux niveaux hiérarchiques supérieurs. De plus, l'exploitation partagée des ressources et des infrastructures exige souvent des changements de réglementation et un bon niveau de communication entre les services concernés.

Un système informatique intégré, une plate-forme de guichet unique par exemple, faciliterait l'échange de données et le fonctionnement des procédures intégrées, et renforcerait par conséquent la coopération et la coordination entre services frontaliers.

### *Coopération transfrontalière*

La coopération transfrontalière entre agences et services est très complexe et repose sur cadre juridique solide commun aux deux pays : une déclaration de politique, un mémorandum d'entente ou un accord bilatéral. La forme optimale de coopération transfrontalière est le poste de contrôle juxtaposé (PCJ), exploité par deux pays voisins (voir encadré ci-dessous). La gestion en commun d'un poste de frontière exige une coopération étroite dans la gestion quotidienne de ce poste, l'harmonisation des documents requis, la mise en commun de l'entretien de l'infrastructure, des contrôles communs ou mutuellement reconnus, et l'échange de données. La réglementation doit également prévoir le déploiement de fonctionnaires des services frontaliers sur le territoire du pays voisin. Il sera souvent nécessaire d'effectuer d'importants investissements d'infrastructure (nouveaux bâtiments, routes d'accès, infrastructure d'information et de communications (TIC)), de passer des accords pour le partage de l'information, d'installer de nouveaux scanners et ponts-bascules communs, etc.

#### **Postes-frontière communs en Afrique**

Après plusieurs années de préparation, un accord bilatéral a été signé en 2007 entre les présidents d'Afrique du Sud et du Mozambique pour l'établissement d'un poste de frontière entre ces deux pays. L'Afrique du Sud a accepté de financer les principaux travaux d'infrastructure et les deux pays sont en train de mettre en place les groupes de travail bilatéraux nécessaires pour entreprendre les travaux préparatoires. Ces groupes de travail techniques devraient se charger du cadre juridique, de l'infrastructure, des technologies de l'information et de la communication, des procédures opérationnelles, des ressources humaines et de la formation, de la sûreté et de la sécurité et la gestion des frontières. En outre, une unité de communication a été créée pour tenir informées toutes les parties prenantes — publiques comme privées — de la progression du projet et leur demander leur avis.

En Afrique de l'Ouest, des postes de contrôle juxtaposés sont prévus aux frontières entre le Ghana et le Burkina Faso, entre le Burkina Faso et le Mali ainsi qu'entre le Sénégal et le Mali. Ces initiatives sont entreprises dans le contexte des Couloirs de développement financés par les gouvernements nationaux, l'Union européenne, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale. La Commission de la Communauté économique et monétaire ouest-africaine se charge de la plus grande partie des travaux préparatoires. Des progrès importants ont été faits vers un modèle d'accord sur le cadre légal et opérationnel ainsi que sur les travaux d'infrastructure et la gestion des postes frontière.

Des formes moins intégrées de coopération transfrontalière ont également un impact bénéfique sur la facilitation du commerce et constituent une première étape vers un poste de contrôle juxtaposé. Ainsi il est possible de parvenir à l'harmonisation des heures d'ouverture pour le dédouanement à l'aide d'un simple mécanisme de consultation qui associe les responsables des postes-frontière et les parties prenantes des deux pays voisins. Les pays peuvent également convenir de reconnaître les contrôles, tels que le pesage de véhicule et les permis de passage de frontière. Aux termes de la Convention de Johannesburg de l'OMD, les pays peuvent également se prêter une assistance mutuelle administrative et partager les informations douanières en cas d'infractions. Toutefois, si les pays souhaitent établir un échange régulier de données douanières, il devient nécessaire de mettre en place une législation nationale prévoyant la collecte et la transmission de l'information en conformité avec les lois existantes sur la protection et la confidentialité des données, ainsi qu'un accord bilatéral précisant les conditions et l'utilisation de ces informations ; deux instruments conçus par l'OMD, le Modèle d'accord bilatéral d'assistance mutuelle administrative en vue d'appliquer correctement la législation douanière, et les Directives aux fins de l'élaboration d'une législation nationale prévoyant la collecte et la transmission des données douanières sont des outils utiles à cet égard.

### *Avantages*

La coordination et la coopération des services frontaliers contribuent à la réduction des coûts du respect et de l'application des procédures douanières, ce qui entraîne des gains d'efficacité et une réduction des coûts d'exploitation. Les avantages pour la communauté commerçante incluent entre autres :

- La simplification de la préparation des documents (baisse des coûts de respect des règles pour le déclarant) ;
- Une passage plus rapide des frontières grâce à l'harmonisation des inspections physiques des marchandises, des véhicules et des conducteurs traversant la frontière ainsi qu'une meilleure gestion des flux ;
- Une réduction de l'impact sur l'infrastructure physique ;
- Une réduction des coûts d'administration, et une simplification des procédures, une amélioration des conditions de travail des fonctionnaires grâce à l'utilisation de l'information partagée et des locaux et services communs ;
- Une réduction des besoins en personnel en raison de la répartition des tâches entre les différents organismes, ce qui permet de libérer des ressources humaines qualifiées pour d'autres activités.

## Questions relatives à la mise en œuvre

La première étape vers un fonctionnement plus intégré des services frontaliers devrait être une analyse/cartographie des procédures, des mandats et du fonctionnement de chacun des organismes existants, dont les conclusions permettront la conception d'une nouvelle série de fonctions opérationnelles communes. Celles-ci devraient intégrer la simplification nécessaire et être harmonisées avec les normes internationales, y compris sur la gestion des risques, et utiliser des éléments de données communs. Le développement de documents communs et de procédures intégrés devrait suivre.

Il convient de mettre au point un système de surveillance de la circulation et des délais pour mesurer l'impact des changements et identifier en permanence les éventuels goulets d'étranglement aux postes-frontière.

Une fois décidé de partager les données entre les différents organismes et départements opérant à la frontière, il faudra mettre en place un nouvel environnement informatique, voire introduire une plate-forme de guichet unique.

Un modèle de gouvernance pour le poste de contrôle juxtaposé devra être défini, incluant les modalités de financement pour la construction, la maintenance et le fonctionnement de l'installation.

Si de nouvelles infrastructures et installations sont prévues, leur planification devrait reposer sur les flux de circulations (véhicules, trains, personnes) existants et projetés et sur les nouvelles procédures opérationnelles qui détermineront les séquences de formalités à remplir.

La délégation de responsabilités et de tâches, l'échange d'information ainsi que la nécessité pour certains agents d'opérer sur une base extraterritoriale nécessitent la préparation d'un cadre d'autorisation légal et réglementaire.

## Références et outils

### *ASYCUDA*

SYDONIA est un système de gestion de douanes automatisé qui couvre la plupart des procédures de commerce extérieur. Le système, développé par la CNUCED traite les manifestes, les déclarations de douane, les procédures de comptabilité, le transit et les régimes suspensifs. SYDONIA génère des données commerciales pouvant être employées pour des analyses statistiques et économiques. Voir [www.asycuda.org](http://www.asycuda.org).

### *Instruments de la CEE-ONU*

Les outils destinés à faciliter l'échange d'informations et de données entre agences comprennent :

La Formule cadre des Nations-Unies pour les documents commerciaux (UNLK, ISO 6422, voir [www.unece.org/cefact](http://www.unece.org/cefact))

Le Répertoire des éléments de données de Nations-Unies (UNTDED, ISO 7372, voir [www.unece.org/cefact](http://www.unece.org/cefact))

L'Échange de Données Informatisé pour l'Administration, le Commerce et le Transport des Nations Unies (UN/EDIFACT voir [www.unece.org/trade/untdid/welcome.html](http://www.unece.org/trade/untdid/welcome.html))

Une autre norme pertinente est la recommandation 33 sur le Guichet Unique de l'UN/CEFACT (voir [www.unece.org/cefact/recommendations/rec\\_index.htm](http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm))

La Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières (voir [www.unece.org/trans](http://www.unece.org/trans))

#### *Organisation mondiale des douanes*

Convention internationale sur l'assistance administrative mutuelle pour la prévention, l'enquête et la répression des délits de douane (Nairobi, 1977) ;

Cadre de normes de travail SAFE pour sécuriser et faciliter le commerce mondial. Voir [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

#### *The Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade (GFP)*

GFP Technical Note on Integrated Border Management  
<http://www.gfptt.org/uploadedFiles/7488d415-51ca-46b0-846f-daa145f71134.pdf>

#### *Autres notes techniques de la CNUCED*

Autres notes techniques sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.unctad.org/tehcnicnotes>. Se référer plus précisément aux notes suivantes :

- Technical Note 7 (Maintenance of integrity among officials)
- Note technique No. 12 (Gestion du risque pour le contrôle douanier)
- Note technique No. 13 (Simplification des documents utilisés dans le commerce international)
- Note technique No. 21 (Système douanier automatisé - SYDONIA)

---

Les notes techniques ont été élaborées par des experts engagés par la CNUCED dans le cadre du Fonds d'affectation spéciale visant le "Renforcement des capacités dans les pays en développement et les pays moins avancés pour soutenir leur participation effective dans le processus de négociation de l'OMC portant sur la facilitation du commerce". Ce fonds est financé par les gouvernements de Suède et d'Espagne. Les notes ont pour objectif d'assister les délégués des États membres à Genève et les négociateurs dans les capitales nationales à mieux comprendre la portée et les implications des diverses mesures qui ont été proposées dans le cadre des négociations multilatérales sur la facilitation du commerce. Les opinions exprimées ne concordent pas nécessairement avec celles de l'Organisation ou des pays donateurs contribuant au Fonds d'affectation spéciale. Les commentaires et les demandes de renseignement, devraient être envoyées à l'adresse électronique suivante : [trade.logistics@unctad.org](mailto:trade.logistics@unctad.org). Toutes les notes techniques sont disponibles à travers le lien suivant : <http://www.unctad.org/technicalnotes>

---