

Nouvelles douanes

James T. Walsh

Pour de nombreuses administrations douanières, il n'est pas simple de concilier sécurité et facilitation du commerce

LES ADMINISTRATIONS douanières ne sont pas des organisations très populaires. Dans beaucoup de pays, elles passent pour être corrompues et inefficaces. En outre, dans un monde idéal où régneraient le libre-échange et la confiance entre pays, elles n'existeraient tout simplement pas. Pourtant, aujourd'hui, elles sont pour ainsi dire incontournables. En effet, même leur rôle de percepteur est encore important, et le restera sans doute dans l'avenir envisageable, car les taxes sur les échanges sont une source de recettes considérables pour de nombreux pays, en particulier les pays en développement. Les douanes jouent aussi un rôle de premier plan dans la collecte d'autres taxes, notamment la TVA. C'est la raison pour laquelle le FMI, partisan convaincu de la libéralisation du commerce, consacre une grande partie de son assistance technique à l'amélioration du fonctionnement des douanes. Plus généralement, la facilitation du commerce est un dossier qui figure en bonne place dans les négociations commerciales mondiales du cycle de Doha. Les ministres ont ainsi approuvé le cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce — initiative à laquelle participent plusieurs organisations —, dans lequel ils voient un modèle viable pour le développement du commerce dans les pays les moins avancés.

Mais comment au juste améliorer l'administration des douanes? Où sont les difficultés et comment les surmonter? Je tenterai de rassembler ici les leçons que le FMI a tirées de nombreuses années d'assistance technique dans ce domaine.

Où va l'argent?

Les taxes sur les échanges diminuent, mais restent encore trop élevées dans la plupart des régions.

Taxes sur les échanges en proportion des recettes fiscales (moyenne non pondérée; pourcentage)

	1980	1990	2003
OCDE ¹	4,7	2,7	0,8
Afrique	38,6	31,9	25,3
Asie et Pacifique	29,0	27,6	19,0
Moyen-Orient et Asie centrale	31,7	28,9	19,8
Hémisphère occidental	24,9	14,3	12,4

Sources : FMI, *Government Financial Statistics* et *Perspectives de l'économie mondiale* (divers numéros); OCDE, *Statistiques sur les recettes*.

¹Organisation de coopération et de développement économiques, sauf Hongrie, Luxembourg, Pologne, République slovaque et République tchèque.

Perception des taxes et contrôles aux frontières

Quel est le principal rôle d'une administration douanière? La montée de l'insécurité aidant, les douanes se sont vu confier de nouvelles tâches, en plus du contrôle des mouvements de marchandises à travers les frontières. Ainsi, outre la perception de taxes sur un volume croissant de marchan-

dises, elles jouent un rôle important dans d'autres formes de contrôle aux frontières. Plus de la moitié de la TVA est souvent perçue aux frontières dans les pays en développement. Elles combattent la contrebande, appliquent les dispositions complexes d'un nombre sans cesse croissant d'accords commerciaux régionaux (plus de 160 ont été notifiés à ce jour à l'OMC), collectent les statistiques sur le commerce international et assurent la sécurité (rôle qui est passé au premier plan, en particulier aux États-Unis depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001).

Bien que la libéralisation du commerce ait nettement progressé ces dernières décennies, pour nombre de pays en développement, surtout les plus pauvres, les recettes douanières demeurent un élément central des finances publiques. Si, depuis vingt-cinq ans, le total des droits de douane encaissés par rapport à la valeur des recettes d'importation a diminué de plus de moitié dans les pays développés de l'OCDE, la baisse a été moins marquée dans le reste du monde. En moyenne, la proportion reste particulièrement élevée en Afrique, surtout au Sud du Sahara, où les taxes sur les échanges représentent encore un quart environ des recettes fiscales; en Asie et dans le Pacifique, le pourcentage avoisine 19 % (voir tableau).

En même temps, et la réduction des droits de douane y est sans doute pour quelque chose, les flux commerciaux ont fait un bond considérable depuis 1980, surtout dans les pays en développement (voir graphique). Et ce sont ces flux qui déterminent la charge de travail des douanes. Il faut donc s'attendre à ce qu'elles soient de plus en plus sollicitées. La difficulté pour elles consistera alors à continuer d'encaisser les taxes sur les échanges en entravant le moins possible le commerce international.

Pour faciliter les échanges, il faut souvent commencer par améliorer l'administration des douanes. Quels sont alors les principaux problèmes à résoudre? Naturellement, la situation varie d'un pays à l'autre, mais, en règle générale, avant toute réforme, l'évaluation et l'encaissement des taxes sur les échanges reposent sur des inspections physiques approfondies des cargaisons aux points d'entrée. Cette tâche est alourdie et compliquée par des lois surannées, qui exigent souvent des inspections complètes, et par des politiques d'imposition fondées sur une multiplicité de taux et des exonérations étendues, ce qui rend encore plus difficile de suivre les flux d'échanges.



Un agent des douanes américaines inspecte un conteneur au port de Long Beach, en Californie.

L'informatique est mise à contribution pour traiter et enregistrer les cargaisons, mais pas pour simplifier les obligations imposées au secteur privé, ni pour faciliter les inspections. Il n'est pas rare que les cargaisons subissent des retards à la fois longs et imprévisibles (de 20 jours ou plus) avant d'être dédouanées. Les procédures qui régissent des tâches aussi courantes mais essentielles que l'évaluation exacte des importations et la vérification du bien-fondé des exonérations manquent de cohérence et sont souvent mal appliquées. Les lourdeurs bureaucratiques entravent l'échange d'informations complètes et la coopération avec les autres administrations publiques, y compris le fisc.

En outre, la corruption est souvent endémique et acceptée comme inhérente à toute activité économique. Les relations entre le secteur privé et l'administration des douanes sont fréquemment conflictuelles. Des deux côtés, le moral est bas et la suspicion au plus haut, non sans raison. Des mesures s'imposent pour briser cette dynamique pernicieuse.

Les principaux éléments de la modernisation

Il est de bon ton aujourd'hui de voir dans le travail de l'administration douanière, et dans son amélioration, un aspect de la «facilitation du commerce». Mais cela relève du newspeak orwellien, puisque, inévitablement, les douanes entravent le commerce. La modernisation a pour but de ramener ces

entraves, qui engendrent des coûts administratifs pour l'État et des frais de formalités douanières pour les entreprises, à un niveau compatible avec les objectifs assignés aux douanes. Ces entraves peuvent être très coûteuses. Selon une étude de 1994 de la CNUCED, le coût des transactions commerciales représentait au début des années 90 de 7 à 10 % de la valeur du commerce mondial. D'après d'autres études, le coût pour les négociants s'élevait à environ 27 % de la valeur de la cargaison et était souvent bien plus élevé dans les pays en développement. Même au sein de l'Union européenne, le coût des contrôles aux frontières intérieures, avant qu'elles ne soient supprimées, atteignait 3 à 4 % de la valeur du commerce intracommunautaire — et ce alors qu'aucune taxe n'était prélevée sur les échanges!

Assurer la sécurité tout en continuant à faciliter le commerce (et à réduire autant que possible le coût des formalités douanières) tient presque de la gageure. Aux États-Unis, les questions de sécurité sont traitées, de façon bilatérale, au moyen de l'initiative en matière de sécurisation des conteneurs (encadré 1). En même temps, l'Organisation mondiale des douanes a élaboré un cadre de normes pour sécuriser et faciliter le commerce mondial, qui a été adopté lors de son assemblée annuelle de juin 2005.

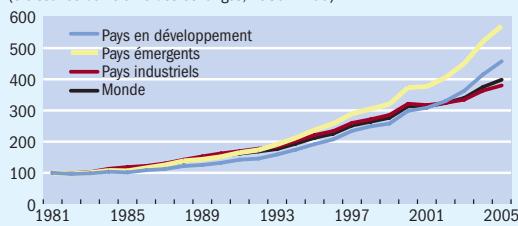
Pour réduire le coût économique considérable de l'inefficacité des douanes, il faut modifier en profondeur l'environnement dans lequel celles-ci opèrent et la façon dont elles fonctionnent. Il s'agit de mettre en place des administrations douanières capables d'encaisser les droits de douane et les taxes conformément à la loi, de la manière la plus efficace et en évitant autant que possible la corruption et les ingérences politiques. L'expérience de nombreux pays renseigne sur les caractéristiques fondamentales que doivent posséder les administrations douanières pour être efficaces :

- séparation claire entre la détermination de la politique fiscale et son administration, avec des lois et règlements aussi simples et transparents que possible;
- confidentialité des informations sur les contribuables;
- fixation de critères de résultat, notamment objectifs de recettes et prévisions de services, et ressources nécessaires pour les respecter;
- administrateurs des douanes professionnels, bien formés et bien payés;

Montée en régime

De 1980 à 2005, les exportations de marchandises ont quadruplé en volume; l'augmentation a été encore plus accentuée dans les pays en développement que dans les pays industriels.

(croissance du volume des échanges, 1980 = 100)



Source : FMI, base de données des Perspectives de l'économie mondiale.

Encadré 1

Commerce et sécurité

Depuis le 11 septembre 2001, la crainte du terrorisme a amené plusieurs pays, en particulier les États-Unis, à intensifier l'inspection physique des cargaisons. En tête des préoccupations des Américains figurent l'envoi d'armes de destruction massive par cargos et la possibilité d'une perturbation majeure des principaux ports.

Dans un premier temps, l'augmentation du nombre d'inspections a entraîné des retards énormes et coûteux aux points d'entrée en territoire américain. Ensuite, soucieux de ne pas accroître les coûts pour les négociants, voire de les réduire, les États-Unis ont conclu de plus en plus d'accords avec d'autres pays afin que les cargaisons à destination des États-Unis soient inspectées sur place, avant leur expédition, par des agents américains, ce qui permet d'en accélérer le dédouanement à l'arrivée. Ces accords s'inscrivent dans l'initiative en matière de sécurisation des conteneurs. En mai 2005, 22 accords bilatéraux de ce type avaient été conclus, qui couvraient 36 ports opérationnels situés en Europe, en Asie, en Afrique, au Moyen-Orient et en Amérique du Nord.

- code de conduite pour le personnel, qui énonce clairement ce qu'on attend des agents et les conséquences de tout manquement;

- audit interne effectif;
- procédure d'appel claire et efficace et, plus généralement, climat encourageant les contribuables à mettre en question l'interprétation et l'application des lois fiscales (par exemple lors de discussions avec les associations sectorielles).

Pour encourager ou conforter l'adoption de ces différentes caractéristiques, quatre changements fondamentaux doivent intervenir :

Établir une politique commerciale cohérente appuyée sur une législation claire. Dans la mesure où elle perçoit des recettes, l'administration des douanes est un instrument des politiques commerciale et fiscale. Si l'on veut que son travail procure à la société des avantages qui en compensent les coûts inévitables, il est essentiel que les mesures prises soient bien conçues, simples et énoncées dans des lois transparentes qui décrivent à la fois la politique proprement dite et les moyens de l'appliquer.

Encadré 2

Modernisation réussie au Maroc et au Ghana

Le Maroc et le Ghana ont modernisé avec succès leur administration douanière.

Maroc. En 1996, un conteneur restait en moyenne 16 jours au port de Casablanca, dont 10 consacrés aux contrôles douaniers. Les autorités ont alors lancé un programme de réformes en plusieurs volets : amélioration du code des douanes, simplification des procédures, établissement d'un lien entre contrôles et évaluation des risques, adoption de normes de résultats et audit interne effectif, utilisation efficace de l'informatique et mise en place de consultations avec le secteur privé. Trois ans plus tard, le délai nécessaire à une déclaration en douanes était passé de 10 jours à 3 heures et, cinq ans plus tard, 85 % des déclarations étaient traitées en moins d'une heure et demie — et ce sans que les recettes douanières n'en souffrent (Banque mondiale, 2002).

Adopter des procédures modernes et simples. L'administration des douanes doit faire face à de nombreuses situations particulières, dont beaucoup risquent de compromettre la réalisation des objectifs de recettes, entre autres. Ainsi, les marchandises qui sont exonérées de droits parce qu'elles sont en transit vers un autre pays ou parce qu'elles serviront à produire des exportations, peuvent être détournées de façon frauduleuse vers le marché intérieur. Les exonérations accordées à certaines marchandises, à condition par exemple qu'elles servent à un usage particulier, peuvent aussi donner lieu à de la fraude. Les marchandises peuvent être sous-évaluées de manière à diminuer les droits à payer. Pour contrer ces menaces sans entraver indûment le commerce légitime, il faut établir des procédures bien conçues et simples, appuyées par l'informatisation des services et des méthodes modernes d'échange des données.

Mettre résolument l'accent sur l'auto-imposition et, en même temps, sur les contrôles postdédouanement. L'efficacité d'une administration fiscale repose sur le respect spontané de leurs obligations par les contribuables eux-mêmes, autrement dit sur l'auto-imposition. Selon ce système, le contribuable déclare et paie l'impôt dû, mais, et cela est essentiel, des contrôles *a posteriori* sont prévus qui peuvent donner lieu à des sanctions en cas de fausse déclaration. Cela vaut autant dans le domaine des douanes que dans celui de la TVA et de l'impôt sur le revenu. Dans le contexte des douanes, il s'ensuit qu'il faut attacher moins d'importance aux inspections physiques aux points d'entrée, en laissant simplement les importateurs (ou leurs agents) déclarer eux-mêmes le montant des droits à payer, et mettre davantage l'accent sur les contrôles efficaces après le dédouanement.

Mettre en place des incitations et des structures organisationnelles propres à promouvoir l'intégrité et l'efficacité de l'administration des douanes. L'administration douanière doit recevoir une mission claire, fonctionner sans ingérence politique et être en mesure de coopérer avec le fisc et les autres branches de l'État. Étant donné les sommes énormes que peut rapporter la contrebande, il est impossible d'éradiquer complètement la corruption, mais elle peut être réduite si des récompenses raisonnables, accompagnées de sanctions effectives, sont mises en place à l'intention des agents des douanes. Certaines fonctions des douanes peuvent être privatisées et confiées, par exemple, à des sociétés d'inspection, encore que cela reviendrait en fait à jeter l'éponge face au problème du manque de capacités locales.

Ghana. Pendant les années 90, le Ghana a réformé sa politique commerciale de manière à attirer les investissements directs étrangers et à stimuler la compétitivité des entreprises. En 1998, il était devenu manifeste que, pour réussir, ces mesures devaient être accompagnées d'une réforme des services douaniers, dont l'un des piliers a été la mise en place du Ghana Community Network (GCNet), un système électronique de documentation commerciale qui permet à tous les acteurs du processus d'importation (douanes, ministère du commerce, Bank of Ghana, compagnies maritimes, transitoires et banques) d'échanger des informations. Ce système, calqué sur le modèle TradeNet de Singapour, a ensuite aussi été adopté et mis en œuvre par Maurice, moyennant quelques modifications. En 2003, les formalités douanières à l'importation avaient été ramenées de 24 heures à 10 minutes, et les paiements bancaires prenaient en moyenne 10 minutes, contre plusieurs heures précédemment.

Des défis redoutables

Le métier d'agent des douanes n'est pas le plus vieux du monde, mais il est quand même très ancien : la Bible parle d'un publicain du nom de Zachée (qui, naturellement, était corrompu mais a fini par s'amender). Et ce métier ne cesse d'évoluer, aujourd'hui peut-être plus que jamais.

Changer n'est pas facile, mais ce n'est pas impossible, comme l'ont montré de nombreux pays, dont le Maroc et le Ghana (encadré 2). La modernisation des douanes suppose une planification stratégique dans des conditions souvent difficiles ainsi qu'une ferme volonté politique. Parmi les principaux défis, on citera : la collecte des recettes en dépit de l'accroissement constant des échanges et des complications créées par les accords commerciaux régionaux; l'éradication de la corruption; l'évolution rapide des pratiques commerciales; et la réalisation d'autres fonctions très diverses sans rapport avec la collecte des recettes (dans le domaine de la sécurité en particulier) qui continuent de faire partie des missions des douanes — et tout cela sans perturber les échanges commerciaux légitimes!

Ce qui rend ces défis particulièrement redoutables, c'est qu'ils exigent des mesures d'une grande diversité, qui touchent aux procédures, à la législation, aux structures organisationnelles et aux incitations, à l'utilisation de l'informatique et aux relations — et à la collaboration — avec le secteur privé. Ils nécessitent des ressources, même si, bien souvent, ce n'est pas l'argent, mais la volonté d'agir, qui fait défaut.

On relèvera au passage que les outils dont a besoin une administration douanière moderne pour concilier les exigences accrues en matière de sécurité avec la facilitation du commerce (méthodes efficaces pour évaluer les risques et meilleur échange d'informations entre le secteur privé et les douanes, et entre les douanes des différents pays) sont les mêmes que ceux dont

ont besoin les pays en développement pour réduire le coût des formalités pour les négociants et pour percevoir les recettes avec plus d'efficacité.

Il est difficile d'évaluer les avantages de la modernisation : dans le passé, elle s'est en général accompagnée de nombreux autres changements, par exemple une modification de la structure et des taux des droits de douane, de sorte qu'on ne peut guère isoler les effets des seuls changements administratifs. De plus, les coûts des formalités que les arrangements douaniers imposent aux contribuables ont rarement été mesurés, et plus rarement encore avant et après les réformes.

Même s'il est compliqué de quantifier avec précision les gains que peut procurer la modernisation des douanes, personne ne conteste qu'elle peut accroître les recettes et améliorer les services dont ont besoin les négociants. Et ces gains peuvent être considérables. ■

James T. Walsh, aujourd'hui retraité, a été Chef de division adjoint au Département des finances publiques du FMI.

Bibliographie :

Banque mondiale, 2002, "Best Practice in Customs Reform—Lessons from Morocco," PREM Note No. 67 (Washington).

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 1994, «Projet de recommandations et de principes directeurs pour l'efficacité commerciale» (Genève, CNUCED).

De Wulf, Luc, and José B. Sokol, eds., 2005, Customs Modernization Handbook (Washington: World Bank).

_____, 2005, Customs Modernization Initiatives: Case Studies (Washington: World Bank).

Keen, Michael, directeur de publication, 2003, Moderniser la douane : défis et stratégies de réforme de l'administration douanière (Washington, Fonds monétaire international).

■ ASSEMBLÉE ANNUELLE 2006 ■

PROGRAMME de SEMINAIRES
FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL ■ GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

QUAND : du 16 au 18 septembre 2006

OÙ : Pan-Pacific Hotel
Singapour

Pour plus de renseignements, s'adresser à :
Annual Meetings Program of Seminars
IMF — World Bank Group
Washington, DC 20431 (U.S.A.)

Téléphone : [1](202) 473-3394
Télécopie : [1](202) 623-4100
Courriel : seminars@worldbank.org
Internet : www.worldbank.org/pos

L'Asie dans le monde, le monde en Asie

VOUS ÊTES VOUS INSCRIT?

Débats stimulants ————— Définition
d'orientations ————— Incitation à l'action

Tribune mondiale qui réunit des dirigeants influents du secteur privé, des hauts fonctionnaires de 184 pays et d'autres éminents spécialistes du développement et de la finance internationale, le **Programme de séminaires** offre l'occasion de participer à un dialogue constructif et de qualité pour renforcer les réseaux de coopération dans l'économie mondiale.

Principaux thèmes prévus pour 2006

- ❖ Montée de l'Asie : mythes et réalités
- ❖ Marchés de capitaux et secteur financier dans les pays émergents
- ❖ Corruption, gouvernance et croissance
- ❖ Infrastructures pour le XXI^e siècle
- ❖ Importance du climat d'investissement
- ❖ Commerce et investissement
- ❖ Énergie et sécurité
- ❖ Croissance et justice sociale
- ❖ Intégration économique et financière régionale
- ❖ Innovation et technologie