



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION

Document de recherche n° 3

Le Cadre de normes SAFE de l'OMD : éviter les excès dans la politique de sécurité de la chaîne logistique mondiale

(Novembre 2009)

Robert Ireland

Résumé

Avant les attentats terroristes du 11 septembre 2001, les contrôles douaniers en réponse à des menaces sur la sécurité nationale n'occupaient pas une place importante parmi les priorités de l'Organisation mondiale des douanes (OMD). En revanche, après le 11 septembre et la mise en place par les Etats-Unis de plusieurs programmes comme l'Initiative sur la sécurité des conteneurs (CSI), le Partenariat douane-entreprises contre le terrorisme (C-TPAT) et des réglementations telles que la règle des 24 heures, l'OMD a commencé à concentrer bien plus ses travaux sur la sécurité de la chaîne logistique. Cette transition débouche en 2005 sur l'adoption du Cadre de normes de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (Cadre SAFE), instrument non contraignant contenant des normes techniques douanières destinées à sécuriser le commerce mondial sans y faire obstacle. Cet article présente les dédales du Cadre SAFE : son histoire, son contexte politique, ainsi que ses éléments techniques (notamment la gestion des risques et le concept d'Opérateur économique agréé (OEA)) et ses antécédents. L'article traite également de la loi américaine de 2007 imposant le contrôle à 100%, dans les ports étrangers, des conteneurs à destination des Etats-Unis, loi qui fait ombrage au Cadre SAFE et compromet son avenir. Enfin, cet article conclut que les décideurs politiques devraient s'efforcer d'éviter tout excès dans la formulation des politiques de sécurité de la chaîne logistique.

Mots clés

Cadre SAFE de l'OMD, sécurité de la chaîne logistique, OEA, contrôle à 100% des conteneurs.

Remerciements

Cet article a été écrit par Robert Ireland, Unité Recherche et Stratégie de l'OMD, Bureau du Secrétaire général. Il a été publié précédemment dans le *Global Trade and Customs Journal*, réf. : Ireland, Robert (2009), "The WCO SAFE Framework of Standards: Avoiding Excess in Global Supply Chain Security Policy," *Global Trade and Customs Journal* 4 (11/12). L'auteur tient à remercier Kunio Mikuriya, Christopher Kristensson, Raymond McDonagh, Mariya Polner, John Raven, Tadashi Yasui et Jae Young Choi pour leurs suggestions.

Clause de non-responsabilité

Le document de recherche de l'OMD diffuse les résultats des travaux en cours pour encourager l'échange d'idées sur les questions douanières. Les points vus et opinions exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points vus ou la politique de l'OMD ou de Membres de l'OMD.

Remarque

Tous les documents de recherche de l'OMD sont disponibles sur le site Web public de l'OMD : www.wcoomd.org. L'auteur peut être contacté à : communication@wcoomd.org.

Copyright © 2010 Organisation mondiale des douanes.
Tous droits réservés.

Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à :
copyright@wcoomd.org.

1. INTRODUCTION

Avant le 11 septembre 2001, sécurité nationale et anti-terrorisme ne figuraient pas parmi les attributions prioritaires des administrations douanières dans le monde.

Dans les pays développés, la plupart des administrations douanières avaient pour cible le commerce de produits illicites, drogues ou produits contrefaits. D'autre part, certains gouvernements tentaient de trouver un équilibre entre les freins inévitables des contrôles douaniers et les avantages de la *facilitation des échanges*¹, concept selon lequel les procédures des douanes et d'autres services de contrôle aux frontières ne devraient pas ralentir inutilement le commerce licite avec un excès de formalités et de zèle réglementaire.

Dans beaucoup de pays en développement, les administrations douanières avaient pour tâche principale de prélever et de collecter droits et taxes car, contrairement aux pays développés où l'essentiel des finances publiques provient des impôts sur le revenu, de la TVA et d'autres taxes indirectes, dans les pays en développement, le fonctionnement de l'État est souvent financé en grande partie par les droits de douane.

En dépit de ces priorités différentes, l'environnement douanier d'avant le 11 septembre 2001 avait comme point commun l'importance, à la fois sur le plan théorique et opérationnel, du lieu d'importation². Que ce soit pour dissuader la contrebande, pour réduire les formalités administratives aux frontières ou pour percevoir les droits de douane, les administrations douanières se sont davantage concentrées sur les importations que sur les exportations. Les contrôles douaniers et les analyses se déroulaient sur le lieu physique d'importation ou dans les locaux de l'opérateur commercial plutôt que sur l'un des nombreux nœuds de la chaîne logistique³. En plus, l'Organisation mondiale des douanes (OMD)⁴, instance internationale représentant les intérêts des administrations douanières, accordait peu d'importance à la sécurité de la chaîne logistique et à la lutte contre le terrorisme.

2. LE PRINCIPE DE SECURITE DE LA CHAINE LOGISTIQUE DE L'APRES 11 SEPTEMBRE

La violence des attentats du 11 septembre a changé ces priorités, en particulier pour le Service douanier des États-Unis⁵, l'OMD et de nombreuses administrations douanières du monde développé. Dans les pays en développement, les douanes ont continué de se consacrer à la perception des recettes, mais les nouvelles craintes et vives préoccupations quant à la sécurité qui se faisaient sentir ailleurs sur l'échiquier mondial n'ont pas été sans affecter aussi ces pays.

Les attentats du 11 septembre ont donné lieu à des débats publics et politiques cacophoniques aux États-Unis sur les solutions à mettre en œuvre pour faire face à toute menace et vulnérabilité éventuelle. Peu importaient le coût ou les risques d'une réponse disproportionnée. Certains commentateurs établirent comme postulat que le commerce international, en particulier les envois conteneurisés, pouvait être utilisé pour transmettre des

¹ La facilitation des échanges a été définie comme la simplification et l'harmonisation des procédures commerciales internationales, les procédures commerciales étant les activités, pratiques et formalités appliquées pour collecter, présenter, communiquer et traiter les données nécessaires à la circulation internationale des marchandises (cf. A. Grainger, *Trade facilitation : A review* (2007) :4

² K. Mikuriya (2007), 'Supply Chain Security: The Customs Community's Response', *World Customs Journal* 1, no 2 (2007), 51.

³ Une exception toutefois à cette règle : l'inspection avant expédition, selon laquelle une entreprise spécialisée, engagée par le gouvernement du pays importateur, appliquait des procédures au moment et sur le lieu de l'exportation, principalement à des fins de vérification de classification, d'évaluation, de qualité et de quantité des marchandises.

⁴ L'OMD est une organisation intergouvernementale basée à Bruxelles, Belgique, qui élabore des conventions, instruments, meilleures pratiques, guides et outils douaniers internationaux. Les membres de l'OMD sont des administrations douanières de pays du monde entier.

⁵ Le US Customs Service est devenu le US Customs and Border Protection (CBP) le 1^{er} mars 2003, sous la tutelle non plus du Département du Trésor, mais du nouveau Département de la Sécurité intérieure (DHS).

armes de destruction massive (ADM), appelées aussi « bombes sales » (« *dirty bombs* », « *nuke in the box* »). Stephen E. Flynn, qui a travaillé pour les US Coast Guard, Science Applications International Corporation (SAIC) et pour le Council on Foreign Relations, s'est érigé en tireur de sonnette d'alarme, prétendant que les conteneurs maritimes seraient potentiellement le cheval de Troie du vingt-et-unième siècle⁶. Pour certains chercheurs et décideurs politiques, le risque que les conteneurs portent des coups fatals a perduré pendant un certain temps.

Quels sont exactement ces coups fatals ? On part essentiellement du principe qu'une ADM, dissimulée dans un conteneur, peut être déclenchée et entraîner des dégâts économiques et sociaux catastrophiques. Les douanes ont donc notamment pour mission d'empêcher cette menace éventuelle de cataclysme.

Pour concevoir, expliquer et justifier des politiques publiques claires et efficaces, il est essentiel de respecter une terminologie définie. Il existe plusieurs définitions du terme ADM⁷, mais dans le présent article, nous nous baserons sur la définition des Nations Unies, adoptée en 1948 et utilisée dans un certain nombre de conventions sur le désarmement :

« Arme atomique explosive, arme fonctionnant au moyen de matières radioactives, arme chimique ou biologique susceptible d'entraîner la mort, ou encore toute arme qui pourrait être découverte dans l'avenir et qui, du point de vue de son pouvoir destructeur, serait comparable à l'arme atomique ou aux armes susmentionnées »⁸

La notion d'ADM peut donc tout à fait inclure des armes nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques susceptibles de causer des dommages considérables à des personnes par des personnes. Ces quatre types d'armes se distinguent cependant par leur facilité d'utilisation, leur impact potentiel et la mesure qui s'impose suite à leur dispersion. Il serait donc trop simple de les réunir en un seul groupe sans les distinguer.⁹ Les gouvernements devraient être conscients de ces nuances pour définir les réponses qu'il convient d'y apporter.

La douane intervient dans les contrôles pour la sécurité nationale à trois niveaux selon Martonosi, Ortiz et Willis¹⁰ : filtrage, analyse et inspection physique. Martonosi définit le *filtrage* comme l'évaluation initiale du risque inhérent à un conteneur sur la base du manifeste, des documents de l'expéditeur, du transporteur, du destinataire et d'autres informations liées à l'envoi¹¹. L'*analyse* est l'examen des conteneurs au moyen d'équipements d'inspection non intrusifs tels que les appareils à rayons X ou gamma, permettant d'évaluer s'il existe des anomalies quelconques qui pourraient conduire le fonctionnaire des douanes à décider, par prudence, de procéder à une inspection physique. L'*inspection physique* est le processus qui peut être long et fastidieux, pendant lequel un fonctionnaire des douanes ouvre un conteneur et examine manuellement un échantillon, voire jusqu'à la totalité du conteneur.

Au lendemain du 11 septembre, les douanes américaines, dirigées par Robert Bonner (2001-2005), ont peu à peu mis en place un certain nombre de nouveaux programmes et de nouvelles politiques visant à empêcher que le commerce mondial et notamment les conteneurs en circulation ne véhiculent le terrorisme. M. Bonner a surtout lancé le partenariat C-TPAT en 2001 et l'initiative CSI en 2002, lesquels sont toujours opérationnels.

⁶ S.E. Flynn (2002), 'America the Vulnerable', *Foreign Affairs*, 81 (1), 60.

⁷ Pour un historique de la terminologie des ADM, voir S.W. Carus (2006), *Defining "Weapons of Mass Destruction"*, Washington, DC: National Defense University Press.

⁸ Commission des Nations Unies sur les armements conventionnels (1948), document des Nations Unies S/C.3/32/Rév. 1 Août 1948, Nations Unies. Bureau d'information du public, *Les Nations Unies et le désarmement*, 1945-1965, Publication des Nations Unies 67.I.8.28.

⁹ O.R. Cote, Jr. (2003) 'Weapons of Mass Confusion', *Boston Review*, Vol. 29, No. 29 (April/May 2003), 26-27.

¹⁰ S.E. Martonosi, D.S. Ortiz, and H.H. Willis (2006), *Evaluating the Viability of 100 Per Cent Container Inspection at America's Ports* in H.W. Richardson, P. Gordon, and J.E. Moore II (eds.), *The Economic Impacts Of Terrorist Attacks*, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.

¹¹ *Ibid*, 220.

En 2003, les douanes américaines ont commencé à imposer la règle des 24 heures, exigeant que les transporteurs maritimes leur fournissent une description détaillée du contenu des conteneurs à destination des États-Unis, 24 heures avant leur chargement sur le navire (le fret à destination des États-Unis passe tout d'abord par le trafic d'arrivée avant d'être chargé sur le porte-conteneurs).

Le C-TPAT, premier programme douanier orienté sécurité sur le statut d'Opérateur Économique Agréé (OEA), est un partenariat facultatif entre les douanes américaines et des opérateurs commerciaux internationaux. Les entreprises qui souhaitent participer doivent appliquer une série spécifique de mesures de sécurité minimales tout au long de leur chaîne logistique. Une fois que son paquet de mesures est validé par les douanes américaines, l'entreprise bénéficie de divers avantages : délais de dédouanement plus courts, nombre réduit d'inspections et d'examens de mesure de la conformité. Peuvent adhérer au C-TPAT les entreprises impliquées dans la chaîne logistique des importations des États-Unis : importateurs basés aux États-Unis, transporteurs, autorités portuaires et de terminaux, courtiers en douane, groupeurs de fret et certains fabricants étrangers.

L'Initiative CSI implique que des fonctionnaires des douanes américaines soient en poste dans les ports étrangers pour filtrer le fret conteneurisé, exporté vers les États-Unis, afin de réduire le risque que ces conteneurs transportent des ADM. Malgré les questions de souveraineté et de réciprocité que cela implique, les pays concernés ont accepté d'accueillir des fonctionnaires des douanes américaines. Si ces derniers détectent des chargements comme étant à haut risque, d'après les critères de risque utilisés pour analyser des éléments de données, ils peuvent demander à l'administration douanière nationale de procéder à une analyse ou à une inspection physique des chargements. Sans aucune garantie, bien entendu, que le pays hôte l'accepte et qu'il conduise l'inspection avec diligence.¹²

Les douanes américaines décrivent l'Initiative CSI sur la base de trois impératifs principaux : (1) « Identifier les conteneurs à haut risque » : la CBP utilise des outils automatiques de ciblage pour identifier les conteneurs comportant un risque terroriste potentiel, à partir des informations et des renseignements stratégiques préalables. (2) « Filtrer et évaluer les conteneurs avant leur expédition » : les conteneurs sont filtrés dès que possible dans la chaîne logistique, généralement dans le port de départ. (3) Utiliser des équipements à rayons X et à rayons gamma de grande envergure ainsi que des technologies de détection des rayonnements pour analyser les conteneurs considérés à haut risque.¹³ Pour l'instant, les douanes américaines n'ont pas identifié d'ADM dans les chargements à destination des États-Unis et aucun port américain n'a subi d'attaques par des ADM dissimulées dans des conteneurs.

L'Initiative CSI et la règle des 24 heures exigent que tout le fret maritime conteneurisé, à destination des États-Unis, soit filtré. Le fret filtré jugé à haut risque est ensuite censé subir une analyse et éventuellement une inspection physique. Ces programmes américains reposaient et reposent toujours sur l'idée que le filtrage de tous les envois et l'analyse ou l'inspection physique des envois à haut risque se déroulent bien avant l'arrivée, pour l'essentiel avant le chargement des marchandises sur le navire dans le port d'exportation.

Entre 2001 et 2006, la politique américaine relative aux contrôles douaniers pour la sécurité nationale était basée pour l'essentiel sur l'utilisation de l'évaluation des risques¹⁴ ou sélectivité. Avec l'évaluation des risques, l'administration douanière peut analyser les informations relatives aux envois et ainsi permettre de déterminer les chargements

¹² H.M. Sapolsky, E. Gholz, and C. Talmadge (2009), *US Defense Politics: The Origins of Security Policy* (New York : Routledge, 2009), 147

¹³ U.S. Customs and Border Protection (2008), *CSI In Brief*.

¹⁴ Dans les contrôles douaniers, l'évaluation des risques est une sous-catégorie du principe plus général de gestion des risques douaniers. L'OMD a défini la *gestion des risques* comme « l'application systématique des pratiques et procédures de gestion permettant à la douane de recueillir les renseignements nécessaires au traitement des mouvements ou des envois de marchandises qui présentent un risque ». L'OMD a défini l'*évaluation des risques* comme la « définition systématique des priorités en matière de gestion des risques reposant sur l'évaluation du degré de risque notamment en fonction de normes et de niveaux de risque préétablis. Source : OMD (2003), *Guide sur la gestion des risques*.

présentant un risque élevé de non conformité aux législations douanières ou comportant une menace pour la sécurité. Ainsi, l'analyse des risques douaniers a manifestement pour objectif d'identifier le fret à haut risque et de faciliter la circulation du fret à faible risque.

Les premiers efforts visant à tempérer la sécurité avec la facilitation consistaient à sécuriser la chaîne logistique à un coût raisonnable, à maintenir des relations internationales cordiales et à minimiser les contraintes exercées sur les entreprises cherchant à placer leurs produits sur le marché. Même s'ils sont onéreux à la fois pour les douanes et pour les entreprises, les programmes C-TPAT et CSI coûtent moins cher que d'autres solutions, comme la loi sur le contrôle au scanner ou l'inspection physique de 100% des conteneurs. Tous les gouvernements étrangers étaient disposés, en apparence du moins, à accepter des fonctionnaires des douanes américaines en tant qu'observateurs dans leurs ports. Des avantages étaient promis aux entreprises si elles participaient avec succès au C-TPAT. Des méthodes plus radicales auraient sérieusement détérioré le libre-échange. Dans un modèle de forteresse sécuritaire ou d'État garnison¹⁵, toutes les ressources seraient consacrées à la sécurité intérieure et théoriquement, aucune personne ni aucune marchandise ne pourrait pénétrer dans le pays. Ce pays prendrait cependant des décisions très défavorables, en consacrant les ressources gouvernementales à des investissements improductifs, en soutenant des coûts d'opportunité néfastes et en brisant le commerce international.

Dans de telles circonstances, il serait prudent de tenir pleinement compte, dans les réponses envisagées, de la probabilité ou du risque que les craintes relatives à la sécurité se réalisent¹⁶. En outre, il conviendrait d'examiner avec précaution et de manière rationnelle s'il vaut mieux consacrer des ressources très importantes ou bien des ressources modérées à un événement improbable, alors des événements plus probables disposent de ressources insuffisantes. Une analyse coûts/avantages peut aider. Bien qu'il soit difficile d'obtenir un consensus auprès des analystes sur le poids des hypothèses et sur les hypothèses en elles-mêmes, cette analyse en vaut vraiment la peine car elle révèle des faits pertinents et encourage à une réflexion rationnelle.

Un gouvernement qui adopte des politiques sécuritaires devrait se rendre compte qu'au final, il aboutira à une situation qui diminue l'utilité marginale¹⁷, dans la mesure où l'application de toute nouvelle réglementation de sécurité apportera de moins en moins de sécurité en plus. Les décideurs politiques, même s'ils jugent ce calcul difficile, devraient tenir compte de cette situation.

Certains affirment qu'un excès de sécurité peut entraîner moins de sécurité¹⁸, ce qui peut être vrai dans le contexte douanier. Des contrôles douaniers inutiles, sans le filtre de l'analyse des risques, peuvent affaiblir et dévaluer les compétences des fonctionnaires des douanes et faire en sorte qu'ils ne soient plus concentrés sur l'objectif à atteindre. Une trop grande quantité d'informations peut empêcher un fonctionnaire des douanes d'évaluer ou de déterminer ce qui est important et ce qui ne l'est pas. En plus, un système trop rigide peut favoriser la corruption : si les contrôles douaniers prennent trop de retard, les opérateurs commerciaux peuvent être de plus en plus tentés de proposer des pots-de-vin pour accélérer le dédouanement.¹⁹

¹⁵ H. Lasswell (1941), 'The Garrison State', *The American Journal of Sociology* No. 46, 455-68.

¹⁶ J. Mueller (2004), 'A False Sense of Insecurity?', *Regulation*, Vol. 27, No. 3.

¹⁷ L'économiste Hermann Heinrich Gossen est considéré comme le père de la théorie générale de l'utilité marginale, telle qu'elle est présentée dans son ouvrage de 1854 intitulé *Die Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln* (Le développement des lois des relations humaines et des règles qui en découlent sur l'action humaine).

¹⁸ U.S. Government Accountability Office (2008), *Supply Chain Security - CBP Works with International Entities to Promote Global Customs Security Standards and Initiatives, but Challenges Remain*, GAO-08-538, 6.

¹⁹ T. L. Deibel (2007), *Foreign Affairs Strategy – Logic for American Statecraft*, New York: Cambridge University Press, 147.

3. L'OMD ET LA SECURITE DE LA CHAINE LOGISTIQUE

Le 26 juin 2002, lors de son sommet à Kananaskis au Canada, le G8 a publié une déclaration intitulée « Action coopérative du G8 sur la sécurité dans les transports », où sont énumérées plusieurs mesures faisant suite aux attentats du 11 septembre, sur la sécurité des conteneurs, la sécurité maritime et le transport terrestre. En indiquant que le coup d'envoi était donné pour le développement d'une politique en faveur de la sécurité de la chaîne logistique mondiale, le G8 s'est engagé à prendre les mesures suivantes :

« travailler promptement, de concert avec les organisations internationales concernées, à élaborer et à mettre en œuvre un régime de sécurité renforcé pour les conteneurs à l'échelle mondiale afin d'identifier et d'examiner les conteneurs qui présentent des risques élevés et d'assurer leur intégrité durant leur transit ; développer, en collaboration avec les pays non-membres du G8 intéressés, des projets pilotes qui modéliseront un régime intégré de sécurité pour les conteneurs ; mettre en œuvre promptement, d'ici 2005 dans la mesure du possible, des normes communes pour les déclarations douanières électroniques et travailler au sein de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) pour encourager la mise en œuvre des mêmes normes communes par les pays non-membres du G8 ; amorcer promptement des travaux au sein du G8 et de l'OMD pour exiger de l'information préalable par voie électronique sur les conteneurs, y compris sur le remplacement et transit, et ce, le plus tôt possible dans le circuit de distribution. »²⁰

Toujours en juin 2002, l'OMD a adopté une résolution prenant acte « des préoccupations croissantes suscitées à l'échelon mondial par les actes de terrorisme international... »²¹ et a créé un groupe de travail chargé de développer des instruments visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial. Le groupe de travail de l'OMD s'est réuni six fois et a réalisé un paquet de mesures techniques dont les plus importantes sont les Directives douanières relatives à la gestion de la chaîne logistique intégrée (Directives GCLI), qui portent sur l'application de l'évaluation des risques à la chaîne logistique interopérable.²²

Bien que le groupe de travail de l'OMD se soit principalement axé sur la sécurité et même si, sans les attentats du 11 septembre, ce groupe n'existerait pas, il est intéressant de voir qu'il associe toujours « sécurité » et « facilitation ». Les partisans de la facilitation des échanges, tout en reconnaissant que des contrôles douaniers sont nécessaires pour dissuader le commerce illicite, cherchent à modifier le lien traditionnel entre la douane et les opérateurs commerciaux, entre celui qui impose la réglementation et celui qui la subit, pour que les deux côtés deviennent partenaires dans les procédures. Prenant acte des préoccupations exprimées à propos de l'impact sur la facilitation des échanges, l'OMD a assuré qu'il y avait un lien entre sécurité et facilitation.²³ Il est donc frappant de voir que l'on est parvenu à un accord sur un équilibre entre sécurité et facilitation, supposant qu'un service de contrôle aux frontières peut appliquer des contrôles adaptés à des fins de sécurité tout en minimisant les obstacles transfrontaliers au commerce licite. Ceci traduit l'opinion de l'OMD, selon laquelle, même si les contrôles douaniers sont destinés à percevoir les droits de douane ou à dissuader le commerce de produits illicites, l'évaluation des risques devrait et peut permettre de trouver un équilibre entre contrôle et facilitation. La communauté douanière a parfaitement intégré le fait qu'un excès de contrôles sans analyse systématique réduit l'efficacité d'une administration douanière à appliquer les contrôles.

²⁰ G8 (2002), Action coopérative du G8 sur la sécurité dans les transports, Sommet de Kananaskis

²¹ OMD, *Résolution du Conseil de coopération douanière concernant la sécurité et la facilitation de la chaîne logistique internationale* (2002)

²² La norme 1 du Cadre SAFE est un engagement à suivre les Directives GCLI.

²³ Mikuriya (2007), 51.

4. LE CADRE SAFE DE L'OMD

Pour élever les travaux techniques du groupe de travail de l'OMD sur la sécurité et la facilitation à un niveau politique de premier plan, l'OMD a constitué un Groupe stratégique de haut niveau (GSHN) comprenant douze Membres de l'OMD. Le GSHN s'est réuni sept fois entre juin 2004 et avril 2007 et c'est lui qui a élaboré le Cadre de normes de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial²⁴, adopté par le Conseil de l'OMD en juin 2005. Le Cadre SAFE n'est pas une convention internationale, il s'agit d'une série de normes d'application volontaire auxquelles la plupart des Membres de l'OMD se sont engagés à adhérer. En juillet 2009, 156 Membres de l'OMD sur 174 s'étaient engagés à mettre en œuvre le Cadre SAFE.

La confiance dans l'efficacité de l'évaluation des risques est un principe central du Cadre SAFE, qui s'appuie sur la controverse selon laquelle, en analysant les risques, une administration douanière peut équilibrer les contrôles de sécurité avec la facilitation des échanges d'une part, et les coûts avec les avantages d'autre part. Le principe d'évaluation des risques appliqué aux contrôles douaniers de sécurité est le suivant : comme tout envoi doit être filtré, de préférence avant ou au moment de l'exportation, il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse ni à une inspection physique de tous les envois pour accroître la sécurité.

Le Cadre SAFE repose sur un double pilier, le premier étant celui du réseau douane-douane, le second celui des partenariats douane-entreprises. Il y a au total dix-sept normes, onze pour le premier pilier et six pour le second²⁵.

Le pilier 1 (voir tableau 1) permet à une administration douanière de recevoir les données de contrôle essentielles sur les exportations, les importations et les marchandises en transit, à l'avance et par voie électronique. Il permet d'analyser les informations afin de déterminer s'il s'agit d'un envoi à haut risque en termes de sécurité nationale, et de passer au crible les envois à haut risque, en utilisant de préférence des techniques d'inspection non intrusive. Dans ce système, il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse ni à une inspection physique d'un envoi jugé à faible risque.

Le pilier 2 (voir tableau 2) s'appuie sur le pilier 1 et préconise que les administrations douanières octroient le statut d'OEA à des entreprises qui répondent aux exigences de sécurité et dont le fret est jugé généralement à faible risque selon les procédures du pilier 1. L'OEA est défini comme :

« une partie intervenant dans le mouvement international de marchandises à quelque titre que ce soit et qui a été reconnue par ou au nom d'une administration nationale des douanes comme respectant les normes de l'OMD ou des normes équivalentes en matière de sécurité de la chaîne logistique. Les opérateurs économiques agréés peuvent être notamment des fabricants, des importateurs, des exportateurs, des agents en douane, des transporteurs, des agents de groupage, des intermédiaires, des exploitants de ports, d'aéroports ou de terminaux, des opérateurs de transport intégrés, des exploitants d'entrepôts ou des distributeurs. »²⁶

Le statut d'OEA défini dans le Cadre SAFE est lié à la sécurité de la chaîne logistique, mais il y a un précédent sur le principe dans la *Convention internationale de l'OMD pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers*, appelée Convention de Kyoto révisée, adoptée en 1973 et révisée en 1999. La Convention de Kyoto révisée stipule :

« Pour les personnes agréées qui remplissent certains critères fixés par la douane, notamment du fait qu'elle a des antécédents satisfaisants en matière douanière et utilisent un système efficace pour la gestion de leurs écritures commerciales, la douane prévoit :

²⁴ L'instrument a été renommé plus tard Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (SAFE : Sécurité et Facilitation dans un environnement mondial).

²⁵ Les dix-sept normes figurent dans les tableaux 1 et 2 du présent article.

²⁶ OMD (2005)

- la mainlevée des marchandises sur la base du minimum de renseignements nécessaires pour identifier les marchandises et permettre l'établissement ultérieur de la déclaration de marchandises définitive ;
- le dédouanement des marchandises dans les locaux du déclarant ou en tout autre lieu agréé par la douane ; et, de plus, dans la mesure du possible, d'autres procédures spéciales telles que :
- le dépôt d'une seule déclaration de marchandises pour toutes les importations ou exportations effectuées pendant une période déterminée, lorsque ces opérations sont réalisées fréquemment par la même personne ;
- la possibilité pour les personnes agréées de liquider elles-mêmes les droits et taxes en se référant à leurs propres écritures commerciales, sur lesquelles la douane s'appuie, le cas échéant, pour s'assurer de la conformité avec les autres prescriptions douanières ;
- le dépôt de la déclaration de marchandises au moyen d'une mention dans les écritures de la personne agréée à compléter ultérieurement par une déclaration de marchandises complémentaire.²⁷ »

On peut expliquer le contenu du Cadre SAFE en le divisant en quatre éléments clés : (1) un engagement à harmoniser les renseignements préalables de la déclaration de chargement requis pour les envois à l'arrivée, au départ et en transit ; (2) l'application d'une démarche cohérente en matière de gestion des risques pour le filtrage du fret conteneurisé, afin d'identifier les menaces potentielles sur la sécurité ; (3) sur demande raisonnable du pays importateur, le pays exportateur réalisera un examen au départ du fret conteneurisé à haut risque en utilisant de préférence du matériel de détection non intrusif, basé sur une méthodologie comparable de ciblage des risques ; et (4) l'établissement de programmes d'OEA dans lesquels la douane offrira des avantages liés à la facilitation des échanges aux opérateurs commerciaux qui respectent les normes de sécurité de la chaîne logistique et appliquent les meilleures pratiques stipulées et qui ont été validés avec succès et agréés.

Un lecteur attentif de cet article remarquera que le contenu du pilier 1 et celui du pilier 2 du Cadre SAFE ne lui sont pas inconnus. En effet, le pilier 1 peut être considéré comme une version généralisée de l'Initiative CSI et le pilier 2 comme une version généralisée du programme C-TPAT.²⁸ Le pilier 1 s'inspire également d'instruments de l'OMD, en particulier de la Convention de Kyoto révisée, des Directives relatives à la mainlevée immédiate des marchandises et des Directives GCLI. Comme le pilier 1, la Convention de Kyoto révisée présente l'évaluation des risques comme le principe central d'une administration douanière d'aujourd'hui. Le pilier 2 a ses racines dans le concept d'opérateur agréé mentionné précédemment et figurant dans la Convention de Kyoto révisée et dans les programmes d'*opérateurs de confiance*, où les administrations douanières accordent des avantages aux entreprises qui respectent régulièrement les réglementations douanières ou les critères définis pour l'évaluation des risques.

En raison de la complexité technique et des impératifs financiers, beaucoup de Membres de l'OMD sont obligés de mettre en œuvre progressivement le Cadre SAFE. Pour les aider dans cette tâche, notamment les Membres de pays en développement, l'OMD et d'autres organisations leur fournissent des services de renforcement des capacités.

5. L'OEA SELON LE CADRE SAFE ET RECONNAISSANCE MUTUELLE DES OEA

En 2006, l'OMD a développé, en collaboration avec ses partenaires commerciaux, une nouvelle section du Cadre SAFE, intitulée « Modalités, obligations et avantages relatifs aux

²⁷ OMD (1973), *Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers* (Convention de Kyoto révisée, 1999), Norme transitoire 3.32.

²⁸ U.S. Government Accountability Office (2008), *Supply Chain Security - Challenges to Scanning 100 Percent of U.S.-Bound Cargo Containers*, GAO-08-533T., 7.

OEA », afin de définir plus précisément le concept d'OEA. Cette nouvelle section donne davantage de détails sur la façon d'établir un programme d'OEA, en particulier les conditions et les exigences pour la douane, les modalités d'autorisation et d'agrément des OEA par les douanes, ainsi que les avantages pouvant être octroyés aux OEA.²⁹

Un système disparate et éclaté de programmes d'OEA apportera inévitablement la confusion dans les efforts mis en œuvre en faveur de la chaîne logistique et une certaine consternation affectera les sensibilités des entreprises. Les opérateurs commerciaux internationaux recherchent l'uniformité pour ne pas être sans cesse obligés d'ajuster leurs systèmes informatiques. Pour étendre leur réseau d'OEA, certaines administrations douanières parviennent de plus en plus à reconnaître mutuellement leurs programmes d'OEA en négociant des accords de reconnaissance mutuelle (ARM) officiels. En effet, de nombreuses administrations douanières voient dans la reconnaissance mutuelle la raison principale d'établir un programme d'OEA. Dans l'idéal, les ARM devraient prévoir la reconnaissance mutuelle de statut³⁰ selon laquelle les entreprises d'un programme d'OEA seraient en droit d'obtenir des avantages identiques ou comparables à ceux octroyés à des entreprises participant à un autre programme d'OEA.³¹

Pour que la reconnaissance mutuelle puisse être appliquée, les programmes d'OEA doivent avoir des exigences compatibles : des orientations relatives à la compatibilité sont présentées dans le Cadre SAFE. Pour l'instant, tous les ARM conclus sur des OEA sont bilatéraux.³²

6. LOI AMERICAINE SUR LE CONTROLE A 100 % DES CONTENEURS

En 2006, le Congrès des États-Unis a commencé à abandonner progressivement l'évaluation des risques qui était au centre des politiques de sécurité de la chaîne logistique engagées en 2001, avec des conséquences inconnues pour l'avenir du système commercial international.

Le 13 octobre 2006, les États-Unis ont voté une loi intitulée *The Security and Accountability for Every (SAFE) Port Act (The SAFE Port Act, 2006)*. Cette loi, entre autres, (1) officialise les programmes CSI et C-TPAT ; (2) exige que soit vérifiée la faisabilité d'une analyse de tous les conteneurs à destination des États-Unis ; et (3) exige le contrôle au scanner de tous les conteneurs dans les 22 plus grands ports des États-Unis.³³ Le Département américain de l'Énergie et les douanes américaines ont alors mis en place l'Initiative sur la sécurité du fret (SFI), projet pilote exigeant le contrôle au scanner de 100% des chargements à destination des États-Unis dans trois ports et une analyse plus restreinte dans quatre autres ports. Ce projet pilote avait pour objectif d'évaluer la faisabilité d'un contrôle de tous les chargements à destination des États-Unis. Mais avant même que le projet pilote soit terminé et que les résultats puissent être examinés, les États-Unis ont fait marche arrière, abandonnant l'évaluation des risques.

Le 3 août 2007, les États-Unis ont voté la loi intitulée *Implementing Recommendations of the 9-11 Commission Act*, qui exige entre autres qu'à partir de juillet 2012, un conteneur chargé sur un navire dans un port étranger ne pourra pas entrer aux États-Unis (directement ou via un port étranger) s'il n'a pas été analysé par un équipement de contrôle non intrusif et

²⁹ Mikuriya (2007), 57.

³⁰ M. Irish, "Supply Chain Security Programs and Border Administration", *World Customs Journal* 3 no 2 (2009)

³¹ US-EU JCCC (2009), *Abridged External Partner Version of the U.S.-EU Joint Customs Cooperation Committee Roadmap Towards Mutual Recognition of Trade Partnership Programs*

³² M. Polner (2009), *A Survey of Authorized Economic Operator (AEO) Programmes*, World Customs Organization, WCO Working Paper, WCO-OSG-09-0003.

³³ U.S. Congressional Research Service (2006), *9/11 Commission Recommendations: Implementation Status*, 45-47.

un équipement de détection des rayonnements, dans le port étranger, avant d'être chargé sur le navire.³⁴

Le rapport de 2004 de la Commission nationale sur les attentats terroristes contre les États-Unis (*National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 9/11 Commission*) n'exigeait pas un contrôle à 100% mais préconisait plutôt l'évaluation des risques :

« Des choix difficiles doivent être faits compte tenu des ressources limitées. Le gouvernement américain doit identifier et évaluer les avantages en termes de transport qu'il convient de protéger ; il doit fixer des priorités en fonction des risques pour défendre ces avantages, choisir les moyens les plus pratiques et les plus rentables et ensuite établir un projet, un budget et un financement pour mettre en œuvre ces efforts.³⁵ »

Avec la loi sur le contrôle à 100% des conteneurs, l'évaluation des risques ne s'imposerait donc plus : estimer le niveau de risque du fret conteneurisé serait sans intérêt puisque tous les conteneurs, qu'ils soient jugés à haut risque ou à faible risque, devraient être analysés. Ceci serait donc contradictoire avec la politique qui préconise l'évaluation des risques dans les contrôles de sécurité de la chaîne logistique. Cette loi menace ainsi sérieusement la facilitation des échanges et crée un précédent pour des mesures de non facilitation.

Depuis l'adoption de cette loi, l'OMD est intervenue activement auprès du Congrès des États-Unis contre le contrôle à 100% des conteneurs. En décembre 2007, la Commission de politique générale de l'OMD réunie à Almaty (Kazakhstan) a pris une résolution dans laquelle elle exprime ses inquiétudes sur la loi américaine. Lors des sessions du Conseil de juin 2008, les Membres de l'OMD ont adopté la résolution d'Almaty, qui indique que le contrôle à 100% des conteneurs « portera préjudice au commerce mondial », « créera un important obstacle commercial non tarifaire » et « s'éloignera de la facilitation des échanges et de l'efficacité logistique, entraînera des retards déraisonnables et accroîtra les besoins en matière de stockage et l'engorgement des ports... »³⁶ Dans un discours prononcé à l'occasion de la 6^{ème} conférence mondiale sur la sécurité de l'EastWest Institute, en février 2009 à Bruxelles (Belgique), le nouveau Secrétaire général de l'OMD, Kunio Mikuriya, s'est exprimé en ces termes :

« Il est évident qu'il convient de consacrer les moindres ressources aux risques les plus élevés. De ce point de vue, la communauté douanière a exprimé son inquiétude sur la loi des États-Unis exigeant un contrôle au scanner de 100 % des conteneurs quittant ce pays, et demande au Congrès américain de revoir cette loi. Nous estimons qu'un contrôle au scanner de 100% des conteneurs n'équivaut pas à 100% de sécurité. Nous préconisons plutôt une approche davantage basée sur les risques... »³⁷

Cette loi a provoqué la consternation pour les entreprises également. Les milieux commerciaux notamment le groupe de pression appelé « Safe Commerce Coalition » (dirigé par un ancien fonctionnaire du Département américain de la Sécurité intérieure et composé d'entreprises engagées activement dans le commerce international), ainsi que la Heritage Foundation (groupe de réflexion conservateur basé aux États-Unis) ont également fait entendre leur voix contre cette loi.

³⁴ U.S. Public Law 110-53, *Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007*, Section 1701.

³⁵ U.S. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004), *The 9/11 Commission Report*, 391.

³⁶ OMD, *Résolution conjointe de la Commission de politique générale du Conseil de coopération douanière et du Groupe consultatif du secteur privé relative au Cadre de normes SAFE de l'OMD et aux exigences légales des États-Unis prévoyant le contrôle à 100% des conteneurs à l'exportation (2007)* (résolution d'Almaty)

³⁷ K. Mikuriya, *Discours prononcé par le Secrétaire général de l'OMD lors de la 6^{ème} conférence mondiale sur la sécurité de l'EastWest Institute, à Bruxelles (Belgique), le 18 février 2009*

Les douanes américaines, même si elles reconnaissent que c'est la loi, ont exprimé également certaines inquiétudes. En avril 2008, W. Ralph Basham, Directeur général des douanes américaines (2005-2009), s'est exprimé ainsi dans un discours :

« Contrôler au scanner, dans les ports étrangers, les 11,5 millions de conteneurs à destination des États-Unis présente des défis opérationnels, techniques et diplomatiques considérables : les équipements d'analyse devront résister à des conditions météorologiques extrêmes et à certains environnements portuaires difficiles ; il faudra déterminer qui supportera les coûts de fonctionnement et de maintenance des équipements ; acquérir les données commerciales nécessaires avant le traitement des conteneurs via le système SFI ; répondre aux problèmes de confidentialité des données scannées ; et il faudra faire face aux conséquences en termes de personnel et d'effectifs nécessaires à la fois dans les services douaniers et chez les opérateurs portuaires étrangers. »³⁸

Les gouvernements de pays développés et de pays en développement continuent de critiquer cette politique, en particulier en ce qui concerne les obstacles au commerce et les frais occasionnés. Les critiques proviennent de deux grands groupes de pays, l'un représentant des pays d'Amérique latine (Bolivie, Cuba, République dominicaine, Equateur et Uruguay), l'autre étant la Commission européenne (CE). En juin 2009, l'Equateur a remis un document où il est indiqué ceci : « le contrôle à 100% nécessitera également une restructuration majeure de tous les ports, notamment une redistribution du transport maritime à l'échelon mondial, et constituera une très lourde charge financière sur les entreprises et les contribuables de tous les pays qui exportent vers les États-Unis, en particulier sur les pays en développement et les pays les moins avancés. »³⁹ Dans un rapport publié en juillet 2009, la CE s'exprime ainsi :

« Pour l'UE et d'autres principaux partenaires, le contrôle de tous les conteneurs à destination des États-Unis, dans plus de 600 ports de départ, entraînerait de graves perturbations des échanges commerciaux et une charge administrative supplémentaire. Cela impliquerait une vaste restructuration des ports de l'UE et une lourde charge financière pour les entreprises et, au final, pour les contribuables. La loi américaine ne prévoit pas d'autorisation de dépense ou de clause financière pour équiper les ports étrangers. Par conséquent, les coûts d'installation des équipements nécessaires seront à la charge des autorités portuaires et des entreprises de transport. Le programme pilote réalisé dans le cadre de l'initiative SFI, visant à évaluer la faisabilité du contrôle à 100% des conteneurs et à installer tout un ensemble d'équipements d'analyse dans sept ports internationaux, donne une indication de l'impact économique dévastateur qui pourrait en résulter. Ce programme prévoyait environ 60 millions de dollars US pour couvrir les frais dans certains ports uniquement, et pas dans tous. Pour Southampton seulement, les coûts ont été estimés à 14,5 millions de dollars US. »⁴⁰

Dans un rapport de 2008, le *US Government Accountability Office (GAO)*, qui est le service du Congrès chargé des enquêtes, a recensé neuf difficultés liées à la mise en œuvre pratique du SAFE Port Act et de l'obligation de contrôler 100 % des conteneurs. Il s'agit notamment des points suivants : incohérence de ces obligations avec l'évaluation des risques ; risque de représailles par réciprocité dans la mesure où les partenaires commerciaux des États-Unis peuvent prendre des mesures dans le même sens et exiger le contrôle de tout le fret exporté par les États-Unis ; et l'absence de toute mention sur la prise en charge des montants exorbitants liés à l'achat, à l'utilisation et à la maintenance des technologies de contrôle.⁴¹

³⁸ R.W. Basham (2008), *Remarks Delivered by U.S. CBP Commissioner at National Customs Brokers & Forwarders Association of America conference, Lake Buena Vista, Floride*, 9 avril, 2008.

³⁹ Ambassade de l'Équateur auprès du Royaume de Belgique (2009), *Position Paper on The SAFE Framework and the consequences of the United States law – 100% scanning*, présenté à l'OMD le 26 juin 2009.

⁴⁰ Commission européenne (2009), *United States Barriers to Trade and Investment Report for 2008*, 8.

⁴¹ U.S. Government Accountability Office (2008), *Supply Chain Security - Challenges to Scanning 100 Percent of U.S.-Bound Cargo Containers*, GAO-08-533T.

7. ANALYSE POLITIQUE DE LA SECURITE DE LA CHAINE LOGISTIQUE

Dans cet article, plusieurs paramètres ont été examinés pour la formulation de politiques de sécurité de la chaîne logistique post-11 septembre. On s'est demandé notamment (1) lequel des trois contrôles douaniers définis par Martonosi⁴² (filtrage, analyse ou inspection physique) devrait être privilégié⁴³; (2) s'il faudrait utiliser l'évaluation traditionnelle des risques antérieure au 11 septembre, ou l'évaluation des risques sur la sécurité post-11 septembre, pour répondre à la menace inhérente au fret conteneurisé risquant de contenir des armes nucléaires, radiologiques, biologiques ou chimiques, ou ne pas utiliser l'évaluation des risques; (3) s'il faudrait appliquer des contrôles aux alentours de la date et du lieu d'importation ou d'exportation; et (4) s'il faudrait établir un programme d'OEA pour la sécurité. En analysant l'éventail de possibilités que constituent les décisions relatives à chacun des quatre paramètres, on peut définir plusieurs options théoriques dont certaines ne sont pas réalisables: par exemple, il n'est pas possible de filtrer le fret conteneurisé sans évaluation des risques.

Pour réduire le nombre de nouvelles options possibles avec ce modèle, l'analyse part des hypothèses suivantes: (1) si l'on applique des contrôles douaniers à des fins de sécurité, l'évaluation des risques est utilisée dans un contexte axé sur le filtrage et aucune forme d'évaluation des risques n'est appliquée dans un contexte axé sur l'analyse ou sur l'inspection physique;⁴⁴ (2) la plupart des experts douaniers conviennent actuellement que les contrôles de sécurité devraient être réalisés aux alentours de la date et du lieu d'exportation plutôt que de la date et du lieu d'importation; et (3) il existe un consensus général parmi les experts douaniers selon lequel la mise en place d'un programme d'OEA pour la sécurité est un objectif qui en vaut la peine comme complément à l'évaluation des risques, mais qu'il ne serait pas souhaitable dans un contexte axé sur l'analyse ou sur l'inspection physique.

Compte tenu des hypothèses précédentes, on considère dans cet article que quatre grandes options se présentent aux autorités de réglementation pour répondre aux menaces liées à la sécurité de la chaîne logistique internationale: (1) filtrage de tous les conteneurs avec évaluation des risques (et analyse et/ou inspection physique des chargements à haut risque) aux alentours de la date et du lieu d'exportation, associé à un programme d'OEA pour la sécurité; (2) analyse de tous les conteneurs sans évaluation des risques, aux alentours de la date et du lieu d'exportation; (3) inspection physique de tous les conteneurs sans évaluation des risques aux alentours de la date et du lieu d'exportation; et (4) statu quo, où, dans un environnement antérieur au 11 septembre, la douane continuerait d'utiliser l'évaluation des risques pour déterminer le niveau des contrôles à effectuer aux alentours de la date et du lieu d'importation, avec des critères de risque correspondant aux préoccupations antérieures au 11 septembre, c'est-à-dire la lutte contre la drogue, les produits contrefaits et la fraude commerciale. Les douanes appliqueraient par ailleurs un programme de « personnes agréées » selon la Convention de Kyoto révisée, et non pas un programme d'OEA pour la sécurité.

Pour réaliser une analyse politique, il convient d'établir des critères de sélection ou d'évaluation permettant de comparer, de mesurer et de sélectionner les différentes options. Les mesures plus courantes⁴⁵ sont celles du coût, de l'efficacité, de la rentabilité et de la

⁴² Martonosi (2006).

⁴³ On part du principe que ces trois activités peuvent évoluer dans un seul sens: le filtrage peut déboucher sur l'analyse et/ou sur l'inspection physique, et l'analyse peut déboucher sur l'inspection physique. Mais l'inspection physique ne peut pas déboucher sur le filtrage ou sur l'analyse, et l'analyse ne peut pas déboucher sur le filtrage. En plus, « privilégié » signifie ici 100 % ou presque de filtrage, d'analyse ou d'inspection physique.

⁴⁴ Des contrôles aléatoires seraient une autre possibilité, mais cette possibilité n'a pas été retenue ici car l'objectif était d'établir un modèle simple et parce que cette méthode n'a jamais fait partie du débat.

⁴⁵ C.V. Patton and D.S. Sawicki (1993), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 57.

faisabilité politique. L'option de statu quo pourrait être retenue pour son efficacité et sa rentabilité et elle serait certainement moins coûteuse que les autres options, mais elle est politiquement irréalisable aux États-Unis et dans les pays frappés par le maelstrom du 11 septembre et par les attentats terroristes qui ont eu lieu ailleurs par la suite. La deuxième et la troisième options posent des problèmes liés notamment aux perspectives d'efficacité, de rentabilité et de coûts, mais également du point de vue de la faisabilité politique sur le plan international. Ces options augmenteraient également les risques et par rapport à elles, le protectionnisme des années 1930 serait une solution extrêmement simple.

La première option, le Cadre SAFE, est probablement le choix le plus intéressant pour la plupart des parties prenantes, notamment en termes de faisabilité politique. Elle présente également des avantages au niveau des coûts (sauf par rapport au statu quo), de l'efficacité et de la rentabilité. Des activités de renforcement des capacités peuvent permettre par ailleurs de mettre en œuvre progressivement le Cadre SAFE.

8. CONCLUSION

Pour faciliter le commerce international, promouvoir des relations internationales sereines, productives et équitables, permettre une répartition avantageuse des ressources restreintes et éviter toute dépense inutile qui ne parviendrait qu'à réduire l'utilité marginale ou la sécurité, il est essentiel d'éviter les excès dans la politique de sécurité de la chaîne logistique mondiale. Cette démarche devrait être guidée davantage par des preuves empiriques que par des anecdotes, avec une définition précise des termes, l'intégration de probabilités et l'application de principes d'évaluation des risques aux contrôles douaniers.

Le Cadre SAFE de l'OMD s'était avéré le choix politique consensuel de la communauté internationale pour sécuriser la chaîne logistique dans l'environnement post-11 septembre. Mais en 2006, le contrôle à 100% des conteneurs sans évaluation des risques a fait son chemin aux États-Unis comme une solution concurrente au Cadre SAFE et à son principe d'évaluation des risques. L'avenir nous dira laquelle de ces options prévaudra ou peut-être un nouveau contexte politique mettra-t-il une autre option sur le devant de la scène.

Bibliographie

Basham, Ralph W. (2008), *Remarks Delivered by U.S. CBP Commissioner at National Customs Brokers and Forwarders Association of America Conference at Lake Buena Vista, Florida, 9 April 2008*, available at <www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/commissioner/speeches_statements/ncbfaa.xml>.

Carus, Seth W. (2006), *Defining 'Weapons of Mass Destruction,'* Washington, DC: National Defense University Press.

Cote Jr., Owen R. (2003), 'Weapons of Mass Confusion,' *Boston Review* 29, No. 29.

Deibel, Terry L. (2007), *Foreign Affairs Strategy – Logic for American Statecraft*, New York: Cambridge University Press.

Embassy of Ecuador to the Kingdom of Belgium (2009), *Position Paper on the SAFE Framework and the consequences of the United States law – 100% scanning*, submitted to the WCO on 26 June 2009.

European Commission (2009), *United States Barriers to Trade and Investment Report for 2008*, available at <trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/july/tradoc_144160.pdf>.

Flynn, Stephen E. (2002), 'America the Vulnerable,' *Foreign Affairs* 81, No. 1.

Friedman, Benjamin H. and Harvey M. Sapolsky (2006), 'You Never Know(ism),' *Breakthroughs* XV, No. 1.

Grainger, Andrew (2007), *Trade Facilitation: A Review*, available at www.tradefacilitation.co.uk/content/view/17/39/.

G8 (2002), *Cooperative G8 Action on Transport Security*, Kananaskis Summit, available at <www.g8.utoronto.ca/summit/2002kananaskis/transport.html>.

Irish, Maureen (2009), 'Supply Chain Security Programs and Border Administration,' *World Customs Journal* 3, No. 2.

Kunreuther, Howard (2001), 'Risk Analysis and Risk Management in an Uncertain World.' *Financial Institutions Center*, The Wharton School, University of Pennsylvania.

Lasswell, Harold (1941), 'The Garrison State'. *The American Journal of Sociology* 46: 455–68.

Levinson, Marc (2006), *The Box – How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, Princeton: Princeton University Press.

Martonosi, Susan E., David S. Ortiz, and Henry H. Willis (2006), 'Evaluating the Viability of 100 Percent Container Inspection at America's Ports,' in Richardson, H.W., P. Gordon, and J.E. Moore (eds.) (2006), *The Economic Impacts of Terrorist Attacks*, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2006.

Mikuriya, Kunio (2003), *The Challenges of Facilitating the Flow of Commerce in a Heightened Security Environment*, in Cosgrave-Sacks, Carol and Mario Apostolov (eds.) (2003), *Trade Facilitation – The Challenges for Growth and Development*, UNECE.

- Mikuriya, Kunio (2006), 'The Customs Response to the 21st Century,' *Global Trade and Customs Journal* 1, No. 1.
- Mikuriya, Kunio (2007), 'Supply Chain Security: The Customs Community's Response,' *World Customs Journal* 1, No. 2.
- Mikuriya, Kunio (2009), *Remarks Delivered by WCO Secretary General at the EastWest Institute 6th Worldwide Security Conference in Brussels, Belgium*, 18 February 2009, available at <www.wcoomd.org/speeches/?v=1&lid=1&cid=11&id=130>.
- Mueller, John (2004), 'A False Sense of Insecurity?,' *Regulation* 27, No. 3.
- Patton, Carl V. and David S. Sawicki (1993), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Polner, Mariya (2009), *A Survey of Authorized Economic Operator (AEO) Programmes*, World Customs Organization Working Paper.
- Raven, John (2001), '*Terrorism and Trade Facilitation*,' Working Paper, World Bank, Transport Web Library.
- Raven, John (2005), *A Trade and Transport Facilitation Toolkit – Audit, Analysis and Remedial Action*, Washington, DC: World Bank.
- Raven, John (2008), 'Security and Facilitation, the Two Scenarios,' *WCO News* No. 55.
- Sapolsky, Harvey M., Eugene Gholz, and Caitlin Talmadge (2008), *US Defense Politics: The Origins of Security Policy*, New York: Routledge.
- Sunstein, Cass R. (2005), *Laws of Fear – Beyond the Precautionary Principle*, New York: Cambridge University Press.
- UN Commission for Conventional Armaments (1948), UN document S/C.3/32/Rev.1, in United Nations, Office of Public Information, *The United Nations and Disarmament, 1945–1965*, UN Publication 67.I.8, 28.
- U.S. Congressional Research Service (2006), *9/11 Commission Recommendations: Implementation Status*.
- U.S. Public Law 109 – 347 (2006), *Security and Accountability for Every Port Act of 2006* or the *SAFE Port Act*.
- U.S. Public Law 110 – 53 (2007), *Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007*, Section 1701.
- U.S. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004), *The 9/11 Commission Report*.
- U.S. Customs and Border Protection (2008), *CSI In Brief*, available at <www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_in_brief.xml>.
- U.S. Government Accountability Office (2008a), *Supply Chain Security – Challenges to Scanning 100 Percent of U.S.-Bound Cargo Containers*, GAO-08-533T.

U.S. Government Accountability Office (2008b), *Supply Chain Security – CBP Works with International Entities to Promote Global Customs Security Standards and Initiatives, but Challenges Remain*, GAO-08-538.

US-EU JCCC (2009), *Abridged External Partner Version of the U.S.-EU Joint Customs Cooperation Committee Roadmap Towards Mutual Recognition of Trade Partnership Programs*.

WCO (1973), *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Convention, 1999)*.

WCO (2001), *Minutes of the 97th/98th Sessions of the Customs Co-operation Council*, SC0025E1.

WCO (2002), *Resolution of the Customs Co-operation Council on Security and Facilitation of the International Trade Supply Chain*.

WCO (2003), *Guidelines for the Immediate Release of Consignments by Customs (Immediate Release Guidelines)*.

WCO (2003), *Risk Management Guide*.

WCO (2004), *Customs Guidelines on Integrated Supply Chain Management (ISCM Guidelines)*.

WCO (2005), *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* (revised 2007).

WCO (2007), *Joint Resolution of the Customs Co-operation Council's Policy Commission and the Private Sector Consultative Group Concerning the WCO SAFE Framework of Standards and the United States Legal Requirements for 100 Percent Container Scanning at Export (Almaty Resolution)*.