

# LA DOUANE, UNE INSTITUTION CLÉ

Renforcer l'administration  
douanière dans  
un monde changeant



**AUGUSTO AZAEL PÉREZ AZCÁRRAGA  
TADATSUGU MATSUDAIRA  
GILLES MONTAGNAT-RENTIER  
JÁNOS NAGY  
R. JAMES CLARK**

# **LA DOUANE, UNE INSTITUTION CLÉ**

**Renforcer l'administration  
douanière dans  
un monde changeant**

**AUGUSTO AZAEL PÉREZ AZCÁRRAGA  
TADATSUGU MATSUDAIRA  
GILLES MONTAGNAT-RENTIER  
JÁNOS NAGY  
R. JAMES CLARK**

**Édition française**  
Services linguistiques du FMI, section française

**Cataloging-in-Publication Data**  
**IMF Library**

Names: Pérez Azcárraga, Augusto, Azael, author. | Matsudaira, Tadatsugu, author. | Montagnat-Rentier, Gilles, author. | Nagy, János, author. | Clark, R. James, author. | International Monetary Fund, publisher.

Title: Customs matters : strengthening customs administration in a changing world // prepared by Augusto Azael Pérez Azcárraga, Tadatsugu Matsudaira, Gilles Montagnat-Rentier, János Nagy, and R. James Clark.

Other titles: Strengthening customs administration in a changing world.

Description: Washington, DC : International Monetary Fund, 2022. | May 2022. | Includes bibliographical references.

Identifiers: ISBN 9798400200120 (book)

Subjects: LCSH: Customs administration. | Customs administration—Law and legislation. | International trade.

Classification: LCC HJ6609.P47 2022

MISE EN GARDE : Les points de vue présentés dans cet ouvrage n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués au Fonds monétaire international (FMI), à son Conseil d'administration, à sa direction ou à ses États membres. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations figurant sur les cartes n'impliquent, de la part du FMI, aucun avis sur le statut juridique d'un territoire, ni aucun aval de ces frontières.

**Référence recommandée :** Fonds monétaire international. 2022. Pérez Azcárraga, Augusto Azael, Tadatsugu Matsudaira, Gilles Montagnat-Rentier, János Nagy et R. James Clark. *La Douane, une institution clé : renforcer l'administration douanière dans un monde changeant*. Washington : Fonds monétaire international.

ISBNS: 979-8-40020-012-0 (English, paper)  
979-8-40-024-668-5 (French, paper)

Veuillez addresser vos commandes à :

International Monetary Fund, Publication Services  
PO Box 92780, Washington, DC 20090, USA  
Tél. : (202) 623-7430 | Téléc. : (202) 623-7201  
Courriel : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)  
Internet : [www.elibrary.imf.org](http://www.elibrary.imf.org)  
[www.bookstore.imf.org](http://www.bookstore.imf.org)

---

# Table des matières

---

<b>Avant-propos</b>	<b>v</b>
<b>Sigles et acronymes</b>	<b>vii</b>
<b>Remerciements</b>	<b>ix</b>
<b>Collaborateurs et collaboratrices</b>	<b>xi</b>
<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1 Les fonctions multifacettes des douanes et leur importance pour l'économie et la société</b>	<b>5</b>
<i>Gilles Montagnat-Rentier et Christian Bremersch</i>	
<b>2 Influence des politiques commerciales et fiscales sur la douane</b>	<b>33</b>
<i>Tadatsugu Matsudaira et Michael Daly</i>	
<b>3 Fondements institutionnels et professionnels d'une administration douanière moderne</b>	<b>69</b>
<i>János Nagy et Hubert Duchesneau</i>	
<b>4 Les douanes et les effets positifs de la facilitation des échanges</b>	<b>99</b>
<i>R. James Clark et Danielle Bernard</i>	
<b>5 Renforcement des principaux processus douaniers par la gestion intégrée des risques</b>	<b>137</b>
<i>Augusto Azael Pérez Azcárraga et Rossana San Juan</i>	
<b>6 Lutte contre la fraude douanière et coopération de la douane avec les autres administrations</b>	<b>183</b>
<i>János Nagy et William LeDrew</i>	
<b>7 L'administration des douanes et le tout-numérique</b>	<b>213</b>
<i>Tadatsugu Matsudaira et Jonathan Koh</i>	
<b>Appendices</b>	<b>249</b>
<b>Index</b>	<b>295</b>



---

# Avant-propos

---

Les administrations douanières exercent depuis très longtemps une influence déterminante sur la gestion et le développement de l'économie. Dans de nombreux pays, la perception de droits aux frontières constitue la principale source de revenus depuis des centaines d'années, et ce jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle. Les administrations douanières contribuent aussi à la collecte de données afin de définir les politiques commerciales et d'établir les statistiques de la balance des paiements. Aujourd'hui, la perception de droits et taxes sur les importations n'est qu'une des tâches effectuées par ces administrations. Leurs responsabilités croissantes ont pris des dimensions économiques et sociales, notamment en contribuant à résoudre des problèmes d'envergure mondiale tels que la lutte contre les pandémies et les catastrophes naturelles, et la facilitation des chaînes d'approvisionnement mondiales.

Au cours des dernières décennies, une transformation mondiale accélérée a entraîné l'augmentation constante du volume et de l'interdépendance du commerce international. Les administrations douanières sont ainsi confrontées à de nouveaux défis, notamment la dématérialisation des procédures commerciales et douanières, l'adoption de nouvelles technologies et de nouveaux modèles de gestion, l'aggravation des problèmes de sécurité nationale et de sûreté de la société, et la résurgence du protectionnisme. En outre, dans un contexte de relations commerciales plus complexes, les administrations douanières doivent réagir aux exigences croissantes des entreprises pour faciliter les échanges en rendant les procédures douanières plus simples, plus transparentes et plus prévisibles, et en réduisant les délais et les coûts.

La pandémie de COVID-19 a également marqué un tournant, en montrant qu'un commerce international libre et efficient est essentiel pour assurer, partout, une reprise inclusive et durable. Elle a révélé, une fois de plus, le rôle crucial que les douanes peuvent jouer dans la rationalisation des chaînes logistiques qui soutiennent l'activité économique et l'importation de biens essentiels pour lutter contre la pandémie. Celle-ci a aussi mis à l'épreuve les capacités des services douaniers dans le monde entier — notamment par des restrictions de mobilité contraignantes et des limites aux contacts personnels — et a mis en évidence la nécessité d'accélérer l'automatisation. Ces difficultés montrent bien que les administrations douanières doivent évaluer et renforcer leurs pratiques et processus institutionnels, non seulement pour améliorer leurs opérations actuelles, mais aussi pour évoluer constamment et devenir plus dynamiques compte tenu de l'environnement en changement perpétuel dans lequel elles travaillent.

Dans ce contexte, le présent document offre un aperçu transversal des questions cruciales que les décideurs et les fonctionnaires des douanes doivent prendre en considération pour évaluer l'état actuel de leurs régimes douaniers. Il a comme objectif de

les aider à relever les nouveaux défis de manière stratégique et à s'appuyer sur diverses expériences pratiques pour développer, renforcer et faire progresser leur planification en vue de moderniser et de réformer les douanes.

Ce document réaffirme aussi l'engagement du FMI à soutenir ses pays membres en renforçant les principales institutions et leur capacité à promouvoir une croissance et un développement économique inclusifs et durables. Pareillement, il souligne l'intention du FMI de continuer à collaborer étroitement avec ses partenaires, en cherchant à optimiser les ressources de chacun et à créer des synergies pour ses membres.

**Kristalina Georgieva**

*Directrice générale*

---

# Sigles et acronymes

---

3D	tridimensionnel(le)
Accord sur les ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (OMC)
AFE	Accord sur la facilitation des échanges (OMC)
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALE	accords de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ARP	automatisation robotisée des processus
BIC	Bureau international des conteneurs et du transport intermodal
c.a.f.	coût, assurance et fret (Incoterm)
Cadre de normes SAFE	Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter les échanges commerciaux internationaux
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CARICOM	Communauté et Marché commun des Caraïbes
CCG	Conseil de coopération du Golfe
CCI	Centre du commerce international
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CGR	comité de gestion des risques
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
Conventions BRS	Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm
CSI	Container Security Initiative (Initiative sur la sécurité des conteneurs)
EPCSA	Association européenne des systèmes portuaires intégrés
EUIPO	Office de l'union européenne pour la propriété intellectuelle
f.à.b.	franco à bord (Incoterm)
FFPM	forces, faiblesses, possibilités et menaces
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GCSP	groupe consultatif du secteur privé (OMD)
GIR	gestion intégrée des risques
ICP	indicateur clé de performance
INI	inspection non intrusive
IOTA	Organisation intra-européenne des administrations fiscales

ISOCA	enquête internationale sur les administrations douanières
ISORA	enquête internationale sur les administrations fiscales
MERCOSUR	marché commun du Sud
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	opérateur économique agréé
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMI	Organisation maritime internationale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PIB	produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRO	planification des ressources opérationnelles
PTPGP	Accord de partenariat transpacifique global et progressiste
RGPD	Règlement général sur la protection des données (UE)
RH	ressources humaines
SH	Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (Système harmonisé)
SYDONIA	Système douanier automatisé
TIC	technologies de l'information et de la communication
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
USCBP	Administration des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (United States Customs and Border Protection)
ZES	zone économique spéciale

---

# Remerciements

---

Nous avons lancé ce projet grâce aux encouragements de Michael Keen, qui a toujours reconnu la pertinence des administrations douanières pour assurer l'efficacité budgétaire et le développement durable. Il a élaboré ce point de vue dans le livre *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administrations*, dont il a dirigé la publication en 2003. Deux décennies plus tard, à l'occasion de la publication du nouveau livre du FMI sur les douanes, nous adressons nos sincères remerciements à Katherine Baer, qui a soutenu avec enthousiasme ce projet depuis le début et nous a donné de précieux conseils, ainsi qu'aux cadres supérieurs des divisions des recettes fiscales du département des finances publiques du FMI qui supervisent nos programmes de renforcement des capacités destinés aux administrations fiscales et douanières : Debra Adams, Andrea Lemgruber, Margaret Cotton, Andrew Masters, Andrew Okello et Rebecca Sparkman, qui ont apporté un soutien considérable à ce travail.

Cet ouvrage est le fruit d'un travail d'équipe, d'un dévouement et d'un partage des connaissances entre les spécialistes principaux en douane du département des finances publiques, qui ont mis à profit une expérience considérable acquise au cours de nombreuses années passées à renforcer les capacités des administrations douanières de pays émergents et de pays en développement. Nous voulons souligner ici la contribution exceptionnelle de plusieurs experts externes en douane du département des finances publiques qui nous ont aidés à rédiger les différents chapitres : Danielle Bernard, Christian Bremersch, Michael Daly, Hubert Duchesneau, Jonathan Koh, Willian Ledrew et Rossana San Juan. Nos remerciements s'adressent également aux conseillers en douane à long terme du département des finances publiques, à savoir Rachel Auclair, Stephen Cox, Selvin Lemus, Stephen Mendes, David Smith et Philip Wood, pour leurs précieux commentaires.

Ce projet n'aurait pas été réalisable sans les compétences, la patience, la sagesse et la convivialité de Barbara Hébert, principale rédactrice technique du livre. Sa révision détaillée et ses suggestions furent extrêmement utiles. Nous remercions particulièrement Robert Kokoli, spécialiste principal en douane au département des finances publiques, qui a apporté son soutien à la révision technique et fourni des informations utiles.

Nous apprécions beaucoup le soutien de plusieurs organisations internationales qui ont généreusement partagé leur expérience, fourni des informations et pris le temps d'assurer l'évaluation par les pairs du nouveau livre : Tadashi Yasui de l'Organisation mondiale des douanes, a résumé les commentaires des réviseurs de l'OMD ; Alina Antoci, William Gain, Ernani Checcucci et José Gutiérrez Ossio de la Banque mondiale ; Sandra Corcuera et José M. García Sanjinés de la Banque interaméricaine de développement.

Nous remercions Rumit Pancholi, Wala'a El Barasse et Patricia Loo, nos collègues du département de la communication du FMI, pour leur excellente collaboration pendant la relecture et la publication du livre.

Nous apprécions tout particulièrement la contribution des administrations douanières des pays membres du FMI, ainsi que leurs équipes de direction et leur personnel, dont nous avons beaucoup appris au fil des années. Nous félicitons ces fonctionnaires qui, malgré les difficultés quotidiennes auxquelles ils et elles sont confrontés dans leur travail, n'ont pas hésité à introduire des réformes fondamentales pour améliorer l'efficacité de leur organisation et contribuer ainsi à l'économie, à la société et à la sécurité de leur pays. Nous les remercions de croire en l'importance de la douane.

---

# Collaborateurs et collaboratrices

---

**Danielle Bernard** possède 20 ans d'expérience à l'Agence des services frontaliers du Canada ; elle est conseillère technique et opérationnelle accréditée en contrôle a posteriori pour l'Organisation mondiale des douanes. Son expérience en renforcement des capacités des administrations douanières porte sur la gestion des risques et le contrôle a posteriori, la gestion des missions de diagnostic et l'assistance à la création d'un atelier avancé d'étude de cas de contrôle a posteriori à l'Organisation mondiale des douanes.

**Christian Bremersch** a passé sa carrière dans l'administration douanière française, à l'exception de périodes de détachement comme conseiller résident en douane au Burundi (cinq ans) et au Mali (un an) pour le ministère français de la Coopération, ainsi qu'en République démocratique du Congo (deux ans) pour le FMI. Il possède une grande expérience en renforcement des capacités des administrations douanières en Afrique francophone, et en tant qu'expert à court terme au département des finances publiques du FMI.

**R. James Clark** possède plus de 20 ans d'expérience comme cadre supérieur et directeur de l'Agence des services frontaliers du Canada ; il a travaillé dans divers pays au renforcement des capacités dans les domaines de la modernisation des douanes, de la facilitation des échanges, de la gestion des services publics et du leadership. Il est expert en modernisation des douanes accrédité par l'Organisation mondiale des douanes, pour laquelle il a dirigé la création d'un atelier avancé en contrôle a posteriori. Il a mené des missions en Afrique, en Asie, en Asie centrale, dans les Caraïbes, en Amérique du Sud et en Amérique centrale. Il a été expert au siège social du FMI et expert à court terme pour la Banque mondiale et le FMI.

**Michael Daly** est expert externe en politiques fiscales et commerciales au département des finances publiques du FMI depuis 2006. Il a travaillé à la Direction de la politique de l'impôt au ministère des Finances du Canada, à la Commission européenne, au département des affaires économiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques et à la division de l'examen des politiques commerciales de l'Organisation mondiale du commerce, pendant une carrière de 40 ans qui couvre une large gamme de politiques de nature fiscale et commerciale.

**Hubert Duchesneau**, consultant en modernisation et en renforcement des capacités des douanes, a passé une longue carrière en développement de politiques, d'opérations et d'organisations à l'Agence des services frontaliers du Canada et à l'Organisation mondiale des douanes. Ses intérêts en recherche et en pratique comprennent le développement institutionnel et professionnel, notamment la formation et le leadership de première ligne, la gestion intégrée des frontières, les partenariats douane–secteur privé et la promotion de l'intégrité.

**Jonathan Koh**, directeur général de Trade Facilitation Pty Ltd, est un consultant en commerce international et en douane qui possède plus de 25 années d'expérience. Il

a travaillé dans plus de 70 pays, à toutes sortes de projets tels que la gestion commerciale sans papier et la transformation numérique, l'automatisation des douanes et les guichets uniques nationaux, les systèmes communautaires de ports, l'évaluation de l'orientation et des résultats de la stratégie de facilitation des échanges, les zones économiques spéciales, les zones franches et les plateformes de connectivité régionales.

**William LeDrew** a travaillé pendant 28 ans à l'Agence des services frontaliers du Canada où il est devenu directeur général responsable du contrôle de l'application de la loi. En 1996, il a accepté un poste au département des finances publiques du FMI comme conseiller principal en douane auprès du gouvernement du Malawi (1996–98). Ensuite, il a été nommé percepteur au service des douanes des Bermudes, poste qu'il a occupé pendant trois ans de 1998 à 2001. Après cela, il a travaillé pendant trois ans pour le département des finances publiques comme conseiller résident en douane au Cambodge (2001–03). En outre, il a fourni une assistance technique à une trentaine de pays en développement, en collaboration avec la Banque mondiale, la Société financière internationale, des banques régionales de développement telles que la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement, l'Association of South East Asia Nations et des organisations de conseil du secteur privé.

**Tadatsugu Matsudaira** est économiste principal au département des finances publiques du FMI depuis 2017. Il est responsable de diverses initiatives de réforme et de modernisation des douanes, et de la conception et de la gestion de projets. Il possède plus de 30 années d'expérience au service des douanes et au ministère des Finances du Japon, à l'Organisation de coopération et de développement économiques, à l'Organisation mondiale des douanes et à la Banque mondiale.

**Gilles Montagnat-Rentier**, économiste principal et ancien cadre de l'administration douanière française, travaille au département des finances publiques du FMI depuis 2003 à des fonctions de conseil en réforme et en modernisation des douanes. Actuellement, ses principaux domaines d'activité sont la perception des recettes en Afrique, la facilitation des échanges, l'intégration régionale, les procédures douanières des industries extractives et les obstacles que doivent surmonter les États fragiles et les pays touchés par des conflits.

**János Nagy** possède 43 années d'expérience en douane après avoir travaillé 25 ans à l'administration hongroise des douanes et de l'accise, ainsi qu'au service d'enquêtes financières criminelles, dont cinq ans comme directeur général adjoint et sept ans comme directeur général. Il a également travaillé un an au ministère des Finances comme responsable du bureau national de l'Office européen de la lutte antifraude. En outre, il a travaillé au Secrétariat de l'Organisation mondiale des douanes comme chef de service responsable de l'assistance technique, des réformes, de la modernisation et de l'intégrité douanière. Il a géré et fourni des programmes d'assistance technique douanière du FMI en tant qu'économiste principal, de 2012 à 2021.

**A. Azael Pérez Azcárraga** possède plus de 27 années d'expérience en douane. Il est économiste principal au département des finances publiques du FMI, responsable de la coordination du renforcement des capacités pour les administrations douanières d'Amérique latine et des Caraïbes. M. Perez a dirigé de grandes réformes de

modernisation pour aider divers pays à améliorer la facilitation des échanges et l'efficience de la perception des droits de douane, tout en protégeant leurs frontières. Avant cela, il a travaillé 17 ans à plusieurs postes de l'administration fiscale et douanière du Mexique en tant que directeur des bureaux de douane, directeur général adjoint du renseignement commercial étranger et directeur général adjoint du contrôle a posteriori. Il est accrédité comme expert en modernisation des douanes par l'Organisation mondiale des douanes.

**Rossana San Juan**, économiste titulaire d'un master en économie, travaille actuellement pour le service des douanes de l'Uruguay ; elle est accréditée comme experte en gestion des risques par l'Organisation mondiale des douanes. Depuis 2015, elle travaille comme experte en douane pour le département des finances publiques du FMI, principalement dans la région des Amériques ainsi que dans d'autres régions pour la Banque mondiale. Ses activités principales en tant que consultante portent sur les méthodes de gestion des risques et d'analyse des données.

**Barbara Hébert**, fonctionnaire à la retraite du service public canadien, a travaillé 27 ans dans les administrations douanières et fiscales ainsi qu'à l'Agence des services frontaliers du Canada où elle était vice-présidente principale chargée des opérations. Elle a occupé divers postes tout au long de sa carrière, notamment en tant que cadre dans des services régionaux et au siège de l'agence. Experte à court terme au département des finances publiques du FMI depuis 2010, elle a participé à des missions de réforme et de modernisation des administrations fiscales et douanières dans les pays des Caraïbes, en Afrique, en Europe, en Asie et en Amérique du Sud.



# INTRODUCTION

---

Le commerce de marchandises ne pourrait pas connaître une véritable prospérité sans être réglementé ; il n'est donc pas étonnant que les douanes continuent à jouer un rôle important dans l'économie et la société modernes. Les administrations douanières sont chargées de veiller à ce que le commerce international des marchandises se déroule conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, en accordant ou non leur autorisation à l'entrée et à la sortie de marchandises sur leur territoire douanier. Une administration douanière efficace a de clairs avantages : percevoir des recettes dans de nombreux pays, réduire les délais et les coûts opérationnels, améliorer la sûreté et la sécurité, et promouvoir les chaînes de valeur internationales et les rendre plus résilientes. Il est donc nécessaire d'accorder une attention particulière à l'efficience, l'efficacité, l'équité et la modernisation des administrations douanières.

Le FMI consacre une grande partie de son activité au renforcement des capacités dans les pays en développement, y compris dans leurs administrations douanières. En 2015, le Programme d'action d'Addis-Abeba et le programme de développement durable à l'horizon 2030 (ODD 17.01) considéraient le renforcement des capacités de perception des recettes nationales comme la source principale de financements stables et à long terme en vue d'assurer un développement durable. D'après les études du FMI publiées en mars 2021, les pays en développement à faible revenu devront dépenser presque 200 milliards de dollars sur cinq ans simplement pour lutter contre la pandémie de COVID-19, et 250 milliards de dollars de plus pour recommencer à rattraper les pays bénéficiant de revenus plus élevés (FMI, 2021). La perception des recettes par l'État sera cruciale pour permettre à ces pays de réduire leur dette croissante et (ou) élevée, en plus des financements concessionnels extérieurs mis à disposition de nombreux pays à faible revenu, à la suite de la pandémie. Bien que l'administration fiscale soit prépondérante dans le cadre de ce programme, les douanes sont évidemment impliquées : les taxes et les droits de douane prélevés sur le commerce international resteront très longtemps une source importante de recettes pour de nombreux pays en développement. Il est donc nécessaire d'optimiser la perception de ces droits et taxes avec le moins de conséquences négatives possibles pour le flux des échanges.

Le présent livre suit un ouvrage précédent publié par le FMI en 2003, intitulé *Changing Customs*, qui préconisait de moderniser et de réformer les administrations douanières et proposait une voie vers un renforcement et une amélioration de ces administrations au début du XXI<sup>e</sup> siècle. La nécessité d'une modernisation est devenue plus urgente depuis la publication de cet ouvrage, à cause d'une mondialisation accrue, de l'intégration des chaînes logistiques et de la rapidité des progrès technologiques. En outre, la convergence de la pandémie de COVID-19, de conflits et du changement climatique a plombé de nombreux progrès réalisés depuis 25 ans dans la réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale, d'après l'analyse de la pauvreté dans le monde publiée par la Banque mondiale (World Poverty Overview). Maintenant

plus que jamais, les autorités publiques doivent promouvoir la croissance économique et mobiliser des ressources pour combler les déficiences croissantes dans la protection sociale. Les administrations douanières doivent s'efforcer encore plus de moderniser et de mettre en œuvre les programmes et processus qui sont essentiels à la facilitation des échanges et des affaires, à la mobilisation des recettes et à la protection de la société.

Même si le présent document met davantage l'accent sur le rôle des douanes dans les finances publiques, la modernisation des administrations douanières doit aussi tenir compte des défis que présentent la facilitation des échanges et la protection des frontières et de la société. Cela nécessite une coordination des mouvements des marchandises légitimes et que ceux-ci soient rapides, sans obstacles et à faible coût, grâce à la facilitation des échanges, associée à un contrôle efficient fondé sur la gestion des risques et à la lutte contre la fraude et le commerce des marchandises interdites. Si cet équilibre (qui implique la participation d'autres administrations présentes à la frontière et intervenant dans la facilitation des échanges) n'est pas atteint, l'activité économique, les finances publiques et la société en seront affectées.

Le présent ouvrage décrit et analyse les défis actuellement rencontrés par les administrations douanières et propose des moyens de les surmonter. Il met particulièrement en évidence l'expérience que le FMI, et plus précisément son département des finances publiques, a acquise grâce aux nombreux efforts fructueux de développement des capacités réalisés jusqu'à présent. Au cœur même de ce livre, comme dans tous les travaux du département des finances publiques dans ce domaine, se trouve le potentiel de résultats très positifs pour les secteurs public et privé qui pourrait résulter de la modernisation des douanes, étant donné l'évolution constante et rapide de la structure, du volume et de la nature du commerce international et, plus généralement, de l'économie et de la société des divers pays.

Le présent document porte principalement sur le fret international. Cependant, il ne faut pas oublier que les douanes doivent également s'occuper des personnes qui traversent les frontières. Bien que l'autorisation accordée à une personne de traverser une frontière relève des services d'immigration, le statut légal des marchandises qui l'accompagnent, y compris son véhicule et ses effets personnels, relève des autorités douanières. La réglementation douanière s'applique à toutes les marchandises, même si des simplifications notables des formalités ont été adoptées pour faciliter les voyages internationaux (par exemple, dans la plupart des cas, la simple obligation d'une déclaration en douane verbale ou tacite par le voyageur). Les déplacements de personnes pour des motifs illicites et le transport par les voyageurs de marchandises interdites ou assujetties à des restrictions rendent la tâche des douanes plus complexe. La responsabilité qui incombe à ces administrations a gagné en importance compte tenu du nombre considérable et croissant de voyageurs internationaux et de postes-frontières.

L'ouvrage précédent du FMI sur la modernisation des douanes jetait les bases d'importantes réformes, et de nombreux conseils qu'il contient restent pertinents. Le présent livre ne remplace pas les idées du précédent mais les enrichit, illustre les difficultés majeures qui se posent aux administrations actuelles et préconise des approches pour les résoudre.

Le chapitre 1 présente un aperçu de la polyvalence des douanes, de leur importance pour l'économie et la société, et de leur évolution dans leur rôle actuel. Le

chapitre 2 examine l'impact des politiques commerciales et fiscales sur les douanes, en expliquant comment elles ont influencé les adaptations des douanes aux chaînes logistiques intégrées modernes. Le chapitre 3 examine plus en détail les fondements institutionnels et professionnels des douanes. Il explique pourquoi il est nécessaire de disposer de robustes pratiques de gestion en matière de réforme et de modernisation douanières, de cadres juridiques et réglementaires, d'apprentissage et de développement, et de bonne gouvernance et responsabilité. Il contient des exemples pratiques destinés à aider les administrations douanières à définir leurs propres indicateurs clés de performance.

Après avoir pris connaissance des fondements des administrations douanières modernes, nous passons au chapitre 4, qui décrit les défis posés par le renforcement de la facilitation des échanges et le soutien des douanes à une économie nationale favorable au commerce. Il explique comment les administrations douanières peuvent devenir plus transparentes, grâce à l'adoption de procédures simplifiées, harmonisées et normalisées en vue de faciliter les échanges.

Le chapitre 5 examine le renforcement des principaux processus douaniers par une gestion intégrée des risques, et explique pourquoi cette méthode essentielle présente de nombreux avantages pour le contrôle et la facilitation des échanges. Il comprend un guide pratique qui aide les administrations douanières à repérer les lacunes en matière de contrôle, en comparant leurs résultats actuels aux bonnes pratiques en vigueur et en les aidant à mettre au point leur propre stratégie d'amélioration.

Le contrôle du respect de la loi étant une fonction critique pour les douanes, le chapitre 6 examine les stratégies qui permettent de le renforcer. Il décrit les difficultés et risques associés à la lutte contre la fraude et la contrebande et explique comment mettre en place un programme robuste de contrôle dans lequel le partage d'informations joue un rôle essentiel.

Enfin, le chapitre 7 donne un aperçu des technologies nouvelles et émergentes, et de la manière dont elles peuvent être utilisées pour améliorer l'efficacité des administrations douanières. Il explique en outre pourquoi certaines technologies adoptées précédemment ne produisent pas toujours les résultats attendus ou désirés. Il contient des exemples de certains pays dans le but d'inciter collectivement les administrations douanières à partager leurs expériences et leurs acquis, en plus d'évaluer leurs résultats.

Tant les prestataires que les bénéficiaires du développement des capacités conviennent de l'importance des douanes, de leur nécessaire modernisation et des moyens pratiques d'y parvenir ; ils sont aussi conscients qu'en fonction de son état d'avancement, ce processus de modernisation rencontre des obstacles qui varient d'un pays à l'autre. Le présent document révèle néanmoins qu'un grand nombre de difficultés sont communes à tous les pays, et qu'il existe une expérience abondante pour les surmonter et progresser.



# Les fonctions multifacettes des douanes et leur importance pour l'économie et la société

**Gilles Montagnat-Rentier et Christian Bremersch**

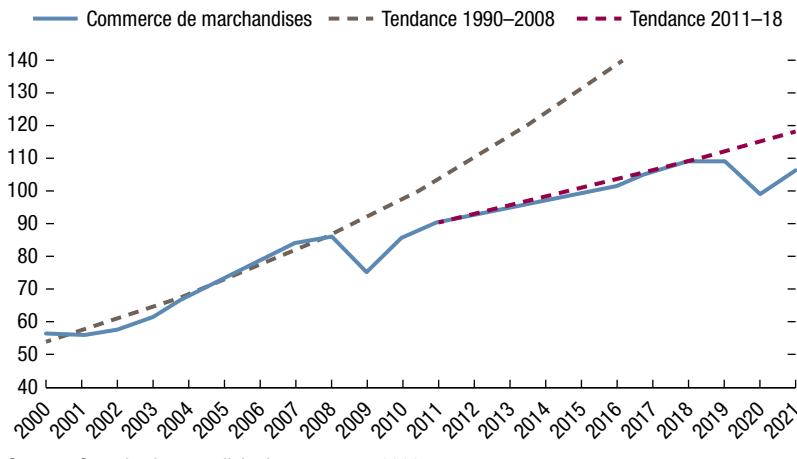
Bien qu'encore essentielle dans tous les pays qui imposent une taxe sur la valeur ajoutée (TVA), surtout dans les pays en développement, la perception de taxes sur les importations n'est qu'une des fonctions des douanes, dont le rôle a pris des dimensions économiques et sociétales et fait face à des défis majeurs à l'échelle mondiale. La mission des administrations douanières comprend donc trois composantes, toutes associées au commerce international des marchandises : la composante budgétaire (perception des recettes, directement et pour soutenir l'administration fiscale), la composante économique (mise en œuvre et supervision de certaines politiques économiques de l'État) et la composante de protection et de sécurité (protection de la santé des citoyens et de la société contre les activités transfrontalières criminelles). L'importance et la priorité relatives des fonctions des douanes peuvent varier en fonction des paramètres géographiques et économiques, ainsi que d'autres caractéristiques des pays, mais ces trois composantes principales sont systématiquement présentes. Le premier chapitre donne d'abord un aperçu des nombreuses et diverses responsabilités des douanes. Il présente ensuite, brièvement, les processus typiques mis en œuvre par ces administrations et décrit quelques grandes tendances dans leur contexte.

## COMPOSANTE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION DES DOUANES

### Ralentissement de la croissance du commerce international

L'importation de marchandises (et leur exportation de certains pays, dans une moindre mesure) est la source principale des recettes douanières. Après plusieurs décennies de croissance continue, une croissance plus lente des échanges a découlé de changements structurels qui ont coïncidé avec la crise financière mondiale de 2008 à 2010 (graphique 1.1). Entre 2001 et 2008, le volume du commerce mondial de marchandises a connu une croissance annuelle de 5 %, continuellement plus élevée que la croissance annuelle de 3,9 % du PIB ; c'est pourquoi le commerce international était alors considéré comme un puissant moteur de croissance. Cependant, après la crise financière de 2008, la croissance annuelle moyenne du commerce mondial a ralenti jusqu'à 3,8 %. En termes de valeur, ce fut un ralentissement plus marqué, la croissance annuelle

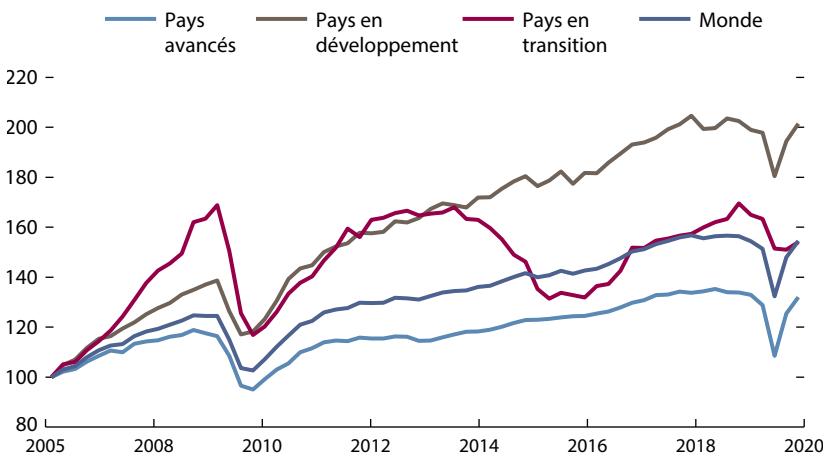
**Graphique 1.1. Volume du commerce mondial de marchandises, 2000–21**  
(*Indice 2015 = 100*)



Source : Organisation mondiale du commerce, 2020.

**Graphique 1.2. Évolution du volume du commerce international de marchandises, 2005–20**

(*Variation trimestrielle du volume des exportations et importations de marchandises. Indice 2005 = 100*)



Source : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2021.

Note : Le graphique indique la moyenne des importations et exportations.

moyenne de la valeur du commerce mondial représentant à peine 0,2 % de 2011 à 2018. En conséquence, le commerce international de marchandises a connu une diminution allant de 50,2 % du PIB en 2011 à 46,1 % en 2018, même si le commerce international de services a poursuivi sa croissance pour passer de 11,8 % à 13,4 % du PIB (Banque mondiale, 2000). Le graphique 1.2 illustre des tendances comparables

par catégorie de pays, bien que le commerce international des pays en développement augmente plus rapidement et que les pays en transition subissent plus de variations.

Même si les tensions commerciales semblaient donner un espoir d'atténuation au début de 2020, la crise sanitaire et économique causée par la pandémie de maladie à coronavirus de 2019 (COVID-19) a plombé fortement le commerce mondial. Globalement, la valeur du commerce mondial a diminué de 9 % environ en 2020, le commerce de marchandises connaissant une diminution de 6 % environ et le commerce de services de 16,5 % environ (Mise à jour des données sur le commerce mondial, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2021). Alors que la pandémie sévissait encore pendant la rédaction du présent document, il était prévu que les volumes du commerce international augmenteraient de 10,8 % en 2021 et de 4,7 % en 2022 (Organisation mondiale du commerce, 2021), une croissance quand même inférieure à la tendance antérieure à la crise.

## Les droits de douane resteront une importante source de recettes

Les données du tableau 1.1 sur les droits de douane moyens par pays classés selon leur tranche de revenus et par région montrent que les taux de ces droits restent élevés. Cependant, ces chiffres ne doivent pas masquer la libéralisation considérable des échanges qui a eu lieu, y compris dans les pays qui continuent à appliquer des taux de droits élevés. Tel que Keen l'a montré en 2003, la libéralisation des échanges ne se limite pas à la diminution des listes tarifaires et des taxes à l'exportation, ces dernières étant principalement imposées sur les ressources naturelles, mais comprend également la réduction de diverses restrictions sur les flux commerciaux. À cet égard, une évolution fondamentale fut la conversion de restrictions quantitatives sur les importations en droits de douane effectifs, une mesure qui tend à augmenter les taux de droits et les recettes (en supposant que les droits sur les contingents de marchandises ne soient pas perçus sous forme de ventes de permis d'importation). En outre, lorsque les taux de droits sont fixés à des niveaux à visées protectionniste et de maximisation des recettes — en sachant que des droits prohibitifs ne les augmentent pas —, de petites réductions de ces taux ont eu pour résultat d'accroître les recettes douanières. En fin de compte, même si la libéralisation des échanges finit par diminuer les recettes engendrées par les droits de douane, ces droits resteront pour longtemps, particulièrement dans les pays en développement, une composante essentielle des recettes et des finances publiques.

TABLEAU 1.1

Droits de douane appliqués, moyenne simple, 2018–19 ( <i>Nation la plus favorisée, en pourcentage</i> )						
	Pays avancés		Pays émergents		Pays à faible revenu	
	Extrême-Orient et Pacifique	Europe et Asie centrale	Amérique latine et Caraïbes	Moyen-Orient et Afrique du Nord	Asie du Sud	Afrique subsaharienne
Tous produits de base	3,9		8,7		11,2	
Produits agricoles	15,7		14,6		15,5	
Produits non agricoles	2,0		7,8		10,5	
Tous produits de base	6,1	5,8	9,6	9,1	13,3	11,4
Produits agricoles	12,2	15,5	14,2	17,9	21,7	15,1
Produits non agricoles	5,1	4,3	8,8	7,7	12,0	10,8

Sources : Organisation mondiale du commerce ; calculs des auteurs (2021).

Comme les droits de douane sont généralement des droits ad valorem, c'est-à-dire basés sur la valeur des marchandises, le contrôle de la valeur en douane déclarée par les opérateurs économiques est une tâche essentielle des administrations douanières. En matière d'importations, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a établi des règles normalisées pour la détermination de la valeur en douane, dont le principe de base est l'application de la valeur transactionnelle des marchandises. Les modalités de détermination de la valeur en douane sont étudiées au chapitre 2.

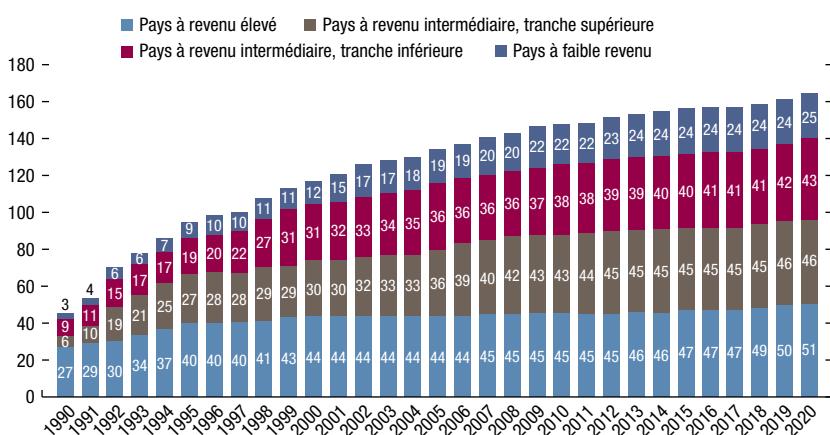
## Rôle des douanes dans la perception des taxes intérieures

Les douanes jouent un rôle crucial dans la perception des impôts indirects à la frontière. Ces impôts, principalement la TVA (ou une taxe de vente dans les pays qui ne perçoivent pas de TVA) ainsi que les droits d'accise, sont généralement perçus en fonction de la destination des produits. Tous les produits destinés à la consommation intérieure sont taxés au même taux sans égard à leur lieu de production — local ou étranger — tandis que les produits exportés peuvent être exonérés ou dispensés de droits et taxes. Par conséquent, les administrations douanières doivent veiller à ce que les produits qui entrent dans le territoire d'un pays donné soient assujettis à tous les droits et taxes applicables lors de leur dédouanement, et que les produits déclarés pour exportation quittent effectivement le territoire sans être grevés d'impôts indirects et ne réintègrent pas le marché intérieur. Le nombre de pays qui ont adopté une TVA s'élevait à 165 en 2020, contre 45 en 1990. La plupart des pays qui ont adopté récemment une TVA sont des pays en développement, 25 étant des pays à faible revenu (graphique 1.3).

Payable par le consommateur final, la TVA consiste en un impôt perçu à chaque stade de production. La TVA perçue sur un produit importé est déduite de celle à payer

« La TVA sur les importations perçue par les douanes représente plus de 50 % du total de la TVA perçue dans de nombreux pays. »

**Graphique 1.3. Nombre de pays qui perçoivent une TVA**



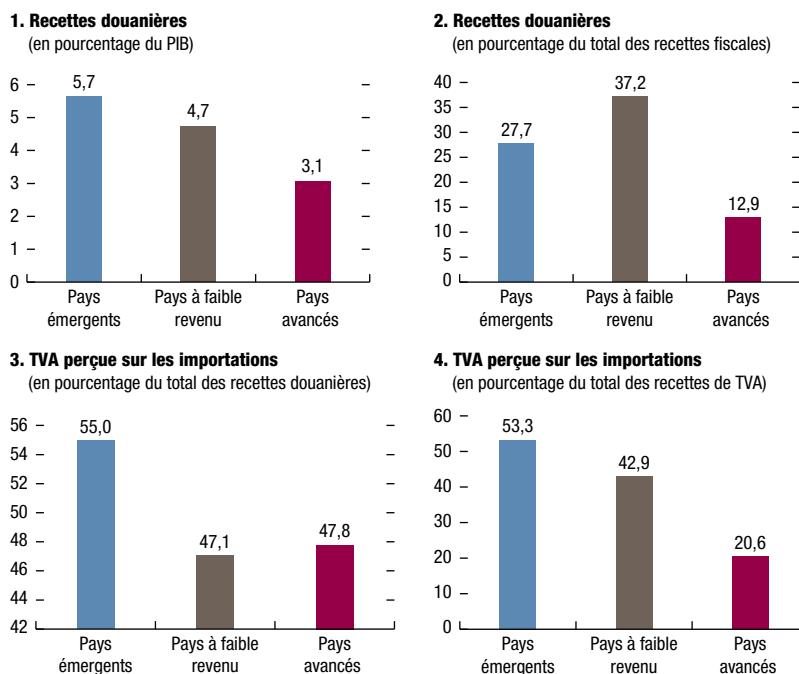
Source : Keen, 2020.

Note : TVA = taxe sur la valeur ajoutée.

à la vente du produit, est remboursée lorsque le produit importé est ultérieurement exporté ou utilisé comme intrant et que le montant de la taxe perçue à l'importation est supérieur au montant de la taxe applicable au produit fini. Donc, la TVA s'applique à tous les produits importés imposables, que ceux-ci soient destinés à la consommation ou à la production, de sorte qu'une partie importante des recettes de TVA est perçue sur les importations. Une grande partie de ces recettes peut être déduite ou compensée à des stades ultérieurs du cycle de production ou de distribution ou, dans certains cas, à l'exportation ; cependant, il faut noter que, dans de nombreux pays en développement, une bonne partie des recettes de TVA et d'accise est perçue à la frontière.

Le graphique 1.4 donne un aperçu de l'importance des recettes perçues par les administrations douanières. Même si les recettes douanières exprimées en pourcentage du PIB sont plus élevées dans les pays émergents, elles constituent une plus grande part (environ un tiers) du total des recettes fiscales dans les pays à faible revenu. La TVA sur les importations représente la plus grande source de recettes perçues par les douanes, surtout dans les pays émergents. Comparé au total de la TVA, le montant de TVA perçu sur les importations est très important dans les pays émergents et les pays à faible revenu, même s'il reste assez élevé dans les pays avancés.

#### Graphique 1.4. Aperçu des recettes perçues par les administrations douanières, 2017



Source : calculs des services du FMI.

## RESPONSABILITÉS DES DOUANES ASSOCIÉES À D'AUTRES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES

Les éléments suivants sont de nature générale. Le chapitre 2 aborde en plus de détails les procédures douanières exerçant un impact économique, les zones économiques spéciales et les mesures incitatives. Le chapitre 4 contient des explications détaillées sur la facilitation des échanges.

### Mise en œuvre de la politique commerciale

Le nombre d'accords commerciaux régionaux a nettement augmenté depuis vingt ans. Ce sont des accords commerciaux réciproques et préférentiels entre deux ou plusieurs partenaires, agréés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et assujettis à un ensemble de règles. D'après l'OMC, 321 accords de ce type étaient en vigueur en février 2021, dont 242 depuis l'an 2000<sup>1</sup>. Dix-sept de ces accords seulement sont des unions douanières (tableau 1.2) et les autres sont des accords de libre-échange<sup>2</sup> ; cependant, les unions douanières en vigueur comprennent un grand nombre de pays<sup>3</sup>. La part des échanges intrarégionaux varie considérablement entre ces accords. D'après les estimations de l'OMC et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 64 % des échanges de l'Union européenne et 50 % des échanges relevant de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) étaient des échanges intrarégionaux. La même année, la part des échanges intracommunautaires s'élevait à 24 % dans l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et à 13 % dans le Marché commun du Sud (MERCOSUR). Dans le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), ces échanges ne représentaient respectivement que 8 % et 2 % de leurs exportations.

« **L'application des accords commerciaux régionaux, particulièrement la vérification de l'origine des marchandises, reste un travail complexe pour les administrations douanières et nécessite une coopération internationale.** »

Bien que les autorités douanières soient chargées d'appliquer de nombreuses dispositions des accords commerciaux régionaux, l'application des règles d'origine préférentielles pose des difficultés particulières. Ces règles d'origine préférentielles déterminent l'élimination ou la réduction des droits de douane dans les zones de libre-échange et les unions douanières qui n'ont pas encore autorisé la libre circulation des marchandises. Ces difficultés proviennent de la complexité de ces règles d'origine, de leurs différences d'un accord à l'autre et de la collaboration entre les administrations douanières qui, dans de nombreux cas, n'est pas seulement nécessaire mais obligatoire pour

<sup>1</sup>Certains de ces nouveaux accords sont des versions amendées d'accords commerciaux régionaux précédents, dont 119 ne sont plus en vigueur depuis l'an 2000.

<sup>2</sup>Exemples notables d'accords de libre-échange multilatéraux : l'Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), une nouvelle version du premier Partenariat transpacifique, et le Regional Comprehensive Economic Partnership (2020) entre les pays de l'ASEAN.

<sup>3</sup>Les pays membres d'une union douanière conviennent de permettre le libre-échange de marchandises entre eux et d'appliquer un tarif extérieur commun aux importations du reste du monde. Les membres des zones de libre-échange n'ont pas de politique commerciale commune à l'égard des pays non membres.

**TABLEAU 1.2**

Unions douanières notifiées à l'Organisation mondiale du commerce	
Nom de l'union douanière	Entrée en vigueur
Marché commun centraméricain	1961
Communauté andine (CAN)	1988
Communauté et Marché commun des Caraïbes (CARICOM)	1973
Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)	1999
Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA)	1994
Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)	2000
Union économique eurasiatique	2015
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS)	1995
Union européenne (UE)	1958
UE-Andorre	1991
UE-Saint-Marin	2002
UE-Türkiye	1996
Conseil de coopération du Golfe (CCG)	2003
Marché commun du Sud (MERCOSUR)	1991
Fédération de Russie-Bélarus-Kazakhstan	1997
Union douanière d'Afrique australe (SACU)	2004
Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)	2000

Source : Organisation mondiale du commerce, 2022.

faire respecter ces règles. En ce qui concerne les importations, les douanes doivent s'assurer que les marchandises importées en vertu d'un accord donné sont conformes aux règles d'origine, afin de protéger les recettes et d'empêcher la concurrence déloyale. En matière d'exportations, les douanes doivent parfois confirmer l'admissibilité à un traitement préférentiel à destination, ce qui les amène à conseiller les producteurs nationaux tout en veillant à ce que les engagements internationaux du pays en cause soient respectés. En outre, les réductions tarifaires accordées unilatéralement par des pays avancés à des pays en développement en vertu du Système généralisé de préférences soulèvent des exigences administratives semblables.

## Promotion de la compétitivité

La réglementation douanière propose des procédures spéciales pour répondre aux différents besoins des entreprises et promouvoir leur compétitivité. Les procédures douanières qui exercent un impact économique sont destinées au commerce et à l'industrie ; elles permettent l'entreposage de marchandises (régime de l'entrepôt douanier), leur affectation à un usage particulier (régime de l'admission temporaire) ou leur ouvraison ou transformation dans le pays (régime du perfectionnement actif). Ces dispositions suspendent les obligations normalement associées à l'importation, à la fois pour le paiement des droits de douane et des taxes, et pour le respect de la politique commerciale. Leur utilisation, maintenant répandue, nécessite la mise en place par les douanes de fonctions, de systèmes et de méthodes spécifiques pour surveiller les diverses étapes. D'une part, il est indispensable que les douanes simplifient les formalités, mais, d'autre part, qu'elles veillent à empêcher l'utilisation des marchandises à mauvais escient ; celles-ci doivent être réexportées et déclarées dans les règles si elles restent dans le pays. En ce qui concerne le régime du

**« Les procédures spéciales des douanes peuvent être des moyens efficaces de promouvoir l'activité économique, notamment la fabrication. »**

perfectionnement actif, les douanes évaluent les procédés de fabrication pour s'assurer que tous les intrants importés sous suspension des obligations ont été incorporés à la production déclarée à l'issue du processus.

Les zones franches, également connues sous le nom de zones économiques spéciales, offrent aux entreprises les mêmes avantages douaniers que les procédures qui exercent un impact économique ; les marchandises en zone franche sont pratiquement considérées comme étant à l'extérieur du territoire douanier en ce qui concerne les droits et taxes à l'importation<sup>4</sup>. Cependant, les zones franches offrent généralement diverses autres mesures d'incitation à l'investissement : exonération ou réduction des impôts intérieurs directs et indirects<sup>5</sup>, réduction des obligations imposées aux employeurs par la réglementation du droit du travail et simplification des formalités administratives pour le mouvement des marchandises. La prolifération de ces zones est telle que leur nombre est passé de 845 zones dans 93 pays en 1997 à 5 400 dans 147 pays en 2018, et que 500 zones de plus étaient alors prévues (CNUCED, 2019). L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Office de l'union européenne pour la propriété intellectuelle considèrent ensemble que cette augmentation a encouragé la production et le commerce de produits de contrebande ainsi que d'autres activités criminelles telles que le blanchiment de capitaux. Pour réduire les risques en matière de recettes, de propriété intellectuelle et particulièrement de sécurité, les zones franches devraient rester sous le contrôle des douanes et être bien délimitées et physiquement protégées. Les mouvements des marchandises entre ces zones et avec le reste du territoire douanier devraient être gérés par voie électronique et reliés aux systèmes informatiques des douanes, dont les données devraient servir à suivre leurs activités, les surveiller et les contrôler (Omi, 2019).

De nombreux pays, surtout ceux en développement, accordent très souvent l'exonération directe des droits et taxes sur les importations afin de promouvoir l'investissement et de soutenir leurs objectifs de protection sociale. Il n'est pas rare, par exemple, que le manque à gagner fiscal résultant de ces exonérations soit équivalent à un tiers des recettes perçues par les douanes en Afrique subsaharienne, dans les Caraïbes et en Amérique latine. L'administration de nombreux régimes d'exonération à grande échelle pose des problèmes aux douanes. Premièrement, ces mesures constituent une lourde charge administrative qui mobilise beaucoup de ressources, ainsi soustraites à des tâches plus productives. Deuxièmement, les exonérations peuvent engendrer des abus qui donnent lieu à des pertes de recettes et à une concurrence déloyale entre les acteurs économiques. Les marchandises exonérées, leurs utilisations autorisées et les bénéficiaires doivent être définis avec précision par la loi, ce qui n'est pas toujours le cas ; les douanes doivent mettre en œuvre des procédures et programmes spécifiques afin de prévenir et de détecter le non-respect de la réglementation douanière, non seulement au point d'entrée mais aussi après le dédouanement des marchandises exonérées destinées au marché intérieur. La rationalisation nécessaire des exonérations de droits et taxes dans

<sup>4</sup>En ce qui concerne les pouvoirs juridiques de contrôle douanier, le département des finances publiques du FMI a toujours préconisé que les zones économiques spéciales soient considérées comme faisant partie du territoire douanier.

<sup>5</sup>Sauf dans le cas des pays les moins développés, la réduction des impôts intérieurs directs n'est peut-être pas compatible avec la réglementation de l'OMC.

les pays en développement a peu progressé, et les administrations douanières de ces pays font encore face à des difficultés de suivi et de contrôle.

## Facilitation des échanges

Les principes généraux de la facilitation des échanges, c'est-à-dire les mesures destinées à simplifier les formalités de dédouanement et à réduire leur coût et leurs délais, sont exposés aux articles suivants de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT de 1994) : article V, Liberté de transit ; article VIII, Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation ; article X, Publication et application des règlements relatifs au commerce. Afin d'accélérer le mouvement, la libération et le dédouanement des marchandises, la conférence ministérielle de l'OMC à Doha (Qatar) en 2001 a décidé de réexaminer ces principes et, si nécessaire, de les préciser et de les améliorer, et de déterminer les besoins et priorités des pays. Ces travaux se sont terminés par l'entrée en vigueur, en février 2017, de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC, qui comprend et explique toutes les mesures pertinentes dans ce domaine.

Les modalités de mise en œuvre de l'AFE sont adaptées aux capacités des pays en développement, et particulièrement à celles des pays les moins développés<sup>6</sup>. Ces derniers, contrairement aux pays avancés qui se sont engagés à mettre l'AFE en œuvre dès son adoption, bénéficient d'un traitement spécial et différencié qui leur permet de déterminer individuellement le calendrier selon lequel ils appliqueront les clauses de l'accord, et de recevoir un soutien, notamment financier, lorsque nécessaire.

Plus de 90 % des pays en développement et des pays les moins développés ont déterminé jusqu'à présent les clauses qu'ils seront en mesure de mettre en œuvre après une période de transition, et celles pour lesquelles ils auront besoin d'un soutien en vue d'assurer la mise en œuvre complète de l'accord. L'AFE devrait donner un élan décisif à l'application d'importantes mesures de renforcement de la facilitation des échanges ; les douanes sont parmi les principaux acteurs dans cette mise en œuvre.

**« D'après l'OMC, la mise en œuvre complète de l'AFE pourrait réduire les coûts des échanges d'une moyenne de 14,3 %, avec une réduction encore plus grande pour les pays africains et les pays les moins développés. »**

## Application de mesures commerciales défensives

Trois accords de l'OMC autorisent : 1) l'application par un État membre de droits, de mesures tarifaires et (ou) de contingents en vue de protéger une industrie nationale contre une augmentation des importations qui lui cause ou menace de lui causer un préjudice grave (Accord sur les sauvegardes) ; 2) le rétablissement de l'imposition équitable d'un produit importé dont le prix à l'exportation est inférieur à sa valeur

<sup>6</sup>Les pays les moins développés sont des pays à faible revenu confrontés à de graves obstacles structurels au développement durable. Ils sont très vulnérables aux chocs économiques et environnementaux, et disposent de ressources humaines faibles. La liste actuelle des 46 pays les moins développés est revue tous les trois ans par le Comité du développement. Les pays les moins développés ont un accès exclusif à certaines mesures de soutien internationales, en particulier dans les domaines de l'aide au développement et du commerce international. Source : département des affaires économiques et sociales des Nations Unies.

normale (Accord sur les droits antidumping) ; 3) des mesures compensatoires contre certaines subventions obtenues dans le pays producteur par des fournisseurs de produits importés (Accord sur les subventions et les mesures compensatoires). Bien que le nombre de mesures antidumping soit resté relativement stable au cours des dernières années, les tensions commerciales éprouvées depuis 2018 ont engendré, d'autre part, une nette augmentation des mesures compensatoires contre les subventions et des mesures de sauvegarde. Ainsi, le nombre de mesures compensatoires en vigueur est passé de 154 au 30 juin 2017 à 228 au 30 juin 2020 (OMC, 2017, 2020), tandis que le nombre d'enquêtes de sauvegarde est passé de 11 en 2016 à 25 pendant la période d'octobre 2019 à octobre 2020 (OMC, 2020). Dans ce contexte, les douanes sont chargées de percevoir les droits, de prévenir et de détecter leur contournement éventuel et de mettre à la disposition des autorités des données commerciales qui pourraient leur servir à intenter des recours autorisés en vertu des accords.

## Production de statistiques sur le commerce extérieur

Comme l'organisation administrative varie d'un pays à l'autre, les douanes ne sont pas toujours chargées de réunir et de publier des statistiques sur le commerce extérieur. Cependant, pour obtenir des statistiques fiables dans ce domaine, il faut que les douanes collectent des données d'un bon degré d'exactitude dans les déclarations. Par conséquent, les efforts déployés par les douanes pour améliorer le respect des règles, surtout en matière de classement tarifaire, de détermination de la valeur en douane et d'origine des marchandises, améliorent la qualité des données statistiques. En outre, le Modèle de données de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) contribue à une normalisation à l'échelle mondiale. Comme toutes les importations et exportations commerciales doivent être déclarées aux douanes, elles constituent une abondante source de données qui permet d'établir des statistiques à des fins commerciales générales et spécifiques. Ces statistiques sont importantes pour les entreprises et essentielles pour les autorités nationales, la gouvernance, la définition des politiques ainsi que le suivi et le contrôle de grands secteurs de l'économie.

Dans de nombreux pays en développement, les recettes des industries extractives sont une composante cruciale des finances publiques, alors que les informations sur les activités et les recettes exigibles et perçues de ces secteurs sont souvent insuffisantes<sup>7</sup>. Les données douanières issues des déclarations d'exportation vérifiées constituent l'une des références les plus fiables permettant de comparer les recettes aux flux effectifs d'un pays riche en ressources naturelles, et de divulguer au public et aux décideurs des données exactes sur la production des entreprises extractives. Malheureusement, les douanes des pays en développement consacrent trop souvent une attention insuffisante au contrôle des ressources naturelles exportées.

Le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (Système harmonisé), créé et administré par l'OMD, est la nomenclature internationale des

<sup>7</sup>Cette carence fut un facteur dans la création de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. Fondée en 2003 et organisée comme association sans but lucratif, cette initiative est une norme mondiale qui vise à résoudre les principaux problèmes de gouvernance dans les secteurs du pétrole, du gaz et des minerais. L'initiative comptait 55 pays participants en janvier 2021.

produits qui sert à recueillir les statistiques du commerce international<sup>8</sup>. Le Système harmonisé contient plus de 5 000 sous-positions de marchandises, chacune identifiée par un numéro tarifaire de six chiffres et toutes disposées dans un ordre logique et hiérarchisé. Le texte légal du Système harmonisé contient ces numéros ainsi que des Notes et des Règles d'interprétation générale qui régissent les modalités de classement. Ces dispositions exécutoires permettent d'obtenir un classement uniforme entre les pays jusqu'au niveau de six chiffres. Les pays peuvent procéder à des sous-divisions en dessous de ce niveau, mais elles ne sont pas internationalement uniformes. Il est important de noter que le Système harmonisé est une nomenclature de produits à usages multiples. En plus de son objectif statistique et de son application aux droits de douane, il est largement utilisé dans de nombreux autres domaines, par exemple la définition des règles d'origine<sup>9</sup>, l'application des impôts intérieurs ainsi que diverses règles sur les importations et exportations.

## PROTECTION ET SÉCURITÉ

### Application des normes et règles aux importations et aux exportations

Avant le dédouanement des marchandises, les douanes interviennent chaque fois que la législation nationale concerne les marchandises importées ou exportées, en appliquant directement la loi ou en s'assurant que les autres organismes responsables ont terminé leur vérification. Ce contrôle peut prendre la forme d'une inspection documentaire ou, si nécessaire, d'une inspection physique et de tests en laboratoire.

Par exemple, dans le domaine de la protection de l'environnement et de la santé, les douanes surveillent l'application des clauses des conventions internationales pertinentes, particulièrement la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et leur élimination, la Convention de Rotterdam sur le consentement préalable donné en connaissance de cause pour certains produits chimiques et pesticides dangereux dans le commerce international, et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (connues ensemble sous le nom de Conventions BRS). Pour les administrations douanières qui disposent de capacités d'intervention maritime, leurs actions contre le déversement des déchets contribuent à la lutte contre la pollution marine. Le contrôle par les douanes des substances qui appauvissent la couche d'ozone est une responsabilité aussi importante pour l'environnement, notamment en ce qui concerne les chlorofluorocarbones et autres substances nocives couvertes par divers protocoles, et dont l'élimination progressive est préconisée par le Protocole de Montréal de 1987. Les douanes contribuent directement au respect de la réglementation en vérifiant si le commerce de ces substances a été dûment autorisé et signalé régulièrement au Programme des Nations Unies pour l'environnement, pour veiller à ce que les pays respectent leurs engagements dans le cadre du protocole.

<sup>8</sup>Plus de 98 % des marchandises qui font l'objet du commerce international sont classées dans le Système harmonisé de l'OMD.

<sup>9</sup>En vertu des accords commerciaux régionaux, les conditions à respecter pour accorder un traitement préférentiel à l'origine d'un produit peuvent comprendre un changement de position tarifaire après une transformation locale.

Le rôle des douanes dans la protection de l'environnement pourrait considérablement s'élargir avec la mise en œuvre d'initiatives relatives au changement climatique. L'administration pourrait jouer un rôle crucial dans l'imposition du carbone, si des mécanismes d'ajustement frontaliers étaient mis en œuvre pour empêcher la fuite de carbone et soutenir une concurrence loyale. En juillet 2021, la Commission européenne a formulé une proposition pour mettre en place un tel mécanisme qui ciblerait un certain nombre de produits importés dans l'Union européenne. Ce sujet est traité dans le chapitre 2.

Les douanes participent à l'application de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC). La contrefaçon des produits a été largement dénoncée, encore plus depuis qu'elle concerne les produits dangereux pour la santé humaine tels que les pièces non conformes aux normes des constructeurs automobiles, les jouets dangereux pour les enfants et les faux produits médicaux qui sont inopérants ou toxiques. L'extension des produits de contrefaçon à tous les secteurs de production et l'augmentation de ces activités illicites ont fait passer le volume de leur commerce de 461 milliards de dollars en 2013 à 509 milliards en 2016, soit de 2,5 % à 3,3 % du commerce mondial, ce qui souligne l'importance de la lutte contre ce problème (OCDE/Office de la propriété intellectuelle de l'Union européenne, 2019).

En plus de la détection des produits de contrefaçon, les douanes participent à la protection du consommateur en faisant respecter diverses normes de qualité techniques (certaines administrations douanières disposent de leurs propres laboratoires dans ce but) et vétérinaires (animaux et produits animaliers), ainsi que la réglementation phytosanitaire. Les contrôles vétérinaires et phytosanitaires sont des exemples de vérifications généralement effectuées par des organismes techniques à la frontière. Les douanes jouent néanmoins un rôle essentiel, car elles doivent s'assurer, avant le dédouanement des marchandises, que ces organismes ont effectué leurs contrôles et approuvé l'importation ou l'exportation. L'épidémie de la « vache folle » (transmission aux humains de l'encéphalopathie spongiforme bovine), qui a sévi en Europe à la fin des années 90 et causé des décès et de graves perturbations dans le secteur de la viande de bœuf, témoigne de l'importance de la protection du consommateur par les douanes.

Les marchandises et matières dangereuses peuvent servir de produits intermédiaires (par exemple l'alcool éthylique dans les agents assainissants) ou de composants semi-montés (par exemple les piles au lithium dans les téléphones mobiles) dans le cadre d'une production mondialisée ; elles représentent une proportion très importante du commerce international de marchandises. Régulièrement transportées et entreposées dans les chaînes logistiques mondiales, ces marchandises posent de grands risques pour la sécurité des pays. Les douanes se chargent de les contrôler aux niveaux de la réglementation et des opérations.

## La lutte contre les trafics illicites

Le commerce licite est devenu un vecteur du commerce illicite qui se déroule en parallèle. La pression exercée par la société et les autorités pour intensifier l'intervention des douanes afin d'empêcher le trafic de

**« Le trafic illicite de marchandises a lieu à une grande échelle, et les douanes jouent un rôle majeur dans la détection et la suppression de ces activités. »**

marchandises illicites et dangereuses a augmenté considérablement. Il est révélateur que de nombreuses administrations douanières consacrent maintenant à la saisie de marchandises illicites autant ou plus de ressources et d'efforts qu'à la perception des recettes. La sûreté, la sécurité et la protection de la société par les douanes prennent une importance croissante dans de nombreux pays. Le chapitre 6 contient des suggestions destinées à renforcer la lutte des douanes contre la fraude, ainsi que des conseils sur la manière dont les administrations peuvent consolider cette fonction importante.

Le trafic de drogue présente plus que jamais une grave menace pour la société. D'après le rapport de 2019 de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le nombre de consommateurs de drogues a augmenté de 30 % depuis 2009 ; les tendances les plus préoccupantes de cette consommation concernent la cocaïne, la méthamphétamine, les opioïdes de synthèse et l'héroïne. La production de cocaïne a atteint des niveaux record et la consommation de cette drogue a pris une envergure mondiale (143 pays dans toutes les régions ont signalé des saisies de cocaïne entre 2013 et 2017, contre 99 pays entre 1983 et 1987). Les saisies d'autres subs-

**TABLEAU 1.3**

Saisies mondiales de drogues par tous les services, 2007–17 (En tonnes métriques)			
Types de drogues	2007	2012	2017
Cocaïne	731	701	1 275
Héroïne et morphine	92	124	190
Opium	521	557	693
Amphétamines sauf ecstasy	50	149	247
Ecstasy	19	5	14
Cannabis (résine)	1 318	1 269	1 162
Marijuana	6 118	5 523	5 111

Source : ONUDC, 2020.

tances ont également augmenté, tel que l'indique le tableau 1.3, et les douanes sont en première ligne de la lutte contre le trafic international de drogues. En 2004, l'ONUDC et l'OMD ont lancé ensemble le Programme de contrôle des conteneurs (PCC) qui compte jusqu'à présent 59 pays membres et a donné lieu à la création de 98 équipes de contrôle portuaire et de 21 équipes de contrôle du fret aérien. En 2019, ces effectifs ont procédé à 800 saisies de drogues comprenant 77 tonnes de cocaïne, 1,5 tonne d'héroïne, 850 kg de cannabis, 120 kg de substances psychotropes et 37 tonnes de produits chimiques précurseurs<sup>10</sup>.

Afin de lutter efficacement contre le trafic de drogues, de nombreuses autorités douanières font plus que simplement renforcer leurs capacités courantes de renseignement et de contrôle. Elles ont parfois le mandat de mener des opérations d'investigation clandestine ; en plus de saisir les drogues, elles parviennent à démanteler des réseaux entiers et à confisquer les capitaux issus du trafic (lutte contre le blanchiment d'argent). Récemment, certaines autorités douanières ont également reçu le pouvoir légal de surveiller les réseaux sociaux afin de détecter les commandes et les livraisons aux particuliers.

<sup>10</sup>Les saisies du PCC en 2019 comprenaient également 104 conteneurs de produits de contrefaçon et 705 millions de paquets de cigarettes, ainsi que des déchets toxiques, des armes et des spécimens d'espèces animales protégées.

Le commerce illicite d'espèces en voie d'extinction est un autre type de transactions frauduleuses que les douanes combattent. Les douanes participent à la protection de la biodiversité en luttant contre le trafic illicite des espèces protégées par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), également connue sous le nom de Convention de Washington. En plus de leur travail continu dans ce domaine, les douanes participent à des interventions coordonnées avec les services de police, organisées par Interpol et l'OMD, ou interviennent elles-mêmes dans l'organisation de ces activités. Une opération de ce type, exécutée en juin 2019 dans 109 pays, illustre l'ampleur du problème. En moins d'un mois, 582 suspects furent arrêtés et plus de 1 800 saisies effectuées, comprenant 545 kg d'ivoire, 1,3 tonne d'écailles de pangolin, presque 10 000 tortues vivantes, 30 grands félins, 23 primates, plus de 1 400 reptiles, plus de 4 300 oiseaux, 2 550 mètres cubes de bois et plus de 2 500 plantes.

Le commerce illicite est réputé pour comprendre également, entre autres, des objets de patrimoine culturel, des gemmes (pierreries) et minéraux précieux, des produits alimentaires et des produits assujettis à des droits d'accises élevés tels que le tabac, les boissons alcooliques et les produits énergétiques. Pour réagir à la menace croissante du trafic transfrontalier d'armes légères et d'armes de petit calibre, l'OMD a lancé en 2015 le Projet sur les armes légères et de petit calibre (Projet ALPC) dont le but est de détecter et de prévenir le trafic illicite de ces armes<sup>11</sup>.

## Contribution des douanes à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme

À la suite de l'attentat contre les États-Unis le 11 septembre 2001, un examen de la sécurité frontalière a révélé que le flux des échanges présentait une importante dynamique potentielle pour le terrorisme international. Des mesures ont été prises pour renforcer la sécurité des chaînes logistiques et des ports, notamment par les administrations douanières. Ces mesures comprenaient l'initiative sur la sécurité des conteneurs (CSI) lancée par les États-Unis en 2002 et le système de contrôles des importations (ICS) mis en place par l'Union européenne en 2005. Qu'il s'agisse de déployer des agents de l'Administration des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (USCBP) aux principaux points d'expédition à destination des États-Unis (58 points en 2021) ou d'exiger la transmission à la douane d'une déclaration préalable avant l'embarquement vers l'Union européenne, ces mesures visent à résoudre le même problème : détecter aussitôt que possible les expéditions à haut risque, soit au point de départ ou avant.

« Le Cadre de normes SAFE stipule des normes qui ont été testées et donnent de bons résultats dans le monde entier, créant ainsi de nouvelles méthodes de travail pour les douanes et les entreprises en vue d'atteindre un objectif commun fondé sur la confiance. »

<sup>11</sup>Depuis 2015, le nombre de programmes spécialisés gérés par l'OMD a augmenté très significativement afin de renforcer le contrôle des douanes sur les drogues, l'environnement, des recettes, la sécurité (y compris le Projet sur les armes légères et de petit calibre), les objets de patrimoine culturel, les droits de propriété intellectuelle, la santé et la sécurité, et la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Pendant les sessions du Conseil de l'OMD en juin 2005, les membres de l'OMD ont adopté le Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial, régulièrement mis à jour depuis lors et basé sur trois piliers. L'élément principal du premier pilier — renforcer la coopération entre les administrations douanières — est l'échange d'informations préalables transmises par voie électronique pour repérer les moyens de transport et le fret à haut risque avant leur départ. Le deuxième pilier — renforcer le partenariat entre les douanes et les entreprises — s'appuie sur l'octroi du statut d'opérateur économique agréé (OEA) aux opérateurs économiques qui peuvent démontrer leur respect de la réglementation et la sécurité de leur chaîne logistique et de leurs procédures internes<sup>12</sup>. Le troisième pilier — renforcer la coopération entre les douanes et les autres services gouvernementaux chargés de la sécurité — vise à éviter le double emploi d'exigences et de contrôles dans la chaîne logistique et à rationaliser les procédures. Le chapitre 4 contient plus de détails sur le programme des OEA.

En plus de mettre en œuvre le Cadre de normes SAFE, les douanes renforcent la sécurité en prenant certaines mesures telles que le Programme stratégique antifraude de l'OMD. Ce programme vise à lutter contre le trafic et la contrebande d'armes de destruction massive et de matériel connexe, et à surveiller le respect des restrictions sur le mouvement des marchandises à double usage, c'est-à-dire les produits, notamment les logiciels et la technologie, utilisables à des fins autant militaires que civiles.

### Participation à la lutte contre la criminalité transfrontalière et à la collecte du renseignement

La participation des douanes à la lutte contre le crime organisé fait partie de leurs contrôles frontaliers et de leurs activités de recherche à l'intérieur du territoire. À la frontière, de nombreuses administrations douanières ont le mandat et le pouvoir d'arrêter les individus impliqués dans la traite d'êtres humains et le trafic de migrants et toute autre activité criminelle. À la frontière et à l'intérieur du territoire, les douanes peuvent recueillir des informations relatives à une organisation criminelle ou à des actes criminels (tels que le blanchiment d'argent) et transmettre ces informations aux services compétents de la justice et de la police.

## PROCESSUS DOUANIERS COURANTS

Pour accomplir leur mission, toutes les administrations douanières mettent en œuvre des processus semblables. En effet, elles ont les mêmes objectifs et recherchent les mêmes types de résultats dans tous les pays ; en outre, l'existence de conventions et de normes internationales a engendré une harmonisation mondiale des étapes des procédures (voir la section suivante). Ces processus sont décrits brièvement ci-après pour faciliter la lecture des chapitres suivants du présent ouvrage.

Les marchandises qui arrivent aux points d'entrée ou qui sortent du pays sont d'abord présentées aux autorités douanières qui les enregistrent. Elles sont ensuite

<sup>12</sup>Ce statut est incorporé à de nombreuses lois sur les douanes. Des accords de reconnaissance mutuelle ont été conclus entre les pays qui appliquent strictement les critères d'admissibilité définis par le Cadre de normes SAFE, de sorte que les OEA bénéficient de la diminution des contrôles et de l'accès à des procédures simplifiées en dehors de leur pays.

dédouanées, lorsque le déclarant présente une déclaration en douane pour demander l'application d'une procédure douanière (par exemple importation pour consommation, importation temporaire, exportation, etc.).

La douane vérifie ensuite si la déclaration est exacte, pour s'assurer que toutes les obligations en vigueur à l'entrée ou à la sortie sont remplies et que les droits et taxes appropriés ont été imposés et payés. Cette vérification peut inclure une inspection physique des marchandises. Les droits et taxes perçus dépendent de la valeur en douane et (ou) de la quantité, des caractéristiques physiques et, dans certains cas pour les droits de douane, du pays d'origine du produit. L'exonération totale ou partielle des droits et taxes dépend généralement du statut de l'importateur (le bénéficiaire de l'exonération) et de l'utilisation finale de la marchandise en cause.

La douane peut faire d'autres vérifications après le dédouanement des marchandises, en procédant à un examen des documents remis ou à une vérification plus détaillée et (ou) plus complète dans les locaux de l'opérateur. Ces contrôles supplémentaires ont pour but de recouvrer les droits et taxes qui ont pu avoir été évités au moment de la déclaration et d'assurer le respect des règles d'importation et d'exportation.

Le contrôle des marchandises dans le territoire douanier, et pas seulement à un poste frontière, est très courant et obligatoire dans le cadre de nombreuses procédures douanières, afin de gérer le fret en transit entre les pays ou les bureaux de douane intérieurs, ou parce qu'une suspension ou une exonération conditionnelle de droits a été accordée. Les procédures douanières de transit sont essentielles pour les pays enclavés, et les exonérations sont répandues dans les pays en développement.

Un service de surveillance douanière mobile est normalement présent aux frontières et à proximité des points d'entrée pour veiller à ce que les marchandises soient dirigées vers les bureaux de dédouanement, lutter contre la contrebande et les autres activités criminelles, et participer à la surveillance générale des frontières. La lutte contre la fraude et les trafics illicites est menée par des équipes d'investigation, y compris la poursuite en justice d'infractions graves, dans l'ensemble du territoire douanier.

Les fonctions de gestion du renseignement et des risques permettent de sélectionner et de cibler les interventions des douanes. D'une concentration initiale sur les marchandises, l'attention de ces fonctions s'est étendue progressivement aux détails des transactions commerciales, des participants, de la chaîne d'approvisionnement et de la logistique. Ensemble, la collecte et l'utilisation des données sont devenues essentielles.

Les administrations douanières comptent de plus en plus sur la collaboration d'autres intervenants pour atteindre leurs objectifs, notamment par un dialogue plus régulier et plus soutenu avec le secteur privé, l'échange d'informations et la coordination avec les administrations fiscales et les autres organismes gouvernementaux, et par la coopération internationale entre elles, surtout en matière de lutte contre la fraude et de facilitation des échanges.

Le contrôle douanier est souvent plus présent à l'importation qu'à l'exportation, même si les douanes sont responsables du contrôle des deux. Les responsabilités des douanes décrites précédemment justifient de nombreuses vérifications des marchandises et des transactions à l'exportation : suivi de la sortie effective des marchandises du territoire douanier à des fins de gestion de la TVA et des droits d'accise, certification du pays d'origine des produits exportés, application des restrictions à l'exportation des biens

et technologies civils et militaires à double usage, collecte de données pour renforcer la transparence dans les secteurs des ressources naturelles, et saisie des marchandises prohibées, entre autres. La collaboration croissante entre les autorités des pays de destination et de départ va multiplier les demandes d'assistance administrative, les réponses du pays de départ étant facilitées si des vérifications efficaces ont été faites à l'exportation. Par conséquent, les fonctions et processus résumés précédemment s'appliquent aux flux des échanges dans les deux sens ; un contrôle insuffisant à l'exportation, comme c'est parfois le cas, devrait faire l'objet d'une correction.

## TENDANCES DANS L'ENVIRONNEMENT MONDIAL DES DOUANES

Les administrations douanières sont appelées à gérer les différents aspects liés à l'évolution constante de l'environnement douanier. La modernisation des douanes s'impose pour garantir leur efficacité. Nous décrivons ici certaines tendances mondiales qui ont un effet direct et significatif sur la stratégie et les opérations douanières. Un grand nombre des évolutions en cours, sinon toutes, renforceront à terme le rôle des douanes et exigeront qu'elles soient performantes et efficaces.

### Évolution structurelle du commerce international

Il est probable que le commerce international ne connaisse pas une croissance aussi rapide qu'avant 2008 — une *mondialisation au ralenti* prévue par certains universitaires. La forte croissance antérieure à 2008 et son ralentissement postérieur ne constituent pas un phénomène économique cyclique, mais une évolution structurelle qui pourrait être entraînée par une croissance plus faible des chaînes de valeur mondiales<sup>13</sup> et accentuée par plusieurs autres changements. Les tensions commerciales ont été initiées en tant que programmes politiques focalisant sur les déséquilibres commerciaux bilatéraux comme cause du chômage. Elles pourraient se maintenir sous forme d'obstacles croissants au commerce international, en particulier les augmentations tarifaires<sup>14</sup>. L'évolution du secteur des services, notamment l'économie du partage et le crédit-bail au lieu de l'achat de marchandises, pourrait contribuer à un ralentissement plus accentué de la croissance du commerce mondial des marchandises.

<sup>13</sup>Voir les données historiques dans les *Perspectives de l'économie mondiale* du Fonds monétaire international (2019). Pour un exposé sur le commerce et les chaînes de valeur, consulter en particulier le McKinsey Global Institute (2019).

<sup>14</sup>Entre le 16 octobre 2018 et le 15 octobre 2019, ces tensions se sont manifestées à la suite de la mise en œuvre, par les membres de l'OMC, de 102 nouvelles mesures restrictives à l'importation portant sur un volume d'échanges de presque 750 milliards de dollars, le montant le plus élevé depuis octobre 2012, soit une augmentation de 27 % par comparaison à la même période de l'année précédente. Cependant, en même temps, les membres de l'OMC ont mis en œuvre 120 nouvelles mesures de facilitation des échanges portant sur un volume de presque 545 milliards de dollars. Il est intéressant de noter que seulement 89 nouvelles mesures de restriction et 88 mesures de facilitation des échanges ont été adoptées pendant les 12 mois suivants, soit les chiffres les plus bas depuis 2012 (OMC, 2020). Cela peut s'expliquer par la crise sanitaire mondiale qui a obligé presque inévitablement les autorités publiques à se concentrer moins sur la conception et la mise en œuvre de politiques commerciales courantes, et davantage sur la résolution des problèmes économiques immédiats dans le contexte de la pandémie.

Plus récemment, les mesures prises pour riposter à la COVID-19, notamment celles relatives à la sécurisation des approvisionnements, pourraient avoir intensifié le ralentissement de la mondialisation et peut-être même la démondialisation. Une dépendance excessive à l'égard de la production étrangère de produits médicaux et d'autres biens essentiels a donné lieu à une perception de vulnérabilité stratégique, qui a incité les pays à adopter des mesures en vue de diminuer leur recours à des fournisseurs étrangers de ces produits. Ces politiques comprenaient des restrictions à l'exportation, qui ont exacerbé la vulnérabilité des pays aux perturbations d'approvisionnement, ainsi que des mesures visant à diversifier ou à raccourcir les chaînes logistiques, et même à promouvoir la fabrication nationale. D'autres incidents au début de 2021 — une pénurie de semi-conducteurs dont la production est très concentrée et le blocage temporaire du canal de Suez — furent des précurseurs des risques de perturbation actuels des chaînes logistiques, comme le fut auparavant le grand tremblement de terre dans l'Est du Japon en 2011. Les entreprises peuvent essayer de sécuriser leurs activités en étant plus souples dans leurs sources d'approvisionnement ; elles peuvent éviter d'avoir recours à des chaînes de valeur trop complexes ou géographiquement trop dispersées. Même si une évolution spontanée et rapide des chaînes logistiques n'est pas évidente, les entreprises ont commencé à les réorienter pour passer du juste à temps au juste en cas dans la gestion des stocks, afin de réduire les risques de perturbation des approvisionnements. Les conséquences potentielles de ces mesures de restructuration et de diversification sur les douanes ne sont pas claires. La pression sur les administrations douanières pour raccourcir considérablement les délais de mainlevée pourrait diminuer, mais la complexité des règles applicables et la charge de travail pourraient augmenter à cause des initiatives protectionnistes et des nombreux accords commerciaux bilatéraux. Le ralentissement de la mondialisation comporte des conséquences pour la perception des recettes par les douanes, quels que soient les types de droits et taxes perçus. En outre, la combinaison de plus en plus fréquente d'éléments matériels et numériques dans le cadre d'une seule vente (par exemple un bien matériel accompagné d'un service d'abonnement numérique) augmente le nombre de cas complexes pour le calcul de la valeur en douane. Dans la mesure où ces taxes sont fonction de la valeur en douane à l'importation, les administrations douanières devraient noter que la perception des recettes pourrait ne pas augmenter aussi rapidement qu'avant.

Néanmoins, il est généralement convenu que le commerce international occupera une place importante dans la mise en œuvre de grandes réformes économiques structurelles dont le monde a besoin, à la suite de la reprise économique postérieure à la pandémie de COVID-19. Pendant le séminaire de haut niveau « Aide pour le commerce : bilan 2021 » de l'OMC, le 23 mars 2021, la Directrice générale du FMI a déclaré que le commerce international restera un facteur crucial pour assurer une reprise plus écologique, plus inclusive et plus numérique. Des changements structurels marqueront le passage à une nouvelle économie qui tiendra compte du climat et dépendra des échanges de biens et de services. Dans ce contexte, il faudra s'efforcer d'éviter les goulets d'étranglement administratifs ainsi que tous les blocages. Les administrations douanières seront appelées à rationaliser et à numériser leurs propres procédures, et à en garantir la prévisibilité ; elles devront probablement prendre l'initiative dans la gestion efficiente et coordonnée des frontières. Les douanes et d'autres organismes assurent déjà, et de plus en plus, la gestion intégrée des risques et l'inspection des marchandises aux frontières

(par exemple avec le terminal d'inspection des Pays-Bas au port de Rotterdam et des installations semblables à l'aéroport de Schiphol) en effectuant des inspections spécifiques pour le compte d'autres parties ou en fusionnant des structures administratives pour améliorer l'efficience (par exemple les inspections sanitaires et douanières aux frontières de la Chine).

La croissance rapide du commerce électronique, y compris celle du commerce entreprises-consommateurs, est une évolution qui pose des problèmes spécifiques aux administrations douanières. D'après l'OMC, la valeur des marchés mondiaux du commerce électronique est passée de 19,3 mille billions de dollars en 2012 à 27,7 mille billions de dollars en 2016 (86,3 % de ce montant étant des opérations du secteur privé), soit une augmentation de 43,5 % en quatre ans<sup>15</sup>. La livraison physique d'une multitude de petits colis de faible valeur mobilise des ressources considérables de la part des douanes, pour deux raisons : 1) les seuils actuels (valeurs *de minimis*) pour l'application des droits de douane et de la TVA ont tendance à diminuer ou à disparaître pour réduire les montants et l'incidence en matière de concurrence de gros volume d'importations exonérées, et 2) la fraude transfrontalière qui a pris de l'ampleur par l'intermédiaire des commandes en ligne, particulièrement de cigarettes, de drogues, de produits de contrefaçon, d'armes et de faux documents. Pour être efficace, la lutte contre ce genre de trafic ne peut pas se limiter à des méthodes de contrôle conventionnelles. Les administrations douanières ont mis en place des services (tels que l'unité Cyberdouane de la douane française) pour collecter, enrichir et exploiter les informations permettant de lutter efficacement contre la fraude par l'intermédiaire de l'Internet.

**« L'adaptation continue à l'évolution de la structure et des modalités du commerce international présente un défi de taille pour les administrations douanières. »**

En ce qui concerne les livraisons numériques, lorsque le commerce mondial a engendré un nouveau potentiel d'échanges en 1998, les membres de l'OMC ont décidé, conformément aux pratiques en vigueur à l'époque, de ne pas imposer de droits de douane sur les transmissions électroniques (OMC, 1998). Bien que ce moratoire ait été renouvelé depuis lors, les douanes doivent résoudre un autre genre de problèmes à cause du transfert possible de la production de marchandises physiques vers n'importe quelle partie du monde au moyen de la transmission électronique de logiciels appropriés<sup>16</sup>. Appuyée par le G20 avec le lancement en juin 2019 de l'initiative « Osaka Track » sur l'économie numérique, l'OMC a redonné vigueur aux travaux sur la portée, la définition et l'impact du moratoire de 1998. Quelles que soient les conclusions de ces travaux, l'impression en trois dimensions (3D) constitue l'une des technologies numériques les plus perturbatrices pour les administrations douanières, car elle change les notions de frontière et de flux d'échanges. Pour compenser le manque de normes et de lignes directrices mondiales dans le cadre d'un commerce

<sup>15</sup>Conformément à la définition généralement acceptée, le *commerce électronique*, tel que mentionné ici, comprend les commandes de biens et services par voie numérique et leur livraison physique ou numérique.

<sup>16</sup>L'impression 3D est un procédé de fabrication dans lequel les produits sont assemblés par la superposition de matériaux suivant des instructions programmées, par opposition à la fabrication classique à l'aide d'un grand nombre de pièces vissées ou soudées ensemble. D'après Mordor Intelligence (2021), le marché de l'impression 3D représentait 13,7 milliards de dollars en 2020 et devrait atteindre 63,46 milliards de dollars d'ici 2026.

### Encadré 1.1. L'Organisation mondiale du commerce et l'Organisation mondiale des douanes

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) offre un cadre propice à la négociation d'accords commerciaux, à l'étude des politiques commerciales et au règlement des différends commerciaux entre les pays membres. Les 164 membres de l'OMC (en 2021) se sont engagés à observer des règles de bonne conduite en matière de politique des échanges, notamment avec des taux de droits de douane consolidés qui ne peuvent être dépassés qu'en cas d'urgence (bien que les pays aient la possibilité d'imposer une augmentation générale de leurs tarifs en cas de crise de balance des paiements, moyennant la certification par le FMI que la situation le nécessite effectivement). Trois exemples : l'Accord sur l'évaluation en douane de l'OMC, fondé sur la valeur transactionnelle des marchandises importées, interdit la surévaluation par les douanes pour des motifs tarifaires ; l'Accord sur les règles d'origine vise à harmoniser les règles d'origine non préférentielles ; l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC, entré en vigueur en février 2017.

L'Organisation mondiale des douanes (OMD), un organisme mondial qui regroupe les administrations douanières de 183 pays (en 2021), participe à la gestion de plus de 98 % du commerce mondial. Elle a pour mission d'améliorer l'efficience des administrations douanières à laquelle elle a contribué en créant des normes qui harmonisent et simplifient leurs procédures — en particulier le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises et la Convention de Kyoto révisée sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières — et en favorisant l'échange d'expériences et la diffusion de bonnes pratiques dans ces domaines. L'OMD a également mis au point le Cadre de normes SAFE et le Cadre de normes sur le commerce électronique transfrontalier.

Il est important de souligner que ces organisations coordonnent leurs activités. Par exemple, l'OMD a apporté son soutien aux négociations et à la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC et a créé le programme Mercator pour aider ses membres à mettre en œuvre les facilités préconisées dans l'accord. Le Comité technique sur les règles d'origine (CTRO) et l'évaluation en douane fonctionnent sous les auspices de l'OMD, cette dernière en vue d'assurer, au niveau technique, l'uniformité de l'interprétation et de l'application de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation.

Sources : Keen (2003) et les auteurs.

Note : AFE = Accord sur la facilitation des échanges ; OMC = Organisation mondiale du commerce ; OMD = Organisation mondiale des douanes.

électronique transfrontalier croissant en marchandises physiques, l'OMD a publié en juin 2018 son Cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier. Le chapitre 2 aborde le commerce électronique en plus de détails.

### Un cadre normatif mondial, mais avec des priorités nationales et régionales

Par comparaison à d'autres administrations, les douanes ont l'avantage d'avoir des normes et règles mondiales définies collectivement par des organisations internationales et, en particulier, par l'OMC et l'OMD, dont les fonctions et les principales contributions sont présentées dans l'encadré 1.1. Sans cet encadrement international, le commerce mondial ne se serait certainement pas développé de la même manière. Ces règles ont normalisé les obligations et interventions des douanes, et ont simplifié et harmonisé les procédures et pratiques douanières. Cependant, les douanes peuvent

s'en écarter lorsque le nécessite la mise en œuvre de directives nationales ou régionales (dans une union douanière, les administrations douanières nationales doivent observer les règles communes). Cette situation est observée en particulier lorsque les autorités décident elles-mêmes de s'exempter de ces règles dans le but de protéger leurs intérêts économiques ou budgétaires. Parmi les exemples récents, notons les mesures bilatérales prises par les États-Unis et la Chine depuis 2018 dans le contexte des tensions commerciales entre ces deux pays ; au Nigéria, la fermeture en 2019–20 de ses frontières terrestres avec les pays voisins, y compris d'autres membres de la CEDEAO ; les nouveaux droits de douane imposés par les États-Unis (mais suspendus en janvier 2021) en représailles contre l'imposition par la France d'une taxe sur les services numériques. Étant donné l'évolution géopolitique récente caractérisée par une concurrence accrue et une attitude plus agressive entre les pays, ainsi que les obstacles notables à l'unilatéralisme, un retour à un univers plus protectionniste ne peut pas être écarté. En même temps, le commerce international restera une source de croissance essentielle à la prospérité, bien que probablement moins influente qu'avant 2008. Par conséquent, le consensus croissant admet qu'une réforme de l'OMC serait nécessaire pour redonner vigueur à ses fonctions, atténuer les tensions et résoudre les principaux problèmes mondiaux en matière de commerce international, même si les grandes lignes de cette réforme restent à définir. Une fois de plus, les administrations douanières devront s'adapter aux divers contextes nationaux, régionaux et mondiaux.

En ce qui concerne les législations nationales applicables à l'importation et à l'exportation des marchandises, la multiplication des exigences et vérifications frontalières pour accéder aux marchés est évidente depuis quelques années, particulièrement dans les pays avancés. Afin de réduire la nécessité de renforcer les contrôles aux frontières par les douanes et d'autres organismes, il est crucial de mettre au point des normes internationales et d'assurer la reconnaissance mutuelle des contrôles du respect de la réglementation. Il est donc plus que nécessaire que ces exigences ne se limitent plus aux caractéristiques des produits. Elles s'étendent à la production, à la distribution et au respect des attentes sociales en matière d'environnement, notamment dans l'extraction ou la fabrication de produits sans travail forcé ni main-d'œuvre asservie ; d'autres exigences semblables résulteront probablement des débats en cours sur la promotion de l'économie verte.

## Informatisation

Les systèmes informatiques dont disposent actuellement presque toutes les administrations douanières rendent possibles la dématérialisation et l'automatisation de toutes les procédures de dédouanement, et par conséquent leur sécurisation<sup>17</sup>. Les administrations douanières des pays en développement n'exploitent pas pleinement cette possibilité. Au détriment de la traçabilité des opérations, de la simplification et de la protection des recettes, leur utilisation des technologies actuelles de l'information et de la communication n'est pas optimale et, surtout, leurs procédures n'ont pas été actualisées, automatisées et converties en format électronique. Les déclarations et les documents commerciaux sont encore présentés en format papier aux agents des

<sup>17</sup>Les douanes furent parmi les premières administrations publiques à adopter l'informatisation dès les années 70.

douanes. L'adoption de documents électroniques et de l'automatisation est donc un projet de grande envergure, crucial pour le succès futur des douanes. Depuis 2020, la nécessité d'une distanciation physique issue de la pandémie de COVID-19 a nettement amélioré la perception, par les gestionnaires des douanes et les opérateurs économiques, que les systèmes et processus électroniques pourraient être extrêmement utiles et qu'il faudrait procéder à leur mise en œuvre aussi rapidement que possible.

Afin d'obtenir de meilleurs résultats, les administrations douanières devraient intégrer davantage leurs systèmes informatiques à ceux de leurs partenaires, démarche qui sera facilitée par l'adoption de documents électroniques. L'interconnexion des systèmes douaniers avec ceux des pays voisins permet de mieux suivre les mouvements internationaux du fret en transit, sous le contrôle des douanes. Elle facilite également la vérification par recouplement des données d'exportation et d'importation. Pour une administration douanière nationale, un objectif plus ambitieux et à plus long terme serait d'utiliser les technologies numériques pour contrôler la chaîne logistique au-delà de son territoire douanier, du point de départ du pays d'exportation jusqu'à l'arrivée, et vice versa. Ce contrôle s'exerce déjà à l'intérieur du territoire douanier, mais, en l'étendant à l'étranger, les douanes pourront passer d'une gestion transactionnelle des opérations transfrontalières au suivi de l'ensemble des flux d'échanges. La technologie des chaînes de blocs, en particulier, pourrait s'avérer d'une utilité appropriée dans ce but. Le chapitre 7 contient plus de détails sur l'informatisation.

## Données

Une déclaration en douane contient plusieurs douzaines de types de données relatives à la transaction, aux marchandises, aux personnes impliquées, aux moyens et modes de transport, et au traitement douanier dont elle a fait l'objet. Toutes ces données sont archivées dans le système informatique des douanes, ce qui met un volumineux référentiel d'informations à la disposition des administrations douanières. De nombreuses entités souffrent d'une pénurie de données tout en disposant d'outils pour les exploiter. Les douanes se trouvent généralement en position contraire : elles possèdent une masse de données qui, souvent, n'ont pas été suffisamment analysées ni comparées à des sources de données externes à grande échelle, afin de repérer les configurations et les anomalies éventuelles. L'utilisation systématique des données à des fins stratégiques et opérationnelles (contrôle, lutte contre la fraude, facilitation des échanges, rendement du personnel, contrôle de l'intégrité, etc.) est sans aucun doute un projet essentiel pour les administrations douanières dans un avenir proche. Cette question fait l'objet des chapitres suivants.

Le partage des données et leur recouplement entre les douanes et les autres parties prenantes sont un élément important d'un programme de traitement des données. En matière de perception des recettes, les administrations douanières et fiscales doivent partager leurs données pour évaluer efficacement les risques de non-respect des règles. Surtout dans les pays en développement et encore plus dans les pays fragiles et les pays touchés par des conflits, cet échange d'informations n'est pas optimal, même si une simple vérification par recouplement suffirait à révéler des anomalies notables entre les déclarations fiscales et douanières d'un même contribuable, et peut-être même une inobservance ou une fraude dans l'un des domaines ou les deux. La

collaboration entre les autorités douanières et fiscales en particulier est décrite dans les chapitres 3 et 6. L'analyse des données miroirs est également un outil puissant qui présente d'importants avantages pour les douanes : elle rapproche les données d'exportation mondiale à destination d'un pays et les données d'importation enregistrées par l'administration douanière de ce pays, surtout lorsque l'analyse est menée dans le plus grand détail possible (tel qu'indiqué au chapitre 2)<sup>18</sup>.

## Les douanes dans les pays fragiles et les pays touchés par des conflits

L'importance et l'éventail des responsabilités assignées aux administrations douanières en font des institutions clés dans tous les pays. Cependant, cette position est particulièrement marquée dans les pays fragiles et les pays touchés par des conflits, où la continuité de l'État repose en fin de compte sur un petit nombre d'institutions. Les douanes figurant également parmi les administrations les plus visibles à l'intérieur comme à l'extérieur de leurs pays, elles doivent donc être des modèles d'organisations techniques et éthiques, capables de montrer la voie dans l'amélioration de la gouvernance et, très souvent, le maintien ou le rétablissement de la règle de droit. En outre, il n'y a aucune indication que le commerce illicite et la criminalité qui lui est associée à l'échelle mondiale diminuent ou sont même contenus. Au contraire, la déstabilisation en cours dans des régions entières facilite encore plus les activités illicites et rendent plus difficile un contrôle douanier efficace en collaboration avec les autres organismes chargés d'appliquer la loi. Le problème des pays fragiles et des pays touchés par des conflits prend de plus en plus d'importance face aux difficultés qu'ils doivent surmonter, et est exacerbé par l'impact de la COVID-19 sur ce groupe de pays<sup>19</sup>. Conformément aux critères de classement de la Banque mondiale (avec quelques différences mineures), les services du FMI tiennent une liste des pays fragiles et des pays touchés par des conflits (42 en 2021), affectés à divers degrés par un manque de légitimité étatique, des capacités administratives limitées, des crises humanitaires chroniques, des tensions sociales persistantes ainsi qu'une violence continue ou résultant en bonne partie de conflits armés et de guerres civiles. Le FMI accorde une attention spéciale à ces pays en ajustant ses politiques, son soutien et ses conseils (Fonds monétaire international, 2015, 2017). En ce qui concerne les administrations douanières, la stratégie consiste à mettre en place des procédures administratives élémentaires dans le contexte postérieur à un conflit ou à une crise, et à déterminer les initiatives prioritaires en matière de réformes ad hoc pendant la phase de consolidation. Voir les orientations proposées dans l'encadré 1.2.

<sup>18</sup>Le département des finances publiques du FMI a mis l'accent et la priorité sur la correspondance des données fiscales et douanières ainsi que leur analyse guidée, dans le cadre de ses programmes de développement des capacités. À ce dernier sujet, consulter en particulier Anne-Marie Geourjon, Bertrand Laporte et Gilles Montagnat-Rentier (2023).

<sup>19</sup>Pour déterminer les causes et les conséquences de la fragilité et comprendre ses conséquences sur la formulation et la mise en œuvre d'une politique macroéconomique dans les pays fragiles, consulter Ralph Chami, Raphael Espinoza et Peter J. Montiel (éditeurs), *Macroeconomic Policy in Fragile States*, Oxford, Royaume-Uni (Oxford University Press, 2021).

### Encadré 1.2. Administration douanière dans les pays fragiles et les pays touchés par des conflits

Les initiatives suivantes peuvent être envisagées pour orienter le renforcement des administrations douanières dans les pays fragiles et les pays touchés par des conflits :

- Adapter les mesures fiscales, tarifaires et douanières pour lesquelles la douane du pays fait face à de graves problèmes de mise en œuvre.
- Dévier des normes administratives internationales au besoin.
- Donner la priorité à l'application des règles de droit dans le cadre du programme de facilitation des échanges.
- Concentrer les efforts sur les quelques fonctions et points d'entrée principaux qui présentent un grand potentiel de recettes.
- Reconnaître que la géographie et l'économie dictent certaines priorités (par exemple le transit par la douane dans les pays enclavés et le contrôle des exportations de ressources naturelles).
- Mettre en œuvre une stratégie élémentaire de renforcement du respect des règles.
- Maximiser l'utilisation de la technologie pour éliminer l'intervention humaine.
- Appliquer des réformes de gestion des ressources humaines, en les limitant aux réformes essentielles destinées à améliorer les résultats et la déontologie.
- Créer des fonctions et des services nationaux spécialisés pour aider les effectifs sur le terrain.
- Mettre en place l'infrastructure essentielle pour être en mesure de fonctionner.
- Veiller à ce que les services de fournisseurs privés (s'il y a lieu) et les interventions d'autres organismes de l'État aux frontières ne fassent pas obstacle aux opérations et réformes de l'administration douanière.

Source : les auteurs.

## RÔLE ET SOUTIEN DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Le rôle fondamental des institutions chargées de définir les normes qui favorisent le développement du commerce international dans les meilleures conditions possibles a déjà été souligné. D'autres institutions soutiennent également le développement du commerce international à l'aide de programmes de développement des capacités qui sont utiles pour les pays demandeurs et leurs administrations douanières. C'est le cas du FMI, dont un des objectifs, tel qu'indiqué dans ses Statuts, est de faciliter l'expansion et la croissance harmonieuse du commerce international ; l'article V-2b) des Statuts permet au FMI de procurer une assistance technique à la demande de ses membres.

Dans ce but, le FMI aide et encourage ses membres à pratiquer la libéralisation des échanges. En même temps, il aide les autorités des pays à résoudre leurs problèmes politiques et économiques, et à gérer les risques en matière de recettes ainsi que les questions administratives pertinentes. Cette aide s'inscrit dans les trois catégories d'actions du FMI. Dans le cadre de sa surveillance générale des politiques économiques des pays membres, le FMI fournit généralement une évaluation des politiques commerciales et douanières, lorsque nécessaire. Dans ses opérations de prêt aux pays

membres, que ce soit dans le contexte d'un programme entraîné par une crise immédiate ou de considérations de développement à long terme et de prévention de crises, la réforme des politiques commerciales et douanières est souvent une composante importante, et l'octroi de prêts est souvent conditionnel à des réformes dans ces domaines. Dans le cadre de son soutien au développement des capacités (lié ou non à un programme), le FMI a augmenté considérablement ses interventions en établissant, dès le début des années 2000, un réseau mondial de centres régionaux de développement des capacités et de programmes de formation, et en augmentant le recours à des financements extérieurs pour soutenir les réformes des douanes<sup>20</sup>.

Ces initiatives ont donné lieu à une augmentation très substantielle du nombre d'activités de développement des capacités au cours des vingt dernières années, surtout au profit des pays fragiles et des pays à faible revenu, dont beaucoup sont situés en Afrique subsaharienne. Le tableau 1.4 donne un aperçu de l'évolution du nombre d'activités de développement des capacités entreprises chaque année par le département des finances publiques du FMI dans un but de réforme et de modernisation des administrations douanières (d'un total de 30 missions stratégiques, de suivi ou d'expertise en 2000 à 60 de ces missions en 2019). Celles-ci furent accompagnées de plus de 150 interventions techniques et souvent pratiques par les centres régionaux de développement des capacités en 2019<sup>21</sup>. L'analyse et les conclusions figurant dans le présent ouvrage se fondent sur la grande expérience du département des finances publiques du FMI dans le soutien au renforcement des capacités des douanes.

**TABLEAU 1.4**

Missions de développement des capacités en administration douanière réalisées par le département des finances publiques du FMI de 2000 à 2019			
Missions en 2000		Missions en 2019	
Total	30	Total	60
Comportant :		Comportant :	
Afrique subsaharienne	10	Afrique subsaharienne	25
Asie et Pacifique	4	Asie et Pacifique	26
Europe, Moyen-Orient et	10	Europe, Moyen-Orient	0
Asie centrale		et Asie centrale	
Hémisphère occidental	6	Hémisphère occidental	9

Source : calculs des services du FMI.

Note : Missions entreprises à partir du siège du FMI seulement. Les activités des centres régionaux de développement des capacités ne sont pas comprises dans ce tableau.

<sup>20</sup>Le réseau mondial de centres régionaux de développement des capacités et de programmes de formation comprend actuellement l'Institut de formation pour l'Afrique, AFRITAC Centre, AFRITAC Est, AFRITAC Sud, AFRITAC Ouest, AFRITAC Ouest 2, l'Office de développement des capacités du FMI en Thaïlande, le Centre régional d'assistance technique des Caraïbes, le Centre régional d'assistance technique pour le Caucase, l'Asie centrale et la Mongolie, le Centre régional d'assistance technique pour l'Amérique centrale, Panama et la République Dominicaine, le Centre de développement des capacités Chine-FMI, le Joint Vienna Institute, le Centre pour l'économie et la finance au Moyen-Orient, le Centre régional d'assistance technique au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, le Centre d'assistance technique financière du Pacifique, le Centre régional de formation et d'assistance technique en Asie du Sud et l'Institut régional de Singapour.

<sup>21</sup>Par exemple, en 2019, le soutien aux centres régionaux de développement des capacités des douanes représentait 16 742 heures de travail pour l'Afrique subsaharienne, et 7 203 heures de travail pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

En plus du FMI, de nombreuses institutions internationales procurent un soutien à la modernisation des douanes. La Banque mondiale, qui attache beaucoup d'importance à cette activité, est particulièrement dynamique dans son soutien aux programmes de réforme à grande échelle. L'OMD offre des programmes de formation et d'assistance technique, par exemple, sur le Système harmonisé, les règles de détermination de la valeur en douane des marchandises ainsi que la mise en œuvre des normes de sa Convention de Kyoto révisée et du programme Mercator (Accord de facilitation des échanges de l'OMC). Une importante assistance technique est également fournie par des organisations régionales et au niveau bilatéral. Un intérêt renouvelé dans le développement des capacités douanières se manifeste depuis le début des années 2000, dans le cadre d'une augmentation plus généralisée de la participation des pays en développement dont le revenu est le plus faible dans le commerce mondial. La déclaration ministérielle à la fin de la réunion de l'OMC à Doha en novembre 2001 préconisait, entre autres, une augmentation significative des ressources affectées à ces activités<sup>22</sup>. L'exécution et la coordination de ces travaux étant devenues plus difficiles et plus urgentes que jamais, elles s'inscrivent dans le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, une collaboration interagences qui groupe les travaux de la Banque mondiale, du Centre du commerce international (CCI), de la CNUCED, du FMI, de l'OMC, de l'OMD et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) avec le soutien de donateurs bilatéraux, afin d'augmenter l'efficience et l'efficacité du développement des capacités liées au commerce dans les pays en développement et les pays les moins développés. Au niveau de son siège et de ses centres régionaux de développement des capacités, le FMI investit un temps et un travail importants dans la coordination des activités de développement des capacités avec ses autres partenaires du développement, en particulier dans les pays récipiendaires.

## RÉSUMÉ

L'émergence d'une économie mondialisée n'aurait pas été possible sans la mise au point de procédures douanières dont l'administration, parfois complexe, permet aux entreprises de tirer pleinement profit des politiques et incitatifs commerciaux ; en l'absence d'une nomenclature douanière normalisée et de statistiques du commerce international pour les marchandises, les autorités et le secteur privé n'auraient pas disposé de certaines informations critiques pour prendre des décisions. En tant qu'institutions plus multidisciplinaires que d'autres, les administrations douanières sont des acteurs de premier plan contre toutes les formes de commerce illicite. Elles participent donc à la lutte contre de nombreuses menaces aussi diverses que la vente de produits dangereux et de contrefaçon, les dommages à l'environnement et à la biodiversité, le trafic de drogues et, plus globalement, le crime organisé et le terrorisme.

Les méthodes d'intervention des douanes ont évolué de la même manière que leur mission. En ce qui concerne le traitement des flux commerciaux légitimes, le moment

<sup>22</sup>D'après un rapport conjoint de l'OMC et de l'OCDE, le volume d'assistance technique et de renforcement des capacités associé au commerce dans le but d'aider les pays en développement et les moins développés à participer plus efficacement au commerce international avait augmenté de 50 % à la fin de 2005, depuis la déclaration ministérielle de Doha (OMC, 2005).

est venu de maximiser la facilitation des échanges et les partenariats avec des entreprises fiables, afin de libérer les ressources nécessaires pour une application de la loi et un contrôle plus ciblés. Les administrations douanières qui utilisent les technologies les plus sophistiquées ont déjà adopté la gestion des données à grande échelle, qui alimente les systèmes de gestion automatisée des risques<sup>23</sup> et renforce les principaux processus d'affaires douaniers. Toutes les administrations douanières devront suivre cette trajectoire.

Les tensions commerciales sous-jacentes et, depuis 2020, l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les chaînes logistiques mondiales rendent moins claires les perspectives d'expansion du commerce international à court terme. Les nouvelles technologies et la croissance du commerce électronique apportent des facteurs d'incertitude dans les modalités futures des échanges. Les tensions géopolitiques, l'instabilité régionale, la fragilité des États et la criminalité posent encore des problèmes considérables. Cependant, la tendance à long terme du commerce international reste positive, surtout parce que la circulation des marchandises et des services sera essentielle pour assurer la reprise après la pandémie de COVID-19 et investir pour l'avenir, notamment en promouvant des économies plus respectueuses de l'environnement, plus sophistiquées et plus inclusives. Les administrations douanières, qui restent des institutions indispensables dans cette évolution dynamique, devront certainement devenir encore plus souples et réactives qu'auparavant.

## BIBLIOGRAPHIE

- Geurjon, Anne-Marie, Bertrand Laporte, and Gilles Montagnat-Rentier. 2023. “The Use of Mirror Data by Customs Administrations: From Principles to Practice, IMF Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington, DC.
- IMF. 2021. *Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Countries*. IMF Policy Paper No. 2021/020, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2015. “IMF Engagement with Countries in Post-Conflict and Fragile Situations—Stocktaking.” IMF Policy Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2017. “Building Fiscal Capacities in Fragile States.” IMF Board Paper, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2019. *World Economic Outlook*. Washington, DC: IMF.
- Keen, Michael. 2003. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, edited by Michael Keen. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Keen, Michael. 2021. “The Keynote Presentation.” IMF/RMTF Webinar Series on the VAT. IMF, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Videos/view?vid=6198818506001>.
- McKinsey Global Institute. 2019. “Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains.” McKinsey & Company.
- Mordor Intelligence. 2021. “3D Printing Market—Growth, Trends, COVID-19 Impact, and Forecasts (2022–2027).” <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/3d-printing-market>.
- Okazaki, Yotaro. 2017. “Implications of Big Data for Customs—How It Can Support Risk Management Capabilities.” WCO Research Paper 39, World Customs Organization, Brussels, Belgium.

<sup>23</sup>Consulter, par exemple, Okazaki (2017) pour prendre connaissance d'initiatives de mégadonnées partagées par cinq administrations douanières : Agence des services frontaliers du Canada ; Customs and Excise Department, Hong Kong (Chine) ; New Zealand Customs Service (Nouvelle-Zélande) ; His Majesty's Revenue and Customs (Royaume-Uni) ; US Customs and Border Protection (États-Unis).

- Omi, Kenji. 2019. "Extraterritoriality of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement." WCO Research Paper 47, World Customs Organization, Brussels, Belgium.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/European Union Intellectual Property Office (OECD/EUIPO). 2019. *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods, Illicit Trade*, Éditions OCDE, Paris, 2019. <https://doi.org/10.1787/g2g9f533-en>.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2019. *World Investment Report*. UNCTAD, Geneva, Switzerland.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2021a. Data Center. Volume Growth Rates of Merchandise Exports and Imports, Quarterly. [http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=99&IF\\_Language=eng](http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=99&IF_Language=eng).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2021b. *Global Trade Update*. UNCTAD, Geneva, Switzerland.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2020. *World Drug Report 2019*. <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/index.html>.
- World Trade Organization (WTO). 1998. Declaration on Global Electronic Commerce adopted on 20 May 1998 by the WTO Ministerial Conference.
- World Trade Organization (WTO). 2005. Aid for trade capacity in poorer countries up by 50 per cent since Doha. WTO Press Release 447 (December 12, 2005).
- World Trade Organization (WTO). 2017. *Report (2017) of the Committee on Subsidies and Countervailing Measures* (adopted 24 October 2017), G/L/1195 Ÿ G/SCM/150. November 3, 2017.
- World Trade Organization (WTO). 2020a. *Overview of Developments in the International Trading Environment – Annual Report by the Director General* (mid-October 2019 to mid-October 2020). November 30, 2020. WTO, Geneva, Switzerland.
- World Trade Organization (WTO). 2020b. *Report (2020) of the Committee on Subsidies and Countervailing Measures*. WTO, Geneva, Switzerland.
- World Trade Organization (WTO). 2020c. "Trade Shows Signs of Rebound from COVID-19, Recovery Still Uncertain." WTO Press Release 862, October 6. [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr862\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm).
- World Trade Organization (WTO). 2021a. "Aid-for-Trade Stocktaking Event 2021." Statement by Ms. Kristalina Georgieva, March 23. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/a4t\\_e/gr21\\_e/gr21\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/gr21_e/gr21_e.htm).
- World Trade Organization (WTO). 2021b. "Global Trade Rebound Beats Expectations But Marked by Regional Divergences." WTO Press Release 889, October 4. [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres21\\_e/pr889\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr889_e.htm).
- World Trade Organization (WTO). 2021c. "Tariff Average." Applied Duties and Trade (IDB), Tariff Analysis Online. <http://tao.wto.org/default.aspx>.
- World Trade Organization (WTO). 2022. Regional Trade Agreement (RTA) Database. <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>

# Influence des politiques commerciales et fiscales sur la douane

**Tadatsugu Matsudaira et Michael Daly**

Parmi les plus anciennes activités professionnelles du monde, les douanes sont aussi et souvent l'un des organismes publics les plus puissants dotés de pouvoirs fiscaux, de police et de régulation des échanges et des transports. Le chapitre précédent expliquait comment les administrations douanières devaient s'adapter pour assumer des fonctions croissantes dans certains domaines tout en conservant leurs fonctions de base, notamment la collecte de recettes. Le présent chapitre porte sur l'évolution du commerce et des transports dans le monde, ainsi que des politiques et pratiques en matière de fiscalité, de commerce international, d'investissement et de détermination de la valeur en douane, qui exercent toutes une influence sur la perception des recettes.

## ENVIRONNEMENT MONDIAL DU COMMERCE ET DES TRANSPORTS

Le ralentissement de la mondialisation du commerce international faisait l'objet du chapitre précédent, avec ses conséquences sur la perception des recettes par les administrations douanières, quels que soient les types de droits et taxes perçus. Pour autant que ces taxes soient calculées sur la valeur des importations, les administrations douanières doivent savoir que les recettes qu'elles collectent pourraient ne pas augmenter aussi rapidement qu'auparavant (à moins d'adopter une nouvelle taxe sur les importations, telle que la taxe sur le carbone à la frontière, expliquée plus loin dans ce chapitre). En effet, le ratio des recettes douanières au PIB pourrait diminuer si la croissance des importations restait plus lente que celle du PIB ; cette tendance s'accentuerait si l'on observait une amélioration des capacités de l'administration fiscale et du respect des règles par les contribuables intérieurs.

« **Les administrations douanières continueront à contribuer à la mobilisation des recettes, mais la croissance de leur assiette fiscale pourrait ralentir et sa part du PIB diminuer si elles ne sont pas chargées de percevoir d'autres nouveaux impôts.** »

## Tendances liées aux évolutions du transport, une augmentation du dédouanement hors des frontières<sup>1</sup>

La concentration et la configuration en réseau en étoile du secteur des transports internationaux ont beaucoup évolué. Ce secteur est généralement caractérisé par des économies d'échelle : les grandes entreprises possèdent généralement un plus grand pouvoir de négociation, et peuvent utiliser de plus gros navires et transporter un plus grand volume de marchandises ; elles peuvent se permettre d'investir dans leurs capacités administratives et dans les technologies d'information et de communication, et sont en mesure de procurer des services de transport multimodal pertinents. La concentration des sociétés maritimes de transport international de conteneurs a augmenté depuis quelques années. Les 10 plus grands opérateurs, qui représentent plus de 80 % de la capacité mondiale totale (Jensen, 2019), peuvent réduire considérablement leurs coûts de transport, par exemple en investissant dans de plus gros navires, notamment ceux de la classe post-*Panamax* dont la taille est telle qu'elle excède les dimensions des écluses d'origine du canal de Panama et que seuls quelques ports dans le monde peuvent les accueillir. Ainsi, le modèle de transport a évolué pour passer du celui point de départ–point d'arrivée à une configuration en plateformes et lignes de desserte et collecte, dans laquelle de gros navires et de grandes entreprises se chargent du transport entre ces pôles régionaux, et des entreprises et navires plus petits assurent le transport entre ces pôles et les destinations finales. D'un point de vue mondial, la configuration en plateformes avec lignes de desserte et collecte est moins coûteuse que celle du point de départ au point d'arrivée, non seulement grâce aux économies d'échelle et au complément d'investissement dans la taille des navires et des entreprises, mais aussi parce que la configuration point de départ–point d'arrivée présente de plus grands risques de retour à vide, d'utilisation moins fréquente et de concurrence moins forte<sup>2</sup>. Les conteneurs sont loués par les transporteurs maritimes, qui facturent plus cher tout retour tardif. Donc, un conteneur vide doit être retourné jusqu'à un pôle ou à un centre logistique régional du transporteur.

Le transbordement à la plateforme régionale est devenu pratique courante<sup>3</sup>. De nombreuses plateformes régionales disposent de zones économiques spéciales (ZES) où sont effectuées certaines opérations à valeur ajoutée sur le fret (par exemple nettoyage, emballage, étiquetage et traitement). Le transbordement et le traitement dans ces pôles régionaux, surtout s'ils sont constitués en zones franches, peuvent entraver la traçabilité du fret. Comme les expéditions entre plateformes régionales sont effectuées par des entreprises modernes de grande taille, la collecte et l'échange de données sont possibles. Cependant, les transporteurs complémentaires, plus petits, sont souvent protégés par une réglementation nationale et manquent souvent d'investir dans les technologies d'information et de communication, et dans la restructuration des processus de gestion ; les administrations douanières pourraient rencontrer quelque difficulté à obtenir les données de manifeste, de fret et d'expédition par voie électronique et à temps.

<sup>1</sup>Cette sous-section porte sur le fret maritime plutôt que le fret aérien, ferroviaire ou routier.

<sup>2</sup>La même contrainte s'applique au transport entre un pôle régional et une destination finale.

<sup>3</sup>Par exemple, Busan (Corée du Sud), Colombo (Sri Lanka), Djibouti, Dubaï (Émirats arabes unis), Durban (Afrique du Sud), Hong Kong, Lomé (Togo), Long Beach (États-Unis) Panama, Rotterdam (Pays-Bas), Shangaï (Chine), Tanger (Maroc), Tema (Ghana) et Singapour.

La capacité de transport maritime des navires augmente et les transporteurs sont plus attentifs aux coûts, le plus grand facteur de coût étant les jours de planche et de surestaries au port. Plus le temps de planche est court, plus le bénéfice du transporteur augmente ; il en est de même pour l'autorité portuaire, qui peut accueillir un plus grand nombre de navires et augmenter ainsi ses revenus. Le plus grand facteur du temps de planche d'un navire est la durée du chargement et du déchargement ; parmi les autres facteurs, notamment le professionnalisme de la logistique et l'efficacité de la douane, les embouteillages à l'intérieur et autour du port interviennent également. Comme de nombreux ports se trouvent dans des zones urbaines, il est extrêmement difficile d'en agrandir le territoire, et c'est pourquoi de nombreux pays ont installé des plateformes multimodales pour déplacer les opérations de dédouanement hors de leurs ports. Certains pays ont adopté une méthode mixte : les conteneurs complets (contenant des marchandises d'un seul vendeur expédiées par un transporteur maritime) peuvent être dédouanés au port, tandis que les conteneurs de groupage (contenant des marchandises de plusieurs vendeurs dans le même conteneur, expédiées par un transitaire) doivent être transférés à une plateforme multimodale de dédouanement où les marchandises seront déclarées et dédouanées. Une évolution semblable est observée dans les pays enclavés qui établissent des ports secs à l'écart des frontières terrestres et plus proches des grandes villes. Le transport entre le port ou le poste frontière et la plateforme multimodale de dédouanement est généralement traité comme une opération de transit sous douane, exposée à des risques de déroutement en cours de transport. Plusieurs mesures préventives permettent de réduire ces risques, par exemple une consignation ou une caution de transit, une comparaison départ/destination, un contrôle d'itinéraire, un dispositif de localisation de fret, des scellés douaniers, un convoyage en douane, etc. Dans certains pays, les opérateurs de transport ferroviaire et certains transporteurs routiers spécifiquement autorisés effectuent exclusivement ce genre de transports, réduisant ainsi les risques de déroutement en transit et nécessitant moins de contrôles douaniers.

« Grâce aux plateformes multimodales de dédouanement, il est possible de dédouaner plus d'importations à l'écart des frontières, ce qui augmente la nécessité de gérer le transit douanier. »

## Autres difficultés auxquelles les douanes sont confrontées

### *Échanges internationaux intragroupes et parties liées*

Il est estimé que plus de la moitié du commerce mondial est constituée d'échanges internationaux intragroupes<sup>4</sup>. Ces échanges empruntent des chaînes de valeur mondiales qui sont de longs réseaux mondiaux complexes pour la production de biens et services, dans lesquels des biens intermédiaires traversent au moins une frontière et généralement plusieurs, dans le but de réaliser des gains d'efficience avant l'assemblage final.

<sup>4</sup>Voir, par exemple, l'OMC (2019a). En outre, selon l'OCDE (2013), parmi ses pays membres, plus de la moitié des échanges passant par des chaînes de valeur mondiales sont des intrants intermédiaires.

Les chiffres les plus récents révèlent que les chaînes de valeur mondiales représentent 70 % du commerce mondial sous forme de services, de matières premières, de pièces et de composantes qui traversent les frontières avant d'être incorporés à des marchandises finales expédiées aux consommateurs du monde entier<sup>5</sup>. Les entreprises multinationales changent délibérément l'origine des pièces et matières, et répartissent plusieurs fonctions et chaînes de production dans différents pays, même pour un seul modèle de produit. Ces décisions résultent des connaissances acquises à la suite de l'augmentation de la fréquence des perturbations des chaînes logistiques internationales, comme les catastrophes naturelles ainsi que d'autres risques de nature nationale. Les produits assemblés sont transférés à des centres de distribution et à des points de vente finaux qui peuvent tous faire partie du même groupe industriel. Ce genre d'échanges peut ne pas prendre la forme d'opérations commerciales internationales habituelles, en l'absence d'un vendeur et d'un acheteur ; les marchandises peuvent simplement être transportées d'un endroit à un autre, par hasard dans un pays étranger, ce qui rend difficile la détermination de leur valeur en douane. Le transfert des marges bénéficiaires par l'intermédiaire de prix de transfert peut avoir lieu pendant ces opérations commerciales, ce qui peut diminuer de beaucoup l'impôt sur les bénéfices des sociétés.

Pareillement, les chaînes internationales de supermarchés transfèrent des milliers d'articles au-delà des frontières, d'un centre de distribution d'un pays à un autre centre dans un pays différent. Un camion peut transporter des milliers d'articles différents, originaires de divers pays, sans factures d'origine. Dans un tel cas, le dédouanement est tellement compliqué qu'il peut nécessiter des procédures novatrices telles que, dans certains pays, le dédouanement fondé sur les déclarations et contrôles périodiques pour les OEA<sup>6</sup>.

Une procédure de dédouanement classique nécessite des documents justificatifs, notamment un bordereau d'expédition, une facture et un manifeste (sommaire de connaissance). Le connaissance est considéré comme un document important attestant du droit de propriété du fret, émis par un tiers (le transporteur maritime) et vérifié par un autre tiers (la banque commerciale) par l'intermédiaire d'un financement commercial reposant sur une lettre de crédit (encadré 2.1).

Le financement commercial sur lettre de crédit est viable seulement lorsque le secteur bancaire d'un pays est accepté au niveau international. Le secteur bancaire de certains pays, par exemple celui d'États fragiles et de pays touchés par des conflits, est très faible et non reconnu au niveau international ; par conséquent, les opérateurs économiques de tels pays ne peuvent pas bénéficier de cette méthode de financement commercial. Il est alors possible d'émettre un document intitulé « connaissance »,

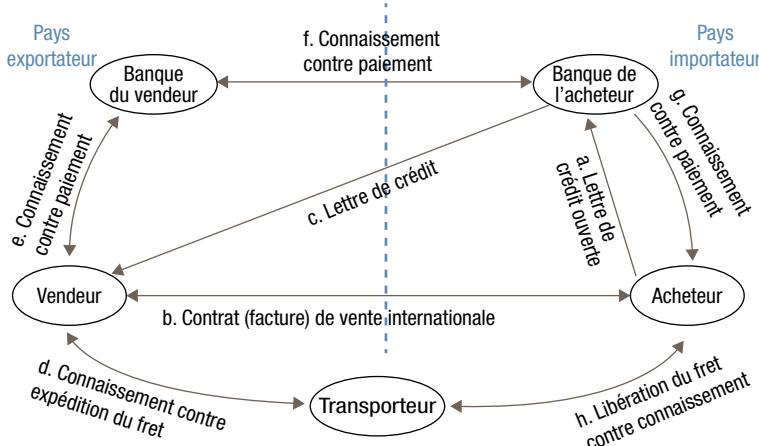
**« Aux fins de détermination de la valeur en douane, les administrations douanières doivent concentrer leur attention non seulement sur la valeur unitaire, mais aussi sur la relation vendeur–acheteur. »**

<sup>5</sup>Voir « Les implications des chaînes de valeur mondiales pour la politique commerciale », février 2020, <https://www.oecd.org/fr/echanges/sujets/chaines-de-valeur-mondiales-et-commerce/>.

<sup>6</sup>Les opérateurs économiques reconnus comme très observants des règles bénéficient du traitement préférentiel OEA. Ce traitement fait l'objet d'explications détaillées au chapitre 4.

### Encadré 2.1. Commerce international financé par lettres de crédit et connaissances

1. Le vendeur (l'exportateur) s'expose à certains risques s'il expédie le fret sans recevoir de paiement. L'acheteur (l'importateur) s'expose à certains risques s'il paie le montant de la facture sans recevoir les marchandises.
2. Une solution pratique existe depuis le XIX<sup>e</sup> siècle :
  - a. L'acheteur obtient une lettre de crédit de sa banque.
  - b. Le vendeur et l'acheteur concluent un contrat de vente internationale.
  - c. La banque de l'acheteur émet une lettre de crédit au bénéfice du vendeur.
  - d. Le vendeur expédie le fret au transporteur, en échange de quoi ce dernier émet un connaissance.
  - e. Le vendeur transmet le connaissance à sa banque, en échange de quoi cette dernière paie le montant.
  - f. La banque du vendeur transmet le connaissance à la banque de l'acheteur, en échange de quoi cette dernière paie le montant.
  - g. La banque de l'acheteur transmet le connaissance à l'acheteur, en échange de quoi ce dernier paie le montant.
  - h. L'acheteur transmet le connaissance au transporteur, en échange de quoi ce dernier libère le fret.



3. Les documents qui doivent accompagner le connaissance sont indiqués dans la lettre de crédit. Il s'agit généralement des documents nécessaires pour la douane et toute autre autorisation accordée dans le pays importateur : facture commerciale, bordereau d'expédition, police d'assurance et, si nécessaire, certificat d'origine, certificat de quarantaine à l'exportation, certificat de respect des normes techniques, résultats de tests de laboratoire, etc. Les banques les examinent pour vérifier s'ils sont bien les documents spécifiés dans la lettre de crédit.

mais il n'atteste plus du droit de propriété des marchandises — c'est simplement un contrat de service de transport. De tels opérateurs économiques doivent prendre le risque d'avoir recours à l'agent de l'importateur dans le pays exportateur ou à l'agent de l'exportateur dans le pays importateur. Lorsque l'agent de l'importateur intervient

dans le pays exportateur, l'agent de l'acheteur est l'exportateur et l'acheteur est l'importateur ; lorsque l'agent de l'exportateur intervient dans le pays importateur, le vendeur est l'exportateur et l'agent du vendeur est l'importateur. Dans de tels cas, le commerce international entre ces deux parties peut ne pas être une transaction de vente normale ; la facture et le connaissment utilisés dans le cadre de l'échange entre l'importateur et l'exportateur peuvent ne pas indiquer la valeur transactionnelle réelle. Cette valeur serait alors soit celle que l'agent de l'acheteur a payée pour l'achat au vendeur dans le pays exportateur, soit celle que l'agent du vendeur demande à l'acheteur de payer dans le pays importateur, après le dédouanement. Aux fins de détermination de la valeur en douane, les administrations douanières doivent donc concentrer leur attention non seulement sur la valeur unitaire des marchandises, mais aussi sur la relation entre le vendeur et l'acheteur.

### *Commerce électronique : petites expéditions et expéditions accélérées*

Les expéditions de faible valeur et les expéditions accélérées ont connu une augmentation très rapide grâce au commerce électronique, et cette tendance s'est accentuée en raison de la pandémie de COVID-19, notamment lorsque le transport routier international a été confronté à de graves obstacles (par exemple fermeture de postes-frontières, camions et marchandises autorisés à traverser les frontières, mais pas les chauffeurs). Le transport aérien pourrait être la deuxième meilleure solution pour remplacer le transport routier international. Cependant, le transport aérien est limité par le fait qu'un connaissment aérien n'est pas un document attestant la propriété des marchandises, mais un document de transport dans lequel la valeur des marchandises est simplement indicative et non vérifiée par un tiers (par exemple une banque). Pire, le modèle d'affaires du commerce électronique fait souvent une distinction entre les deux modes de travail : d'une part, la vente de marchandises entre un vendeur et un acheteur, et, d'autre part, le transport de marchandises avec la participation du vendeur (consignateur) et du transporteur (consignataire), qui caractérisent principalement les expéditions de faible valeur et les envois accélérés. Quelques pays limitent le nombre de ce genre de fournisseurs de services de commerce électronique, qui sont obligés de communiquer leurs informations de vente à l'administration douanière. La perception des recettes du commerce électronique est encore à un niveau élémentaire. La communauté douanière internationale, et notamment l'OMD, conseille aux administrations douanières, en collaboration avec les organismes et ministères appropriés, d'envisager l'application de divers types de modèles de perception des recettes (par exemple auprès des fournisseurs, des intermédiaires, des acheteurs, des consommateurs, etc.) pour les droits et (ou) les taxes<sup>7</sup>. Bien que la portée de ces modèles soit limitée à la TVA, cette taxe sur les importations de faible valeur est perçue par l'administration fiscale de certains pays, directement auprès du fournisseur ou de

<sup>7</sup>L'OMD (2018a), notamment, préconise le modèle de perception intermédiaire dans lequel l'opérateur de services intermédiaires (par exemple le fournisseur de commerce électronique, la société d'expédition par exprès) calcule, perçoit et remet toutes les taxes exigibles au nom des fournisseurs non résidents, en supposant que ces intermédiaires savent comment calculer et remettre le montant exact des taxes dans le pays importateur. Dans le cadre de projets lancés en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, entre autres, l'OMD suggère également d'autres solutions telles que le modèle de perception auprès des acheteurs ou des consommateurs, auprès des fournisseurs ou avec une combinaison des deux modèles.

l'intermédiaire dans le pays exportateur, en collaboration avec l'administration douanière (Brondolo et Konza, 2021).

Dans certains pays, la clarification et (ou) l'examen de la définition de *l'usage personnel* (marchandises à usage personnel potentiellement exonérées de droits<sup>8</sup>) sont nécessaires, car ils sont vagues, et le seuil *de minimis* pour les droits de douane et la TVA n'est peut-être pas indiqué. De nombreux pays spécifient une quantité ou valeur de marchandises importées comme un seuil au-dessus duquel une déclaration d'importation formelle est requise, par opposition à une transaction assujettie à un rapport simplifié. Dans certains cas, les opérateurs économiques fractionnent une grande expédition en de nombreux petits lots afin d'éviter de se soumettre aux obligations applicables aux opérations commerciales. Les agents des douanes doivent être capables de détecter les tentatives d'évasion de droits de ces personnes.

« **L'expansion du commerce électronique, particulièrement dans le secteur des expéditions de faible valeur, engendre des difficultés dans plusieurs domaines, y compris la perception de la TVA.** »

En outre, le statut *de minimis* suscite des discussions à l'échelle mondiale. D'un côté, pour promouvoir la dématérialisation, les droits sur les transactions de commerce électronique relatifs aux expéditions de faible valeur et expédiées devraient être supprimés, et il faudrait augmenter le seuil *de minimis* ; de l'autre, le seuil *de minimis*, surtout pour la TVA sur les importations, mine la compétitivité des industries nationales (pas nécessairement les fabricants mais aussi les détaillants) et devrait donc être aboli<sup>9</sup>. Selon la définition initiale du seuil *de minimis*, si le coût de perception d'une taxe dépasse le montant de la taxe perçue, ce seuil devrait engendrer une exonération. Par conséquent, si de nouvelles technologies ou techniques sont inventées pour percevoir les taxes de manière moins coûteuse, ces taxes devraient être perçues.

Le partage des expériences sur les questions mentionnées ci-dessus a commencé, et les principales connaissances acquises ont été réunies par la communauté internationale des douanes (OMD, 2018). Des normes ont été établies pour les huit catégories thématiques suivantes : gestion des risques et des données électroniques préalables ; facilitation et simplification ; perception équitable et efficiente des recettes ; sûreté et sécurité ; partenariats public–privé ; sensibilisation du public, diffusion et renforcement des capacités ; mesures et analyses ; exploitation des technologies transformatives.

### *Commerce d'articles d'occasion*

Grâce à la facilité du partage des informations par Internet, les entreprises et les particuliers peuvent revendre des marchandises au lieu de s'en débarrasser. La revente d'articles d'occasion a même augmenté dans le commerce transfrontalier, pour passer de petits articles à du matériel de grande taille tel que la machinerie industrielle, les trains,

<sup>8</sup>Certains pays, tels que le Sri Lanka, accordent généralement une exonération généreuse lors du retour temporaire des expatriés au pays en leur permettant d'importer une grande quantité de marchandises sans payer de droits.

<sup>9</sup>Par exemple, l'Union européenne élimine l'exemption pour les importations de marchandises en petites quantités de valeur négligeable (Union européenne, 2017).

les avions et les navires. La création de nouvelles positions du SH pour les vêtements usagés et les pneus d'occasion illustre bien la croissance de ce commerce.

Il est très probable que la réglementation et les taux de droits sur les produits d'occasion diffèrent de ceux applicables aux produits neufs. Les douanes doivent faire la distinction entre le neuf et l'occasion. En outre, les règles d'origine applicables aux produits d'occasion doivent faire l'objet d'une attention particulière en ce qui concerne les différences dans les statistiques commerciales et l'application des accords commerciaux régionaux<sup>10</sup>. Par conséquent, les articles d'occasion posent certaines difficultés aux agents des douanes qui doivent s'assurer qu'ils sont bien d'occasion afin d'identifier leur origine et de déterminer si le taux de droit associé et le certificat requis sont différents.

### *Commerce de produits mixtes et intangibles*

Un nombre croissant d'entreprises cherchent à se procurer des revenus par l'intermédiaire de modèles de vente avec abonnement<sup>11</sup> au lieu de vendre des marchandises à des prix forfaitaires. En outre, la dématérialisation peut modifier les caractéristiques de ces marchandises après le téléchargement d'un logiciel ou d'une application. Si la valeur des marchandises dépend de tels services ou intangibles, les principes de détermination de la valeur en douane peuvent présenter des difficultés. Les produits mixtes et intangibles ne sont pas nécessairement nouveaux. Dans le passé, un Comité technique de l'OMD sur l'évaluation en douane donnait des conseils d'évaluation pour les médias portables contenant des actifs audiovisuels, par exemple dans le cadre du commerce de films originaux pour le théâtre et de papier sensibilisé bleu pour de grands projets de construction. Le matériel loué peut également comprendre un assortiment de biens et de services, le crédit-bail étant une activité de service qui n'exige pas de paiement pour les marchandises louées, mais bien pour le droit de les utiliser. Par exemple, le matériel loué peut être admissible à une suspension temporaire de droits, mais, dans certains cas, le contrat de crédit-bail est prolongé plusieurs fois et sur plusieurs années, ce qui prolonge également la suspension des droits. À l'avenir, l'évolution des modèles de vente donnera lieu à un plus grand nombre de cas compliqués. Jusqu'à présent, un téléphone mobile est assujetti à des droits de douane. Cependant, par exemple, si quelqu'un lance une entreprise de distribution gratuite de téléphones mobiles d'occasion à des non-résidents pour réaliser un bénéfice grâce aux données utilisées par ces téléphones, la question est de savoir si ces téléphones ont une valeur déterminée ou si la valeur s'applique uniquement au service. L'émergence de nouvelles technologies intangibles telles que l'impression 3D (mentionnée au chapitre 1) pose d'autres difficultés. À la suite du raccourcissement des chaînes de valeur mondiales, le plan de données numériques constitue probablement une plus grande partie de la valeur d'un produit qui, auparavant, aurait été entièrement imposé comme produit tangible par les douanes, au passage de la frontière. Par

**« Les marchandises font de plus en plus souvent l'objet d'une valeur ajoutée par des services et des intangibles ; le commerce de ce genre de produits mixtes et intangibles rend plus difficile la détermination de leur valeur en douane. »**

<sup>10</sup>Les accords commerciaux régionaux font principalement l'objet de l'article XXIV du GATT (sur les accords de libre-échange et les unions douanières).

<sup>11</sup>Dans le cadre d'un modèle de gestion avec abonnement, un acheteur paie un prix récurrent à des intervalles réguliers pour avoir le droit d'utiliser un produit ou d'y accéder.

conséquent, les administrations fiscales et douanières pourraient tenter de remplacer leurs pertes de recettes fiscales en imposant les services numériques ou intangibles, ce qui intensifierait le contrôle des entreprises concernées.

S'ils sont exécutés sur une base forfaitaire ou contractuelle, les processus de fabrication sont considérés comme des services en vertu de la réglementation de l'OMC. Ces services sont inclus dans la liste de Classification sectorielle des services de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), généralement utilisée par les membres de l'OMC pour programmer leurs engagements en matière de services dans le cadre de l'Accord. Chaque fois qu'une entité économique exécute de telles fonctions, la réglementation de l'AGCS s'applique. Par conséquent, un ensemble différent de règles commerciales pour les échanges de marchandises ou de services s'applique à des opérations autrement identiques et aux produits qui en résultent, en fonction du type de propriétaire des intrants et des sorties. Donc, les différences structurelles entre le GATT et l'AGCS pourraient être utilisées par des opérateurs économiques pour contourner l'utilisation par les partenaires commerciaux de mesures tarifaires basées sur le GATT, notamment les instruments de défense commerciale et spécialement les droits antidumping et compensateurs. Étant donné la part croissante des services de fabrication dans les activités commerciales, divers bureaux de statistiques fournissent maintenant des données pertinentes concernant les services de fabrication, malgré les complexités conceptuelles inhérentes<sup>12</sup>.

Ces questions nécessitent une stratégie harmonisée à l'échelle internationale. Les administrations douanières devraient engager des dialogues internationaux de recherche et de formulation de politiques générales qui faciliteraient la prise de conscience du sujet, des diverses solutions ainsi que des efforts déployés et des connaissances acquises par les autres pays.

Les modèles de vente axés sur les données sont dynamiques et commencent à jouer un rôle critique dans toutes les activités, de la fabrication aux services ; certaines font l'objet d'échanges transfrontaliers. Comme l'indique Christine Lagarde dans un IMFBlog de 2018, « L'actualité récente sur le commerce mondial est généralement axée sur les mesures protectionnistes et les tensions diplomatiques... Toutefois, les débats actuels perdent souvent de vue le fait que nous entrons dans une nouvelle ère du commerce. »

## POLITIQUE FISCALE

### Perception des taxes par les administrations douanières

#### *Taxe sur la valeur ajoutée*

Tel qu'indiqué au chapitre 1, l'introduction de la TVA constitue un grand changement en matière de politique fiscale dans le monde. Le FMI soutient la TVA, taxe théoriquement plus favorable pour la croissance, car elle est neutre pour les entreprises et probablement moins nocive pour la compétitivité économique que les droits

<sup>12</sup>À Hong Kong, par exemple, les importations de services de fabrication s'élevaient à 139,5 milliards de dollars HK en 2011, soit 3,4 % du total des importations de biens et services dans le pays, ou 24,1 % du total des importations de services (département du recensement et des statistiques, région administrative spéciale de Hong Kong, 2013).

d'accise et les droits de douane<sup>13</sup>. La TVA est imposée à chaque stade de la chaîne de valeur, y compris l'importation. La TVA sur les importations est généralement perçue par les administrations douanières en même temps que leur dédouanement ; elle peut être considérée comme une retenue fiscale (Keen, 2007b)<sup>14</sup>, tandis que la TVA est perçue par l'administration fiscale dans le marché intérieur. Dans de nombreux pays, la TVA payée au stade de la production sera remboursée à l'exportation, remboursement généralement effectué par l'administration fiscale du pays.

La perception de la TVA par les douanes est indispensable pour les pays percepteurs, surtout ceux dont l'administration fiscale ou le respect des règles fiscales intérieures est faible. La part de la TVA perçue par les douanes par rapport aux recettes nettes de TVA peut varier, selon le volume respectif des importations et des exportations par rapport au PIB, la capacité de perception de la TVA par l'administration fiscale intérieure et la structure nationale de l'industrie ; la part moyenne de la TVA perçue par les douanes dans les pays à faible revenu est de 40,3 % du total de la TVA perçue, et de 53,7 % dans les pays émergents (chapitre 1, graphique 1.4). À long terme, cependant, lorsque l'économie d'un pays et particulièrement son secteur des services deviennent plus robustes et que la valeur ajoutée par les activités économiques intérieures augmente, le volume des importations par rapport au PIB diminue, de même que la part de la TVA perçue par les douanes par rapport au total de la TVA nette perçue<sup>15</sup>.

### *Perception de la TVA par les administrations douanières*

De nombreuses administrations douanières considèrent que la perception de la TVA n'est pas plus difficile que de percevoir les droits de douane, attitude qui pourrait en sous-estimer les difficultés (Keen, 2007a). Dans les pays à faible revenu, en particulier, la situation concrète de la TVA est différente des paramètres que le FMI préconise : taux forfaitaire simple, assiette large, peu ou pas d'exonérations, ou taux zéro<sup>16</sup>. Elle semble également démentir des hypothèses, par exemple, que la TVA est moins vulnérable face aux déclarations d'importations sous-évaluées, parce que les marges pourraient être perçues à un stade ultérieur de la chaîne de valeur et imposées en conséquence ; que toutes les marchandises restent sous la surveillance des douanes jusqu'au paiement des droits et taxes. La réalité pose des difficultés aux administrations douanières

**« Les douanes pourraient sous-estimer l'impact de la TVA sur les importations et les risques associés à la gestion de cette taxe. »**

<sup>13</sup>Gummel *et al.* (2014) montrent que l'imposition au stade de la consommation est moins nocive pour la croissance que les impôts sur le revenu des personnes ou des sociétés. C'est également confirmé par Acosta-Ormaechea *et al.* (2018).

<sup>14</sup>Les taxes retenues sur les importations et (ou) les exportations sont également examinées ; elles couvrent partiellement ou complètement les obligations des opérateurs économiques informels en matière d'impôt sur le revenu.

<sup>15</sup>Cette perspective pourrait être à très long terme. Il est possible que cette diminution soit moins prononcée dans les pays à faible revenu, dont l'économie reste très dépendante de l'agriculture et de la fabrication.

<sup>16</sup>Acosta-Ormaechea et Morozumi (2019), par exemple, considèrent que l'augmentation des recettes de TVA par l'élargissement de l'assiette fiscale avec moins de réductions de taux et d'exonérations est plus favorable à la croissance qu'une augmentation par l'intermédiaire d'un accroissement des taux standards.

en matière de gestion de la TVA. Voici les principales d'entre elles et les solutions d'atténuation possibles :

- L'importation peut être le dernier stade de la perception de la TVA, par exemple si elle coïncide avec la consommation finale. Un seuil de TVA faible dans l'économie du pays et des contribuables peu respectueux des règles dans la chaîne de valeur intérieure peuvent donner lieu à des déclarations d'importations de faible valeur et à des fuites de recettes, que les marchandises soient assujetties ou non à des droits de douane. Les douanes doivent passer en revue les critères de sélectivité du contrôle pour déterminer la valeur en douane, les critères en vigueur pouvant être fonction des risques associés aux droits de douane et d'accise, mais pas à la TVA.
- La TVA fait l'objet de divers taux et diverses exonérations, et certains produits bénéficient d'un taux zéro, ce qui engendre un risque de glissement du classement tarifaire retenu vers une exonération ou un taux plus faible ou zéro. Là également, les douanes doivent passer en revue les critères de sélectivité utilisés pour vérifier le classement tarifaire, critères qui, comme précédemment, pourraient ne pas être fonction des risques associés à la TVA.
- Une exonération de la TVA à l'importation peut être accordée à certains importateurs, par exemple dans le secteur minier ou aux exploitants de projets d'investissement public ; cela engendre un risque de détournement. Les douanes doivent évaluer le risque de détournement posé par les exonérations de TVA pour le cibler lors d'un contrôle a posteriori ou d'une vérification de l'utilisation finale du bien, et intégrer ce risque en collaboration étroite avec l'administration fiscale.
- Une importation peut être fractionnée en plusieurs petites expéditions (déclarations) pour éviter les contrôles douaniers, en les rendant chacune inférieures à la limite des procédures douanières normales et (ou) au seuil *de minimis* applicable à la TVA. Cela pose d'abord un problème pour la perception des droits par les douanes, mais, comme la TVA porte sur un plus grand nombre de produits, l'impact qui en découle pourrait dépasser les seuls droits de douane. Les douanes devraient envisager de renforcer leur collaboration avec les administrations fiscales, les fournisseurs de services intermédiaires et les autres parties prenantes pour arriver à une solution (par exemple un meilleur profilage des expéditeurs et des importateurs, un modèle de perception intermédiaire impliquant les fournisseurs, les acheteurs, les consommateurs, etc.). Le profilage des exportateurs et importateurs doit être renforcé pour repérer les opérations antérieures semblables.
- Le seuil *de minimis* de la TVA à l'importation peut être très bas ou inexistant, sans égard au seuil *de minimis* pour les droits de douane, ce qui assujettit toutes les marchandises des entreprises et des particuliers à la TVA à l'importation, notamment dans certains pays dont les résidents locaux passent la frontière pour faire leurs courses. Les douanes doivent examiner les formalités frontalières afin de ne pas engendrer des files d'attente pour le traitement de la TVA sur les marchandises de faible valeur, et pour faire part aux décideurs des ajustements nécessaires

(par exemple modifier le seuil *de minimis* de la TVA à l'importation et envisager un mécanisme d'ajustement transfrontalier de la TVA avec les pays voisins<sup>17</sup>).

- Les douanes doivent apporter une aide pour la gestion des remboursements de la TVA à l'exportation. Le montant du remboursement de la TVA à l'exportation est la TVA payée au stade de la production des marchandises exportées ; donc, les douanes peuvent ne pas déterminer la valeur des exportations dans ce but, mais doivent vérifier si les marchandises ont bien quitté le pays afin d'empêcher les fraudes de TVA à l'exportation. Dans de nombreux pays et depuis des décennies, la vérification, à l'exportation, de la sortie des marchandises hors du pays n'est pas une préoccupation des douanes<sup>18</sup>. Les douanes doivent réévaluer l'importance de sa responsabilité dans le contrôle du respect des règles à l'exportation.
- L'expédition de marchandises d'origine intérieure vers une zone économique spéciale (ZES) peut être traitée comme une « exportation » admissible au remboursement de la TVA en vertu de la loi en la matière, bien qu'elle ne soit pas nécessairement considérée comme une exportation en vertu de la loi sur les douanes. Cela peut piéger les deux administrations chargées de collecter les recettes, aucune n'étant en mesure de suivre les mouvements. Pareillement, les résidents de certains pays achètent des produits d'alimentation dans une ZES pour éviter de payer la TVA. Les douanes doivent renforcer leurs contrôles à l'entrée et à la sortie des ZES, quelle que soit la catégorie des marchandises (internationales ou intérieures), en collaboration avec les administrations fiscales.

Il est difficile d'estimer le non-respect des règles relatives à la TVA sur les importations, vu que la comptabilité nationale tient compte de la valeur déclarée. L'analyse miroir, qui compare les déclarations d'importation aux déclarations d'exportation par les pays exportateurs, est un outil efficace pour détecter la fraude douanière lorsqu'elle est effectuée dans le plus grand détail possible. Cependant, comme les divergences dans les données peuvent faire l'objet de diverses explications, les estimations des pertes de recettes à la suite de fraudes ou d'erreurs des douanes ne peuvent pas être déduites directement d'une analyse miroir<sup>19</sup>. Plus crédible, l'analyse des écarts utilise

<sup>17</sup>Par exemple, la douane du Lesotho collecte les reçus des magasins d'alimentation à la frontière auprès des passagers qui achètent des produits d'alimentation en Afrique du Sud pour les rapporter au Lesotho. Ensuite, elle demande de remboursement de ces montants aux autorités fiscales de l'Afrique du Sud pour les transférer au Lesotho.

<sup>18</sup>Sauf dans les pays qui imposent une taxe à l'exportation. En outre, les pays de transit considèrent toujours qu'il est important que le fret en transit quitte le pays (mais pas en tant qu'exportation).

<sup>19</sup>Les statistiques d'importation sont établies par le pays d'origine des marchandises, tandis que les statistiques d'exportation sont établies par les pays de destination connue. Les deux ne correspondent pas à cause du transbordement, de la réexportation, des articles d'occasion dans le pays tiers, etc. Par exemple, dans le cas d'une voiture construite au Japon, utilisée en Thaïlande pendant un an et réexportée au Cambodge, les statistiques japonaises d'exportation n'entrent pas en ligne de compte pour le Cambodge, les statistiques thaïlandaises d'exportation comptabilisent l'exportation d'une voiture au Cambodge, et les statistiques cambodgiennes d'importation comptabilisent l'importation d'une voiture originaire du Japon. Pareillement, Singapour exporte une énorme quantité de whisky au Japon, tandis que le Japon n'en importe pas de Singapour, qui n'en produit pas.

des enquêtes d'observation directe des importations ou des études d'activités économiques parallèles ou informelles, qui sont parfois difficiles et laborieuses, donnent des résultats marginaux et souffrent de biais systématiques. L'encadré 2.2 illustre certaines méthodes servant à estimer l'évasion de la TVA et d'autres taxes sur les importations. Un non-respect des règles découvert dans les importations ne se retrouve pas nécessairement et directement dans l'écart total de la TVA. La fraude à la TVA sur les importations réduit simplement les crédits d'impôt sur les intrants, c'est-à-dire qu'elle apporte uniquement des avantages monétaires aux fraudeurs et ne contribue pas directement à l'écart total de la TVA. Néanmoins, tout non-respect des règles dans les importations constitue un indicateur de risque important pour la conformité aux règles dans son ensemble, qui laisse supposer l'existence de risques systémiques dans les chaînes logistiques en aval.

Malgré les difficultés mentionnées précédemment, la perception de la TVA à l'importation peut quand même être moins difficile que sa perception dans la chaîne de valeur intérieure, où les administrations fiscales ont plus de difficulté à surveiller l'activité économique. L'intégralité de la perception de la TVA est souvent mesurée par le rapport coût–efficacité, défini comme suit :

$$\text{Rapport coût–efficacité} = \frac{\text{Recettes de TVA}}{\text{Taux standard} \times \text{consommation finale}}$$

Un rapport coût–efficacité de 100 % signifie qu'aucune perception n'a été omise. En fait, ce pourcentage idéal n'est jamais atteint à cause des divers types d'écart, généralement répartis en deux groupes : 1) un écart dans les mesures prises, équivalant aux recettes supplémentaires qui auraient été perçues en cas d'application parfaite, si la consommation entière était imposée au taux standard courant (par exemple sans exonération ou au taux zéro) ; 2) un écart de conformité aux règles, équivalant aux recettes supplémentaires qui auraient pu être perçues si la réglementation courante de la TVA avait été appliquée à la perfection. Le graphique 2.1 indique le rapport coût–efficacité et la décomposition estimée de l'écart dans les groupes de revenus.

Étant donné la nature de la TVA, si le rapport coût–efficacité est faible et l'écart de conformité est grand, la sous-évaluation à l'importation pourrait ne pas être compensée en aval dans la chaîne de valeur. Donc, les administrations douanières doivent porter plus d'attention à la détermination de la valeur en douane<sup>20</sup>.

Les administrations douanières comprennent qu'un grand pourcentage de la TVA à l'importation devient un crédit de taxe sur intrants pour les entreprises du pays. Une plus grande attention au contrôle de l'évaluation en douane n'est pas suffisante : les administrations douanières doivent aider les administrations fiscales à mieux inclure les maillons de la chaîne de valeur en aval en partageant les données des opérations d'importation et des profils de risque des contribuables, ce qu'il est possible de faire en améliorant la coopération entre les autorités douanières et fiscales (voir les détails

<sup>20</sup>Si la part de la TVA à l'importation est faible dans le total des recettes perçues par les douanes et si la part des droits de douane est grande, la détermination de la valeur en douane sera importante. Il ne faut pas nécessairement en conclure qu'avec un rapport coût–efficacité élevé et un petit écart de conformité, les administrations douanières pourraient perdre le contrôle de la détermination de la valeur en douane (car elle sera récupérée en aval dans la chaîne de valeur).

## Encadré 2.2. Méthodes d'estimation de l'évasion fiscale sur les importations

Plusieurs méthodes sont utilisées pour estimer l'évasion fiscale de la TVA et d'autres taxes sur les importations. Globalement, ces modèles sont de deux types : l'approche « ascendante » fondée sur une analyse de nature microéconomique avec des données désagrégées dérivées de sondages, d'échantillons et de contrôles, souvent dans une activité ou un secteur commercial particulier, et l'approche « descendante » fondée sur une analyse axée sur des données macroéconomiques et la comptabilité nationale. Plus généralement, la non-conformité en matière de taxes sur les importations est comprise dans les estimations du total des cas de non-respect des règles relatives aux taxes individuelles, bien qu'elle ne soit pas généralement quantifiée comme composante spécifique de l'écart fiscal.

### Approche ascendante

- **Information commerciale.** Les entretiens avec les opérateurs économiques légitimes, tels que les producteurs et distributeurs intérieurs, peuvent produire des informations sur les tendances irrégulières du marché et parfois plus de renseignements sur les produits de contrebande, grâce à la dénonciation ou à la concurrence. Une comparaison de prix entre des marchandises étrangères identiques vendues sur un marché intérieur et la valeur déclarée à leur importation peut donner des signes d'activités informelles. Une autre méthode d'information commerciale consiste en une étude qui compare les données des importations, de la consommation finale sur le marché intérieur et des exportations de certains produits, pour obtenir des renseignements permettant de détecter des activités informelles. Dans cette méthode, il est important de cibler certains groupes de produits sensibles et d'examiner régulièrement les statistiques d'importation et d'exportation, ainsi que les habitudes de consommation sur le marché intérieur.
- **Études de marché spécialisées et étude des déchets.** Il existe des entreprises qui font des études de marché spéciales pour estimer la dimension des marchés informels par l'intermédiaire d'une étude des déchets, par exemple. Les résultats pourraient indiquer le volume effectif de produits étrangers sur le marché, qu'il est possible de comparer aux données de dédouanement ou même, pour certains produits, d'estimer la quantité de marchandises de contrebande en vérifiant directement les étiquettes et emballages des fabricants.
- **Enquêtes sur les magasins de vente en gros ou du type point de vente.** Ceci est particulièrement pertinent lorsque le dispositif de traçage comprend des timbres-taxes, des marqueurs chimiques et des codes de traçage. Les principales exigences de ce type d'enquêtes sont un haut niveau de couverture des points de vente et, de préférence, une méthode rapide et efficiente de déterminer si les produits ont été imposés.
- **Contrôle des effets personnels des passagers.** Ce contrôle est pertinent pour les articles portables qui font l'objet d'un droit d'accise et, dans certains pays, les biens de luxe qui peuvent être portables et rangés dans un bagage à main, surtout lorsque la plus grande partie de la contrebande est attribuable à des passagers qui débarquent à pied ou dans de petits véhicules, à quelques postes-frontières. Dans certains contextes, par exemple en cas de droits d'accise élevés sur les produits du tabac, l'incidence de ce type de contrebande peut être très forte. Cependant, le contrôle peut s'avérer laborieux et parfois physiquement difficile à cause du trop grand nombre de passagers ; dans ce cas, des techniques d'échantillonnage statistique peuvent être utilisées pour rendre ce contrôle plus efficace et plus économique.
- **Comparaison entre les données de dédouanement et les données des déclarations de revenus à l'administration fiscale.** Les données des opérations de commerce international peuvent être comparées aux données des déclarations de revenus, c'est-à-dire celles des déclarations générales de revenus et (ou) de la TVA (rapports de vente et

informations sur la TVA et les autres taxes payées sur les importations). Cette méthode peut être très utile pour détecter l'évasion fiscale, mais elle dépend de la communication, par les consommateurs, de l'achat et de la consommation des marchandises, ce qui peut prendre du temps. Pour améliorer l'efficacité économique, il est important de cibler certains groupes de produits sensibles, soit parce que ces produits présentent un risque élevé ou qu'ils donnent de bonnes indications de ce qui se passe au niveau sectoriel.

### Approche descendante

- **Analyse miroir des statistiques commerciales.** Les statistiques nationales des importations peuvent être comparées aux statistiques d'exportation des partenaires commerciaux, et les statistiques nationales d'exportation peuvent être comparées aux statistiques d'importation des partenaires commerciaux, à la fois en ce qui concerne le volume et la valeur des marchandises ou des groupes de marchandises, et par pays. L'écart entre les deux peut donner des indications qui méritent un examen plus poussé de divers aspects, notamment des fraudes éventuelles.
- **Estimation de la dimension du marché noir.** Plusieurs moyens existent pour estimer la dimension du marché noir, par exemple en calculant la divergence entre les mesures des revenus et des dépenses du PIB ; cela peut représenter les activités informelles, vu que, pour les revenus, l'estimation comprend la valeur ajoutée par l'économie formelle, et, pour les dépenses, elle comprend les déclarations volontaires<sup>21</sup>. Le volume des importations fraude comprises peut être estimé à partir de cette estimation de la consommation, marché noir compris ; ce volume peut alors être comparé aux statistiques basées sur les données de dédouanement. Cette méthode dépend de la qualité de l'évaluation des revenus et des dépenses du PIB ; la divergence entre les deux peut aussi être attribuée à d'autres facteurs, tels que les différences d'échantillonnage, dont l'impact ne peut pas être séparé de l'incidence des activités informelles.

Sources : Hutton, 2017 ; Thackray et Alexova, 2017.

aux chapitres 3 et 7). Pour appliquer ce programme, il faudrait créer dans les statistiques des recettes fiscales, et surveiller, une rubrique de TVA sur les importations.

### Droits d'accise

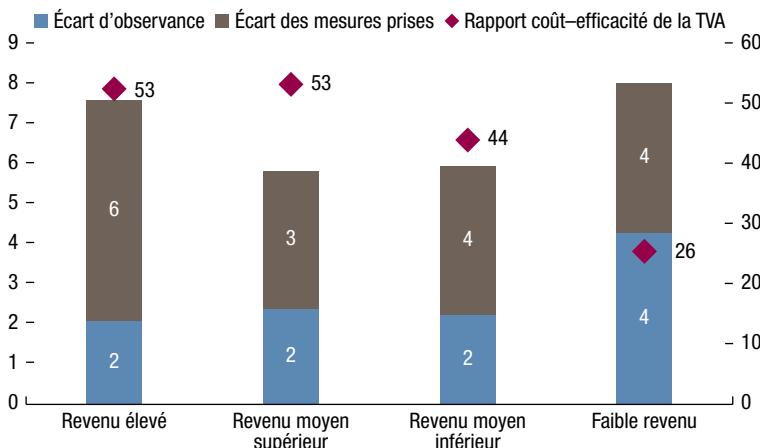
Dans la mesure où les droits d'accise sont perçus sur les intrants des entreprises, elles ne sont pas favorables à la croissance économique. Cependant, elles peuvent être utiles pour réduire la demande globale de certaines marchandises considérées dommageables pour la société, par exemple à cause de leur impact négatif sur la santé et l'environnement. Dans le monde moderne, les droits d'accise portent sur des externalités. Ils peuvent ainsi décourager la consommation de marchandises nocives, notamment les boissons alcoolisées, le tabac et les hydrocarbures, spécialement si elles sont taxées à

**« L'accise, taxe qui porte sur des externalités, est adaptée au monde moderne ; sa gestion nécessite plus de technologie, notamment de traçabilité. »**

<sup>21</sup>Cette méthode nécessite une contribution du département de statistiques qui produit les chiffres de comptabilité nationale utilisés. Les comptes nationaux publiés et équilibrés devraient comprendre les chiffres de l'économie non observée (informelle) dans les trois mesures globales du PIB, car il est fréquent d'ajuster une mesure ou une autre pendant le processus d'équilibrage. Il faut tenir compte de ces ajustements dans la comparaison des chiffres de dépenses et de revenus du PIB.

### Graphique 2.1. Rapport coût–efficacité et décomposition de l'écart

(Échelle de gauche : écart de TVA en % du PIB ;  
échelle de droite : rapport coût–efficacité de l'écart × 100)



Source : Keen (2020).

Note : TVA = taxe sur la valeur ajoutée.

des taux spécifiques, par exemple par kilo ou par unité — en supposant que les marchandises peu coûteuses peuvent être pires (notamment plus polluées, plus nocives, moins écoénergétiques). Les droits d'accise sont appliqués à la sortie de l'usine ou à l'importation. Dans les pays qui ne produisent pas de telles marchandises, les droits d'accise sont perçus uniquement sur les importations. Sous l'influence de la maturité progressive de la société, qui devient plus sensible et intéressée à la sauvegarde de l'environnement et désireuse de mieux contrôler les externalités, l'application de droits d'accise reste d'actualité (notamment sur les carburants, les produits du tabac, les boissons alcoolisées et gazeuses, et les produits pétroliers).

Au niveau international, la pratique établie pour les articles assujettis à une accise vise à assurer leur traçabilité<sup>22</sup>, grâce à laquelle le contrôle a posteriori par les douanes et les acheteurs peut déterminer si ces articles ont été importés de manière licite ou introduits en contrebande. Les technologies de traçabilité ont pris de l'ampleur à diverses fins, non seulement pour les administrations douanières, mais aussi pour les secteurs public et privé qui les utilisent dans la gestion des chaînes d'approvisionnement et de la logistique, la capacité de rappel de produits et la répression des infractions contre les droits de propriété intellectuelle. Bien que les droits d'accise ciblent des articles bien définis, il demeure toujours un problème de produits mal définis, y compris en matière de classement des marchandises. Étant donné que le volume sert souvent d'assiette fiscale pour le calcul de certains droits d'accise, la mesure du volume reste une tâche importante des administrations douanières (par exemple la mesure du volume de liquide à l'intérieur d'un réservoir métallique).

<sup>22</sup>Traditionnellement à l'aide d'un timbre-taxe, mais à l'heure actuelle par un identificateur de traçage unique.

TABLEAU 2.1

Groupes	Taux de droits de douane					Taux de TVA
	1990	1998	2008	2010	2018	
Tous pays	11,2	9,8	8,0	8,3	6,9	16,1
Pays de l'OCDE	6,2	5,2	3,0	3,2	2,7	19,4
Pays hors OCDE	16,7	12,2	9,2	9,4	8,0	14,9
Pays africains	19,8	18,3	12,9	12,5	10,3	15,8
Pays de l'Asie-Pacifique	37,5	9,9	8,7	7,8	7,5	11,6
Pays du Moyen-Orient	28,1	25,1	8,9	8,8	6,8	13,0
Pays de l'hémisphère occidental	33,5	11,2	8,5	10,5	9,0	14,8

Source : calculs des auteurs, moyenne simple des données de 131 pays, basée sur les taux de droits (OMC, 2021) et les taux de TVA (PwC, 2021).

Note : OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques ; TVA = taxe sur la valeur ajoutée.

### *Droits de douane sur les importations*

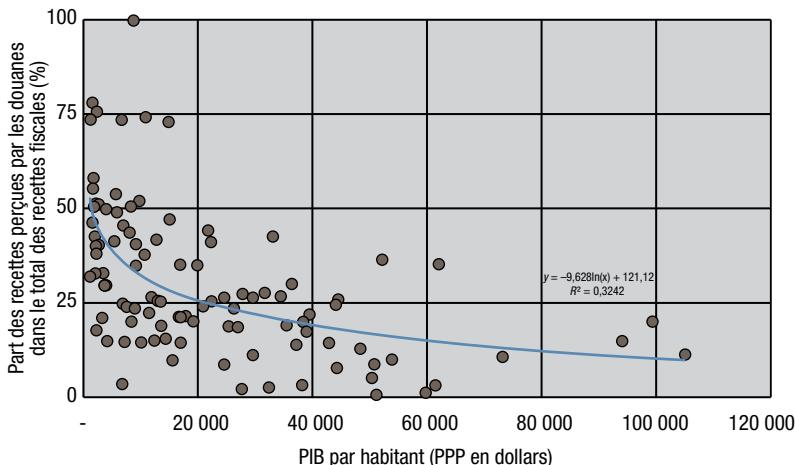
Les droits de douane sur les importations ne sont pas à conseiller du point de vue de la croissance économique, parce qu'ils faussent les décisions des consommateurs et des producteurs. Cependant, ils peuvent être considérés nécessaires pour protéger temporairement certaines industries nationales naissantes et (ou) maintenir certains niveaux de production intérieure de biens essentiels tels que les produits alimentaires et médicaux. Bien que les droits de douane sur les importations restent une source importante de recettes fiscales dans de nombreux pays en développement, en particulier les pays à revenu relativement faible ou qui ont des difficultés à appliquer les taxes internes, il existe une tendance à réduire les taux de droits (multilatéraux, unilatéraux ou autres), une démarche clairement nécessaire. (Pour plus de détails, consulter la section « Politique commerciale » ci-après.) Le tableau 2.1 illustre cette diminution des taux de droits sur les importations, quel que soit le niveau de développement ou la région. Il est notable que les taux de TVA sont plus élevés que les simples moyennes des taux de droits de la Nation la plus favorisée (NPF) ; les taux de droits NPF moyens appliqués pondérés par le volume des échanges et les taux de droits préférentiels appliqués sont même inférieurs aux moyennes simples des taux NPF.

Les impacts de la réduction de droits sur les recettes peuvent varier en fonction de l'élasticité de la demande d'importations — c'est-à-dire la mesure dans laquelle le volume des transactions commerciales augmentera à la suite de la réduction des prix (des droits) — ce qui peut changer selon le produit et le pays. L'effet de volume exerce également un impact sur la TVA à l'importation, mais cette influence pourrait être positive, car la TVA engendre des recettes, même sur les importations en franchise de droits<sup>23</sup>. La facilitation des échanges réduit le prix des marchandises en réduisant les coûts des transactions commerciales sans diminuer les taux de droits<sup>24</sup>. Moyennant une facilitation adéquate des échanges et un niveau de respect des règles stable, l'effet anticipé de la facilitation des échanges se traduit par une augmentation des droits de douane et de

<sup>23</sup> A l'exclusion certaine de quelques articles exonérés de la TVA et au taux zéro. La réduction des taux de droits par les douanes aura un impact sur la TVA à l'importation pour les transactions d'importance limitée.

<sup>24</sup> Par exemple, selon l'OCDE (2002), le coût des transactions commerciales représente environ de 2 % à 15 % des importations.

### Graphique 2.2. Part des recettes perçues par les douanes dans le total des recettes fiscales, par rapport au PIB par habitant



Source : calculs des services du FMI basés sur les données de l'OMD (2018b).

la TVA sur les importations. Pour le moins, en considérant la part de chaque impôt dans les recettes perçues par les douanes, la part des droits de douane diminue, tandis que la part de la TVA sur les importations augmente. La diminution de la part des recettes issues des droits de douane en proportion du total des recettes fiscales est largement compensée par l'augmentation des recettes de TVA sur les importations. En général, dans un pays à faible revenu qui applique une TVA, les impôts perçus par la douane comprennent la TVA (50 %) et les droits d'accise (25 %) sur les importations, les droits de douane (15 %) et divers droits (10 %)<sup>25</sup>. Les chiffres ci-dessus sont indicatifs et varient d'un pays à l'autre ; par exemple, si le commerce international d'un pays s'inscrit principalement dans le cadre d'accords commerciaux régionaux, la part des droits de douane dans les recettes perçues pourrait approcher de zéro.

Grâce à la TVA sur les importations, les administrations douanières restent d'importants acteurs de perception des recettes intérieures, même quand les droits sur le commerce international continuent à diminuer<sup>26</sup>. En outre, les droits d'accise continuent à jouer un rôle important dans l'imposition des externalités. La part des recettes perçues par les douanes par rapport au total des recettes fiscales — c'est-à-dire les droits et taxes perçus à l'aide des ressources douanières, notamment la TVA et les droits d'accise sur les importations, et les droits de douane — représente environ 50 % dans les pays à faible revenu et 10 % dans les pays à revenu plus élevé (graphique 2.2). Il est intéressant de constater que, même dans les pays avancés, la douane conserve un rôle important en matière de perception des recettes. Dans

<sup>25</sup>Une composition semblable est décrite, par exemple, par Kokoli *et al.* (2021). La perception de la TVA sur les importations en tant que pourcentage du total des recettes perçues par les administrations douanières figure dans le graphique 1.4 du chapitre 1.

<sup>26</sup>La TVA sur les importations peut être remboursée avant la consommation finale, mais, dans un certain sens, elle est un impôt retenu et perçu à l'aide des ressources douanières, sans lesquelles une bonne partie pourrait ne pas être perçue. La TVA sur les importations devrait être considérée comme un impôt perçu par les douanes.

certains pays, les autorités sous-estiment cette fonction et considèrent que les douanes s'occupent uniquement de la facilitation des échanges et de la sécurité frontalière ; ces autorités devraient reconstruire le rôle des douanes dans la collecte des recettes étant donné, en particulier, l'importance croissante de cette fonction dans leurs activités, afin d'assurer le financement de mesures nécessaires à répondre à des besoins émergents tels que la crise de COVID-19 et la réalisation des objectifs de développement durable<sup>27</sup>.

### *Imposition du carbone à la frontière, du point de vue des administrations douanières*

La taxe sur le carbone à la frontière, également connue sous le nom de mécanisme d'ajustement du carbone à la frontière, a fait l'objet d'entretiens dans l'Union européenne et aux États-Unis, son principe de base reposant sur la quantité d'émissions de carbone attribuées aux marchandises importées dans le pays. Cela pourrait donner lieu à des remises sur les exportations. Les recettes perçues pourraient être affectées à des subventions à l'industrie nationale, y compris pour les exportations, afin de concurrencer les producteurs étrangers dont la réglementation antipollution est moins stricte et d'empêcher l'exil de la production intérieure hors du pays. La taxe sur le carbone à la frontière a pour but d'uniformiser les règles du jeu, mesure qui semble plus proche de l'objectif des droits d'accise sur les importations, avec des différences possibles de taux en fonction de l'origine des marchandises.

La taxe sur le carbone à la frontière est un nouvel impôt, qui sera probablement perçu par les administrations douanières. Elle est en cours de conception dans certains pays, et de nombreux détails restent à préciser, notamment s'il s'agira d'une taxe semblable aux droits de douane ou aux droits d'accise. Le programme de l'Union européenne a été annoncé en juin 2021. Le présent chapitre ne porte pas sur les aspects de politique fiscale de cette taxe — par exemple son alignement sur les règles de l'OMC, le niveau de taux d'imposition par produit, les modalités de détermination du taux ainsi que l'impact sur l'économie et certaines industries — mais plutôt sur des problèmes éventuels de nature administrative.

La taxe sur le carbone à la frontière pourrait augmenter considérablement les recettes perçues par les douanes<sup>28</sup>. C'est pourquoi une préparation exhaustive par les administrations douanières est indispensable pendant la période de conception de la

**« Lors de la conception d'une taxe sur le carbone à la frontière, il est indispensable que les douanes apportent leur contribution en ce qui concerne les intervenants et les difficultés, du point de vue de la mise en œuvre. »**

<sup>27</sup>Un ratio minimum (ou point de bascule) impôts–PIB d'environ 12,75 % du PIB est associé à une nette accélération de la croissance et du développement. Un pays qui dépasse à peine ce seuil verra son PIB par habitant augmenter de 7,5 % après 10 ans (Gaspar *et al.*, 2016).

<sup>28</sup>D'après Pomerleau (2021), la Commission européenne estime que la taxe sur le carbone à la frontière pourrait faire augmenter les recettes de l'Union européenne de 5 à 14 milliards d'euros par an (de 0,03 % à 0,1 % du PIB environ), selon la portée et la conception effectives du mécanisme de la taxe. Actuellement, les droits de douane perçus s'élèvent à 26,7 milliards d'euros, dont 20 % reviennent aux pays perceuteurs pour financer les coûts administratifs et 21,3 milliards relèvent de l'Union européenne, soit 13 % des recettes de l'Union.

taxe, y compris une contribution apportée aux décideurs concernant les intervenants administratifs et les difficultés du point de vue de l'administration. Si la taxe sur le carbone à la frontière se révèle difficile à administrer et à appliquer par les douanes, il ne sera pas possible d'atteindre un niveau de respect de la réglementation satisfaisant et la taxe n'arrivera probablement pas à réaliser ses objectifs initiaux. Les paragraphes suivants décrivent certaines difficultés potentielles dans la mise en œuvre de la taxe sur le carbone à la frontière.

**Procédures et critères de sélectivité.** La taxe sur le carbone à la frontière fera l'objet de plusieurs taux par produit et pour le même produit originaire de divers pays, qui appliquent différents prix au carbone. Les produits qui feront l'objet d'une taxe sur le carbone à la frontière ne sont pas évidents — par exemple les importations de produits des secteurs de l'acier, du ciment, du papier et d'autres secteurs. Les taux d'imposition peuvent être déterminés par les prix du carbone ou un index calculé par la matrice de l'empreinte de carbone, ce qui peut donner lieu à différents taux par secteur industriel (ou produit) et par pays (par exemple l'exportation ou la fabrication). En outre, les producteurs des pays (et non pas des entreprises de ces pays, option à éviter) qui disposent d'un mécanisme de tarification du carbone que les pays importateurs acceptent parce qu'il est compatible avec leur propre mécanisme pourraient être exonérés de cette taxe, ce qui peut être interprété comme une tarification discriminatoire fondée sur des règles. La création de la liste tarifaire dans le système informatique de dédouanement pourrait être laborieuse, mais pas difficile. Cependant, comme la taxe sur le carbone à la frontière fait des distinctions entre les importations par produit et pays, sachant que les administrations douanières font face à des difficultés issues des règles d'origine dans la mise en œuvre des accords commerciaux régionaux, les procédures et leur administration pourraient s'avérer compliquées et il faudra peut-être réévaluer le fardeau administratif. En outre, il existe un certain risque de glissement entre les positions tarifaires déclarées et de fraude dans la déclaration du pays d'origine. Les administrations douanières devront évaluer les risques de fraude éventuels et se préparer à modifier les critères de sélectivité en conséquence.

**Détermination de l'origine des marchandises.** Pour la plupart des importations qui bénéficient d'un traitement de droits préférentiel dans le cadre d'un accord commercial régional, il faut présenter le certificat d'origine à l'administration douanière. Étant donné que la taxe sur le carbone à la frontière s'applique à tous les pays, la preuve de l'origine des marchandises pourra être exigible pour toutes les importations ou tous les produits assujettis à cette taxe. Il reste cependant la question suivante concernant la taxe sur le carbone à la frontière : faudra-t-il conserver les certificats d'origine de tierces parties, les remplacer par des certificats émis par les fabricants ou les exportateurs, ou encore, l'origine des marchandises restera-t-elle indéterminée ? Il est probable que la réexportation de produits (avec ou sans manipulation) et de produits d'occasion donnera lieu à des malentendus, du fait de son faible lien avec l'origine des marchandises. L'obtention de certificats émis par de tierces parties est si laborieuse et coûteuse qu'elle perturbera la chaîne logistique (Hillman, 2013). La complexité des règles et du certificat d'origine ainsi que l'auto-certification de l'origine des marchandises sont discutées dans la section suivante de ce chapitre. Les douanes pourraient

ne pas être en mesure de vérifier l'origine de toutes les marchandises importées sans l'aide de partenaires étrangers et de technologies nouvelles (chapitre 7).

**Traçabilité.** Une matrice d'empreinte de carbone peut être générée par produit et pays. Il est possible d'expédier des matières intermédiaires vers un autre pays où un produit est fabriqué en incorporant ces matières. Par exemple, le Japon peut construire des voitures en utilisant de l'acier japonais, mais aussi de l'acier chinois. Si l'entreprise craint qu'il existe un risque de perturbation de la chaîne logistique, il lui sera raisonnable de dérouter les matières et les pièces, et même de délocaliser les chaînes de montage. Un fabricant pourrait ne pas connaître l'origine des matières et des pièces qu'il utilise, et qui fait probablement l'objet de changements continus. En outre, comme la taxe sur le carbone à la frontière pourrait être discriminatoire du point de vue du pays fabricant, les contournements légaux ou illégaux sont inévitables.

Les administrations douanières pourraient se poser la question de savoir dans quelle mesure la chaîne logistique transfrontalière sera prise en compte ou non par la taxe sur le carbone à la frontière, et si les douanes doivent le vérifier. Les administrations douanières peuvent connaître dans une certaine mesure les méthodes de traçabilité et la chaîne de valeur dans la production, grâce à leur connaissance de la règle d'origine à valeur ajoutée dans le cadre des accords commerciaux régionaux (par exemple les critères cumulatifs de la règle d'origine). Le traçage des matières et pièces exige une énorme charge de travail ; même lorsque les douanes découvrent des irrégularités dans les documents, il est difficile de déterminer les mesures correctrices qu'il est possible de prendre lorsqu'un document est falsifié par un exportateur, par exemple faut-il imposer une pénalité à l'importateur ? Cependant, les importateurs sont parfois victimes de ces stratagèmes (sauf en cas de collusion entre l'exportateur et le fabricant). Bien qu'elle dépende des règles d'origine, l'information sur l'origine de matières intermédiaires peut être dissimulée par le produit final. Les statistiques sur les échanges à valeur ajoutée produisent un indice à effet retardé, un paramètre théorique qui n'est pas encore utile à des fins fiscales.

**Coopération avec les parties prenantes.** La taxe sur le carbone à la frontière peut donner lieu à une remise à l'exportation, qui serait équivalente à un remboursement de TVA ou de droits d'accise à l'exportation, ou à un traitement intérieur lié à des intrants et à un rendement prédéterminé (voir « Politique d'investissement (exonération de droits et allégement fiscal) » ci-après) ; elle pourrait également être considérée comme une subvention à l'exportation liée à la valeur des marchandises à l'exportation. Une coopération interagences avec les administrations fiscales, les autres ministères d'exécution et les opérateurs économiques sera nécessaire. Afin d'évaluer l'utilité de la coopération internationale en matière de vérification de la déclaration de l'origine par les exportateurs et de la gestion d'autres formalités administratives, la coopération internationale avec les administrations douanières et les autres agences étrangères pourrait également être utile pour la mise en œuvre de la taxe sur le carbone à la frontière.

### *Coopération entre les autorités douanières et fiscales*

La coopération entre les autorités douanières et fiscales est expliquée en plus de détails dans d’autres chapitres, particulièrement le chapitre 3. Dans le monde entier, les administrations fiscales renforcent leurs capacités de collecte d’informations sur les chaînes de valeur et de suivi de celles-ci. L’importation est un point de départ notable dans la chaîne de valeur d’un pays, et son administration douanière contrôle toutes les importations. Les données des transactions commerciales saisies par les douanes aident les autorités fiscales à suivre les chaînes de valeur, en commençant par les importations, et à imposer les bénéfices des sociétés issus des exportations (ainsi que les dépenses relatives aux importations). Les informations des administrations fiscales, notamment les rapports de vente, sont utiles pour permettre aux douanes de mener des contrôles a posteriori. Le partage des profils de risque des opérateurs économiques et des contribuables aide les deux administrations à améliorer leur gestion des risques ainsi que le ciblage à des fins de contrôle et de vérification.

Les douanes servent également d’organismes de retenue d’impôts pour certaines taxes intérieures. Les paiements de TVA sur les importations constituent des crédits d’intrants commerciaux pour les activités économiques intérieures qui suivent l’importation<sup>29</sup>. Dans certains pays, l’administration douanière perçoit à l’avance un certain montant d’impôt sur les bénéfices des sociétés au moment de l’importation, afin de lutter contre l’évasion fiscale ; cet impôt préalable peut ensuite être crédité sur l’impôt final payé par les sociétés, si l’entreprise en cause en est redevable. Une bonne relation de travail et une bonne coopération entre les deux administrations sont indispensables pour que ces pratiques donnent des fruits.

Les douanes jouent un rôle de plus en plus important dans la lutte contre l’erosion de l’assiette fiscale et la délocalisation des bénéfices pratiquées par les entreprises multinationales qui transfèrent les bénéfices réalisés vers d’autres juridictions fiscales moins pénalisantes, afin d’éviter de payer des impôts sur les bénéfices<sup>30</sup>. Les données recueillies par les douanes peuvent jouer un rôle utile en permettant aux administrations fiscales de détecter la sous-facturation et la surfacturation. Les systèmes informatiques de dédouanement couvrent toutes les importations et exportations, et leur système de sélectivité peut facilement en révéler les valeurs unitaires inhabituelles. Quels que soient le taux des droits de douane et les exonérations de droits, les douanes devraient surveiller la valeur des marchandises importées et exportées, car cela peut contribuer à détecter un abus éventuel des prix de transfert. Le même principe s’applique au blanchiment de fonds de nature commerciale et au partage de données avec les services de renseignement financier. Le transfert intérieur de prix peut également se produire si la législation nationale accorde aux entreprises opérant dans une zone économique spéciale des taux d’impôt sur les bénéfices inférieurs à ceux en vigueur en dehors de la zone et n’interdit

<sup>29</sup>Au début de l’introduction de la TVA dans des pays (par exemple en Afrique subsaharienne) où l’administration fiscale nationale n’est pas prête à percevoir la TVA et les contribuables ne sont pas prêts à la déclarer, l’administration douanière perçoit la TVA sur les importations en fonction d’une valeur en douane majorée (par exemple 110 %, en supposant une majoration de 10 % de la valeur intérieure des marchandises).

<sup>30</sup>Par exemple, selon Hollingshead (2010), la fourchette approximative des pertes de recettes fiscales attribuables à l’inexactitude des prix dans les pays en développement va de 98 à 106 milliards de dollars par an, pendant la période de 2002 à 2006.

pas l'établissement d'une filiale dans la zone économique spéciale. Bien que cette pratique ne soit pas recommandée, si elle a lieu quand une administration fiscale n'a pas accès aux activités économiques à l'intérieur d'une zone économique spéciale, les douanes doivent communiquer les données pertinentes à l'administration fiscale pour l'aider à lutter contre le transfert intérieur des bénéfices des sociétés.

## POLITIQUE COMMERCIALE

### Système de commerce multilatéral

À l'heure actuelle, la politique commerciale est réglementée par le système commercial multilatéral de l'OMC. L'amélioration du bien-être économique issue de la libéralisation des échanges, particulièrement dans les petits pays, semble largement comprise ; les pays ont adopté en très grande mesure le système commercial multilatéral. L'encadré 2.3 décrit les principes de fonctionnement des droits de douane dans le cadre de ce système.

À la suite de la conclusion positive des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay et de la fondation de l'OMC en 1995, le taux de droits NPF simple moyen appliqué a diminué d'environ 18 % pour atteindre 10 % en 2008, soit pour s'aligner sur les engagements multilatéraux des pays membres de l'OMC ou à cause de leur intervention unilatérale. Cette réduction de droits témoigne de leur nature perturbatrice et des avantages de la libéralisation des échanges. En conséquence de l'échec du cycle de négociations multilatérales de Doha en juillet 2008, le taux de droits NPF simple moyen appliqué a diminué, mais beaucoup plus lentement depuis lors, pour atteindre environ 8 % en 2018 (OMC, 2021). Même si les taux de droits NPF moyens appliqués des pays en développement et des pays les moins développés ont également continué à diminuer progressivement depuis 2008 pour atteindre 8,4 % et 11,7 %, respectivement, ils restent beaucoup plus élevés que la moyenne de 4,3 % dans les pays développés. Il est intéressant de noter que plus de la moitié de la diminution des taux de droits NPF appliqués depuis 1995 est unilatérale. Certains pays en développement ont également procédé à des diminutions unilatérales considérables, notamment le Bangladesh, l'Inde, le Kenya, le Maroc, le Nigéria, le Pérou et la Tunisie (Banque mondiale, 2020).

**« Les pays réduisent leurs taux de droits par des négociations d'accès aux marchés avec les pays étrangers et également unilatéralement. »**

### Accords commerciaux régionaux

Comme indiqué au chapitre 1, le nombre d'accords commerciaux régionaux a nettement augmenté, et il existe de nombreux accords qui se chevauchent et entraînent d'importantes conséquences pour les administrations douanières. L'impact global de cette tendance contribue à la diminution des recettes tarifaires. En outre, elle augmente la nécessité de surveiller et de contrôler la mise en œuvre de ces accords, ce qui oblige les douanes à distinguer entre des importations NPF et les importations des partenaires des accords afin d'imposer les droits appropriés sur les premiers et d'accorder un traitement préférentiel aux deuxièmes.

### Encadré 2.3. Les droits de douane et le système commercial multilatéral

- **Les droits de douane sont les seuls instruments permis par les politiques commerciales<sup>31</sup>.** Les taxes intérieures, les frais d'utilisateur, les restrictions quantitatives, les exigences techniques, les subventions, la politique des taux de change et autres instruments ne peuvent pas être utilisés à des fins de politique commerciale, sauf si ces exceptions sont autorisées par la réglementation de l'OMC.
- **Les taux de droits maximums de chaque membre de l'OMC sont inscrits auprès de l'OMC.** Chaque pays membre de l'OMC présente une liste de concessions qui comprend la liste de taux consolidés en fonction du classement des marchandises ; au-dessus de ces plafonds, le membre ne peut pas augmenter ses taux de droits sans compenser ses partenaires commerciaux.
- **Les taux de droits sont assujettis au régime de la Nation la plus favorisée (NPF).** Ce régime interdit toute discrimination entre les marchandises des partenaires commerciaux ; les concessions accordées aux marchandises d'un pays doivent également être accordées à celles de tous les pays, sauf en cas d'accord commercial régional et à l'exception du SGP<sup>32</sup>.
- **Les taux de droits appliqués sont souvent inférieurs aux taux consolidés.** En effet, les taux consolidés sont les taux maximums dans le cadre desquels les pays membres de l'OMC peuvent appliquer leurs taux de droits librement assujettis au régime NPF ; des taux de droits préférentiels peuvent être appliqués en vertu d'accords commerciaux régionaux, et les pays en développement sont autorisés à ne pas consolider un éventail substantiel de lignes tarifaires<sup>33</sup>.
- **Les frais fiscaux intérieurs et les frais d'utilisateur sont également réglementés par l'OMC, surtout dans le régime national.** Dans le cadre du régime national, les marchandises importées doivent être traitées de la même manière ou non moins favorablement que des marchandises « similaires » ou « directement concurrentes ou qui peuvent être directement substituées » produites dans le pays, pour éviter l'utilisation de taxes internes discriminatoires (ainsi que d'autres règles) comme substituts des droits de douane.
- **Les pays membres de l'OMC devraient réduire autant que possible les restrictions commerciales de toutes les mesures, y compris les mesures non tarifaires.** Les mesures non tarifaires exercent des restrictions semblables aux droits de douane, voire pires à cause des coûts irrécupérables. Leurs restrictions commerciales peuvent être calculées en fonction du coût pour le commerce, c'est-à-dire l'équivalent tarifaire. La facilitation des échanges est considérée comme un moyen de réduire les équivalents tarifaires des procédures douanières et commerciales.
- **L'adhésion à l'OMC nécessite le respect de ses règles et la conclusion de négociations bilatérales d'accès aux marchés avec les pays membres intéressés.** Par exemple, un pays catégorisé en tant que pays moins développé qui sollicite l'adhésion à l'OMC peut s'attendre à ce que les autres pays membres lui demandent de consolider toutes ses lignes tarifaires agricoles à un taux moyen de 50 %, et 95 % de ses lignes tarifaires non agricoles à un taux moyen de 35 % (OMC, 2012).

Sources : les auteurs.

Note : NPF = Nation la plus favorisée ; OMC = Organisation mondiale du commerce ; SGP = Système généralisé de préférences.

<sup>31</sup>À l'exception des mesures contingentes, des solutions commerciales et des taxes et restrictions à l'exportation.

<sup>32</sup>Le SGP offre un accès préférentiel aux marchés accordé unilatéralement par des pays avancés à des pays en développement, reconnu par l'OMC et conforme à une décision de son prédécesseur (le GATT) sous le nom de « clause d'habilitation ».

<sup>33</sup>Le Bangladesh, par exemple, consolide seulement 19 % de ses lignes tarifaires. Parmi les lignes consolidées, l'écart global entre le taux NPF simple moyen appliqué et le taux NPF simple moyen consolidé est de 147 points de pourcentage. Bien que cet écart, associé au petit nombre de lignes tarifaires consolidées, procure au Bangladesh la possibilité d'augmenter considérablement ses droits NPF appliqués, son taux NPF moyen appliqué reste quand même virtuellement inchangé depuis 10 ans (OMC, 2019b).

La mise en œuvre d'accords commerciaux régionaux nécessite le respect des règles d'origine, une obligation compliquée et différente dans chaque accord<sup>34</sup>. Les règles d'origine comportent trois éléments : critères d'origine ; critères de consignation (par exemple itinéraire, non-manipulation) ; clauses procédurales (par exemple certificat d'origine, certificat de non-manipulation). Les critères d'origine peuvent varier selon les lignes tarifaires, l'accord commercial régional en cause, le fait que les produits sont entièrement obtenus dans le pays d'exportation, la mesure dans laquelle les produits sont obtenus dans le pays où sont incorporées des matières qui peuvent ou non avoir été obtenues sur place, ou le fait que des matières ont subi une transformation ou un traitement suffisant, etc.<sup>35</sup>. Ces difficultés s'aggravent lorsqu'un pays est signataire de plusieurs accords commerciaux régionaux, car les règles d'origine préférentielles applicables à des produits identiques peuvent varier d'un accord à l'autre. En outre, l'introduction du libre-échange entre des sous-groupes de pays rend nécessaire un contrôle efficace des importations provenant de pays tiers, ce qui impose une lourde charge de travail aux douanes. Dans ces circonstances, des exemples anecdotiques montrent que la qualité de l'administration douanière de chaque pays membre dépend en grande mesure de la qualité du maillon le plus faible parmi ces pays<sup>36</sup>.

Certains critères d'origine nécessitent un retraçage du processus — par exemple la valeur ajoutée en cours de production des marchandises importées ou le lieu d'obtention des pièces et du traitement de référence. En pratique, les administrations douanières n'ont pas cette capacité et peuvent donc se fier à un certificat d'origine préférentielle de tierce partie émis ou approuvé par les autorités du pays exportateur, c'est-à-dire, en général, le document obligatoire pour demander un taux de droits préférentiel en vertu d'un accord commercial régional dans le pays importateur. Selon l'accord commercial régional en cause, le certificat d'origine peut être livré par l'administration douanière ou un autre organisme émetteur spécifié par le pays exportateur (par exemple une chambre de commerce), moyennant confirmation de son authentification et de sa régularité par l'administration douanière.

La tendance future du remplacement des certificats d'origine de tierce partie par l'autodéclaration de l'origine par les fabricants, les exportateurs et les importateurs<sup>37</sup>

<sup>34</sup>Une étude portant sur 149 pays estime que les règles d'origine diminuent la dynamique de développement commercial des accords commerciaux régionaux d'environ deux tiers de ce qui aurait été réalisé, et que les coûts du respect des règles d'origine sont équivalents à presque la moitié des préférences tarifaires disponibles (Anson *et al.*, 2005). En plus d'une compréhension inadéquate des avantages et exigences pour les opérateurs économiques, des preuves anecdotiques indiquent que les taux de droits préférentiels de ces accords ne sont pas pleinement utilisés.

<sup>35</sup>Par exemple, en vertu d'un accord commercial régional dans l'Union européenne, les solvants sont des produits considérés originaires si la valeur de toutes les matières non originaires utilisées en cours de fabrication ne dépasse pas 50 % de leur prix ex-usine ; par contre, pour les machines à calculer, la valeur des matières non originaires utilisées en cours de fabrication ne peut pas dépasser 40 % de leur prix ex-usine.

<sup>36</sup>Par exemple, dans l'Union européenne, la situation des pays candidats est examinée attentivement pour déterminer le degré de respect des règles de leurs contrôles frontaliers externes, car ils forment la frontière externe de l'Union.

<sup>37</sup>Par exemple, l'accord de partenariat économique Japon–Australie, l'accord de commerce de marchandises de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP).

rend les administrations douanières des pays importateurs plus vulnérables aux risques d'erreur et de fausse déclaration d'origine que les certificats d'origine de tierce partie. En outre, la vérification de l'authenticité et du contenu des déclarations pose des difficultés liées à la souveraineté, parce que les entités émettrices des autodéclarations sont situées dans des pays étrangers ; l'administration douanière du pays importateur n'a pas accès à toutes les informations nécessaires et n'est pas autorisée à contrôler ces entités étrangères. Par conséquent, les accords commerciaux régionaux qui stipulent l'autodéclaration contiennent des clauses de coopération internationale entre les administrations douanières, notamment des dispositions concernant les « meilleurs efforts possibles ». Les nouvelles technologies telles que les chaînes de blocs peuvent assurer l'authenticité des autodéclarations, mais sans garantir l'exactitude de leur contenu ; la vérification de cette exactitude nécessite une coopération internationale avec les autorités étrangères (voir également le chapitre 7).

La détermination des règles d'origine dans les exportations est une nouveauté pour de nombreuses administrations douanières. Celles-ci doivent également signaler aux entreprises opérant dans le pays tous les changements qu'elles devraient apporter à leurs chaînes logistiques et à leurs processus de fabrication, si elles désirent que leur production soit conforme aux règles d'origine stipulées par l'accord commercial régional en cause et admissible aux taux de droits préférentiels sur les importations dans les pays partenaires.

« **La multiplication des accords commerciaux régionaux pose des défis aux douanes à cause de la complexité des règles d'origine et de l'autodéclaration de l'origine.** »

## **POLITIQUE D'INVESTISSEMENT (EXONÉRATION DE DROITS ET ALLÉGEMENT FISCAL)**

### **Les administrations douanières et l'ouverture ou la transformation de produits dans le pays**

En vue de promouvoir la croissance entraînée par les exportations et, d'après les organismes publics de promotion des investissements, de créer des emplois relativement bien rémunérés, entre autres, de nombreux pouvoirs publics des pays développés et en développement sont très intéressés par les investissements directs étrangers. Ces investissements facilitent l'intégration de ces pays dans les chaînes de valeur mondiales en fournissant non seulement des capitaux étrangers mais aussi un savoir-faire technique, de gestion et de marketing. En général, la législation douanière accorde des exonérations de droits d'importation en rapport avec de tels investissements, notamment pour le traitement intérieur, en exonérant les matières premières et les intrants intermédiaires importés qui sont utilisés dans la fabrication des marchandises exportées, facilitant ainsi l'activité économique.

Bien sûr, l'exonération de droits d'importation est conditionnelle à l'exportation des produits dans lesquels les intrants importés sont incorporés. Si cette condition d'exportation n'est pas satisfaite, les droits d'importation deviennent exigibles. Si les marchandises exonérées de droits circulent dans le marché intérieur sans paiement de droits, cela constitue une fraude douanière sous forme d'utilisation abusive ou de détournement.

Pour prévenir et éliminer ce risque, les administrations douanières surveillent l'importation de matières premières et d'intrants intermédiaires, ainsi que l'exportation des marchandises, sans oublier les stocks associés dans le cadre de ce régime. Cette surveillance comporte une évaluation du « rendement » (c'est-à-dire la quantité de matières premières et d'intrants intermédiaires utilisés pour produire une certaine quantité de marchandises exportées) à un niveau convenu entre l'administration douanière et le demandeur, souvent en consultation avec un expert, le ministère d'exécution, une commission des investissements, etc. La surveillance et le contrôle exercés par les douanes sur le traitement intérieur sont axés sur la quantité, et non la valeur.

Dans certains pays, les données des stocks de traitement intérieur des fabricants peuvent être communiquées par voie électronique à l'administration douanière et recueillies automatiquement ; pour les exportations, le système applique automatiquement le « rendement » et ajuste les données enregistrées en conséquence. Il s'agit donc d'un suivi automatisé. Le contrôle des marchandises exonérées est effectué par un contrôle local et une vérification de l'utilisation finale sur place. Les cibles du contrôle doivent être choisies attentivement en gérant les risques (comme expliqué au chapitre 5). Certains pays accordent des exonérations aux biens d'équipement tels que la machinerie et le matériel servant à fabriquer les produits exportés et, parfois, les véhicules à l'usage des employés. En ce qui concerne les biens d'équipement, un niveau de stocks est convenu avec l'administration douanière, tandis que les douanes exercent un contrôle et une surveillance, parfois en fonction de la déclaration annuelle de la situation par le demandeur. L'exonération de ces biens d'équipement peut être remplacée par une suspension reportable des importations.

## **Zones économiques spéciales**

Le recours plus fréquent aux avantages fiscaux est un phénomène récent dans la promotion des investissements, en plus de l'exonération des droits de douane. Ces avantages, qui sont parmi les plus proéminents dans les zones économiques spéciales (ZES), comprennent l'exonération d'autres impôts indirects (spécialement la taxe d'accise et la TVA) ainsi que l'allégement, sinon l'exemption, de certains impôts directs tels que l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, et les charges de protection sociale<sup>38</sup>. En outre, les avantages non fiscaux comprennent les prêts à faible taux d'intérêt, l'assouplissement des conditions de fondation et de la réglementation de la composition du conseil de gestion des entreprises, l'assouplissement de la réglementation applicable aux transferts de fonds (dividendes compris), la simplification des rapports financiers des entreprises, l'assouplissement des normes du travail, etc. Par conséquent, dans plusieurs pays en développement, les avantages fiscaux et douaniers ne sont plus stipulés dans la législation douanière ou fiscale, mais plutôt dans d'autres lois (par exemple la loi sur la promotion des investissements ou la loi sur les ZES).

<sup>38</sup>Conformément à la réglementation de l'OMC (applicable à tous les pays membres), la réduction et l'exonération des impôts directs liés à l'exportation sont considérées comme des subventions interdites et assujetties à des mesures compensatoires. L'avantage fiscal pour les impôts indirects s'applique uniquement à l'intérieur de la zone ; par conséquent, à la sortie de marchandises hors de la ZES, la différence avec les impôts indirects, y compris les droits de douane, doit être payée.

La définition des ZES varie selon les pays. Les ZES peuvent comprendre des zones franches, qui peuvent être des territoires douaniers indépendants, c'est-à-dire des territoires étrangers en vertu de la législation douanière et parfois en vertu d'autres lois. Les zones franches peuvent établir différentes listes tarifaires ou devenir des zones en franchise de droits et de taxes. Une zone franche possède souvent sa propre structure administrative, qui comprend ses propres lois et pratiques. Dans les pays en développement, les ZES peuvent comprendre les caractéristiques d'une zone franche<sup>39</sup>, en tout ou en partie. Depuis que les postes-frontières à guichet unique sont devenus courants aux frontières terrestres (les autorités frontalières de deux pays étant postées ensemble dans le même immeuble), des ZES établies à ces postes frontières, par exemple sous forme de zones économiques transfrontalières, pourraient voir le jour<sup>40</sup>. Les ZES présentent tellement d'intérêt pour les décideurs (chapitre 1) que leur nombre continue d'augmenter. Néanmoins, dans certains cas d'échec, les ZES n'ont pas attiré d'investisseurs ni d'activités économiques, et la création d'emplois n'a pas répondu aux attentes<sup>41</sup>.

En plus des ZES, les projets massifs d'infrastructure, tels que la construction de barrages et de liaisons ferroviaires à grande vitesse, bénéficient souvent d'exonérations fiscales et douanières pour certaines importations liées à leur construction et à leur exploitation. Une fois de plus, cela n'est pas stipulé dans la législation douanière, mais plutôt dans des lois spéciales ou des décrets présidentiels qui remplacent la législation douanière. Ces projets ne sont peut-être pas traités comme des ZES, mais leurs caractéristiques et les difficultés qu'ils posent aux administrations douanières sont presque identiques.

Les paragraphes suivants expliquent les difficultés que les ZES présentent pour les administrations douanières<sup>42</sup>.

**Difficultés organisationnelles.** Pour gérer les ZES, certains pays créent un organisme public spécial (au lieu d'une administration douanière ou fiscale) tel qu'un conseil de promotion des investissements, doté d'un personnel et de systèmes informatiques. Dans ce cas, les opérateurs et les utilisateurs des ZES doivent s'adresser exclusivement à cet organisme, et non à l'administration douanière. Dans certains pays, l'administration douanière ou fiscale n'a aucune autorité sur les ZES ni aucun accès à ces zones.

**Difficultés en matière de ressources.** Précédemment, une administration douanière accordait l'autorisation de procéder à un traitement intérieur dans le cadre de la législation douanière, en fonction, par exemple, de la viabilité du modèle d'entreprise, de l'emplacement (pour des raisons d'accessibilité par les agents des douanes), des installations physiques (mur, enceinte) et des responsabilités de la direction. Cette

<sup>39</sup>Par exemple, jusqu'en 2020, la ZES de Jordanie avait sa propre administration douanière (dont le personnel était emprunté au service des douanes du pays) ainsi que sa propre administration fiscale en vertu de ses propres lois.

<sup>40</sup>Par exemple, à une zone frontalière entre la Chine et la Mongolie.

<sup>41</sup>Environ 70 % des ZES de Chine sont considérées non performantes (Banque asiatique de développement, 2018). Certaines ZES de l'Inde, du Kazakhstan et de la République kirghize sont également considérées comme des échecs, même s'il n'existe aucun critère universel permettant d'évaluer le succès ou l'échec d'une ZES.

<sup>42</sup>Voir également l'OMD (2020).

autorisation pouvait être reportée, rejetée ou modifiée selon la disponibilité nécessaire en personnel de contrôle des douanes<sup>43</sup>. Dans le cadre d'une ZES, l'administration douanière peut même ne pas être consultée par l'organisme public responsable (par exemple le ministère d'exécution ou le conseil de promotion des investissements), qui peut ne pas imposer l'obligation d'entourer toutes les installations d'une enceinte. Les faibles ressources des douanes seront certainement de plus en plus sollicitées à cause de la prolifération des ZES. La vérification de l'utilisation finale ressemble peut-être à un contrôle a posteriori, mais le but de la visite et son objet sont différents.

**Difficultés en matière de responsabilité.** Les organismes publics de promotion des investissements augmenteront toujours le nombre de ZES et de leurs utilisateurs (entreprises opérant dans le cadre d'une ZES). Dans de nombreux pays, l'impact budgétaire des ZES et leur croissance ne sont pas adéquatement évalués dans la loi du budget, et le manque à gagner en recettes fiscales est souvent ignoré. Il est souvent évident que l'administration douanière ne réalise pas son objectif de recettes à cause de la perte considérable et croissante de recettes fiscales. Cette perte peut aller jusqu'à être égale au montant effectivement perçu par les douanes. Parmi les questions importantes, il faut déterminer si l'organisme de promotion évalue l'augmentation du nombre de ZES et de leurs utilisateurs, si cet organisme (ou le ministère des Finances) évalue le manque à gagner en recettes, si le ministère des Finances et les administrations douanière et fiscale sont consultés dans le processus de demande d'adhésion à une ZES (nouvelle ZES, nouveaux utilisateurs opérant dans le cadre d'une ZES) et s'ils peuvent reporter ou rejeter l'autorisation et imposer des conditions. Le contrôle et l'évaluation de données fiables sur manque à gagner en recettes fiscales à la suite de l'obtention d'avantages fiscaux sont essentiels pour la formulation de politiques et la responsabilité à l'égard du public soutenues par des données probantes.

**Difficultés opérationnelles.** Les exonérations conditionnelles de droits et taxes présentent toujours un risque de détournement des marchandises vers le marché intérieur sans paiement des droits et taxes. Pour réussir à contrôler les opérations, les administrations douanières et fiscales doivent être autorisées à exercer sur les marchandises importées dans les ZES autant de contrôles que sur les importations ordinaires. Des difficultés considérables surgissent lorsque les douanes n'ont pas ce genre d'autorité, ou si elles l'ont à condition d'obtenir le consentement d'autres organismes publics (par exemple le conseil de promotion des investissements) pour procéder à des contrôles dans chaque cas.

**« Les ZES, qui bénéficient d'allégements et d'exonérations de droits de douane et d'autres taxes, doivent être surveillées et contrôlées strictement, en collaboration plus étroite avec les administrations fiscales. »**

En outre, contrairement au régime douanier traditionnel du perfectionnement actif, certains pays accordent des allégements de taxes directes beaucoup plus générales, telles que l'impôt sur le bénéfice des sociétés. Si cet impôt dans la ZES est

<sup>43</sup>Dans certains pays, les entreprises paient des frais supplémentaires aux douanes en échange de services.

inférieur à celui du reste du pays, un transfert de prix abusif ou agressif peut se produire, ce qui permet à une entité commerciale opérant dans le pays et à l'extérieur de la ZES de transférer des bénéfices vers la ZES en provenance d'un autre territoire économique intérieur, en évitant ainsi de payer des impôts. Étant donné que les douanes contrôlent généralement la frontière entre les ZES et le reste du pays, l'administration douanière peut et doit aider l'administration fiscale à détecter les transferts de prix abusifs et agressifs<sup>44</sup>, par exemple en s'échangeant les données des transactions et les profils à haut risque, et en envisageant de procéder à des contrôles conjoints dans les ZES. Même avec un taux de droits nul, la détermination de la valeur en douane et la surveillance et le contrôle de cette valeur restent importants pour pouvoir suivre les activités commerciales intra-entreprises et lutter contre les transferts de prix abusifs et agressifs. Ces transferts éventuels peuvent être évités si, comme le FMI le conseille, les allégements d'impôts accordés aux ZES sont limités aux droits de douane et aux autres impôts indirects internes (ou si, comme dans certains pays, les entreprises apparentées ne peuvent pas opérer à l'intérieur et à l'extérieur de la ZES).

Les statistiques commerciales sur les marchandises qui font l'objet d'échanges dans les ZES ne sont pas clairement harmonisées entre les pays. Les administrations douanières devraient savoir que certaines ZES, en particulier celles qui se trouvent dans un port de transbordement, pourraient être utilisées pour camoufler l'origine de marchandises importées et réexportées avec peu ou pas de valeur ajoutée ni de transformation significative, afin d'éviter de payer des droits de douane ou de respecter d'autres dispositions<sup>45</sup>. La coopération internationale entre les administrations douanières existe peut-être, mais si l'administration douanière du pays de la ZES n'a pas la possibilité et le mandat de gérer les données des activités dans la zone, l'administration du pays importateur doit examiner les moyens d'assurer la traçabilité des marchandises, par exemple en exigeant des certificats de non-manipulation de la part des autorités de la ZES (aux fins des règles d'origine, des critères de consignation<sup>46</sup> des accords commerciaux régionaux, etc.).

Enfin, il existe également des risques autres que budgétaires, tels que le blanchiment de capitaux, la contrebande de drogues illégales, la criminalité organisée, le terrorisme et les infractions aux droits de propriété intellectuelle. Bien que ces questions dépassent la portée du présent ouvrage, elles soulignent l'importance d'une autorité et d'un contrôle actifs des douanes sur les ZES et leurs activités.

---

<sup>44</sup>À condition que le cadre légal du pays réglemente le transfert des bénéfices et des prix.

<sup>45</sup>Cette pratique perdure depuis l'introduction du SGP et à la suite des tensions commerciales bilatérales et des différends sur les déséquilibres commerciaux bilatéraux depuis les années 70. Afin d'obtenir un accès préférentiel aux marchés par l'intermédiaire du SGP ou d'un accord commercial régional, ou pour contourner les contingents protecteurs ou les droits punitifs, les entreprises tentent de modifier l'origine des marchandises en leur ajoutant de la valeur ou des opérations, avec des traitements généralement peu significatifs tels que le nettoyage, l'étiquetage, l'emballage ou la teinture, dans les pays de transbordement.

<sup>46</sup>Les critères de consignation font partie des règles d'origine. Ils servent à évaluer si les marchandises conservent leur caractère original à des fins de traitement tarifaire préférentiel pendant leur transport entre les parties — par exemple en ayant recours à une liste d'opérations admissibles, en exigeant un certificat de non-manipulation de la part des pays de transbordement, etc.

## DÉTERMINATION DE LA VALEUR EN DOUANE

### Règles de détermination de la valeur en douane

Avant 1995, une administration douanière pouvait imposer une valeur déterminée sur les marchandises importées. Selon la Définition de la valeur de Bruxelles (DVB), un prix normal du marché était défini comme étant « le prix qu'un produit atteindrait lors d'une vente effectuée dans des conditions de pleine concurrence entre un acheteur et un vendeur indépendants » ; les pays comptaient des documents papier qui indiquaient le prix du marché de chaque produit, dans le cadre d'un système d'imposition plutôt que de déclaration<sup>47</sup>. En fin de compte, dans ce dispositif, une liste des prix du marché pour chaque produit (par produit, et non par marchandise, avec beaucoup plus de détails que la ligne tarifaire) s'est avérée importante. De nombreux pays qui ont adopté la DVB ont réuni ces données dans des dossiers papier ; pendant les années 90, une base de données informatisées a été créée sous le nom de base de données de prix minimums. Certaines entreprises vendaient des ensembles ou services de données de prix du marché aux administrations douanières pour vérifier les prix du marché dans les pays exportateurs, à des fins d'inspection préalable en vue de déterminer la valeur en douane.

Par contre, les règles actuelles de détermination de la valeur en douane sont stipulées par l'Accord sur l'évaluation en douane<sup>48</sup> de l'OMC, entré en vigueur en 1995, que tous les pays membres de l'OMC doivent observer. Cet accord stipule que la valeur en douane doit être calculée en fonction du prix effectif des marchandises à évaluer, sauf dans certaines circonstances qui figurent généralement sur la facture de vente internationale ; il s'agit donc bien d'un système de déclaration. Ce prix, majoré d'ajustements relatifs à certains éléments qui figurent également dans l'Accord, est égal à la valeur transactionnelle qui constitue la référence la plus importante pour déterminer la valeur en douane. En l'absence d'une valeur transactionnelle des marchandises importées ou si la valeur transactionnelle déclarée n'est pas acceptée comme valeur en douane parce que le prix a été faussé par certaines circonstances, l'Accord sur l'évaluation en douane énumère cinq autres méthodes d'évaluation (donc un total de six méthodes) à appliquer dans l'ordre hiérarchique prescrit (OMC, 1994) : 1) valeur transactionnelle, 2) valeur transactionnelle de marchandises identiques, 3) valeur transactionnelle de marchandises semblables, 4) méthode de la valeur de référence, 5) méthode de la valeur reconstituée, 6) méthode de la valeur résiduelle. La plupart des lois nationales sur les douanes stipulent des dispositions équivalentes, généralement inspirées des principales dispositions de l'Accord sur l'évaluation en douane.

### Contrôles de la valeur en douane

Étant donné que le prix du marché n'est plus la référence en matière de valeur en douane, les administrations douanières ne doivent pas appliquer les prix minimums

<sup>47</sup>Avec une certaine souplesse, par exemple un écart de 10 % par rapport au prix du marché fixé par l'administration douanière.

<sup>48</sup>Le titre officiel « Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 » fait partie intégrante de l'Accord de Marrakesh instituant l'Organisation mondiale du commerce (adopté en 1994, entré en vigueur en 1995).

pour déterminer la valeur en douane. La base de données de prix minimums est très critiquée par certains opérateurs économiques et le milieu universitaire parce qu'elle ne responsabilise pas, n'est pas mise à jour, ignore l'évolution des modèles technologiques et de gestion, est un obstacle non tarifaire et, surtout, enfreint la réglementation de l'OMC et peut entraîner des règlements de différends par l'OMC (et de représailles éventuelles). Bien que l'Accord sur l'évaluation en douane soit en vigueur depuis 1995, les administrations douanières des pays en développement et avancés ont de la difficulté à administrer ce système<sup>49</sup>. L'Accord sur l'évaluation en douane impose une énorme charge de travail aux administrations douanières, obligées de justifier leurs doutes concernant la véracité et l'exactitude de la valeur déclarée. Elles doivent vérifier l'authenticité, le contenu et le respect des valeurs déclarées sur les factures de vente commerciales, évaluer la relation entre le vendeur et l'acheteur ainsi que les ajustements, tels que les frais de location-bail, les redevances, les commissions et les honoraires des consultants, ce qui nécessite une connaissance détaillée des contrats de vente commerciaux internationaux. Les paragraphes suivants décrivent certains efforts déployés par les administrations douanières pour respecter l'Accord sur l'évaluation en douane et soutenir les méthodes de détermination de la valeur en douane.

**Gestion des risques pour l'évaluation en douane.** Très semblable à la base de données de prix minimums, la base de données de référence des valeurs en douane peut aider les administrations douanières à filtrer une combinaison d'informations — description détaillée des marchandises (numéro de classement tarifaire), valeur unitaire de référence, pays exportateur ou origine des marchandises — dans le module de sélectivité du système de dédouanement (détails au chapitre 5). Grâce à cette sélectivité, si la valeur unitaire déclarée est inférieure d'un certain pourcentage à la valeur unitaire de référence, l'administration douanière peut demander une vérification documentaire de la déclaration, poser des questions supplémentaires ou exiger des documents justificatifs pour déterminer la méthode d'évaluation applicable. Les marchandises en cause devraient être limitées à celles qui présentent un grand intérêt ou de grands risques, et la valeur unitaire de référence devrait être régulièrement mise à jour, de préférence par des valeurs validées par l'administration douanière dans le cadre d'opérations réelles. Certaines entreprises vendent des ensembles de données de prix du marché dans ce but. Il arrive souvent que l'administration douanière analyse sa base de données des infractions pour repérer les marchandises à risque ou les pratiques commerciales qui sous-estiment les factures ; les résultats donnent lieu à une mise à jour des critères de sélectivité. En outre, une analyse miroir des données des échanges peut fournir des informations révélatrices de risques.

**Contrôle *a posteriori*.** Le contrôle *a posteriori* (après dédouanement) a deux objectifs pour le contrôle de la valeur en douane : 1) déterminer si les critères de sélectivité fonctionnent bien (évaluation du respect des règles) ; 2) détecter les irrégularités dans

<sup>49</sup>Selon l'Union européenne, les pertes potentielles de droits de douane et de TVA attribuables à la sous-évaluation des importations de textiles et de chaussures en provenance de certains pays sont estimées à près de 5,2 milliards d'euros pendant la période de 2013 à 2016 (Cour des comptes européenne, 2017).

l'évaluation de la valeur en douane. La vérification aléatoire des importations dédouanées qui empruntent le circuit vert est souvent utilisée pour le premier objectif, tandis que le ciblage basé sur la gestion des risques est utilisé pour second. L'efficacité du contrôle a posteriori nécessite une connaissance approfondie des documents et livres comptables, des comptes d'inventaire et des logiciels de gestion des entreprises. Ce contrôle fait également l'objet des chapitres 4, 5 et 6.

**Gestion du respect des règles.** Le respect des règles par les opérateurs économiques doit être suivi et analysé, en plus des informations fournies par les vendeurs. Les opérateurs économiques très observants des règles subissent moins ou peu de contrôles (par exemple les vérifications aléatoires décrites précédemment) ; c'est pourquoi il y a moyen d'inciter à améliorer volontairement le respect de la réglementation. Les opérateurs économiques peu respectueux des règles subissent des contrôles plus stricts, ce qui rend leurs transactions plus coûteuses pour leurs partenaires commerciaux que celles des opérateurs économiques très observants. Par conséquent, les mécanismes du marché peuvent également favoriser les opérateurs économiques très observants. Dans certains pays, ces derniers peuvent utiliser une mention spéciale (sur leurs cartes de visite, leurs pages Web, leurs annonces publicitaires, etc.) qui les distingue des autres acteurs du marché. Un concept semblable est appliqué aux transporteurs et aux moyens de transport très conformes qui transportent uniquement des marchandises d'opérateurs économiques très observants (par exemple des voies réservées aux postes frontières terrestres). Les fraudes répétées devraient donner lieu à des pénalités de plus en plus fortes ; c'est pourquoi il est nécessaire d'assurer la bonne tenue des dossiers relatifs au respect des règles. Le non-respect des règles par les opérateurs économiques est souvent attribuable à une insuffisance des mesures de dissuasion. D'après certaines preuves anecdotiques, certains agents des douanes favorisent le non-respect des règles pour augmenter leurs résultats en matière de détection d'infractions et augmenter les pénalités qui en résultent ; ces abus professionnels devraient être éliminés. Le chapitre 6 décrit les programmes pour le respect de la réglementation douanière en plus de détails.

**Coopération entre les administrations douanières.** La valeur en douane est le résultat de l'évaluation d'un contrat de vente international entre un vendeur étranger et un acheteur (et non pas entre un exportateur et un importateur ; voir l'encadré 2.1). Par conséquent, les informations relatives au vendeur étranger (y compris son existence même, s'il participe à la transaction commerciale en cause, le prix de vente [la valeur] et le respect des règles par le vendeur) sont très utiles. Certains pays imposent des contraintes légales sur l'échange d'informations relatives à la valeur des exportations, et certains autres non. Certains pays ont quelque difficulté à prendre l'initiative de transmettre des données (transferts d'ensembles de données entiers), mais un échange de données reçues sur requête (informations spécifiées avec une certaine justification) pourrait être moins délicat<sup>50</sup>. Dans de nombreux cas, les accords

<sup>50</sup>Dans le cadre d'une transmission de données, l'expéditeur envoie des données convenues à l'avance entre les parties. Dans le cadre d'un échange de données reçues, l'expéditeur envoie des données particulières demandées par les parties.

d’assistance mutuelle administrative entre les administrations douanières)<sup>51</sup> à un niveau bilatéral ou régional facilitent de tels échanges. Des observations faites sur le terrain indiquent qu’il n’est pas nécessaire que ces échanges de données aient lieu en temps réel : même un échange trimestriel par fichiers séquentiels peut suffire (pour la transmission de données).

**Coopération douanes–banques.** Les contrats de vente internationaux peuvent être considérés comme des informations de tierce partie. Si un contrat de vente international est accompagné d’une lettre de crédit, les informations de la banque commerciale, avec le connaissement et les documents d’expédition du transporteur, constituent des justificatifs utiles. Certains pays ont conclu des contrats directs avec des banques commerciales pour obtenir le contenu des connaissances, y compris la valeur de la vente et les données de paiement.

## RÉSUMÉ

Le rendement des recettes douanières est influencé par l’évolution des importations, entre autres facteurs. Depuis la crise financière de 2008, la croissance annuelle moyenne du commerce mondial est généralement plus lente que celle du PIB. La libéralisation des échanges et le ralentissement de cette croissance ont des conséquences évidentes sur les recettes tarifaires perçues par les administrations douanières. Cet impact négatif sur les recettes tarifaires peut être compensé ou atténué pour autant que la réduction des droits de douane (libéralisation des échanges) et la diminution des coûts des transactions commerciales (facilitation des échanges) stimulent les importations, ce qui, à son tour, augmente les recettes perçues par les douanes, y compris les droits d’accise et la TVA sur les importations. Par conséquent, les administrations douanières devraient continuer à examiner les mesures qui facilitent les importations, tout en ne compromettant pas le respect de la réglementation.

Le milieu de travail des douanes et les politiques qui l’influencent sont en évolution. Les accords commerciaux régionaux et les ZES libéralisent non seulement les échanges, mais les rendent aussi plus complexes et augmentent les risques de fraude. L’augmentation des échanges internationaux intragroupes, du commerce entre les parties liées, des envois parcellisés (petits envois) et accélérés, et du commerce d’articles d’occasion et de biens intangibles complique la détermination de la valeur en douane et la perception des droits et taxes. La composition des recettes perçues par les douanes aura pour effet de diminuer les droits de douane et d’augmenter les taxes d’accise et la TVA perçues sur les importations, ce qui pourrait avoir des conséquences sur l’évaluation des risques de non-respect des règles et la répartition des ressources douanières. Lorsque l’environnement évolue, les administrations douanières doivent également évoluer.

<sup>51</sup>Le modèle ADAAM est disponible sur le site Web de l’OMD. Weerth (2019) a étudié le nombre d’accords ADAAM conclus par certains pays : États-Unis (75), Union européenne (72), Türkiye (63), Canada (42), Japon (19), Inde (12), Émirats arabes unis et Argentine (11), Taiwan (8), Afrique du Sud (5).

## BIBLIOGRAPHIE

- Acosta-Ormaechea, Santiago, and Atsuyoshi Morozumi. 2019. "The Value-Added Tax and Growth: Design Matters." IMF Working Paper WP/19/96, Washington, DC.
- Acosta-Ormaechea, Santiago, Sergio Sola, and Jiae Yoo. 2018. "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective." *German Economic Review* 20 (4): e70-e106.
- Anson, José, Olivier Cadot, Antoni Estevadeordal, Jaime de Melo, Akiko Suwa-Eisenmann, and Bolormaa Tumurchudur. 2005. "Rules of Origin in North-South Preferential Trading Arrangements with an Application to NAFTA." *Review of International Economics* 13 (3): 501–517.
- Asian Development Bank. 2018. "A Diagnostic Study of Kazakhstan's Special Economic Zones and Industrial Zones." <https://www.carecprogram.org/?publication=diagnostic-study-kazakhstan-special-economic-zones-and-industrial-zones>.
- Brondolo, John, and Mark Konza. 2021. "Administering the Value-Added Tax on Imported Digital Services and Low-Value Imported Goods." IMF Technical Notes and Manual 2021/004, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2021/05/21/Administering-the-Value-Added-Tax-on-Imported-Digital-Services-and-Low-Value-Imported-Goods-50332>.
- Census and Statistics Department, Hong Kong Special Administrative Region. 2013. "Balance of Payments International Investment Position and External Debt Statistics of Hong Kong - Fourth Quarter 2012." [https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat\\_report/product/B1040001/att/B10400012012QQ04B0100.pdf](https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1040001/att/B10400012012QQ04B0100.pdf).
- European Court of Auditors. 2017. "Import Procedures: Shortcomings in the Legal Framework and an Ineffective Implementation Impact the Financial Interests of the EU." Special Report No. 19 of 2017. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_19/SR\\_CUSTOMS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_19/SR_CUSTOMS_EN.pdf).
- European Union (EU). 2017. "Council Directive (EU) 2017/2455 of 5 December 2017. *Official Journal of the European Union* L 348/7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L2455&from=EN>.
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper WP/16/234, Washington, DC.
- Gemmell, Norman, Richard Kneller, and Sanz, Ismael. 2014. "The Growth Effects of Tax Rates in the OECD." *The Canadian Journal of Economics*, 47 (4): 1217–55.
- Hillman, Jennifer. 2013. "Changing Climate for Carbon Taxes: Who's Afraid of the WTO?" Climate & Energy Paper Series 2013, The German Marshall Fund of the United States Washington, DC.
- Hollingshead, Ann. 2010. "The Implied Tax Revenue Loss from Trade Mispricing." Global Financial Integrity. [http://www.financialtransparency.org/wp-content/uploads/2015/04/implied-tax-revenue-loss-report\\_final.pdf](http://www.financialtransparency.org/wp-content/uploads/2015/04/implied-tax-revenue-loss-report_final.pdf).
- Hutton, Eric. 2017. "The Revenue Administration-Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation." IMF FAD Technical Notes and Manual 17/04, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/07/The-Revenue-AdministrationGap-Analysis-Program-Model-and-Methodology-for-Value-Added-Tax-Gap-44715>.
- Jensen, Lars. 2019. "The New Oligopoly of Container Shipping." *The Journal of Commerce* (July 4, 2019). [https://www.joc.com/maritime-news/container-lines/new-oligopoly-container-shipping\\_20190704.html](https://www.joc.com/maritime-news/container-lines/new-oligopoly-container-shipping_20190704.html).
- Keen, Michael. 2007a. "VAT Attacks!" *International Tax and Public Finance* 14: 365–81.
- Keen, Michael. 2007b. "VAT, Tariffs, and Withholding: Border Taxes and Informality in Developing Countries." IMF Working Paper WP/07/174, Washington, DC.
- Keen, Michael. 2020. "The Keynote Presentation." IMF/RMTF Webinar Series on the VAT, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Videos/view?vid=6198818506001>.

- Kokoli, Robert, Tadatsugu Matsudaira, and Fadia B. Sakr. 2021. "Customs Administration Strategies for Improved Revenue Mobilization in METAC Countries." *Regional Notes*, IMF METAC Washington, DC. <https://www.imfmetac.org/content/dam/METAC/RegionalNotes/RN%204.pdf>.
- Lagarde, Christine. 2018. "Creating a Better Global Trade System." IMF Blog, Washington, DC. <https://blogs.imf.org/2018/05/29/creating-a-better-global-trade-system/>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2002, "Business Benefits of Trade Facilitation." TD/TC/WP(2001)21/FINAL, Trade Directorate and Trade Committee (April 10, 2002). <https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TD/TC/WP%282001%2921/FINAL&docLanguage=En>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2013. "Trade and Intermediate Goods and International Supply Chains in CEFTA." CEFTA Issues Paper 6. [https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/CEFTA%20IP6\\_Trade%20in%20Intermediate\\_Web%20and%20Print.pdf](https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/CEFTA%20IP6_Trade%20in%20Intermediate_Web%20and%20Print.pdf).
- Pomerleau, Shuting. 2021. "How Much Net Revenue Would a Border Adjustment Generate Under a US Carbon Tax?" NISKANEN Center Blog. <https://www.niskanencenter.org/how-much-net-revenue-would-a-border-adjustment-generate-under-a-u-s-carbon-tax/>.
- PwC. 2021. "Value-Added Tax (VAT) Rates." Worldwide Tax Summaries. <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/value-added-tax-vat-rates>.
- Thackray, Mick, and Martina Alexova. 2017. "The Revenue Administration—Gap Analysis Program: An Analytical Framework for Excise Duty Gap Estimation." IMF FAD Technical Notes and Manual 17/05. <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/20/An-Analytical-Framework-for-Excise-Duty-Gap-Estimation-Excise-Gaps-in-Tax-Administration-44720>.
- Weerth, Carsten. 2019. "Customs Mutual Assistance Agreements in the Light of Article 12 TFA—A Global Perspective." *Customs Scientific Journal* 1: 79–96. <http://csj.umsf.in.ua/archive/2019/1/10.pdf>.
- World Bank. 2020. *World Development Report*. World Bank: Washington, DC. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>.
- World Customs Organization (WCO). 2018a. "Cross-Border E-Commerce Framework of Standards." WCO, Brussels, Belgium. [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/wco-framework-of-standards-on-crossborder-ecommerce\\_en.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/wco-framework-of-standards-on-crossborder-ecommerce_en.pdf?la=en).
- World Customs Organization (WCO). 2018b. "Annual Report 2018–2019." WCO, Brussels, Belgium. [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/annual-reports/annual-report-2018\\_2019.pdf](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/annual-reports/annual-report-2018_2019.pdf).
- World Customs Organization (WCO). 2020. "Practical Guidance on Free Zones." WCO, Brussels, Belgium. [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/free-zone/wco-fz-guidance\\_en.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/free-zone/wco-fz-guidance_en.pdf?la=en).
- World Trade Organization (WTO). 1994. "Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994." [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/20-val\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/20-val_01_e.htm).
- World Trade Organization (WTO). 2012. "Accession of Least Developed Countries – Decision of 25 July 2012," WT/L/508/Add.1.
- World Trade Organization (WTO). 2019a. "Global Value Chain Development Report 2019 – Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World." [https://www.wto.org/english/res\\_e/books\\_e/gvc\\_dev\\_report\\_2019\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/books_e/gvc_dev_report_2019_e.pdf).
- World Trade Organization (WTO). 2019b. "Report by the Secretariat – Bangladesh." Trade Policy Review WT/TPR/S/385 (February 6, 2019). [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/s385\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s385_e.pdf).
- World Trade Organization (WTO). 2021. "Tariff Average." Applied Duties and Trade (IDB), Tariff Analysis Online. <http://tao.wto.org/default.aspx>.

# Fondements institutionnels et professionnels d'une administration douanière moderne

János Nagy et Hubert Duchesneau

Ce chapitre 3 propose aux décideurs et aux cadres des douanes des lignes directrices relatives aux fondements institutionnels et professionnels d'une administration douanière moderne. Il examine les principales difficultés auxquelles sont confrontés les responsables qui tentent de veiller à ce que leur administration dispose des capacités nécessaires pour faire face aux exigences de demain.

Le chapitre présente les 10 fondements institutionnels et professionnels à mettre en pratique pour moderniser les administrations douanières : 1) un engagement politique durable, le leadership et la responsabilisation ; 2) une orientation stratégique claire ; 3) des indicateurs clés de performance mesurables et axés sur les résultats ; 4) une gouvernance et une responsabilisation robustes ; 5) des accords de coopération ; 6) une structure organisationnelle rationnelle ; 7) des capacités institutionnelles permettant la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire, et la mise en œuvre de procédures transparentes ; 8) un personnel professionnel et compétent ; 9) un cadre cohérent de gestion de l'intégrité ; 10) un plan efficace de continuité des activités.

## ENGAGEMENT POLITIQUE DURABLE, LEADERSHIP ET PRISE EN CHARGE DE LA MODERNISATION

### Engagement politique durable

Un engagement politique durable aux plus hauts niveaux est un facteur clé pour le succès de la modernisation des douanes. En plus d'approuver la stratégie de modernisation et d'obtenir le budget nécessaire pour la mise en œuvre des réformes planifiées, les pouvoirs publics doivent soutenir la direction des administrations douanières dans leur gestion des contraintes externes, des droits acquis et de la résistance au changement. Ils doivent veiller à ce que le programme de modernisation des douanes soit aligné sur les politiques, les priorités et les décisions de l'État, et que l'évolution du dispositif réglementaire n'entre pas en conflit avec les objectifs de modernisation des douanes. Dans de nombreux pays signataires d'un accord commercial régional, une grande partie du programme de modernisation peut être attribuable à des engagements régionaux, qui doivent, bien sûr, être respectés et appliqués par les membres.

La Barbade donne un exemple de ce genre de soutien politique : son Premier ministre, partisan d'une modernisation, a lancé un programme de réformes plurianuel en 2019. Le département des douanes et accises du pays a mis en œuvre un programme de réformes agressif en 2020 afin d'augmenter les recettes de l'État et de faciliter les échanges. Avec un fort soutien politique et financier de la part des pouvoirs publics, le département des douanes et accises a remédié à des déficiences fondamentales en matière d'orientation stratégique, de gouvernance, de respect des règles et de cadre d'action pendant la première année de la réforme. Les mesures destinées à améliorer les facteurs clés tels que la structure organisationnelle, la planification stratégique, l'automatisation, la perception des recettes, la gestion de la performance, le service aux usagers et l'audit interne ont bien progressé. Le département a actualisé le cadre législatif vieux de 59 ans pour l'aligner sur le modèle de la Communauté et du Marché commun des Caraïbes (CARICOM), afin de promouvoir l'intégration économique et de faciliter les échanges dans la région. Des programmes de promotion du respect de la réglementation tels que le contrôle a posteriori et le statut d'opérateur économique fiable ont été créés. Les principales parties prenantes ont remarqué des améliorations considérables dans les méthodes et la culture du département des douanes et accises de la Barbade.

« **Une entente entre les douanes et le ministère de tutelle sur les objectifs et les priorités est indispensable, ainsi que le soutien des plus hautes instances de l'État.** »

Dans certains pays, le ministère des Finances, qui est habituellement le ministère de tutelle, considère souvent la perception des recettes comme la première priorité et accorde moins d'attention aux autres aspects du mandat des douanes, tels que la protection des frontières, la sécurité et la facilitation des échanges commerciaux licites. La compréhension par tous les ministères impliqués (par exemple les ministères de l'Intérieur, de l'Industrie, de la Santé publique, de l'Agriculture, des Transports, de la Sécurité publique) des priorités des douanes, leur soutien et leur coopération, ainsi que le partage d'un bon dispositif sur lequel reposent les opérations et les réformes, est un important facteur de succès. Un exemple de ce genre de coopération interministérielle est la mise en place de guichets uniques électroniques, où les douanes dépendent souvent aussi des progrès réalisés par d'autres organismes publics.

## Leadership et prise en charge du programme de modernisation

Les cadres doivent avoir une vision convaincante de la modernisation des douanes et une orientation stratégique claire qui incite à l'action. La modernisation doit être gérée et promue par la haute direction et prise en charge par tous les secteurs de l'administration douanière ; elle doit rallier l'ensemble des opérateurs économiques et les autres parties prenantes. Malgré l'obligation, imposée par l'Accord de facilitation des échanges de l'OMC (AFE), d'informer et, lorsque nécessaire, de sensibiliser les parties prenantes avant la mise en œuvre de nouvelles exigences et de nouveaux programmes et projets, il est très important de consulter ces partenaires et clients pendant l'élaboration de ces nouveaux programmes, car ils ont un intérêt légitime dans les efforts de réforme des douanes.

Les attentes et les capacités des opérateurs économiques sont des facteurs importants dans la planification et l'exécution des réformes douanières. En effet, il est important d'uniformiser les règles du jeu pour tous, d'administrer équitablement les règles et mesures alignées sur les objectifs des pouvoirs publics, et d'assurer la prévisibilité et la fiabilité des pratiques douanières. En général, les parties prenantes du secteur privé souhaitent l'application des mesures suivantes :

- Créer et utiliser un mécanisme de consultation productif, particulièrement pour la préparation et la mise en œuvre de grandes réformes douanières.
- Pouvoir consulter facilement la réglementation des administrations douanières, dans un texte compréhensible.
- Obtenir un accès libre et commode aux procédures et administrations douanières, y compris les formalités aux frontières, pour faciliter et favoriser le respect des obligations réglementaires.
- Assurer la cohérence dans l'application des lois, règles et politiques dans l'ensemble de l'administration douanière, avec des normes de service d'envergure nationale, un personnel douanier professionnel et un règlement équitable des recours, afin d'éliminer la recherche du bureau de douane le plus accommodant.
- Réduire les coûts d'exploitation des organismes publics et du respect de la réglementation par les entreprises grâce à des techniques modernisées telles que le traitement des déclarations en ligne (dématérialisé), automatisé et fondé sur des comptes et des systèmes.
- Simplifier et harmoniser les procédures, notamment à travers la coordination entre les organismes publics dans le cadre d'initiatives telles que les guichets uniques, et procurer de véritables avantages aux opérateurs économiques respectueux des règles par l'intermédiaire de programmes d'opérateurs économiques fiables et d'opérateurs agréés.

Le programme de modernisation doit avoir des objectifs raisonnables, s'inscrire dans un budget approuvé et réaliste, et être achevé à temps. Pour assurer une bonne mise en œuvre, il est judicieux de former une équipe consacrée à la gestion des réformes qui peut se focaliser sur la mise en œuvre du programme de modernisation. La continuité de la haute direction est également importante, pour que des changements significatifs et durables puissent être mis en œuvre et s'enraciner dans la culture de l'organisation. Le plan de modernisation doit être revu périodiquement, rester adaptable et tenir compte des priorités émergentes qui peuvent surgir dans le cadre d'un plan de long terme.

La haute direction doit optimiser les communications internes et externes afin d'assurer l'adhésion de toutes les parties prenantes. Le personnel et les usagers des douanes doivent bien comprendre les objectifs, les atouts et les avantages des changements, ainsi que les inconvénients et les coûts de ne pas procéder aux réformes proposées. Les principaux facteurs de succès de la réforme et de la modernisation des douanes, d'après l'expérience du FMI, sont résumés dans l'encadré 3.1.

### Encadré 3.1. Facteurs de succès dans la gestion de la réforme et de la modernisation des douanes

- Obtenir dès le début l'adhésion politique des plus hautes autorités publiques.
- Obtenir la promotion de la réforme et l'engagement visible de la part de la haute direction de la douane.
- Projeter une vision convaincante et une orientation stratégique claire qui incite à agir.
- Mettre en place une équipe consacrée à la gestion de la réforme et de la modernisation de l'administration douanière, avec un ensemble approprié de compétences et de niveaux (administration centrale, bureaux locaux, fonctions indispensables au changement et experts techniques).
- Communiquer avec les parties prenantes et les consulter, y compris dans le secteur privé et les autres organismes publics (spécialement le ministère des Finances/des Recettes, le ministère de l'Intérieur [police/gendarmerie], le ministère de l'Agriculture [département vétérinaire/phytosanitaire], le ministère de la Santé, le ministère du Commerce, etc.).
- Obtenir la compréhension et l'adhésion des cadres, employés, usagers de l'administration et parties prenantes.
- Établir un programme de modernisation avec des objectifs raisonnables, un plan de mise en œuvre faisable, le financement nécessaire et un calendrier d'exécution réaliste.
- Avoir une stratégie de communication interne et externe, et adapter ses messages en fonction des intérêts des divers publics.

Source : les auteurs.

## ORIENTATION STRATÉGIQUE CLAIRE

La planification stratégique est une pierre angulaire des administrations douanières modernes, car elle aligne leurs programmes sur les objectifs nationaux en matière de finances publiques, d'économie, de protection sociale et de sécurité. Dans le cadre d'une planification efficace, les priorités des administrations tiennent compte des réalités, capacités et risques opérationnels, et donnent lieu à de solides pratiques de rendre compte et de responsabilisation. En outre, la planification nécessite un engagement initial et continu du personnel et des parties prenantes dans la création et la mise en œuvre de sa stratégie.

Le plan stratégique informe la planification générale et opérationnelle ultérieure, la mise au point de mesures et la performance individuelle des dirigeants et des employés. Il sert de feuille de route pour aider l'administration douanière à concrétiser sa vision et à exécuter sa mission, et à contribuer à l'obtention de résultats par les pouvoirs publics.

La formulation d'une stratégie comprend généralement une analyse de l'environnement interne et externe, afin de déterminer les enjeux stratégiques, d'analyser les forces, les faiblesses, les possibilités et les menaces, d'évaluer les risques institutionnels et leurs conséquences probables, de définir et de mettre à jour la vision de l'organisation, sa mission et l'énoncé de ses valeurs, et de formuler des priorités et objectifs stratégiques concrets pour remédier aux problèmes identifiés. Ces démarches donneront alors lieu à l'établissement de plans de gestion intégrés (par exemple opérationnels et fonctionnels).

La planification stratégique doit être fondée sur une compréhension détaillée de l'environnement douanier. Elle doit commencer par un examen de l'ensemble des facteurs externes et des principales tendances et difficultés, y compris les attentes des parties prenantes, qui peuvent tous exercer une influence sur les politiques et programmes des douanes. Les principaux facteurs externes sont les suivants :

- facteurs politiques (par exemple politiques nationales en matière de finances publiques, de sécurité et d'environnement) ;
- facteurs économiques (par exemple tendances démographiques, degrés de criminalité et de corruption, attitude du public à l'égard du respect de la réglementation, tolérance sociale des contrôles douaniers) ;
- facteurs technologiques (par exemple degré d'automatisation et d'utilisation de l'informatique et des communications, possibilités de travail à distance) ;
- facteurs juridiques (par exemple changements dans la législation, protection de la vie privée, difficultés associées aux poursuites judiciaires).

L'analyse des forces, des faiblesses, des possibilités et des menaces permet de déterminer les points sur lesquels l'organisation peut s'appuyer pour relever les défis futurs et ceux qui pourraient présenter des obstacles au succès. Dans leur évaluation des risques institutionnels, les administrations douanières détermineront les risques qui se posent à moyen et à long terme, et qui peuvent diminuer leur capacité à exécuter leurs fonctions principales. Ces risques comprennent certains facteurs internes<sup>1</sup>, notamment pour :

- la réputation (par exemple la crédibilité, l'éthique) ;
- les ressources humaines (par exemple des effectifs, des niveaux de compétences et une gestion des talents suffisants) ;
- la gestion des infrastructures et des matériels (par exemple l'adéquation et la sécurité des lieux de travail, les outils et les équipements appropriés) ;
- le cadre juridique (par exemple les lacunes de la loi, les pouvoirs des agents de douane, l'application de la loi, le respect de la réglementation, la transparence) ;
- la gouvernance (par exemple la structure organisationnelle, les structures de responsabilisation) ;
- les finances (par exemple la disponibilité des ressources, la répartition stratégique, la délégation, la gestion et le contrôle des dépenses) ;
- les technologies de l'information et de communication (par exemple la viabilité des systèmes et du matériel, les plans de reprise après sinistre).

La prise en compte de tous ces facteurs est cruciale pour la planification de toute modernisation ou réforme, sans quoi les chances de succès seront moindres dès le début. Les informations recueillies par cette analyse permettent aux administrations douanières d'identifier ce qui fonctionne bien ou pas et d'avoir des pistes pour remédier aux causes initiales des difficultés et problèmes.

---

<sup>1</sup>Le chapitre 5 aborde en plus de détails les risques institutionnels et de non-respect de la réglementation.

Par exemple, pendant la période de 2015 à 2019, les pouvoirs publics du Honduras ont décidé de transformer leur administration douanière en fonction de facteurs externes et internes ; même si le processus présentait certaines faiblesses et nécessitait encore quelques améliorations, les changements effectués ont renforcé considérablement les fondements de cette administration. Ces changements lui ont permis d'améliorer son rendement et de développer de nouvelles capacités afin de mieux s'adapter aux difficultés en évolution constante. Parmi les résultats tangibles, il convient de mentionner une réduction de 80 % des temps de dédouanement des marchandises, sans compromettre la perception des recettes douanières. En outre, l'administration douanière s'est trouvée en meilleure position pour relever les défis nés de la pandémie de COVID-19, ce qui aurait été beaucoup plus compliqué si plusieurs de ces réformes n'avaient pas été entreprises.

L'administration douanière du Cambodge est un autre exemple. Elle a organisé des réunions consultatives avec ses principaux partenaires au développement, à des intervalles réguliers de cinq ans. Ces réunions ont servi à bien expliquer l'orientation stratégique du département général des douanes et accises, et à obtenir le soutien financier et technique nécessaire pour la mise en œuvre des programmes de réforme à moyen terme.

Madagascar est encore un autre exemple. Faisant preuve d'un soutien politique de haut niveau, son ministre des Finances a ouvert en 2020 une table ronde avec la collaboration de partenaires de développement bilatéraux, multilatéraux et du secteur privé. La douane du pays a profité de cette mesure pour présenter son plan stratégique et son programme de modernisation, tout en sollicitant une assistance financière et technique. Au final, l'administration douanière de Madagascar a reçu des promesses de financement couvrant 50 % du coût de son programme de modernisation.

Dans tous les exemples positifs, la démarche initiale a consisté à définir la coordination de la réforme et la fonction de gestion du projet, associées à un dispositif de gouvernance et à un soutien ultérieur dans divers domaines tels que la gestion stratégique, la législation, les exonérations, la détermination de la valeur en douane, la gestion des risques, le renseignement sur la fraude et le contrôle a posteriori.

Les résultats de l'évaluation stratégique servent à définir et à valider la vision formulée par l'organisation. Cette vision donne une idée claire de ce que les dirigeants de l'administration douanière envisagent pour l'avenir, et sert de référence pour évaluer son succès à long terme. De concert avec un énoncé de vision, un énoncé de mission décrit la contribution spéciale que peut apporter l'administration douanière dans le cadre de son mandat. Ces deux énoncés sont généralement accompagnés d'une définition des valeurs fondamentales, c'est-à-dire des principes qui sous-tendent la culture organisationnelle.

Cependant, il faut souligner que leur processus de formulation est plus important que les énoncés de vision et de mission, car il rend possible un dialogue interne ouvert et intense qui facilite leur élaboration par l'administration douanière. L'encadré 3.2 donne des exemples d'énoncés dans deux pays.

Inspirés par les exemples précédents, des objectifs stratégiques clairs et à long terme sont ensuite établis pour couvrir une période typique de trois à cinq ans. Ces

### Encadré 3.2. Exemples d'énoncés de vision, de mission et de valeurs dans deux pays

#### Australie

Vision : Devenir un leader mondial dans la lutte contre la fraude à la frontière et un partenaire fiable qui contribue à la sécurité, à la sûreté et à la prospérité de l'Australie.

Mission : Protéger la frontière de l'Australie et permettre les voyages et le commerce licites.

Valeurs : éthique, professionnalisme, respect et responsabilisation.

#### Bulgarie

Mission : Protéger la société, l'environnement et l'économie du pays et de l'Union européenne, appliquer uniformément la réglementation aux frontières externes de l'Union, faciliter le commerce international par une surveillance intelligente et fondée sur les risques des chaînes logistiques mondiales, faire preuve de dynamisme et collaborer continuellement avec les parties intéressées, promouvoir l'innovation et le développement durable — voilà la mission de l'administration douanière bulgare dans les circonstances actuelles de grande insécurité économique, sanitaire et sociale.

Vision : Faire de l'administration douanière bulgare une organisation plus efficiente, plus efficace et plus moderne qui fonctionne de manière de plus en plus intégrée avec les autorités douanières de l'Union européenne ; améliorer l'interopérabilité entre la douane et les autres systèmes d'information aux frontières ; procurer une formation sophistiquée aux agents des douanes.

Source : les auteurs.

objectifs donnent des résultats de haut niveau (par exemple un renforcement du respect de la réglementation) et sont accompagnés d'étapes et d'indicateurs spécifiques (par exemple augmentation de 5 % par an des paiements volontaires de droits et taxes). Moteurs de la répartition des ressources et de la responsabilisation, ces objectifs sont soutenus par des activités et projets bien définis, qui indiquent comment le succès sera atteint.

La planification stratégique ou, de manière plus générale, le processus de développement des capacités de l'administration, est une approche cyclique en quatre phases : 1) analyse des besoins et lacunes, et établissement d'objectifs ; 2) planification et mise en œuvre ; 3) suivi et évaluation ; 4) rétroaction et mise à jour de l'approche stratégique<sup>2</sup>. Toutes les phases de ce cycle sont importantes, mais la phase 3 revêtira une importance particulière si la réforme est soutenue par les partenaires au développement international, qui escomptent un résultat en proportion de l'investissement réalisé.

**« Les dirigeants des administrations douanières doivent définir une vision claire et convaincante, avec des objectifs stratégiques qui lui sont alignés. »**

<sup>2</sup>Pour plus d'informations sur le cycle de renforcement des capacités, voir [https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/capacity-building/overview/omd\\_cb\\_web\\_def\\_fr.pdf](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/capacity-building/overview/omd_cb_web_def_fr.pdf).

## INDICATEURS CLÉS DE PERFORMANCE MESURABLES ET AXÉS SUR LES RÉSULTATS

Une gestion efficace nécessite l'évaluation des résultats et des cibles de rendement mentionnés dans les plans. L'analyse et la gestion des indicateurs clés de performance (ICP) aident les administrations douanières à renforcer leurs processus fondamentaux et leurs fonctions institutionnelles. L'expérience révèle que les efforts organisationnels portent sur les activités qui sont mesurées, non sur celles qui ne le sont pas. Autrement dit, ce qui est mesuré est réalisé. La supervision et la responsabilité rigoureuses des cadres guident cette démarche, car une organisation accorde son attention aux priorités que ses chefs retiennent et surveillent.

Les résultats et l'utilisation des ressources sont mesurés à différents niveaux de l'organisation et en fonction de buts différents. Au niveau organisationnel, cette démarche sert à évaluer les réalisations et les résultats par rapport aux objectifs stratégiques, et à des fins de rendre compte externe. Au niveau d'une division ou d'une unité, la mesure de la performance permet aux cadres de réagir aux exigences de gestion (par exemple le pourcentage de la charge de travail réalisé ou les temps de traitement des opérations). Au niveau individuel, cette mesure sert à évaluer la contribution des employés et à fixer les récompenses et les incitatifs au moyen d'un système d'évaluation du rendement.

Pour chaque objectif stratégique, il faut définir des ICP clairs, mesurables et axés sur les résultats, qui permettront d'évaluer et de rendre compte régulièrement des progrès. Les mesures quantitatives et qualitatives sont également importantes. Les ICP quantitatifs mesurent le volume de ce qui est produit, par exemple le nombre d'expéditions de marchandises traitées ou de contrôles effectués. Les ICP servent également à mesurer les intrants et les processus. Les ICP de l'efficience mesurent le rapport entre les ressources affectées et les résultats atteints ; ils tentent ainsi de mesurer le coût du service rendu. Les ICP qualitatifs indiquent si une prestation a été ou non bien livrée, par exemple à travers l'exactitude des réponses aux demandes de renseignements et les degrés de satisfaction des usagers. Les indicateurs temporisés sont d'importants outils à considérer par la direction en vue de s'assurer que les diverses étapes des activités et des projets soient réalisées.

Les procédures de dédouanement, responsabilité fondamentale des douanes, constituent le point de départ de l'utilisation des ICP. Quand une administration douanière commence à mieux se familiariser avec l'utilisation des ICP, l'évaluation peut passer de quelques indicateurs simples à des indicateurs plus nombreux et plus sophistiqués. Avec un rendement organisationnel de référence pour l'évaluation des réalisations périodiques suivantes, l'administration douanière et ses parties prenantes (pouvoirs publics compris) vont pouvoir valider les progrès.

Pour mesurer la performance, il est indispensable d'avoir des données exactes, fiables et au bon moment. La direction des administrations douanières dépend de ces données pour prendre des décisions. Il est nettement préférable d'obtenir les données de la plupart des ICP par l'intermédiaire d'un système automatisé, plutôt que par une collecte manuelle des données, plus exposée à l'erreur humaine. L'organisation doit également avoir une capacité d'analyse qui lui permet d'évaluer

les variances, les tendances et les questions émergentes. Certains pays ne disposent pas des données et des outils d'analyse appropriés pour faire cela complètement, mais peuvent quand même prendre des mesures progressives.

L'administration douanière devrait avoir une culture de gestion du rendement et des résultats mesurée par les ICP, pour comprendre où elle se situe par rapport à ses objectifs et son orientation stratégique. Cette culture d'évaluation et de gestion de la performance est guidée par la haute direction. Dans le cadre de ce processus, celle-ci doit formuler des observations donnant lieu à des changements en vue d'atteindre les résultats souhaités. Ces observations doivent être suivies de conséquences pour permettre la réalisation de changements pratiques et pertinents. L'annexe A contient des exemples d'ICP relatifs à la perception des recettes, au dédouanement, à la gestion des risques, au respect de la réglementation, à l'application de la loi et à la gestion des ressources humaines. Le chapitre 6 contient d'autres exemples qui portent particulièrement sur l'application de la loi et la lutte contre la fraude.

## Rendre compte des résultats

La communication des résultats a pour but d'expliquer clairement et exactement la mesure dans laquelle les objectifs stratégiques de l'administration douanière ont été atteints, et à quel coût. En général, les administrations douanières rendent compte de leurs résultats à l'interne et à l'externe, notamment sous forme de rapports opérationnels mensuels et de rapports annuels aux pouvoirs publics.

La fréquence du suivi interne et la gestion de ces résultats dépendent du niveau d'activité de l'administration, de la disponibilité de données fiables et à temps, et de leur importance pour l'organisation. Le suivi et la communication des résultats par rapport aux plans opérationnels, mensuellement au moins pour les neuf derniers mois de l'exercice financier, sont de bonnes pratiques pour permettre à la direction d'évaluer les progrès, de repérer les variations notables et de prendre des mesures correctives si nécessaire. La direction s'intéresse non seulement aux résultats actuels, mais aussi à leur comparaison aux périodes précédentes. Cette analyse des tendances aide les dirigeants à décider s'il est nécessaire d'agir.

Les rapports de résultats transmis aux pouvoirs publics devraient définir le contexte opérationnel des administrations douanières et tenir compte des priorités de l'État. Les bénéfices escomptés pour les citoyens et les opérateurs économiques devraient inciter les administrations douanières à présenter des résultats exacts.

## Gestion de la performance

Bien que la communication des résultats stratégiques et des résultats par service soit effectuée par la méthode indiquée ci-dessus, la mesure de la performance individuelle est le résultat d'un processus d'évaluation du personnel. Ce processus donne à tous les employés de l'organisation une orientation claire (objectifs compris) sur ce que l'on attend d'eux, évalue les résultats de leur travail et leur communique des commentaires en temps utile.

La gestion formelle et informelle de l'évaluation de la performance du personnel donne aux employés et aux cadres les orientations et la formation dont ils ont besoin

pour continuellement améliorer leur rendement. La gestion formelle suit un calendrier généralement exécuté en trois étapes conduites bilatéralement : au début de l'année, lorsque les objectifs de résultats sont définis ; au milieu de l'année, lorsque le rendement est passé en revue ; à la fin de l'année, lorsque le rendement est évalué. À cela vient s'ajouter un processus continu d'encadrement au sein duquel des observations constructives sont fréquemment formulées, souvent lors d'une occasion particulière (telle qu'une réunion d'équipe), après la soumission d'un dossier ou à la fin d'un projet.

## BONNES PRATIQUES DE GOUVERNANCE ET DE RESPONSABILISATION

Les aspects externe et interne de la gouvernance sont très importants pour améliorer l'alignement de l'administration sur les politiques de l'État et obtenir de meilleurs résultats, y compris une utilisation plus efficiente des ressources, et pour faire preuve de transparence et de responsabilisation. La section « Capacité de définition des politiques institutionnelles, établissement d'un cadre légal et réglementaire, et transparence des procédures » ci-après traite de la place des douanes dans l'État et de considérations relatives à leur structure organisationnelle.

La dimension externe de la gouvernance provient de l'extérieur de l'administration (par exemple l'environnement institutionnel dans lequel une administration opère). Le ministère de tutelle et la surveillance externe de l'administration par la législature ou d'autres organismes, par exemple la Cour des comptes, jouent à ce titre un rôle proéminent. Les aspects internes de la gouvernance comprennent, par exemple, le directeur général de l'administration et les méthodes, structures et systèmes de gestion interne, ainsi que leurs processus. Ensemble, les dimensions internes et externes donnent une vue complète de la gouvernance institutionnelle de l'administration.

Un solide dispositif de gouvernance interne facilite la surveillance par les cadres et favorise la responsabilisation. La bonne gouvernance soutient une gestion stratégique des priorités des douanes, permet d'examiner les problèmes au niveau approprié et assure la transparence et la communication des décisions. Une structure de gouvernance englobe tous les niveaux de la direction. Elle comprend généralement des comités responsables de domaines particuliers tels que la gestion globale de l'institution par la haute direction, les questions de lutte contre la fraude traitées par un subordonné immédiat du directeur général de l'administration douanière ou les questions de ressources humaines traitées par le responsable de cette fonction. Chaque comité a un mandat qui définit sa place dans la structure générale de la gouvernance ainsi que ses attributions, son statut de membre, ses autorités décisionnelles, la fréquence de ses réunions et les questions de gestion interne. Les membres du comité comprennent des cadres qui ont au moins une responsabilité associée au domaine géré par le comité et qui peuvent être soutenus par un réseau d'experts. Le partage de la prise de décisions entre les cadres d'une structure de gouvernance augmente la bonne gérance dans toute l'organisation et réduit au minimum la monopolisation de l'information et la concentration de la prise de décisions à des niveaux inutilement élevés. La structure de gouvernance de l'organisation est généralement approuvée par la haute direction.

Les grandes organisations comportent généralement plusieurs comités qui participent notamment aux réunions régulières des équipes de gestion à tous les niveaux, ainsi que des comités opérationnels, de politiques et de fonctions (par exemple les ressources humaines, l'informatique, le budget, l'audit interne) au niveau du directeur général de l'administration douanière et (ou) en dessous. Les petites administrations tiennent également des réunions d'équipes de gestion dans toute l'organisation et groupent parfois leurs débats sur les questions opérationnelles, de politiques et de fonctions dans le cadre d'un plus petit nombre de forums, en fonction de leurs besoins.

## DISPOSITIFS DE COOPÉRATION AVEC LA DOUANE

### Gestion coordonnée des frontières

La coopération des organismes publics, la collaboration internationale et celle du secteur privé sont fondamentales pour assurer une gestion efficace des frontières. Les bonnes relations avec les principales autorités nationales de réglementation qui s'intéressent également à la frontière (par exemple la santé publique, la sécurité, les secteurs vétérinaire et phytosanitaire, la propriété intellectuelle, les normes techniques, la protection de l'environnement) sont très importantes pour la prestation de services efficaces et efficaces. L'autorité, les connaissances et les compétences nécessaires pour gérer efficacement la frontière sont souvent réparties entre plusieurs organismes ou départements nationaux, ce qui nécessite une coopération effective dans le cadre d'une stratégie de gestion frontalière coordonnée.

**« Il est recommandé d'avoir le moins possible d'organismes publics à la frontière pour assurer le contrôle des marchandises. »**

Les opérations parallèles d'un trop grand nombre d'organismes publics aux points d'entrée et postes de contrôle à la frontière rendent le traitement du fret plus laborieux, créant des retards inutiles dans la circulation transfrontalière des marchandises et engendrant des coûts supplémentaires pour les opérateurs économiques et les pouvoirs publics. Il peut être très coûteux de mettre en place toutes les conditions nécessaires pour assurer des contrôles frontaliers par tous les organismes publics, à chaque poste-frontière ; par conséquent, l'importation de certains groupes de produits qui font l'objet de contrôles particuliers (par exemple les animaux vivants et les aliments) peut être restreinte à un nombre limité de postes-frontières équipés dans ce but. Les contrôles frontaliers sous la responsabilité principale de divers organismes publics devraient être harmonisés avec les contrôles douaniers afin de limiter les interventions aux seuls contrôles indispensables à la frontière même, et pour lesquels des vérifications plus tard à l'intérieur du territoire engendrent des problèmes irréparables et excessifs. Les questions de sécurité nationale, de santé publique et de contrebande en sont des exemples typiques.

Les ententes bilatérales et multilatérales entre de organismes publics, destinées à harmoniser et à rationaliser leurs règles et normes respectives, facilitent la gestion des contrôles frontaliers par la douane, pour leur compte. Les informations électroniques des organismes publics, par exemple leurs certificats, et l'utilisation d'une plateforme de guichet unique peuvent faciliter le traitement des marchandises qui font l'objet

de restrictions et de contrôles à la frontière. Les normes internationales sont également utiles pour trouver une solution qui réponde à des besoins nationaux (par exemple la Convention visant à faciliter le trafic maritime international, OMI, Londres, 1965 ; la Convention internationale de 1982 sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières ; le Cadre de normes SAFE de l'OMD, 2021).

La coopération avec les organismes publics comprend, entre autres, un objectif spécifique qui est de limiter au minimum nécessaire le nombre d'organismes de contrôle opérant à la frontière, idéalement de le limiter aux deux seules autorités de contrôle des passeports et de douane, de manière à réduire au minimum les coûts et les retards et de diminuer les possibilités d'abus de pouvoirs des agents opérant aux frontières<sup>3</sup>. L'adoption de bonnes pratiques permet à la douane d'effectuer au moins les vérifications frontalierées élémentaires et nécessaires pour le compte des organismes publics, grâce à leur coopération et aux informations qu'ils fournissent. Les accords internationaux multilatéraux pertinents prévoient les normes adéquates pour de tels dispositifs. Ces ententes comprennent la Convention internationale de 1982 sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières (contrôles aux frontières terrestres) et la Convention visant à faciliter le trafic maritime international, Organisation maritime internationale (OMI), Londres, 1965, telles qu'amendées.

Dans les cas de mise en place d'un guichet unique électronique à l'intention des opérateurs économiques, l'application de la gestion des risques est étendue aux organismes publics qui participent à la réglementation et au contrôle du commerce international. Cela nécessite une approche interagences beaucoup plus généralisée de la gestion des risques, sous l'impulsion de l'administration douanière. Bien qu'il existe d'autres types de guichets uniques dans certains pays (par exemple ceux qui servent le secteur des transports), il est important de mettre en place, avec la douane comme chef de file, un système de guichet unique comprenant tous les organismes publics qui interviennent dans le contrôle frontalier des marchandises ; ce système doit être élaboré à partir des contrôles douaniers et intégré ou connecté au système des douanes pour en assurer l'interopérabilité.

## Coopération entre les administrations douanières et fiscales

Bien que les administrations douanières et fiscales aient des compétences différentes, il existe entre elles de nombreux points communs et un besoin évident de coopération étroite. Les administrations fiscales sont responsables de la perception des recettes intérieures, tandis que les administrations douanières sont chargées de percevoir les droits et taxes sur les transactions de commerce international. En outre, les douanes doivent suivre et contrôler ces transactions ainsi que toute l'infrastructure nécessaire, y compris pour la facilitation des échanges, la détection de la contrebande et la protection des frontières. Afin d'améliorer leur efficacité opérationnelle et d'atteindre le

<sup>3</sup>Le Cambodge donne un exemple de ce genre de formalités de dédouanement simplifiées, grâce à la diminution progressive du nombre d'organismes de réglementation à la frontière, de plus de dix à deux (douane et immigration). Cette décision des autorités a obligé les organismes de réglementation à mettre en place un dispositif de coopération et a donné lieu à une réduction de la réglementation générale et des temps de dédouanement. Un comité interministériel de gestion des risques supervise le développement et l'application de la gestion des risques.

mieux possible leurs objectifs respectifs, les administrations fiscales et douanières doivent collaborer et échanger leurs informations. Cependant, pour donner de bons résultats, ceci implique une confiance et un respect réciproques ; trop souvent, des lacunes à cet égard peuvent donner lieu à des difficultés pour les deux administrations lorsqu'elles doivent résoudre des problèmes communs quant au respect de la réglementation. Certains pays ont tenté de trouver une solution en signant des protocoles d'entente entre les administrations douanière et fiscale, afin de mettre en place des lignes de communication claires et des procédures favorisant la coopération mutuelle et le partage d'informations sensibles sur les contribuables.

Une meilleure coopération entre les autorités douanières et fiscales présente des avantages considérables, y compris une augmentation du respect de la réglementation et des recettes fiscales, une perception plus efficiente des droits et taxes, et même un meilleur contrôle des risques associés aux activités du crime organisé (armes, drogues, blanchiment d'argent, droits de propriété intellectuelle et sécurité publique)<sup>4</sup>. Par exemple, les informations sur les contribuables sont essentielles pour faire face à des risques en matière de recettes et de sécurité, par l'intermédiaire du processus d'évaluation des risques douaniers. Une coopération sous forme d'échanges réciproques d'informations, de partage des données sur la gestion des risques et d'une collaboration étroite dans le domaine du contrôle a posteriori renforce le respect des règles et la perception des recettes des deux côtés. Le chapitre 6 décrit les avantages d'une coopération entre les autorités douanières et fiscales pour la perception des recettes et la lutte contre la fraude, et ces questions sont également évoquées ailleurs dans le présent ouvrage.

Trente-six pour cent des pays (sur un total de 135) qui ont répondu à l'enquête ISORA<sup>5</sup> ont intégré leurs administrations fiscales et douanières<sup>6</sup>. L'intégration dans le cadre d'une agence des recettes peut présenter les avantages pour les deux administrations, grâce à une meilleure exécution de leur mandat par l'intermédiaire d'un partage des fonctions et d'un soutien mutuel (notamment le service juridique, la gestion, l'informatique et les communications, et certaines activités de contrôle), et avec un meilleur échange des informations tout en gardant leurs activités fondamentales séparées et axées sur leurs objectifs respectifs. L'administration fiscale espagnole (AEAT) en est un bon exemple. Elle fut créée pour dépasser le simple échange d'informations et faciliter plutôt le partage de l'accès aux systèmes et aux bases de données entre les services fiscaux et

**« Les pouvoirs publics devraient examiner soigneusement leurs priorités et leur stratégie à long terme pour décider s'ils doivent ou non intégrer leurs administrations douanière et fiscale. »**

<sup>4</sup>Voir également les « Directives visant à renforcer la coopération et l'échange d'informations entre les autorités douanières et les autorités fiscales au niveau national » à <https://www.woocomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/guidelines-on-customs-tax-cooperation.aspx>.

<sup>5</sup>Enquête internationale sur les administrations fiscales (ISORA) ; Centre interaméricain des administrateurs fiscaux (CIAT) ; Organisation intra-européenne des administrations fiscales (IOTA) ; et OCDE.

<sup>6</sup>Certains pays, surtout en Amérique latine (Argentine, Brésil et Pérou), ont également décidé d'intégrer dans leur administration fiscale la gestion et l'application des cotisations de sécurité sociale, créant ainsi un dispositif plus complet pour améliorer le respect des règles par les contribuables.

douaniers, qui ont besoin d'informations essentielles à l'exécution de leurs fonctions et leurs tâches, tout en observant des règles de sécurité strictes. En outre, des plans communs sont destinés à améliorer le respect de la réglementation par les contribuables et les opérateurs. Cependant, dans certains pays, l'intégration n'a pas nécessairement donné lieu à une amélioration notable des opérations douanières. Cette lacune pourrait être attribuée au fait qu'une intégration avait peut-être été recherchée principalement pour réduire le coût des opérations de l'administration fiscale et douanière, et d'effectuer des économies d'échelle par la fusion des fonctions de soutien communes, tandis que les principaux processus fiscaux et douaniers à améliorer étaient restés essentiellement inchangés.

En fin de compte, qu'elles soient ou non intégrées, les administrations fiscales et douanières doivent mettre au point des mécanismes efficaces de coopération et d'échange d'informations, et promouvoir des initiatives spécifiques destinées à améliorer les services et le respect de la réglementation. Pour être efficaces, les contrôles fiscaux et douaniers nécessitent une compréhension détaillée des contribuables et des opérateurs, ce qui est seulement possible avec une coopération étroite et continue. Les deux administrations doivent fixer des objectifs coordonnés et mettre en œuvre des initiatives stratégiques, notamment :

- un numéro d'identification fiscale unique, actualisé et fiable pour les opérations douanières ;
- une vérification croisée, rapide et efficiente, entre les déclarations en douane et les obligations fiscales élémentaires ;
- un échange d'informations électroniques sur les dossiers des contribuables et des opérateurs afin d'évaluer les degrés d'observance des règles et de définir des stratégies pour leurs propres objectifs de gestion respectifs<sup>7</sup> ; cette initiative doit donner lieu à la création et à l'utilisation de profils de contribuables à des fins d'évaluation des risques de non-respect de la réglementation fiscale et douanière ;
- des stratégies complémentaires pour suivre et contrôler les exonérations et les régimes spéciaux ;
- des programmes de gestion de la TVA, des droits d'accise et du respect de la réglementation, qui soient exhaustifs et coordonnés ;
- des stratégies complémentaires pour suivre et contrôler les importations et exportations des industries d'extraction (pétrole et dérivés, gaz, or, diamant, cuivre, etc.) ;
- la prestation de services entre les administrations dans certains domaines qui présentent des avantages comparatifs, tels que le recouvrement des dettes, la formation spécialisée, l'échange d'expériences et les services de conseil ;
- des activités conjointes peuvent être plus pratiques et plus efficaces (par exemple certains contrôles sur place).

Ce genre de partage d'informations entre les deux administrations, déjà mis en œuvre dans plusieurs pays, a permis de renforcer la gestion du respect des règles quand il a

<sup>7</sup>Il est important de définir clairement les données que chaque administration devrait fournir, leur mode d'utilisation et de traitement, et les dispositions relatives à leur confidentialité.

servi à soutenir des programmes bien définis. En l'absence d'un tel partage, les administrations fiscale et douanière continuent à travailler en silos, et tout objectif d'amélioration du respect de la réglementation sera beaucoup plus difficile à réaliser. L'annexe B reprend plus en détail l'intégration des administration des impôts et des douanes.

## **Renforcement des relations entre les douanes et le secteur privé**

Les pouvoirs publics, le secteur privé ainsi que les organisations nationales et internationales, y compris l'OMC et l'OMD, reconnaissent l'importance du secteur privé et encouragent le développement de relations substantielles et durables avec lui. L'AFE de l'OMC préconise des consultations régulières avec le secteur privé et la formation d'un comité national pour la facilitation des échanges. Il recommande en outre que le secteur privé ait l'occasion de formuler des commentaires sur les propositions législatives et réglementaires, et en soit informé avant que de tels changements entrent en vigueur. Enfin, l'AFE prévoit des mesures de facilitation des échanges à l'intention des opérateurs agréés. Le chapitre 4 contient plus d'informations sur l'AFE et ses conséquences pour les douanes.

La déclaration révisée d'Arusha sur l'éthique douanière (Déclaration d'Arusha révisée) de l'OMD promeut des relations ouvertes, transparentes et productives avec le secteur privé, pour diminuer la corruption et favoriser l'intégrité du personnel douanier. En outre, l'OMD et le FMI ont remarqué que la riposte à la pandémie de COVID-19 mettait en évidence l'importance d'un renforcement des relations avec le secteur privé, pour assurer la continuité des activités économiques nationales et du commerce international.

Le Groupe consultatif avec le secteur privé (GCSP) de l'OMD est un exemple de collaboration utile et fructueuse, et de partenariat, entre les douanes et le secteur privé. Le GCSP informe et conseille l'OMD et ses pays membres sur les questions de douane et de commerce international, du point de vue du secteur privé. Selon le GCSP, le renforcement des relations des administrations douanières avec le secteur privé et leur désir d'améliorer la transparence, la prévisibilité et l'efficience sont des fondements du succès.

La plupart des administrations douanières, autant au niveau de leur administration centrale que dans leurs bureaux régionaux ou locaux, entretiennent de diverses manières des relations avec les parties prenantes du secteur privé (en particulier les importateurs, les commissionnaires en douane, les messageries, les exportateurs, les transporteurs, les autorités aéroportuaires et portuaires, les associations professionnelles et d'autres organismes nationaux de réglementation). Par exemple, des comités consultatifs formalisés permettent de partager des informations, accentuer la prise de conscience de certains problèmes et d'examiner des questions stratégiques importantes telles que les politiques et les amendements législatifs. Des groupes de travail et des sous-comités sollicitent généralement les avis et les observations des parties prenantes, et trouvent des solutions à des problèmes opérationnels ou de gestion. Les principes du renforcement des relations avec les interlocuteurs du secteur privé font l'objet de plus de détails dans le chapitre 4.

## Coopération internationale entre les administrations douanières

Les administrations douanières ne doivent pas limiter leurs contacts avec les organismes publics et les opérateurs économiques partenaires à l'intérieur des frontières de leur pays. Le commerce transfrontalier exige de la part des douanes qu'elles adoptent une approche dynamique à l'égard des problèmes qui proviennent de l'extérieur des frontières ou prennent fin au-delà d'elles. Les administrations douanières devraient commencer par communiquer avec leurs contreparties, surtout celles des pays voisins et des partenaires commerciaux. Les douanes tirent de grands avantages de programmes et mécanismes de coopération robustes et réciproques destinés à appliquer les lois, à renforcer le respect de la réglementation, à faciliter les échanges (notamment en simplifiant et en harmonisant les procédures, et en faisant des inspections douanières conjointes ou coordonnées), à partager les meilleures pratiques et à recevoir et fournir une assistance technique ou une formation dans les domaines qui peuvent ou devraient être améliorés. Dans ces buts, la négociation et la mise en œuvre d'accords bilatéraux et multilatéraux sont les meilleurs moyens de jeter les bases d'une coopération mutuelle et efficace. Plus ces accords sont solides, plus cette coopération sera effective.

Le type le plus courant d'accord de coopération entre deux administrations douanières est un Accord d'assistance mutuelle en matière de douanes (AAMD), véhicule officiel servant à échanger des informations à des fins de lutte contre la fraude, même si la plupart de ces accords comprennent également des clauses de coopération en matière de facilitation des échanges et d'assistance technique. La plupart des AAMD permettent l'échange d'informations au cas par cas. Cependant, depuis quelques années, certaines administrations douanières conviennent d'élargir leurs accords pour permettre l'échange de données en masse. En outre, certains accords commerciaux bilatéraux contiennent des clauses de coopération douanière dans les domaines mentionnés ci-dessus, tandis que d'autres accords prévoient ce genre de coopération dans le cadre d'un AAMD ou d'un accord équivalent.

Les accords multilatéraux de coopération douanière, spécifiques à certaines administrations ou dans le cadre d'accords commerciaux multilatéraux, contiennent des clauses sur les mêmes sujets que les accords bilatéraux, certaines étant du même niveau exécutoire, tandis que d'autres encouragent simplement les parties à collaborer.

Il existe en outre des accords de coopération douanière entre les pays membres d'une union douanière ainsi que des accords entre un pays et un groupe de pays ou une union douanière. C'est le cas de plusieurs accords conclus par l'Union européenne<sup>8</sup> avec la Corée, le Canada, Hong Kong, les États-Unis, l'Inde, la Chine et le Japon. L'Union européenne a également conclu des accords de partenariat et de coopération avec divers pays, notamment la Russie et l'Ukraine, qui portent sur la coopération douanière et comprennent un protocole d'assistance administrative mutuelle.

Néanmoins, bien que la plupart des administrations douanières aient signé des accords de coopération, leur mise en œuvre connaît souvent de grandes difficultés. Il est courant de constater que ces accords sont sous-utilisés à cause d'un manque de

<sup>8</sup>Pour plus d'informations sur les accords de coopération douanière de l'Union européenne, voir [https://tax-tation-customs.ec.europa.eu/customs-4/international-affairs/union-international-cooperation-customs-matters/international-customs-co-operation-and-mutual-administrative-assistance-agreements\\_fr](https://tax-tation-customs.ec.europa.eu/customs-4/international-affairs/union-international-cooperation-customs-matters/international-customs-co-operation-and-mutual-administrative-assistance-agreements_fr).

volonté politique ou de l'absence d'une stratégie de coopération claire. Parmi les autres facteurs qui retardent la coopération entre les administrations douanières ou rendent difficile la mise en œuvre des accords, il convient d'inclure les différences marquées entre les parties, la protection de données potentiellement vulnérables, la gestion, la gouvernance et la supervision des accords, les différences de priorités et le manque de connaissances des tribunaux concernant les enquêtes menées en vertu des accords. Pendant la négociation d'un accord de coopération douanière, il est donc essentiel de tenir compte des aspects mentionnés ci-dessus qui interviendront lorsque l'accord en cause entrera en vigueur, faute de quoi un instrument qui sert à renforcer les capacités des administrations douanières signataires restera sous-utilisé.

Un bon exemple du renforcement de la coopération douanière entre un pays développé et un pays émergent est l'accord entre les États-Unis et le Mexique, deux administrations douanières voisines qui se trouvent à des niveaux de développement différents tout en ayant des intérêts communs dans la protection de leur accord commercial, de leur frontière et de leur population. La nécessité de traiter un gros volume de trafic à la frontière, y compris le volume des échanges commerciaux bilatéraux, présente également un intérêt crucial commun. Chaque jour, 1,2 million de personnes, 18 260 camions de transport de marchandises (y compris les conteneurs ferroviaires embarqués) ainsi que 367 000 passagers de véhicules de tourisme passent la frontière commune à 42 postes frontières (d'après le département des Transports des États-Unis, 2019). En 2019, le commerce bilatéral de marchandises s'élevait à 612 milliards de dollars (d'après l'United States Census Bureau, 2019), dont plus de 90 % par voies ferroviaire et routière.

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1994 a permis aux deux administrations douanières de renforcer leur coopération. En l'an 2000, les deux administrations ont étendu la portée de leur AAMD (d'après le département d'État des États-Unis, 2000)<sup>9</sup> et, au fil des années, ces administrations ont réussi à créer et à mettre en œuvre de nombreux programmes et mécanismes de coopération, notamment pour automatiser l'échange des données douanières relatives aux transactions dans tous les modes de transport (parfois en temps réel), harmoniser les manifestes électroniques de fret, inspecter ensemble les importations dans des locaux partagés à 13 points d'entrée (traitement conjoint du fret), sécuriser des voies spéciales pour les OEA à six grands points d'entrée, coordonner les méthodes de gestion et de ciblage des risques (notamment en affectant des analystes de risques aux centres de ciblage), créer des « Trade and Transparency Units » (TTU) pour procéder à des enquêtes conjointes et lutter contre la fraude, et mettre en place des protocoles de reprise des activités commerciales à la suite de catastrophes naturelles. Au début des années 90, la douane du Mexique a lancé un robuste programme de modernisation pour automatiser tous ses processus et gérer ses opérations en fonction de la gestion des risques. Quelles que soient les différences de développement économique entre le Mexique et les États-Unis, leurs administrations douanières ont démontré qu'il était possible de mettre en place une coopération solide et bien planifiée, avantageuse pour les deux parties.

<sup>9</sup><https://2009-2017.state.gov/s/l/treaty/tias/2000/126772.htm>.

## RATIONALISATION DE LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

Une administration douanière moderne a besoin d'une structure organisationnelle efficiente et capable de produire les résultats attendus, de manière efficace, avec les ressources qui lui sont allouées. La structure découle de la mission, de la vision et des priorités stratégiques de l'administration. En tant que facteur habilitant, la structure organisationnelle doit soutenir les principaux processus douaniers, mettre l'accent sur le service aux usagers et réduire au minimum les coûts de gestion. Elle doit tenir compte des priorités et de la géographie du pays, des besoins économiques et de sécurité des citoyens, et de la culture nationale en matière d'administration publique. L'encadré 3.3 énumère quelques principes clés servant à concevoir la structure organisationnelle d'une administration douanière.

### Les douanes au sein de l'appareil de l'État

Une administration douanière indépendante de toute influence politique est un modèle de bonnes pratiques. La position d'une administration douanière au sein de l'État est fondée sur la culture des pouvoirs publics, l'importance de son rôle dans les finances publiques et les stratégies et politiques du gouvernement en place. Il y a trois possibilités : 1) administration douanière complètement intégrée dans son ministère de tutelle (souvent le ministère des Finances) ; 2) agence des douanes autonome ou semi-autonome ; 3) fusion impôts/douanes dans le cadre d'une autorité des recettes ou d'un autre service tel qu'une agence de contrôle des passeports et de la sécurité frontalière. Ces deux dernières structures restent normalement supervisées par le ministre ou ministère des Finances, ou par l'intermédiaire d'un conseil d'administration indépendant<sup>10</sup>.

#### Encadré 3.3. Principes clés d'une structure organisationnelle efficace et efficiente dans une administration douanière

- Séparation claire des fonctions, rôles et responsabilités entre la direction générale (conception de politiques et procédures, établissement de normes, planification et suivi) et les services opérationnels (exécution).
- Rationalisation de la prise de décisions avec un minimum d'échelons hiérarchiques et une couverture appropriée des contrôles internes et externes.
- Concentration sur les priorités stratégiques, les liaisons fonctionnelles et les principaux processus douaniers.
- Politique générale de service aux usagers.
- Extensibilité et souplesse en vue d'étendre le modèle opérationnel pour couvrir des services et des processus supplémentaires et une augmentation du volume des échanges.

Source : les auteurs.

<sup>10</sup>D'après le rapport annuel 2019–20 de l'OMD, il existait 55 agences des douanes autonomes ou semi-autonomes (soit 30,1 %), 72 administrations intégrées dans des structures ministérielles et trois services de protection des frontières (1,6 %), en plus de 53 combinaisons de fiscalité et de douanes dans le cadre d'autorités des recettes (29 %).

Les principaux avantages d'une intégration complète dans le ministère des Finances est le transfert, au ministre responsable des recettes fiscales, d'un contrôle total sur une importante administration de perception des recettes ainsi qu'une coordination plus facile entre les politiques fiscales et les organismes chargés d'appliquer ces politiques. Dans certains pays, ce genre de supervision étroite par un ministre au pouvoir peut produire une influence politique directe sur la gestion courante de l'administration douanière, ce qui diminue alors la confiance du public dans l'indépendance de la gestion des douanes.

Dans quelques cas, des pouvoirs publics régionaux ou étatiques bénéficient directement des recettes douanières et ont leur mot à dire dans la supervision des administrations douanières, notamment sur le choix des directeurs régionaux. Cependant, ce privilège n'est pas conforme aux bonnes pratiques internationales. Une administration nationale supervisée par le pouvoir central ou le ministre des Finances est l'instrument le plus efficace de perception des recettes pour les pouvoirs publics régionaux, locaux et centraux. Les besoins financiers des autorités régionales et locales devraient être comblés par une redistribution des recettes publiques, conformément à une formule convenue et garantie par la loi. D'autre part, ce principe n'élimine pas le besoin de bureaux de douane régionaux et locaux chargés de coordonner les activités et de collaborer avec les autorités régionales et locales.

Dans certains pays tels que l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et, dans une certaine mesure, le Royaume-Uni, les douanes sont partiellement ou entièrement intégrées dans une agence unique de contrôle des frontières. Cette structure résulte des priorités émergentes des pouvoirs publics et de l'équilibre changeant des mandats des administrations douanières.

## Direction et gestion fonctionnelles

De nombreuses administrations douanières ont adopté un modèle fonctionnel. La direction fonctionnelle est un mode de gestion qui traverse la hiérarchie verticale d'une organisation — par exemple des conseils en matière de politiques ou de procédures fournis par une administration centrale à des bureaux de première ligne sur le terrain, ou des directives d'une section ou d'une division à une autre. Les secteurs fonctionnels de l'administration centrale établissent des objectifs de direction et de rendement à l'intention des bureaux opérationnels régionaux et locaux, et attribuent la quantité appropriée de ressources pour réaliser ces objectifs (budget, effectif, formation, matériel, etc.). À leur tour, les bureaux régionaux et locaux sont chargés de réaliser les objectifs ainsi définis, et de gérer et communiquer les résultats opérationnels aux secteurs fonctionnels de l'administration centrale ; ils peuvent user de pouvoirs discrétionnaires pour ajuster de manière responsable les ressources allouées, afin de répondre aux besoins locaux émergents.

Une direction et une gestion fonctionnelles fortes sont très utiles lorsque le volume des opérations locales est important ; l'exercice de leurs prérogatives par les agents de première ligne s'accompagne d'une grande latitude, et les circonstances opérationnelles varient largement entre les régions, les bureaux et les fonctions. Le chapitre 6 décrit l'organisation fonctionnelle pour l'application de la loi et la lutte contre la fraude par la direction générale d'une administration.

Les trois directives suivantes sont essentielles pour assurer un bon fonctionnement dans le cadre de ce modèle :

- Les fonctions et responsabilités en matière de gestion fonctionnelle des bureaux de première ligne et de la direction générale de l'administration doivent être clairement définies.
- Il faut maintenir des communications et une coopération efficaces entre les bureaux de première ligne et les unités fonctionnelles de l'administration centrale, à tous les niveaux. Les cadres et le personnel des bureaux de première ligne doivent connaître les orientations communiquées par les secteurs fonctionnels, et les cadres fonctionnels doivent recevoir en retour les observations et commentaires des bureaux de première ligne, pour que les politiques soient adaptées à la réalité sur le terrain.
- La haute direction des administrations douanières doit tenir les cadres opérationnels et fonctionnels responsables de leurs attributions respectives.

## Fonctions de l'administration centrale et des services opérationnels sur le terrain

### *Administration centrale*

Les administrations douanières modernes doivent avoir une administration centrale forte, chargée de superviser les opérations et d'en assurer l'uniformité dans tout le réseau des bureaux locaux. La première responsabilité de l'administration centrale est la conception et la supervision de politiques, de procédures et de critères de rendement cohérents à l'échelle nationale, qui produisent de l'efficacité dans la réalisation des résultats des douanes. L'administration centrale ne participe pas à la gestion quotidienne des opérations, qui est du ressort des cadres des bureaux régionaux et locaux. Dans les administrations douanières de petite taille, il est parfois plus difficile de séparer les responsabilités de l'administration centrale de celles des bureaux locaux, mais la participation de l'administration centrale aux décisions de gestion courante devrait rester limitée dans la mesure du possible.

**« Il est important de séparer clairement les fonctions de l'administration centrale de celles des services de terrain pour l'efficacité des résultats opérationnels. »**

L'administration centrale est également responsable de la mise en œuvre des accords internationaux et régionaux, et des relations avec les organisations telles que l'OMC et l'OMD. Elle doit assurer la mise à jour de la législation, de la réglementation et des procédures conformément aux politiques du pays, et veiller à leur application uniforme par tous les bureaux des douanes. En outre, l'administration centrale doit entretenir des relations avec les décideurs, dans le ministère responsable des douanes ou d'autres organismes, selon les besoins, pour convenir de certaines questions telles que les objectifs de recettes, et donner son avis sur l'impact administratif des politiques proposées.

### *Services opérationnels de terrain*

Les services de terrain mettent en œuvre les politiques opérationnelles définies pour les structures régionales et locales. Ils sont chargés du dédouanement aux frontières, de la perception des recettes, de la lutte contre la fraude et des enquêtes.

Il est conseillé de mettre en place une fonction de liaison sur place ou un bureau de coordination à l'administration centrale, avec un contact correspondant dans les régions. Ces relations rendent plus claires la direction et l'orientation opérationnelles pour les régions, ce qui favorise la cohérence nationale et procure aux régions un forum servant à présenter les questions et problèmes à l'administration centrale pendant l'élaboration des politiques et procédures.

### *Fonctions institutionnelles*

Une administration douanière moderne a besoin de services de soutien professionnels pour élaborer des politiques et livrer des programmes alignés sur les priorités des pouvoirs publics, rédiger des projets de loi et fournir des interprétations et des avis juridiques sur les politiques et procédures, participer à la négociation et à la mise en œuvre d'accords internationaux et les superviser, et fournir des directives et un soutien en matière de gestion du personnel et des finances, de sécurité personnelle et physique, d'approvisionnement, de gestion du matériel et de l'information, d'installations, de communications et de solutions informatiques.

En outre, il est conseillé à l'inspection des services, à l'audit interne et à l'évaluation des programmes de rendre compte directement au directeur général de l'administration douanière. Le département des affaires internes doit veiller au respect des règles de toutes les activités de sécurité et de toutes les normes d'intégrité et de professionnalisme. L'audit interne et l'évaluation des programmes sont chargés d'examiner les systèmes et processus opérationnels, administratifs et financiers, de surveiller le respect des politiques et priorités de la direction, d'évaluer l'efficacité et l'efficience, et de fournir des conseils sur les améliorations et la résolution des problèmes.

Certaines fonctions institutionnelles telles que les relations avec le public et les médias, les communications, le service juridique, les affaires internationales ainsi que la réforme et la modernisation devraient également rendre compte au directeur général de l'administration douanière ou à son adjoint.

L'annexe C présente quelques idées de conception organisationnelle pour les administrations douanières, afin de déterminer les principaux éléments d'une structure organisationnelle typique ; ces idées doivent être adaptées au contexte national de chaque administration.

## **CAPACITÉ DE DÉFINITION DES POLITIQUES INSTITUTIONNELLES, ÉTABLISSEMENT D'UN CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE, ET TRANSPARENCE DES PROCÉDURES**

### **Le rôle des douanes dans la définition des politiques**

La mise en œuvre des exigences stratégiques des pouvoirs publics nécessite l'élaboration de politiques et programmes. Fonction souvent négligée par les administrations douanières, la capacité d'analyse et de définition des politiques est cruciale pour assurer un succès durable. Un bon exemple de transformation de ces exigences stratégiques en programmes douaniers est la mise en œuvre des dispositions de l'AFE de l'OMC visant l'efficience et la prévisibilité des opérations et le développement de programmes

appropriés de respect de la réglementation afin de traiter les risques. Dans ce contexte, les administrations douanières créent pour leurs pays des programmes de gestion des risques, de guichets uniques, de décisions préalables, d'OEA et de contrôles a posteriori.

## Mise en place d'un cadre légal et réglementaire

Une administration douanière moderne nécessite un cadre légal, réglementaire et des politiques qui soit clair et aligné sur la législation nationale, les accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux, et les normes internationales telles que la Convention de Kyoto révisée de l'OMD et l'AFE de l'OMC. Les instruments législatifs comprennent la législation douanière assujettie à l'approbation du congrès ou du parlement, ainsi qu'une réglementation qui ne dépend pas d'eux et donc plus facilement mise à jour en fonction des besoins courants. Ce cadre doit être renforcé par des procédures douanières transparentes et prévisibles.

Les douanes ont besoin d'une législation claire et exhaustive qui :

- définit les compétences de l'administration douanière ;
- détermine les responsabilités de l'administration douanière et des autres organismes publics qui collaborent avec elle ;
- fournit des directives, des règles de procédure et des pouvoirs destinés à promouvoir adéquatement le respect des règles et à faire appliquer les dispositions de la loi ;
- respecte les obligations des traités et accords internationaux, ainsi que les normes internationales reconnues.

Les administrations douanières jouent souvent un rôle important dans la préparation de la législation et de la réglementation, tandis que le ministère de tutelle prend l'initiative en donnant des orientations et en communiquant les projets de lois et de règlements au conseil des ministres pour approbation, et au parlement pour adoption lorsque nécessaire. Cela correspond à leurs rôles respectifs, le ministère étant chargé de déterminer les politiques de haut niveau pour l'administration douanière, et les douanes étant responsables de leur mise en œuvre.

Il est important de consulter les parties prenantes dès le début de la préparation d'une nouvelle législation, et de prévoir suffisamment de temps avant son examen par les pouvoirs publics et le parlement pour permettre aux douanes, aux opérateurs économiques, à d'autres organismes publics et à toutes les autres parties intéressées de donner leur avis et de se préparer à la mise en œuvre. Ceci comprend souvent les changements à apporter aux systèmes informatiques et une formation à l'intention du personnel des douanes et des opérateurs économiques, pour améliorer la compréhension des nouvelles dispositions. Le processus législatif peut durer plusieurs années, selon l'ampleur des changements et la capacité de les gérer et de les absorber.

## Transparence et prévisibilité des procédures douanières et des formalités aux frontières

Cette transparence et cette prévisibilité sont cruciales pour garantir que les mouvements de marchandises et les voyages internationaux soient fluides et efficents, et pour augmenter la compétitivité d'un pays et de ses opérateurs économiques. Le

chapitre 4 développe ces principes en plus de détails et décrit certains instruments tels que les décisions anticipées.

Certaines politiques et mesures administratives, fiscales et commerciales, telles que les régimes suspensifs, les exonérations, les zones de libre-échange, les accords de traitement préférentiel et les taxes et droits indirects et spéciaux, sont très complexes ; les opérateurs économiques éprouvent des difficultés à les comprendre et le personnel des douanes à les appliquer et à les suivre. Ces politiques rendent l'administration et l'observance des règles plus coûteuses et difficiles ; les douanes doivent s'efforcer d'expliquer les obligations clairement et simplement aux opérateurs économiques qui doivent les respecter.

## COMPÉTENCES ET PROFESSIONNALISME DU PERSONNEL DOUANIER

### La douane, une profession

Un personnel douanier professionnel, bien formé, performant et éthique est la pierre angulaire d'une administration douanière. Les agents des douanes doivent avoir des connaissances, des compétences et des comportements bien définis. Leur profession comporte des fonctions spéciales et variées, entre autres : inspecteur des douanes, agent de service des douanes, spécialiste en sécurité des importations et des chaînes logistiques, contrôleur a posteriori, vérificateur lors du dédouanement, agent de ciblage des risques, agent de renseignement et enquêteur des douanes.

« **Une gestion efficace des ressources humaines a pour but de mettre en place le bon nombre de personnes avec les compétences appropriées, au bon endroit et au bon moment.** »

Certaines administrations douanières peinent à se concentrer sur la professionnalisation de leur personnel. Par exemple, l'absence de normes claires de recrutement, de descriptifs de postes normalisés, de profils de compétences, de politiques de promotion au mérite, d'un programme exhaustif d'apprentissage et de développement des compétences, et d'un plan de carrière professionnelle empêche une administration d'améliorer ses résultats.

### Principales caractéristiques d'un cadre efficace de gestion et de développement des ressources humaines dans les administrations douanières

Un cadre de gestion des ressources humaines fondé sur les compétences constitue un bon moyen de transformer les priorités stratégiques et les valeurs fondamentales des douanes en des pratiques efficaces et efficientes. La gestion fondée sur les compétences informe la planification du personnel, facilite le recrutement et la sélection des candidats en fonction des besoins de l'organisation, et renforce l'adéquation des besoins d'apprentissage aux lacunes organisationnelles.

L'analyse des lacunes du personnel et la planification dans le but d'évaluer les besoins en compétences et en diversité, et de répondre aux priorités existantes et futures, permettent aux douanes de disposer au bon moment du nombre approprié de personnes qui possèdent les compétences adéquates. Les cadres doivent tenir

compte des besoins de développement en ressources humaines pendant leurs discussions sur la gestion du rendement avec leur personnel, lors du recrutement d'un nouvel employé et pour la définition de plans de travail annuels. Des descriptions de postes précises et professionnelles contribuent à l'efficacité et à l'efficience des programmes de recrutement, de formation et de gestion du rendement<sup>11</sup>.

Un programme de formation en fonction des besoins permet au personnel d'acquérir et de conserver les compétences nécessaires pour faire son travail. La première étape de la conception de ce genre de programme est une évaluation des besoins en formation, qui doit s'insérer dans le cadre de la planification de l'organisation pour l'avenir. En général, la formation et le développement du personnel douanier comprennent un programme de formation initiale pour les nouvelles recrues, des formations professionnelles et spécialisées, un apprentissage des valeurs fondamentales et des programmes de gestion.

Un programme de formation initiale est une bonne pratique internationale, qui comprend souvent deux composantes. Premièrement, une orientation concernant l'administration douanière pour mieux faire connaître la vision, la mission, les objectifs opérationnels et l'environnement de travail de l'administration. En même temps, les nouvelles recrues doivent comprendre leur propre rôle dans l'exécution de la mission et la réalisation des objectifs, leurs conditions de service, les valeurs et l'éthique de l'institution, et les sanctions en cas d'action fautive. Deuxièmement, d'autres éléments de formation renforcent les connaissances et compétences spécifiquement associées à la fonction et à leur application pratique dans un environnement de travail. Administré à l'échelle nationale, un programme de formation initiale confère un sens d'appartenance à l'organisation, améliore la culture organisationnelle et assure une cohérence dans la prestation des modules d'apprentissage.

Les modules spécialisés de formation et de développement améliorent les connaissances et compétences dans des domaines tels que l'évaluation en douane, le classement tarifaire, la gestion des risques, les techniques d'enquête et autres disciplines. Ces modules aident les agents des douanes à devenir plus compétents après avoir suivi un programme d'initiation au travail et à la suite d'une certaine expérience sur le tas. Cette formation peut être offerte par l'administration douanière ou avec le soutien bilatéral ou international d'une organisation, notamment par un apprentissage virtuel et des séances de formation enregistrées. Des intervenants du secteur privé ou des universités et collèges locaux, ainsi que l'Internet, peuvent fournir d'autres formations spécialisées sur des compétences émergentes telles que la gestion des données ou l'analyse des données. Une formation aux valeurs fondamentales portant notamment sur le comportement approprié en milieu de travail, le respect des collègues et des usagers, les protocoles de sécurité, les relations de travail harmonieuses et l'éthique est souvent administrée en petits modules qui peuvent être répétés à des intervalles réguliers afin d'assurer l'intériorisation de ces principes.

Les programmes de développement du leadership et de la gestion préparent les personnels participants à assumer des fonctions de décision de plus haut niveau. Le curriculum est souvent basé sur des compétences managériales reconnues par le service

<sup>11</sup>L'OMD a créé son propre Cadre de principes et de pratiques sur le professionnalisme en douane. Pour plus d'informations sur les outils de l'OMD dans ce domaine, consulter <https://www.wcoomd.org/fr/media/newsroom/2023/february/people-management-and-development-diagnostic-mission-to-zatca.aspx>.

public national, notamment la capacité de susciter un dynamisme partagé et d'animer le changement, l'établissement de relations, l'intégrité et la responsabilisation, et la capacité d'atteindre des résultats de manière efficiente et efficace. Pour concevoir ce genre de programme, il est conseillé de tenir compte des difficultés opérationnelles particulières qui se posent aux dirigeants des douanes, par exemple en matière de gestion du travail à distance, de travail en équipes, etc.

Les administrations douanières procurent de plus en plus souvent une formation qui s'inscrit dans le contexte de travail, en utilisant des exemples de la vie professionnelle courante, des simulations et des expériences pratiques, en plus des connaissances. Il est généralement conseillé d'offrir des formations mixtes et en ligne pour permettre un accès aux modules d'apprentissage sans restriction d'horaires, en une série de séances accessibles à distance. L'encadré 3.4 donne un exemple de stratégie fonctionnelle pour la gestion des ressources humaines.

#### Encadré 3.4. Exemple de stratégie fonctionnelle pour la gestion des ressources humaines

Résultats souhaitables	Objectifs	Principaux moyens
Une administration douanière capable de mettre en œuvre les priorités fondamentales, existantes et futures.	Disposer du nombre nécessaire de personnes ayant les compétences appropriées, aux postes appropriés, au bon moment.	Créer un plan exhaustif de gestion des ressources humaines associé aux besoins organisationnels et alignés sur les priorités de l'État, les objectifs de l'organisation et les ressources disponibles.
Un personnel professionnel, compétent et éthique, axé sur le service, capable d'atteindre des résultats et de s'adapter au changement.	Recruter, intégrer, développer et conserver un personnel adaptable, capable de relever les défis existants et futurs.	Créer un cadre de compétences douanières comprenant un référentiel de descriptions normalisées des emplois, des profils de compétences et des indicateurs de rendement au travail.
		Développer un programme national d'initiation au travail pour intégrer rapidement et efficacement les nouveaux employés et faciliter le rendement, l'engagement et la rétention des employés.
		Mettre au point une formation fondée sur les compétences et des programmes de développement avec des méthodes d'apprentissage mixtes et en ligne.

Résultats souhaitables	Objectifs	Principaux moyens
Des techniques et attitudes efficaces de leadership et de gestion à tous les niveaux de l'administration.	Acquérir des capacités managériales et former des gestionnaires stratégiques et de première ligne, dotés des compétences nécessaires pour diriger et gérer le changement dans un environnement douanier moderne, proposer une orientation et des attentes claires, évaluer les résultats et fournir une rétroaction en temps opportun à leurs équipes.	Composer et tenir à jour un catalogue de profils de compétences de leadership et de gestion pour les cadres stratégiques et opérationnels, des programmes de développement structurés et des plans de succession permettant d'identifier les employés talentueux qui présentent un grand potentiel de leadership.
Un milieu de travail respectueux, inclusif, sain et efficace, dans lequel les personnes sont incitées à exceller.	Développer et mettre en œuvre des pratiques et un modèle efficaces de gestion des ressources humaines.	Procurer des outils efficaces de gestion des ressources humaines et un milieu de travail sain pour les employés et les dirigeants.

Source : les auteurs.

## CADRE COHÉRENT POUR LA DÉONTOLOGIE

La corruption est un risque qui existe dans les administrations douanières de par la nature même de leur travail, directement associé à la perception de fonds et au pouvoir discrétionnaire d'agents des douanes chargés d'appliquer un grand nombre de règles législatives complexes, souvent à des postes frontières et à des points d'entrée distants et largement non supervisés.

Les facteurs institutionnels les plus importants qui facilitent le manque d'intégrité dans les administrations douanières sont les politiques complexes en matière d'administration, de fiscalité et de commerce international. Comme exemples de ce genre de facteurs, il convient de noter les régimes suspensifs, les exonérations, les zones de libre-échange, les accords de traitement préférentiel, les taxes et droits spéciaux, les régimes restrictifs d'imposition et de commerce extérieur, les taux élevés de taxes et de droits de douane, les formalités complexes et bureaucratiques, et la faiblesse de la transparence et de la responsabilisation. Au niveau professionnel, ces facteurs peuvent aussi comprendre de maigres salaires et le manque de mesures efficaces, préventives, disciplinaires et d'enquête interne.

C'est au plus haut niveau de la direction que réside la responsabilité de promouvoir un milieu de travail favorisant l'intégrité et empêchant la corruption. Le directeur général de l'administration douanière et son équipe de direction doivent promouvoir la transparence et la responsabilisation.

« **L'absence d'intégrité dans les administrations douanières diminue non seulement le rendement opérationnel mais aussi la confiance dans l'État et la sécurité publique.** »

Les dirigeants doivent incarner les valeurs de l'administration par leurs paroles et leurs actes, faire preuve de probité, de prudence et d'une gérance rigoureuse des ressources et biens publics, et créer une ambiance institutionnelle et une structure incitative qui favorisent des normes élevées d'éthique, de service et de responsabilité.

La conception et la mise en œuvre d'un dispositif de gestion de l'intégrité nécessitent une approche multifacette. D'après l'expérience du FMI dans l'assistance aux administrations douanières, plusieurs éléments doivent être en place, tel qu'indiqué dans l'encadré 3.5.

Il est plus probable qu'une administration douanière bien dotée en ressources, de calibre professionnel et axée sur les valeurs travaille avec intégrité. Elle devrait disposer de suffisamment de fonds pour offrir des salaires raisonnables par comparaison au marché de l'emploi, afin de conserver ses employés et de les encourager à être fiers de leur statut de douanier. La disponibilité de ressources pour investir dans les technologies et accroître la dématérialisation diminue l'interférence d'agents dans les opérations douanières.

La communauté internationale a mis au point une large gamme d'instruments et de moyens conviviaux pour développer des pratiques efficaces en matière de gestion de l'intégrité dans les douanes. Parmi les différents instruments et outils, l'OMD a produit la *Déclaration d'Arusha révisée concernant la bonne gouvernance et l'éthique douanière* (2003), soutenue par un guide de bonnes pratiques sur les dix principes de la déclaration et proposant un modèle de code de conduite.

### Encadré 3.5. Éléments d'un cadre de gestion de l'intégrité

- Un consensus, au plus haut niveau de l'État, affirmant que l'action de la douane doit être fondée sur des critères professionnels et techniques, et libre de toute intervention à des fins de gain personnel ou politique.
- L'utilisation généralisée des technologies de l'information et de la numérisation sans papier pour diminuer l'interaction humaine, les contacts en personne avec les usagers ainsi que le traitement et le transfert physique de fonds. Les technologies de l'information et de la communication augmentent le degré de responsabilisation et procurent des données traçables pour l'examen et le suivi des décisions du personnel.
- Des pratiques de gestion moderne qui mettent l'accent sur la responsabilisation et le service, des relations actives avec le secteur privé pour résoudre les problèmes d'intégrité, et un dispositif de contrôle efficace qui tient compte des risques.
- Un personnel douanier professionnel recruté, nommé et affecté de manière transparente et en fonction de son mérite, assujetti à un code de conduite prévoyant des sanctions en cas de comportement inapproprié.
- Un régime approprié de rémunération et d'incitatifs, en plus d'un parcours de carrière à l'intention des agents méritants.
- Un cadre légal et réglementaire qui définit clairement la responsabilisation, la transparence et le dispositif de contrôle de l'utilisation des ressources publiques.
- Des procédures transparentes et des informations facilement accessibles pour le public et les opérateurs économiques, qui définissent les pouvoirs discrétionnaires, les mécanismes de recours et les normes de service.
- Une structure organisationnelle rationnelle, fondée sur une gestion fonctionnelle qui prévoit la séparation des tâches et fournit une orientation claire, des procédures d'exploitation normalisées et une surveillance destinée à assurer l'uniformisation et la cohérence des actes de tout le personnel douanier.

## PLANIFICATION EFFICACE DE LA CONTINUITÉ DES ACTIVITÉS

La planification de la continuité des activités a pour but d’assurer une efficacité raisonnable de l’administration dans des circonstances critiques, y compris les crises de santé publique (par exemple les pandémies), les attentats terroristes et les catastrophes naturelles (par exemple les ouragans, les inondations, les tremblements de terre et les glissements de terrain) lorsque les conditions de travail se détériorent considérablement et (ou) que les technologies critiques de l’information et de la communication deviennent inutilisables. Le maintien de ces technologies repose sur une infrastructure de protection du matériel, une sauvegarde régulière (par exemple quotidienne) des données importantes et l’utilisation d’un ordinateur central parallèle, situé à une distance suffisante et qui ne risque probablement pas d’être touché en même temps par de tels sinistres naturels. Dans ces circonstances très exigeantes, la solution opérationnelle est un retour au traitement sur papier pour les opérations essentielles, jusqu’au rétablissement de l’électricité et (ou) des systèmes d’information et de communication. Même s’il existe des normes internationales de maintien des activités des douanes en cas de catastrophe naturelle, la pandémie de COVID-19 a posé de grands défis aux dirigeants du monde entier en touchant toutes les activités et pratiquement toutes les administrations douanières en même temps, sans zone de sécurité permettant de poursuivre les activités.

Dans ces cas, il est conseillé de consulter les documents de référence fournis par les organisations internationales compétentes en matière de douanes, notamment l’OMD, la Banque mondiale et le FMI. Au début de la période de gestion de la pandémie de COVID-19, le FMI a produit et diffusé une série spéciale de notes, dont le *Maintien des activités des administrations de recettes et les Mesures prioritaires pour les administrations douanières*<sup>12</sup> afin de sécuriser les chaînes logistiques internationales, particulièrement les importations de marchandises essentielles, et de préserver la perception des recettes, la facilitation des échanges et la sécurité des frontières. Le FMI recommande la création d’une équipe d’intervention composée de gestionnaires de tous les niveaux, soutenue par des experts techniques, pour coordonner les actions aux bureaux de douane et aux points d’entrée frontaliers, en collaboration avec les autres organismes publics présents à la frontière et les administrations douanières étrangères. Il faut mettre en place des mesures spéciales concrètes pour assurer la continuité des activités pendant les pandémies, y compris les mesures décrites dans l’encadré 3.6.

La Commission des recettes des Seychelles donne l’exemple d’un pays qui utilise une méthode d’élaboration de plans de continuité des activités. Elle a établi un comité de gestion des urgences et de maintien des activités qui dirige l’élaboration de plans. Des procédures ont été mises en place et une formation a été administrée aux cadres

« **Les plans de maintien des activités assurent la continuité des opérations essentielles des douanes dans les situations exceptionnelles, ainsi que la sécurité et la santé du personnel et des usagers.** »

<sup>12</sup>Ces documents et d’autres publications pertinentes du FMI relatives à la pandémie de COVID-19 (avril 2020) figurent dans le site Web du FMI à l’adresse suivante : [https://www.imf.org/en/-/link.aspx?\\_id=27A8645D20AA4186A005A31874F699D0&c\\_z=z#fiscal](https://www.imf.org/en/-/link.aspx?_id=27A8645D20AA4186A005A31874F699D0&c_z=z#fiscal).

### Encadré 3.6. Mesures spéciales concrètes pour assurer le maintien des activités pendant les pandémies

- Mettre en place un plan d'intervention en cas d'urgence et un cadre de gouvernance pour gérer la crise.
- Protéger les employés à l'aide d'équipements de protection individuelle.
- Limiter l'accès des opérateurs économiques et des visiteurs aux installations des douanes par des contrôles stricts à l'entrée et à la sortie.
- Limiter les interactions physiques pendant l'inspection du fret.
- Procéder à des contrôles virtuels.
- Assurer le maintien des contrôles douaniers même s'il est nécessaire de limiter le nombre de postes frontières.
- Réduire au minimum la perturbation du flux des marchandises à travers les frontières tout en contribuant à contrôler le mouvement d'un nombre limité de personnes (principalement les chauffeurs de camion et le personnel des divers véhicules en circulation internationale, les fonctionnaires, etc.).
- Déterminer les marchandises critiques prioritaires et en accélérer le passage (par exemple les équipements de protection individuelle, les aliments de base, les médicaments).
- Assouplir les contrôles pour réduire au minimum les perturbations, le fardeau administratif et le coût pour les entreprises.
- Reporter certaines formalités de contrôle qui peuvent être effectuées plus tard (par exemple les contrôles a posteriori).
- Reporter ou assouplir la perception des recettes et des pénalités tout en respectant la réglementation nationale, et en enregistrant strictement toutes les étapes et tous les incidents.
- Liquider les droits et taxes pour permettre le suivi des paiements en défaut ou en retard après la crise.
- Communiquer les principes ci-dessus aux opérateurs économiques pour qu'ils comprennent les règles et protocoles nouveaux et intérimaires.

Source : les auteurs.

sur l'évaluation des risques et la conception d'un plan de continuité du service. Des plans ont été préparés pour les domaines à haut risque tels que le terminal de passagers à l'aéroport, les services aux contribuables et les technologies de l'information. Un plan de reprise après sinistre a été préparé séparément dans le cadre de ce processus. Sont ainsi réparties les fonctions particulières, les responsabilités et les procédures d'intervention pour une gamme de scénarios potentiels, y compris un impact industriel de grande envergure, les cas de force majeure et les pandémies. Un centre d'opérations d'urgence sera établi pour coordonner les réponses à tous les scénarios décrits dans les plans. Grâce à ce travail, la Commission des recettes des Seychelles se trouve mieux équipée pour maintenir la fourniture de services et réagir efficacement à un grand nombre de difficultés potentielles.

## RÉSUMÉ

Une administration douanière moderne nécessite de solides fondements institutionnels et professionnels. Les décideurs et cadres des douanes doivent créer et communiquer des feuilles de route à des fins de modernisation, et adopter de bonnes pratiques

internationales pour assurer une gestion efficace et efficiente de leurs administrations. Les facteurs institutionnels habilitants comprennent un soutien politique durable, un leadership et un sens d'appartenance, ainsi qu'un cadre législatif adapté. Il est également crucial d'avoir un personnel très compétent qui met en pratique de solides valeurs éthiques et organisationnelles.

Un cadre de gouvernance approprié, une gestion stratégique et une structure fonctionnelle qui fait clairement la distinction entre les responsabilités de l'administration centrale et celles des services opérationnels de terrain, ainsi qu'un plan de continuité des activités et de gestion des crises, sont nécessaires pour améliorer les résultats. Les douanes doivent coordonner leurs méthodes de gestion des frontières avec les autres organismes publics, forger des relations de coopération avec les autorités fiscales nationales et promouvoir des partenariats avec les opérateurs économiques.

## BIBLIOGRAPHIE

- Crandall, William, and Maureen Kidd. 2010. "Revenue Administration: A Toolkit for Implementing a Revenue Authority." IMF Technical Notes and Manuals, Washington, DC. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1008.pdf>.
- European Commission. 2015. *Customs Blueprints: Pathways to Better Customs*. Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Luxembourg, Luxembourg. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/77704>.
- International Maritime Organization (IMO). 1965. "Convention on Facilitation of International Maritime Traffic." IMO, London. [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Convention-on-Facilitation-of-International-Maritime-Traffic-\(FAL\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Convention-on-Facilitation-of-International-Maritime-Traffic-(FAL).aspx).
- International Monetary Fund (IMF). 2020a. "Business Continuity for Revenue Administrations." IMF COVID-19 Special Series, Washington, DC. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-business-continuity-for-revenue-administrations.ashx>.
- International Monetary Fund (IMF). 2020b. "Priority Measures for Customs Administrations." IMF COVID-19 Special Series, Washington, DC. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-priority-measures-for-customs-administrations.ashx>.
- UN International Convention on the Harmonization of Frontier Control of Goods. 1982. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XI-A-17&chapter=11&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-A-17&chapter=11&clang=_en).
- US Census Bureau 2019. Values rounded.
- US Department of State. 2000. "13103 Mexico - Agreement Regarding Mutual Assistance Between Their Customs Administrations." Treaties and Agreements, US Department of State, Washington, DC. <https://2009-2017.state.gov/s/l/treaty/tias/2000/126772.htm>.
- US Department of Transportation. 2019. Values estimated and rounded.
- World Customs Organization (WCO). 2003. *WCO Revised Arusha Declaration*. [http://www.wcoomm.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/declarations/revised\\_arusha\\_declaration\\_en.pdf?la=en](http://www.wcoomm.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/declarations/revised_arusha_declaration_en.pdf?la=en).
- World Customs Organization (WCO). 2020. *WCO Annual Report 2019–20*. [http://www.wcoomm.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/annual-reports/annual-report-2019\\_2020.pdf](http://www.wcoomm.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/annual-reports/annual-report-2019_2020.pdf).
- World Customs Organization (WCO). 2021. *WCO SAFE Framework of Standards*. <http://www.wcoomm.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en>.

# Les douanes et les effets positifs de la facilitation des échanges

**R. James Clark et Danielle Bernard**

Le présent chapitre aborde la promotion d'une économie nationale concurrentielle et propice au commerce tout en préservant la perception des recettes et les contrôles frontaliers appropriés, 1) en adoptant des procédures transparentes et favorables aux opérateurs économiques et 2) en augmentant la coopération avec les organismes publics, le secteur privé et les autres administrations douanières, en particulier dans les pays en développement (OMC, 2015)<sup>1</sup>. En outre, le chapitre vise à aider les administrations douanières à mettre au point leurs stratégies de mise en œuvre des diverses mesures de facilitation des échanges qui ont un rapport direct ou indirect avec les douanes.

Il ne fait aucun doute que les mesures de facilitation des échanges exercent une influence positive sur les opérateurs économiques internationaux, lorsqu'elles sont appliquées avec efficacité. La rationalisation des formalités douanières pour les importations, les exportations et le transit de marchandises présente en effet de nombreux avantages : augmentation des activités commerciales, diminution de la bureaucratie et des délais coûteux pour les opérateurs économiques, et réduction des coûts administratifs aux frontières. De nombreuses études ont montré que les améliorations résultant de la facilitation des échanges produisent sur les flux commerciaux des effets comparativement plus positifs que la réduction des obstacles tarifaires (Sakyi, Afesorgbor et Kwako, 2019). En outre, l'augmentation des activités de commerce international est en corrélation positive avec l'augmentation des revenus et de la croissance, ainsi que la diminution de la pauvreté et des inégalités (Sakyi, Afesorgbor et Kwako, 2019).

D'après l'OMC, ce sont les pays les moins développés qui bénéficient le plus des améliorations de la facilitation des échanges grâce à la réduction des coûts du commerce (le coût de l'acheminement des marchandises de l'exportateur jusqu'au marché de l'importateur), dans une proportion moyenne de 16,73 % (Rapport sur le commerce

---

<sup>1</sup>D'après l'OMC, ce sont les pays en développement et les pays les moins développés qui tirent les plus grands avantages des mesures de facilitation des échanges ; par conséquent, quand elles sont adoptées par les pays en développement, ces mesures présentent le plus grand potentiel de réduction des coûts et de rationalisation du commerce international. C'est le Conseil économique et social des Nations Unies qui détermine le statut des pays considérés comme les moins développés. L'OMC n'a pas de définitions des pays en développement ni des pays les moins développés, car ses membres établissent leurs propres définitions qui peuvent être remises en cause par d'autres membres (Rapport sur le commerce mondial, Organisation mondiale du commerce, 2015).

mondial, 2015). En outre, les mesures de facilitation des échanges présentent l'avantage important de permettre aux administrations douanières de concentrer leurs ressources sur les risques les plus élevés et de réduire les retards coûteux pour les opérateurs économiques considérés respectueux de la réglementation.

## À PROPOS DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES

Dans son sens le plus général, la facilitation des échanges comprend toute intervention visant à encourager le commerce ou à faciliter les mouvements de marchandises à l'échelle internationale. En tant que concept, elle s'applique à l'ensemble de la chaîne logistique.

En 2015, le directeur général de l'OMC déclarait que « les coûts du commerce dans les pays en développement équivalent à l'application d'un droit ad valorem de 219 % sur les échanges internationaux ». À chaque dollar de coût entrant dans la fabrication d'un produit, il faut ajouter 2,19 dollars pour le livrer aux consommateurs des pays en développement. Dans les pays à revenu élevé, ce coût est plus proche de 1,34 dollar, un supplément quand même important. La réduction des coûts du commerce aurait donc un effet considérable dans le monde entier ; en effet, une réduction de 1 % engendrerait une augmentation de 3 % à 4 % de la croissance du commerce international (Azevedo, 2015).

Entre les mesures tarifaires et non tarifaires, il est possible d'affirmer que les réductions de droits de douane exercent une plus grande influence sur les volumes et les flux des échanges ; cependant, les mesures tarifaires peuvent être influencées par des aléas politiques quelquefois contraires aux conventions et accords internationaux. D'autre part, il est politiquement avantageux de négocier des accords dans le but de diminuer les barrières non tarifaires, la bureaucratie et d'autres obstacles au commerce international en simplifiant, en normalisant et en harmonisant les exigences à la frontière.

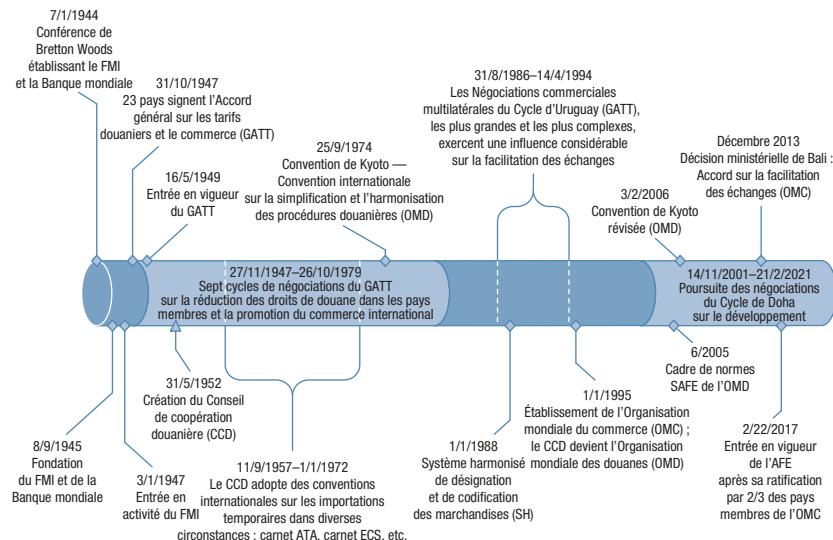
Le graphique 4.1 énumère les principales étapes de la facilitation des échanges depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

## ÉVOLUTION DE L'ACCORD SUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES (OMC)

Le cadre récent de facilitation des échanges le plus notable est l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC. Cet accord est fondé sur les mesures et principes essentiels de la Convention de Kyoto révisée<sup>2</sup> de l'OMD, principal instrument de référence pendant les négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges. L'AFE établit les règles de la facilitation des échanges et exige des pays signataires qu'ils appliquent une gamme de mesures de facilitation dans le but de diminuer la congestion aux frontières, d'accroître la transparence relative au processus de dédouanement des marchandises et d'accélérer l'expédition des marchandises vers les marchés. De nombreux pays ont déjà franchi des étapes préliminaires vers la mise en œuvre de l'accord ; cependant, d'après

<sup>2</sup>Pour plus d'informations sur cette convention, voir [https://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv.aspx](https://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx).

## Graphique 4.1. Principales étapes de la facilitation des échanges depuis la Seconde Guerre mondiale



Source : les auteurs.

l'Enquête mondiale des Nations Unies sur la facilitation du commerce numérique et durable (2021), les pays en développement ont pris du retard dans la mise en œuvre des divers articles et mesures, car de nombreuses mesures de facilitation des échanges sont complexes et nécessitent des capacités ou ressources supplémentaires. Comme l'indique l'enquête de 2021 mentionnée ci-dessus, l'application de ces mesures a posé des difficultés particulières en Afrique subsaharienne, et dans les pays les moins développés et les pays insulaires du Pacifique<sup>3</sup>.

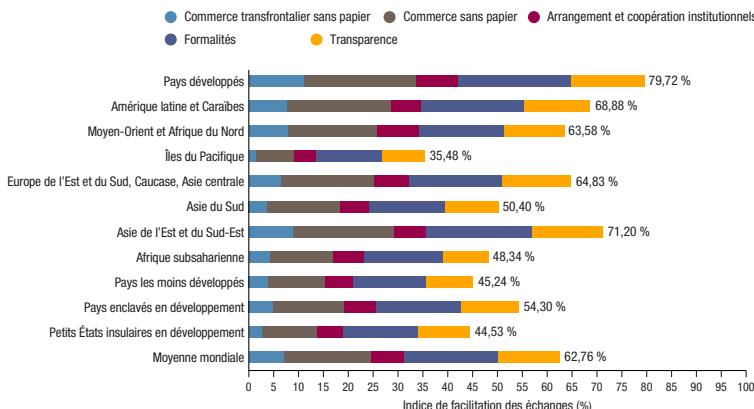
Pour les douanes, l'AFE de l'OMC est l'un les accords internationaux les plus influents depuis la mise en œuvre du GATT. Il s'applique à tous les aspects des processus fondamentaux des douanes, tels que le transit et le dédouanement des marchandises, le contrôle a posteriori ainsi que les activités administratives telles que la gestion des risques, les procédures de recours et les décisions anticipées. L'objectif prédominant de l'AFE est de faciliter le flux des échanges en réduisant les formalités administratives grâce à la simplification, la normalisation et l'harmonisation des procédures, de manière transparente et dans le cadre d'une gestion coordonnée des frontières.

**« Le calendrier de mise en œuvre des mesures de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC est fonction des capacités de chaque État membre, les pays en développement et les pays les moins développés recevant une aide pour développer leurs capacités et un délai supplémentaire pour respecter leurs obligations en vertu de l'accord. »**

<sup>3</sup>Voir également <https://www.tfafacility.org/fr> et <https://tfadatabase.org/fr>, où l'OMC publie les avis officiels transmis par les membres concernant la mise en œuvre de l'AFE.

## Graphique 4.2. Progrès de la facilitation des échanges

(Facilitation des échanges numérique et durable, 2021)



Source : Enquête mondiale des Nations Unies sur la facilitation du commerce numérique et durable (2021).

L'entrée en vigueur de l'AFE a beaucoup accéléré la réalisation des objectifs de facilitation des échanges. Les partenaires et donateurs de développement ont apporté un soutien financier substantiel, et les organisations internationales ont lancé des programmes d'assistance spécialisés (par exemple le programme Mercator de l'OMD en 2014) pour soutenir la mise en œuvre de l'accord.

L'OMC et ses pays membres, ainsi que d'autres organisations intergouvernementales, notamment la Banque mondiale, l'OMD et la CNUCED, fournissent une assistance technique à la facilitation des échanges. En juillet 2014, l'OMC a annoncé le lancement du Mécanisme pour l'AFE afin d'aider les pays en développement et les pays les moins développés à mettre en œuvre l'AFE. Ce mécanisme est devenu opérationnel avec l'adoption du Protocole de facilitation des échanges, le 27 novembre 2014.

### La facilitation des échanges en crise

La crise de COVID-19 a montré qu'il était absolument nécessaire d'augmenter l'efficacité et l'efficience du commerce, et d'accélérer les formalités douanières en ayant davantage recours à la technologie. La crise provoquée par cette pandémie a mis en évidence les limites des administrations douanières qui exigeaient encore des documents sur papier et des interactions en personne pour dédouaner les marchandises. La retenue par les douanes et d'autres organismes de contrôle frontalier de biens de secours est souvent citée comme un obstacle important à l'acheminement de l'aide internationale à leurs destinataires qui en ont besoin aussitôt que possible. Ceci est encore plus compliqué pour les pays enclavés qui doivent compter sur le transbordement pour recevoir leurs fournitures, car certains pays intermédiaires peuvent appliquer des règles supplémentaires pour permettre le passage des marchandises dans leur territoire douanier. Une même expédition peut également faire l'objet de contrôles à l'exportation, de contrôles de transbordement et de contrôles à l'importation. En cas

d'urgence, les douanes peuvent accélérer le mouvement des marchandises ; cependant, si les règles sont mal appliquées ou si les contrôles appropriés des risques ne sont pas mis en place, des opérateurs économiques peu scrupuleux peuvent profiter de la situation pour éviter de payer des droits et taxes en falsifiant le classement tarifaire ou la valeur en douane, ou pour transporter des marchandises illégales, de contrebande ou de contrefaçon, donnant ainsi lieu à un commerce inéquitable et à des risques pour la sécurité et la sûreté des citoyens.

Il est manifestement nécessaire d'augmenter l'efficacité et l'efficience des douanes, qui servent également d'organismes de coordination avec d'autres agences de contrôle frontalier. Pendant la crise de COVID-19, presque toutes les administrations douanières ont appliqué certaines mesures de facilitation des échanges pour soutenir les campagnes nationales de réduction des infections et de protection des premiers intervenants et le public. L'OMD a dressé une liste des mesures prises par divers États membres dans le but de faciliter le commerce de fournitures destinées à lutter contre la pandémie de COVID-19, notamment en réduisant ou en éliminant les droits et taxes (OMD, 2020). Le FMI a également prodigué des conseils aux administrations douanières pour réagir à la crise de COVID-19 (par exemple Mesures prioritaires pour les administrations douanières ; Administration douanière et fiscale — Réponses [FMI, 2020]). Pareillement, le Groupe de la Banque mondiale a publié plusieurs séries de documents pour soutenir les pays dans leur lutte contre la pandémie<sup>4</sup> (GBM, 2020). De nombreuses administrations douanières ont également mis en œuvre d'autres mesures de facilitation des échanges telles que, entre autres, la transmission de déclarations électroniques et l'acceptation de documents, de signatures et de paiements par voie électronique. Cela montre que même les administrations qui n'avaient pas dressé de plan officiel pour riposter à une pandémie de cette nature ont réussi à mettre en œuvre rapidement de nombreuses mesures contre la crise. En outre, tel que constaté plus tard, de nombreuses initiatives et divers instruments de politique humanitaire ont été conçus pour diminuer l'impact des douanes sur les efforts entrepris.

Les crises et événements inattendus tels que la pandémie de COVID-19 peuvent exercer une influence profonde et concrète sur le commerce international ; par exemple, les prévisions immédiates<sup>5</sup> de la CNUCED en décembre 2020 ont indiqué une forte diminution de la valeur et du volume des exportations mondiales de marchandises pendant la première moitié de 2020, à cause de la pandémie de COVID-19. Même si le commerce mondial de marchandises a augmenté pendant les troisième et quatrième trimestres, cette augmentation fut insuffisante pour compenser la diminution enregistrée pendant le premier semestre de l'année. Ce fut la plus forte contraction du commerce de marchandises depuis la crise financière de 2008, lorsque la valeur et le volume du commerce de marchandises ont chuté de 22 % (CNUCED, 2020). Cependant, l'amélioration des mesures de facilitation des échanges peut s'avérer un outil efficace pour

<sup>4</sup>Pour plus d'informations sur la riposte du Groupe de la Banque mondiale face à la pandémie de COVID-19, voir <https://www.banquemondiale.org/fr/who-we-are/news/coronavirus-covid19>.

<sup>5</sup>Les prévisions immédiates de la CNUCED sur le commerce mondial de marchandises sont des estimations en temps réel des tendances courantes dans le commerce international de marchandises, issues d'informations pertinentes provenant de nombreuses sources de données. Les prévisions immédiates formulées représentent le commerce total de marchandises en valeur et en volumes pendant les trimestres précédents et le trimestre actuel.

atténuer certains dommages. C'est particulièrement le cas dans les pays à faible revenu impliqués dans le commerce Sud–Sud, car des dispositions commerciales complexes ont dissuadé certaines entreprises et certains pays d'entreprendre une production et un commerce internationaux (Sakyi, Afesorgbor, 2019). Les mesures de facilitation des échanges s'inscrivent dans une stratégie de gestion globale dans toutes les administrations douanières, dont l'objectif sous-jacent est toujours de faciliter le commerce légitime et conforme à la réglementation, tout en concentrant leurs ressources sur le commerce et les opérateurs économiques inconnus, non respectueux des règles ou à haut risque. Dans ce but, de nombreuses mesures de facilitation des échanges mentionnées ici font l'objet de plus de détails dans d'autres chapitres, car elles comportent à la fois des aspects de facilitation, de contrôle et de respect de la réglementation.

Selon la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE–ONU, 2012) et son Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT–ONU), la facilitation des échanges consiste en la simplification, la normalisation et l'harmonisation des procédures et des flux d'informations associés, nécessaires pour expédier les marchandises du vendeur à l'acheteur et pour traiter les paiements. Ce concept n'est pas nouveau, car avant la décision ministérielle de Bali (OMC), diverses organisations des Nations Unies ainsi que l'OMD ont créé des normes internationales destinées à encourager la modernisation des douanes et la facilitation des échanges. De nombreuses organisations internationales, y compris le FMI, la Banque mondiale et d'autres organisations non gouvernementales soutiennent continuellement leur mise en œuvre. La facilitation des échanges suppose la participation de toute la chaîne logistique et des améliorations parmi tous les partenaires de la chaîne commerciale, y compris les acheteurs, les fournisseurs, les transporteurs, les grossistes, les banques et la finance, les importateurs, les exportateurs, les expéditeurs, etc. Cependant, en ce qui nous concerne ici, la discussion se limite aux douanes, aux opérateurs économiques, aux autres agences de contrôle frontalier et aux partenaires de la chaîne commerciale en relation avec les douanes, ainsi qu'aux mesures de facilitation des échanges qui influencent directement ou indirectement le travail des administrations douanières.

## LES PILIERS DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES ET LES ÉLÉMENTS CRITIQUES À PRENDRE EN COMPTE

Le Guide pratique relatif à la facilitation du commerce (Nations Unies) détermine les quatre piliers de la facilitation des échanges : la transparence, la simplification, l'harmonisation et la normalisation (CEE–ONU, 2012), qui sont les principaux concepts sur lesquels reposent le succès et la durabilité des mesures de facilitation. Le présent chapitre examine ces quatre piliers et présente des suggestions pour une stratégie de mise en œuvre adaptable aux besoins courants des administrations douanières.

### Pilier 1 : Transparence

L'ensemble des acteurs du commerce international doivent avoir systématiquement accès à des informations et à des conseils. Les entreprises ont besoin de prévisibilité en ce qui concerne les coûts, les processus et les exigences réglementaires. La

transparence aide les entreprises en rendant les « règles du jeu » accessibles, ce qui, à son tour, favorise une amélioration du respect de la réglementation de la part d'opérateurs économiques informés qui comprennent les modalités du commerce international. Aucune zone d'ombre ne doit entourer l'importation et l'exportation, et les documents d'orientation doivent être rédigés dans un langage abordable, qui n'est pas excessivement technique ; ils devraient être disponibles dans les langues utilisées par les opérateurs économiques et, lorsque possible, par voie électronique. La transparence suppose, d'une part, une certaine prévisibilité qui indique le degré d'information douanière essentielle et met à la disposition de toutes les parties prenantes l'ensemble des formalités, des droits et des obligations ; d'autre part, elle favorise la responsabilisation, c'est-à-dire l'obligation claire, pour chaque pays, de protéger les intérêts privés et publics en matière de commerce international, d'appliquer les politiques et procédures dans ce but et de procurer des informations fiables à toutes les parties concernées. En outre, la transparence suppose la participation des parties prenantes au commerce international (secteurs public et privé) dans la consultation et les interactions liées au processus législatif, et la présentation de leurs avis et leurs perspectives sur les lois proposées avant leur promulgation, afin de faciliter le respect de la réglementation.

## Pilier 2 : Simplification

Les formalités relatives au dédouanement des marchandises doivent être rationalisées pour tous les organismes qui gèrent les frontières ensemble. La coordination des méthodes devrait rendre le passage des frontières aussi simple et rationalisé que possible. Les formalités sont examinées afin d'éliminer les redondances, les niveaux d'approbation inutiles, les pratiques discrétionnaires et toutes les étapes non essentielles. Cette simplification est souvent réalisée par l'utilisation des technologies, la mise en place d'un cadre juridique approprié et la coordination avec les autres agences frontalières, en consultation avec les opérateurs économiques.

## Pilier 3 : Harmonisation

Les processus nationaux doivent être alignés sur les conventions, normes et pratiques internationales. L'harmonisation permet une plus grande coopération transfrontalière entre les administrations douanières. Les opérations douanières devraient être semblables dans le monde entier, ce qui est possible grâce à l'adoption de normes internationales, au partage des informations entre les administrations douanières, à l'application d'accords d'assistance mutuelle et à d'autres activités qui favorisent une collaboration plus étroite avec les autres administrations partenaires.

## Pilier 4 : Normalisation

Il est nécessaire de mettre en place des politiques, procédures, formats, documents et processus au sein des administrations douanières capables de garantir un traitement semblable des marchandises à chaque poste-frontière. La normalisation des processus favorise l'harmonisation transfrontalière par l'adoption de diverses méthodes, notamment la création d'un document de déclaration unique, l'établissement de procédures

normalisées pour l'inspection et la saisie des marchandises, et la publication de la liste des documents qui doivent accompagner les déclarations. Ces mesures procurent un degré de prévisibilité et de cohérence à toutes les personnes et entités qui s'adressent aux administrations douanières.

L'harmonisation suppose surtout l'alignement des politiques générales sur les normes internationales, tandis que la normalisation offre aux opérateurs économiques l'assurance que les processus et les documents requis pour l'importation seront identiques. Comme ces deux piliers contribuent à assurer ensemble une plus grande facilitation des échanges, ils seront examinés dans la même section, plus loin dans ce chapitre.

Ensuite, nous examinerons les quatre piliers en formulant des suggestions concrètes pour leur mise en œuvre. Nous évoquerons également la complexité de l'application des mesures et suggérerons une stratégie de mise en œuvre, ou une feuille de route, qui peut être modifiée en fonction des besoins de chaque administration douanière.

### *Transparence*

Les administrations douanières ont pour but d'assurer le respect de la réglementation ; les opérateurs économiques qui s'y conforment classent, évaluent et déclarent l'origine et les quantités de leurs marchandises correctement, et paient les droits et taxes exigibles sans intervention de la douane. Les opérateurs économiques et les autres parties prenantes au commerce international doivent pouvoir accéder aux informations nécessaires, afin de déterminer tout ce dont ils ont besoin pour exécuter leurs transactions. Les facteurs de facilitation des échanges qui favorisent la transparence comprennent les informations publiées par les douanes, l'équité, l'accès aux conseils d'experts, les contrôles réalisés a posteriori, l'engagement des parties prenantes, les programmes d'opérateurs agréés et l'accès à des procédures de recours.

Par ailleurs, la transparence et la responsabilisation font partie d'une bonne gouvernance et s'inscrivent dans les programmes de déontologie des administrations douanières (comme expliqué en plus de détails au chapitre 3). Les mécanismes qui assurent la transparence et la responsabilisation incitent les fonctionnaires à intervenir dans l'intérêt du public et les représentants des entreprises à protéger les intérêts des actionnaires. La bonne gouvernance et l'intégrité sont souvent partie intégrante des objectifs stratégiques et opérationnels des administrations douanières. La Déclaration du Conseil de coopération douanière concernant la bonne gouvernance et l'éthique en matière douanière (Déclaration d'Arusha révisée, 2003)<sup>6</sup> est un instrument et un facteur important dans le cadre d'une stratégie mondiale et efficace visant à prévenir la corruption et à augmenter le degré d'intégrité dans les administrations douanières.

### **Publication des informations concernant la douane et les procédures frontalières et services aux opérateurs économiques**

Pour faciliter le respect de la réglementation, il faut veiller à ce que les opérateurs économiques et les particuliers qui participent aux transactions commerciales puissent accéder aux lois, codes, règles et politiques pertinents ; dans certains cas, les douanes publient également des décisions anticipées. Les informations publiées peuvent être

<sup>6</sup>Le troisième facteur de la Déclaration décrit les normes de transparence.

simples et directes, mais elles doivent être rédigées dans une forme aisément compréhensible par tous, disponibles à quiconque désire les lire et tenues à jour. L'utilisation de documents de base ayant pour objet d'expliquer les procédures d'importation, d'exportation et de transit des marchandises, les pénalités, les taux de droits, les droits de recours et les modalités de participation à divers programmes douaniers, tels que les entrepôts sous douane, les rembours et les admissions temporaires, est un important moyen d'améliorer les connaissances des opérateurs économiques et de favoriser la transparence des processus douaniers. Tous les documents de ce type doivent non seulement contenir des informations sur les programmes et processus, mais aussi expliquer clairement ce qu'il faut faire pour respecter la réglementation.

**« Pour assurer la transparence, il est indispensable que les acteurs de la chaîne commerciale disposent des informations leur permettant de prendre des décisions éclairées et de respecter la réglementation. »**

À notre époque moderne, la publication d'informations n'est pas aussi onéreuse qu'au paravant. Les administrations douanières peuvent diffuser des informations sur le Web, qui sont immédiatement mises à la disposition des opérateurs économiques et du grand public avec peu d'efforts et à faible coût, notamment par l'intermédiaire des réseaux sociaux qui s'avèrent efficaces pour communiquer les dernières informations douanières à jour. Conformément à l'article 1, sous-section 2, de l'AFE de l'OMC, chaque membre doit assurer la disponibilité et la mise à jour 1) de descriptions des procédures d'importation, d'exportation et de transit, y compris les droits et processus de recours, et les formalités concrètes nécessaires ; 2) des formulaires et documents requis pour ces processus ; 3) des modalités de communication avec les sources de renseignements des douanes (OMC, 2020b). Le tableau 4.1 contient plus d'informations à ce sujet.

**TABLEAU 4.1**

**Accord sur la facilitation des échanges (OMC) : Article 1.1. Disponibilité des publications et des principales informations**

- Procédures d'importation, d'exportation et de transit (y compris dans les ports, les aéroports et aux autres points d'entrée) et formulaires et documents requis
- Taux de droits appliqués et taxes de toute nature imposés à l'importation ou à l'exportation, ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation
- Redevances et impositions imposées par ou pour des organismes gouvernementaux à l'importation, à l'exportation ou en transit, ou à l'occasion de l'importation, de l'exportation ou du transit
- Règles pour la classification tarifaire et l'évaluation des produits à des fins douanières
- Lois, réglementations et décisions administratives d'application générale relatives aux règles d'origine
- Restrictions ou prohibitions à l'importation, à l'exportation ou en transit
- Pénalités prévues en cas de non-respect des formalités d'importation, d'exportation ou de transit
- Procédures de recours ou de réexamen
- Accords ou parties d'accords conclus avec un ou plusieurs pays concernant l'importation, l'exportation ou le transit
- Procédures relatives à l'administration des contingents tarifaires
- Points de contact et heures d'ouverture de tous les bureaux de douane
- Canaux d'information et de communication pour questions et réponses, et dépôts de plaintes

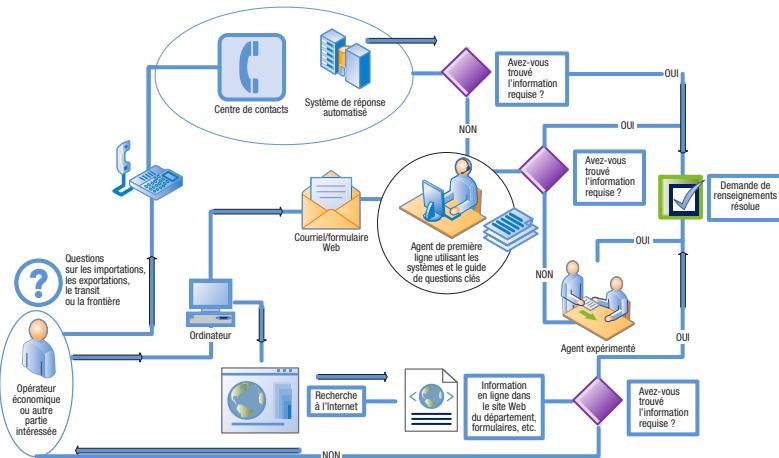
Pour assurer la transparence, il faut non seulement que les informations soient disponibles, mais aussi que les opérateurs économiques puissent poser des questions aux douanes et demander des conseils à des experts. La disponibilité d'une source de renseignements est également un moyen efficace de faciliter les échanges. Les services de renseignements peuvent offrir des solutions par Internet ou par téléphone avec des systèmes automatisés, y compris des robots, reliés à des agents chargés de répondre aux questions plus complexes. Le service de courrier électronique traite les questions allant de la plus simple à la plus complexe. Tout service de ce type doit comprendre des normes qui déterminent la longueur des réponses et des temps d'attente. Dans les centres d'appels internationaux, une norme de service fréquente prévoit une réponse aux appels dans les 120 secondes et le transfert d'appels plus complexes à des agents plus expérimentés pouvant rappeler l'interlocuteur pour lui donner un complément d'information. Pour le courrier électronique, une norme de service fréquente stipule que tous les messages doivent faire l'objet d'un accusé de réception dans les 48 heures, et que les questions reçoivent une réponse dans les sept jours ; les questions plus complexes sont transférées à des agents plus expérimentés qui peuvent répondre dans un délai maximum de 30 jours. Les demandes de conseils d'experts sont examinées dans la section ci-après portant sur les décisions anticipées.

De nombreuses administrations douanières considèrent qu'un petit centre de contacts peut gérer la plupart des demandes de renseignements à l'échelle nationale, mais certaines transfèrent directement les appels aux bureaux de douane locaux ou à d'autres organismes frontaliers pour répondre aux questions — une méthode déconseillée à cause du manque d'uniformité du service, d'une gestion plus difficile et du fait que les opérateurs économiques pourraient ne pas recevoir les bonnes informations. Les centres de contacts peuvent créer un guide de questions clés contenant les réponses à la plupart des questions courantes ; les préposés aux renseignements peuvent s'en servir pour donner aux appelants les renseignements qu'ils demandent. Les questions les plus élémentaires peuvent également être programmées dans la plupart des systèmes des centres d'appels ou affichées dans des pages Web pour le libre-service. Il est parfois nécessaire de parler à un agent de l'administration pour expliquer une question et obtenir les informations nécessaires.

Les centres de contacts peuvent également servir de sources d'informations permettant d'analyser en plus de détails les formalités douanières courantes et de mieux connaître les procédures et les documents à des fins de rationalisation et de simplification. Le graphique 4.3 représente le diagramme d'un centre de contacts typique qui montre comment les demandes de renseignements peuvent être traitées par téléphone, par courriel ou par Internet.

En plus de la disponibilité et de la convivialité de l'information, son actualisation est également essentielle. Tout ce qui est utilisé ou publié doit être revu régulièrement pour que tous les changements apportés aux programmes, politiques, règles, codes applicables et formulaires soient incorporés aux informations fournies aux opérateurs économiques et aux autres parties. Il est important de noter que les sources de renseignements peuvent fournir des informations d'ordre général sur les procédures d'importation et d'exportation, les formulaires requis et la réglementation des organismes frontaliers. Cependant, ces sources ne remplacent pas les décisions anticipées, qui sont exécutoires et nécessitent des modalités d'application déterminées. Les décisions anticipées sont examinées plus loin dans ce chapitre.

### Graphique 4.3. Diagramme d'un centre de contacts



Source : les auteurs.

Si cela est prévu, les préposés aux renseignements peuvent jouer un rôle important dans la formation et les relations avec les opérateurs économiques. Ils peuvent fournir une formation aux opérateurs économiques et aux autres partenaires de la chaîne logistique, notamment les commissionnaires en douane, les transporteurs, les transitaires, etc. La prestation d'une formation témoigne de la transparence d'une administration douanière et favorise le respect volontaire de la réglementation.

Il est possible d'assurer une formation élémentaire à l'aide d'un site Web facilement accessible et par la publication de procédures claires. Des programmes de communication plus sophistiqués peuvent offrir des ateliers sur les questions d'importation à l'intention d'audiences particulières telles que les petites et moyennes entreprises (PME), les commissionnaires en douane, etc.

Par exemple, en mars 2021, le service national de la douane du Costa Rica a lancé son premier portail Web appelé *AduanaFácil* (Ministerio de Hacienda, 2021) (douane facile, ministère des Finances, 2021), inspiré par les articles 1 et 2 de l'AFE de l'OMC. Une première pour la douane du Costa Rica, ce portail donne accès à plus de 25 lignes directrices, 16 manuels de procédures et 6 services. Tout le contenu, rédigé dans un langage facile à comprendre, permet à la douane d'accroître sa transparence, d'améliorer la prévisibilité du commerce et de promouvoir l'investissement étranger et le respect volontaire de la réglementation. Trois mois à peine après son lancement, ce nouveau portail avait dépassé le seuil de plus de 73 000 visites provenant de 62 pays ; il est largement reconnu comme une réalisation importante du service national de la douane du Costa Rica par d'autres organismes publics et par le secteur privé au sein du comité national de facilitation des échanges (CNFE). Cette initiative illustre la valeur ajoutée de ces types d'outils pour la prestation de services et la fourniture d'informations, et pour renforcer les relations entre les douanes et les parties prenantes. Le Costa Rica a également utilisé ce portail pour venir en aide aux opérateurs économiques pendant la pandémie de COVID-19, en fournissant des services et des informations tout en limitant les contacts en personne.

## Dispositions en matière d'impartialité

Les dispositions en matière d'impartialité prévoient l'égalité de traitement des opérateurs économiques et des autres utilisateurs des services douaniers. Il ne doit pas exister de différences dans les informations fournies aux opérateurs économiques ni dans le traitement des opérateurs économiques et de leurs partenaires commerciaux qui respectent la réglementation. Tous les frais applicables aux mêmes services sont publiés et connus, sans différences entre les opérateurs économiques. Les opérations conformes, identifiées comme telles dans le « circuit vert » et dédouanées automatiquement par le système, sont libérées dans l'ordre de la première entrée, première sortie, sans préférence accordée à un opérateur économique quelconque. (Bien sûr, cela pourrait être influencé par un programme d'opérateurs agréés, dont les participants bénéficient d'un dédouanement accéléré grâce à leur degré élevé de respect de la réglementation entre autres requis ; ces programmes sont examinés en détail, plus loin dans ce chapitre.)

Il ne faut pas sélectionner arbitrairement les importations et les exportations en vue d'un examen documentaire ou d'une inspection physique ; elles doivent être choisies en fonction des risques qu'elles présentent, dans une analyse et une gestion exhaustives des risques, comme expliqué chapitre 5. Bien que les inspections aléatoires présentent certains avantages, elles doivent être effectuées par échantillonnage statistique, et non pas à la seule initiative d'un agent des douanes. Un moyen d'éviter cet écueil est de sélectionner de manière automatisée les opérations qui seront inspectées de manière aléatoire.

L'article 10.6 de l'AFE de l'OMC décrit les fonctions des courtiers en douane en reconnaissant le rôle qu'ils jouent en collaboration avec de nombreuses administrations douanières. L'accord interdit explicitement aux États membres d'introduire de nouvelles exigences relatives à l'utilisation obligatoire de courtiers en douane pour l'exécution de toute formalité douanière. Dans un environnement propice au commerce, les opérateurs économiques devraient être en mesure de respecter leurs obligations en matière de douane sans l'intervention obligatoire d'un courtier, même si le recours à un courtier peut être motivé par des considérations commerciales.

## Accès aux conseils d'experts

Il y a plusieurs manières différentes de fournir un accès à des conseils d'experts dans une administration douanière, y compris un accès aux décisions anticipées, un mécanisme de recours cohérent et une formation offerte par l'administration aux intervenants dans le processus d'importation, comme expliqué dans la section précédente sur l'information publiée.

Les décisions anticipées sont l'un des principaux moyens intermédiaires de fournir aux opérateurs économiques un accès à des conseils d'experts ; elles donnent aux opérateurs économiques un accès à des décisions cohérentes et exécutoires concernant le traitement des marchandises lors de leur importation, ce qui leur permet de mieux prévoir les coûts d'importation. La prévisibilité des règles et de leur administration est cruciale pour les entreprises. Tel qu'indiqué précédemment, les décisions anticipées sont plus précises, nécessitent souvent la

**« Positionner le recours contre les décisions anticipées dans une structure déjà établie pour les contrôles a posteriori, peut améliorer l'efficience. »**

soumission d'une documentation étendue par les opérateurs économiques et peuvent comprendre des renseignements sur les produits, des données sur l'origine de divers composants, etc. L'administration des douanes examinera ensuite les marchandises et en vérifiera le statut, si nécessaire en envoyant des échantillons au laboratoire des douanes afin de rendre une décision anticipée.

Principales caractéristiques des décisions anticipées : elles sont exécutoires, sont délivrées par écrit, sont assorties d'un droit de recours et sont rendues dans un délai raisonnable, tel que défini par l'article 3 de l'AFE de l'OMC. La possibilité de publier une décision anticipée (sous l'anonymat du requérant) à l'intention d'autres opérateurs économiques, augmente la transparence du processus et élimine la multiplication des demandes de décisions pour des produits semblables. En outre, l'échange d'une décision anticipée entre les partenaires d'un traité commercial est très recommandé pour appliquer un traitement uniforme aux parties prenantes dans la zone de libre-échange. Les modalités de demande devraient être publiées et immédiatement disponibles. Tous les opérateurs économiques devraient pouvoir demander une décision anticipée sans aucune discrimination arbitraire.

Pour exécuter un programme de décisions anticipées selon les règles de l'art, une administration douanière doit mettre en place une structure avec des experts qui travaillent dans les domaines inhérents aux décisions, une capacité de publier les modalités et les résultats des décisions, et un accès à un processus de recours. Les principaux domaines traités par les décisions anticipées sont le classement tarifaire, l'origine et l'évaluation en douane ; une formation détaillée dans chaque domaine doit être fournie aux agents des douanes qui rendent les décisions<sup>7</sup>. Combiner le programme de décisions anticipées à celui des contrôles a posteriori est un moyen de tirer profit de l'expérience d'un programme de contrôle a posteriori, car de nombreuses compétences des agents qui traitent les décisions anticipées sont transférables à ceux qui s'occupent des contrôles a posteriori. Ces compétences comprennent la connaissance du classement tarifaire et de l'évaluation en douane, la capacité d'effectuer des recherches et de bonnes aptitudes à la communication verbale et écrite. Si la rotation des agents est régulière, une progression de carrière efficace commence par des responsabilités en matière de décisions anticipées, suivies d'un poste d'agent chargé des contrôles a posteriori.

Pour qu'un programme de décisions anticipées soit efficace, il faut accorder un droit de recours aux opérateurs économiques. Ce processus de recours doit être géré indépendamment du département émetteur des décisions anticipées, soit à un niveau de décision plus élevé ou par une division de recours distincte. (Les appels font l'objet de plus de détails dans une section suivante.) En intégrant ce processus de recours à une structure déjà établie pour les contrôles a posteriori, il est possible d'améliorer l'efficience du processus et de tirer profit de l'expertise dans les domaines du programme en cause.

## Contrôle a posteriori

Le contrôle a posteriori est une intervention destinée à vérifier les informations déclarées à la douane à partir des registres et documents de l'importateur et de son agent ou

<sup>7</sup>L'OMD fournit des conseils techniques détaillés sur les décisions anticipées ; voir <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/guidelines/guidelines-on-advance-rulings-for-classification-origin-and-valuation.pdf?la=fr>.

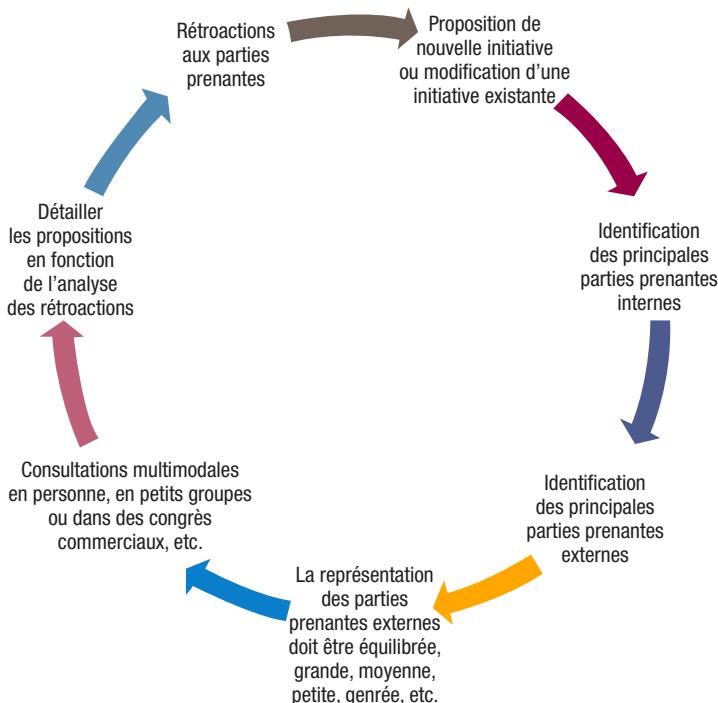
courtier en douane, afin de confirmer l'exactitude des droits et taxes payés, et d'évaluer le degré de respect de la réglementation par l'importateur. Les administrations douanières qui ont mis en place un programme efficace de contrôles *a posteriori* affectent moins de ressources à la frontière pour vérifier les informations de douane élémentaires, et peuvent ainsi concentrer leurs ressources sur les transactions présentant des risques plus élevés. Par conséquent, comme les inspections et vérifications des expéditions sont moins fréquentes à la frontière, il y a moins de retards et de frais de surestaries, car les marchandises sont dédouanées plus rapidement. Un bon programme de contrôles *a posteriori* donne aux administrations douanières l'assurance de savoir que les irrégularités dans les déclarations en douane seront découvertes après l'importation des marchandises. Malheureusement, la plupart des pays en développement investissent peu dans les contrôles *a posteriori*, car c'est un travail complexe qui nécessite une formation spécialisée et ne présente parfois aucun avantage immédiat pour la douane. De plus grands efforts dans ce domaine peuvent néanmoins présenter un potentiel d'augmentation des recettes à court terme et exercer à long terme une influence considérable sur l'observance des règles par les opérateurs économiques.

Les principaux éléments d'un programme de contrôles *a posteriori* reposent sur sa prise en compte des risques, sa transparence et son traitement des opérations en bonne et due forme. C'est un programme qui évalue le respect de la réglementation par les opérateurs économiques et permet leur répartition en divers niveaux de risques. Ce mécanisme important assure la confiance dans la facilitation des importations aux frontières, sans procéder à des vérifications ponctuelles.

Il faut tenir compte de divers facteurs pour sélectionner les opérateurs qui devraient faire l'objet d'un contrôle, notamment les indicateurs de risques décelés par le processus de gestion des risques de l'administration douanière, son analyse du respect du régime douanier, les recherches dans la nomenclature du Système harmonisé et les études sectorielles pertinentes. Les résultats des contrôles doivent être réintroduits dans le cycle de gestion des risques pour que les décisions futures en matière de risques soient prises sur la base d'informations à jour. Les chapitres 5 et 6 contiennent plus d'informations sur les aspects techniques de la gestion des risques et le contrôle *a posteriori*.

Les administrations douanières ont souvent quelque difficulté à mettre en œuvre un programme de contrôles *a posteriori* reposant sur les systèmes, en renforçant simultanément les capacités de leur personnel et en établissant des mesures et structures appropriées. Dans le cadre d'un tel programme, les vérifications ne doivent pas porter uniquement sur les transactions douanières présentées ou sélectionnées à un moment donné, mais doivent consister en un examen des systèmes (technologies de l'information et de la communication ou traitement sur papier pour les commandes, les achats, les expéditions, les assurances, les opérations bancaires, les paiements, etc.) afin de vérifier si les informations exactes ont été recueillies et utilisées de manière appropriée à chaque étape de l'importation, de l'exportation et du transit des marchandises, y compris le perfectionnement actif et passif, conformément aux exigences des douanes. La mise en place d'un service de contrôles *a posteriori* exige une grande quantité de travail, un engagement de la part de l'administration douanière et peut-être même une révision de la législation ou une modification des structures organisationnelles. Au début du processus, chaque administration doit partir de son propre environnement opérationnel et dresser un plan sur mesure pour créer ce service ou renforcer les capacités d'un service

### Graphique 4.4. Modèle d'engagement des parties prenantes



Source : les auteurs.

déjà en place. Le contrôle a posteriori est un processus répétitif qui commence par un examen des documents et une vérification des transactions, pour aboutir à un processus reposant sur les systèmes. Un programme de contrôles a posteriori peut être déployé en phases pour assurer la création d'une base solide. De cette manière, les administrations douanières pourront commencer à bénéficier des avantages d'une amélioration des recettes et de la production de résultats en matière de respect de la réglementation.

### Engagement avec les parties prenantes au commerce international

Pour que toute mesure de facilitation des échanges donne de bons résultats, il faut obtenir un fort engagement de la part des parties prenantes. L'administration douanière devrait concevoir un processus d'engagement et charger une de ses unités de le superviser et de conseiller les divers responsables du programme sur l'identification des parties prenantes et les méthodes, cerner les problèmes et communiquer les résultats<sup>8</sup>. Le graphique 4.4 illustre le fonctionnement de ce processus. Ces responsables de l'engagement des parties prenantes peuvent faire partie de la division des communications ou des relations publiques d'une administration. Il est important que toutes

<sup>8</sup>Pour plus de détails sur la création de partenariats douanes-entreprises, voir <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/customs-business-partnership-guidance/customs--business-partnership-guidance.pdf?db=web>.

les sections de l'administration observent le même cadre d'action et les mêmes processus dans leurs activités liées à cet engagement.

La détermination des parties prenantes au commerce international est un facteur important du processus. Les administrations douanières devraient identifier celles parmi les pouvoirs publics et celles du secteur privé. Les organismes publics ou associés à la gestion des frontières, tels que les agences de perception des recettes, les ministères de la Santé et de l'Agriculture, ainsi que les autorités chargées de l'immigration, devraient être inclus. Il faut prendre en compte les organismes du secteur privé qui s'intéressent aux frontières et au commerce international, et il est important de voir plus loin que les seules entités de nature commerciale. La police, la sécurité et les services informatiques doivent également concernés, en plus des commissionnaires en douane, des transitaires, des messageries et des sociétés de transport.

La tendance à accorder plus d'attention aux interlocuteurs importants qui exercent beaucoup d'influence présente un problème potentiel. Une stratégie équilibrée d'engagement avec les parties prenantes au commerce international couvre les petits opérateurs économiques, les organisations commerciales féminines et les groupes minoritaires. L'inclusion de diverses influences dans les relations peut apporter de nouvelles perspectives et rendre les réseaux commerciaux plus accessibles, ce qui présente des avantages économiques par l'établissement d'un climat inclusif pour les affaires.

La méthode d'engagement peut être mise au point après la détermination des parties prenantes. Une gestion normalisée des engagements comportant une certaine souplesse en fonction de circonstances particulières permet de rationaliser un processus d'une durée qui doit rester raisonnable. Cette approche doit tenir compte des besoins des parties prenantes, notamment des obstacles linguistiques et culturels, pour que toutes disposent du même degré d'accès au processus d'engagement. Il est alors possible de mettre en place des canaux pour qu'elles aient la certitude que leurs préoccupations seront entendues.

Il est important que les administrations douanières adaptent leurs méthodes d'engagement en fonction des besoins des parties prenantes. Par exemple, lorsque l'accès à l'Internet est limité dans des régions du pays, il est plus important de disposer d'une documentation écrite et de programmer des séances en personne. En cas de dispersion géographique des populations, l'engagement pourrait avoir lieu dans plusieurs centres d'activités différents, les petits pays pouvant prévoir une seule séance dans la capitale.

Il est également important d'avoir un processus formalisé de communication des résultats de l'engagement aux parties prenantes. Sans rétroaction témoignant de l'intérêt et faisant état des résultats, celles-ci perdront rapidement confiance, tandis qu'une intervention et une rétroaction opportunes et constructives renforceront la confiance, la coopération et le respect volontaire de la réglementation. Cette rétroaction pourrait se résumer à un rapport imprimé, distribué ou affiché en ligne. Il est parfois préférable de tenir une réunion formelle pour communiquer les résultats. La méthode de communication dépendra de la composition du groupe de parties prenantes et pourra être déterminée en consultation avec les responsables.

Une fois ces canaux et procédés de communication en place, l'administration douanière peut rester en contact régulier avec ses parties prenantes. Le CNFE peut organiser avec les principales parties prenantes des réunions permanentes qui ont lieu à des intervalles de temps définis, et pas seulement quand certaines questions doivent

être abordées. Un forum libre et propice au dialogue peut aider les parties prenantes à présenter leurs questions aux douanes avant qu'elles ne deviennent des problèmes plus graves, et permet une résolution plus rapide et moins coûteuse.

## Programmes des opérateurs économiques agréés

Bien que tous les opérateurs économiques agréés (OEA) soient des opérateurs économiques fiables, les opérateurs économiques fiables ne sont pas tous des OEA. Les deux catégories de programmes reposent sur l'historique en matière de respect de la réglementation par les opérateurs économiques et peuvent octroyer certains priviléges ; la différence principale réside dans le fait que les programmes d'OEA prévoient des exigences et normes de sécurité, tandis que ce n'est pas nécessairement le cas pour les programmes d'opérateurs économiques fiables. De nombreux programmes d'opérateurs économiques fiables sont uniquement axés sur le respect de la réglementation, notamment des règles fiscales. Les programmes d'opérateurs économiques fiables peuvent être la première étape dans l'évolution vers le statut d'opérateur économique agréé, sans investissements onéreux.

Le Belize en est un bon exemple. L'administration douanière de ce pays a mis en œuvre un programme d'opérateurs économiques fiables en 2017, pour remplacer un programme de respect volontaire éliminant les pénalités des entreprises qui décidaient de révéler leurs erreurs ou leur non-respect des règles. Le programme d'opérateurs économiques fiables renforçait le programme de respect volontaire en accordant certains avantages supplémentaires aux membres du programme, afin de faciliter et d'accélérer le dédouanement du fret. Destiné aux importateurs, le nouveau programme d'opérateurs économiques fiables comprenait une évaluation rigoureuse des risques, assortie de contrôles périodiques. Environ 80 % des importations CAF sont maintenant effectués par des membres du programme d'opérateurs économiques fiables ; le volume du commerce des membres a augmenté de 35 % depuis le début de ce régime et, mieux encore, les recettes attribuables aux membres du programme d'opérateurs économiques fiables ont augmenté de plus de 50 %.

Conformément à l'article 7.7 de l'AFE de l'OMC, chaque membre doit offrir des mesures supplémentaires de facilitation des échanges relatives aux formalités et procédures de traitement des importations, des exportations et du transit des marchandises aux opérateurs qui respectent certains critères — c'est-à-dire les opérateurs agréés. D'autre part, ces mesures de facilitation peuvent être accordées par l'intermédiaire de procédures douanières généralement accessibles à tous les opérateurs ; dans ce cas, un régime particulier n'est pas nécessaire.

Il faut tenir compte de certains facteurs pour établir les critères de qualification des opérateurs agréés :

- existence d'un système de gestion des dossiers de douane ;
- antécédents positifs en matière de respect de la réglementation ;
- stabilité financière ;
- capacité de déposer une caution appropriée ;
- niveau requis de sécurité de la chaîne logistique ;

- facteurs relatifs à la réglementation ou aux procédures d'importation qui peuvent être évalués par l'administration.

Aucun des critères ci-dessus ne devrait être inutilement restrictif ou discriminatoire.

En 2005, l'OMD a adopté le Cadre de normes SAFE dont l'OEA est l'un des principaux éléments. Ce cadre préconise des normes rigoureuses pour la mise en place d'un régime national d'OEA. Dans les pays moins développés, les administrations douanières pourraient commencer par adopter un programme national d'opérateurs économiques fiables qui impose un seuil moins exigeant pour les candidats à l'adhésion. L'adoption d'un programme fondé sur des normes réalisables permet aux opérateurs économiques locaux de collaborer avec une administration dans le but d'améliorer le respect de la réglementation.

Il est important de comparer tout ce qu'un opérateur économique doit faire pour respecter les critères des OEA aux avantages que le programme offre aux opérateurs économiques qui réussissent à devenir membres. Ces avantages doivent être publiés, faciles à comprendre et offrir une récompense concrète pour les efforts déployés. Certains avantages peuvent comprendre une réduction des inspections ou un traitement prioritaire à la frontière, moins d'exigences de sécurité et de cautionnement, un dédouanement préalable, un dédouanement accéléré et des procédures simplifiées. Dans certaines administrations douanières qui n'appliquent pas correctement les principes de gestion des risques, dont les agents font preuve d'un pouvoir discrétionnaire excessif ou dont la gestion frontalière est médiocre, les avantages normalement dérivés des programmes d'opérateurs économiques fiables et d'OEA sont gravement compromis. Cette situation les rend moins intéressants pour les opérateurs économiques et, en fait, constitue un obstacle au lieu d'une mesure de facilitation. Par exemple, le Zimbabwe, après avoir lancé un programme d'OEA, a constaté quelques années plus tard qu'il ne produisait pas les résultats prévus ou désirés pour l'administration et les opérateurs économiques participants. En 2020, le pays a lancé un plan d'action pour la législation et les réformes nécessaires ; ce plan, communiqué à l'industrie, était axé sur l'amélioration de la gestion du programme et des relations avec la clientèle, et alignait le programme sur les normes internationales.

Les résultats des contrôles a posteriori doivent être inclus dans l'évaluation des candidatures des opérateurs économiques au statut d'OEA. Si une administration douanière gère un programme de contrôles a posteriori bien structuré, elle aura accès aux informations et aux renseignements obtenus par ses agents, en faisant des vérifications du respect de la réglementation qui permettent d'établir un rapport des antécédents en matière de respect des règles par les opérateurs économiques. L'administration douanière devrait mettre en place une équipe qualifiée pour l'approbation des OEA, capable d'établir des contacts, d'engager un dialogue et de suivre étroitement les candidats jusqu'à ce que le respect des règles et la confiance à l'égard de ces opérateurs

**« Si l'administration douanière est en présence d'un groupe d'importateurs largement composé de PME, elle peut envisager un programme d'opérateurs économiques fiables dont les avantages augmentent avec le degré de respect, par les opérateurs économiques, des critères établis. »**

atteignent des niveaux satisfaisants. L'équipe d'approbation des OEA doit collaborer étroitement avec des agents expérimentés en contrôles a posteriori qui pourront contribuer à la création de directives et de recommandations à l'intention des opérateurs économiques, pour les aider à améliorer leurs procédures internes et à faire preuve d'un plus grand degré de respect de la réglementation. Même si les méthodes de contrôle a posteriori relatives aux OEA seraient plus efficientes lorsque l'information et les explications données par l'entreprise ne satisfont pas l'administration, le rôle principal des contrôles a posteriori va plus loin qu'un simple soutien des OEA.

Si l'administration douanière est en présence d'un groupe d'importateurs composé de nombreuses PME, elle peut mettre en place un programme progressif d'opérateurs économiques fiables dont les avantages augmentent avec le degré de respect, par les opérateurs économiques, des critères établis. Les PME rencontrent parfois quelque difficulté à respecter les critères stricts applicables aux OEA, ou ne disposent pas des ressources financières pour investir dans la sécurité et les autres contrôles. Ce genre de programme donne à ces opérateurs économiques plus de temps pour arriver à respecter les critères des OEA, tout en bénéficiant quand même de certains avantages du programme grâce à des normes moins strictes, et les encourage à progresser à un niveau plus élevé.

Les programmes d'OEA présentent un avantage supplémentaire : ils permettent d'envisager le passage d'un accord de reconnaissance mutuelle avec un programme d'OEA étranger, ce qui améliore nettement les avantages pour les opérateurs économiques, en leur permettant d'accéder à un programme étranger grâce à leur adhésion au programme d'OEA de leur propre administration douanière. C'est un avantage particulièrement intéressant pour les pays en développement enclavés dont la plus grande partie des échanges doit passer au moins par un autre territoire douanier, augmentant ainsi les coûts de leurs importations et exportations. Dans certains cas, par exemple celui de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), les coûts de transport des pays en développement enclavés peuvent représenter jusqu'à 75 % de la valeur des exportations (Hassan, Odularu, Babatunde, 2020). Ce type de programme pourrait réduire les temps et les coûts de transit des opérateurs économiques.

Les accords de reconnaissance mutuelle des OEA ne devraient pas engendrer beaucoup de frais supplémentaires pour les administrations douanières, car l'adhésion à un programme d'OEA étranger est seulement conditionnée au respect des exigences stipulées par le programme d'OEA de l'administration nationale. Un programme d'OEA bien structuré permet à une administration douanière de tirer parti des accords de reconnaissance mutuelle et de rendre ces accords plus intéressants pour ses partenaires potentiels.

L'OMD a créé et publié en 2020 un recueil des OEA qui est devenu une source d'informations de référence pour les administrations douanières, le secteur privé et les autres parties prenantes. Le contenu de ce recueil, fourni et vérifié par les pays membres de l'OMD, fait partie du Dossier SAFE<sup>9</sup> de l'OMD, une ressource qui contient plusieurs outils servant à mettre en place et à administrer les programmes d'OEA.

<sup>9</sup>Pour plus d'informations sur le Dossier SAFE de l'OMD, voir [https://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe\\_package.aspx](https://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx).

## Accès à une procédure de recours

Il est important que les administrations douanières fonctionnent de manière transparente et soient responsables de leurs décisions. Un mécanisme de recours ou d'examen est l'un des moyens qui permettent d'assurer la responsabilisation des administrations douanières. Il peut exister une inégalité entre les opérateurs économiques et les douanes ; la responsabilisation est un moyen d'assurer l'impartialité et de diminuer la corruption. Pour accroître la transparence et permettre aux opérateurs économiques de préparer un recours, il est possible d'exiger que les décisions soient rendues par écrit et comprennent une explication détaillée de leurs motifs.

En vertu de l'AFE de l'OMC, toute décision administrative rendue par une administration douanière doit être accompagnée d'un mécanisme de recours, qui peut viser aussi bien des interventions et que des inactions de la part des douanes. La Convention de Kyoto révisée énonce les grands principes régissant les administrations douanières, notamment en matière de recours. Le régime de recours doit comprendre quatre niveaux : 1) le droit de demander le motif de la décision, 2) le droit d'interjeter un premier appel contre les douanes, 3) le droit d'interjeter un appel ultérieur auprès d'une autorité indépendante des douanes et 4) le droit d'interjeter un appel auprès d'une instance judiciaire.

Un régime de recours graduels permet à l'administration douanière de corriger rapidement les négligences et erreurs à un niveau inférieur, tout en prévoyant un mécanisme d'examen à un niveau supérieur, lorsque cela est justifié ; ce qui permet de gagner du temps et d'économiser des frais pour les douanes et les opérateurs économiques. Pendant sa progression dans les divers niveaux de recours, le processus doit aboutir à un examen plus autonome en permettant d'abord à l'administration douanière d'examiner sa décision, puis en passant à un examen sans lien de dépendance par une autorité indépendante ou un tribunal administratif, avant d'être entendu par les tribunaux. Chaque niveau devrait être accompagné d'un délai raisonnable pour rendre une décision et de la possibilité de s'adresser à un niveau supérieur si la décision n'est pas rendue dans ce délai. Dans le cadre de ce régime, les douanes ne peuvent pas bloquer arbitrairement une décision qu'elles considèrent défavorable.

L'accès aux différents niveaux de recours devrait être identique pour chaque opérateur économique et ne présenter aucun obstacle inapproprié, tel que des frais de dépôt de recours ou des procédures excessivement complexes. Cependant, avant d'accepter une demande de recours, les douanes peuvent demander le paiement des droits et taxes exigibles ou le dépôt d'une caution ou d'un autre instrument financier. Le défaut de ce paiement ou de ce dépôt peut donner lieu au paiement d'intérêts supplémentaires par l'importateur. Un opérateur économique ne doit pas être obligé de recourir aux services d'un agent, d'un courtier ou d'un avocat pour interjeter un appel.

Dans tous les cas, les douanes doivent indiquer les motifs de la décision d'examen, que l'appel soit accepté ou refusé, et cela par écrit pour en assurer la transparence. Le droit de recours en matière de douanes favorise la prévisibilité de l'environnement commercial, particulièrement en ce qui concerne la publication des lois et règles douanières.

Les résultats des audiences de tout tribunal administratif et de tout mécanisme de recours doivent autoriser la publication de ces décisions et motifs, ce qui permettra

aux opérateurs économiques de passer en revue les dossiers de jurisprudence lorsqu'ils envisagent de déposer un recours. Cela peut également servir à assurer un traitement cohérent qui aidera les opérateurs économiques et les agents des douanes à prendre leurs décisions futures.

Il est également conseillé d'investir des ressources dans la formation des juges, étant donné que les douanes et le commerce international sont des environnements complexes que les autorités judiciaires connaissent peu, et dont les opérations et les dispositions peuvent donner lieu à des malentendus. Il est tout aussi important de promouvoir la transparence dans les tribunaux administratifs et judiciaires, car elle est essentielle pour assurer des résolutions équitables et impartiales.

## Simplification des formalités commerciales

La complexité des formalités douanières fait couler beaucoup d'encre depuis quelques années. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié en 2020 des indicateurs de facilitation des échanges ainsi que des paramètres portant spécifiquement sur la simplification et l'harmonisation des documents commerciaux. Beaucoup supposent que ces formalités sont des exigences dictées par les douanes, alors qu'en fait, de nombreux organismes différents sont impliqués dans les formalités d'importation et d'exportation, en imposant souvent leurs propres règles documentaires. Dans leurs mesures de simplification, les douanes collaborent avec les autres autorités de réglementation pour repérer les chevauchements et les doubles emplois, et les éliminer tout en essayant de rationaliser leurs propres exigences. Pour cela, il faut non seulement identifier les informations nécessaires, mais aussi déterminer quand et comment elles peuvent être collectées et utilisées.

**« La difficulté est de comprendre pourquoi certaines formalités doivent être exigées et d'éliminer celles qui n'ajoutent aucune valeur. »**

La technologie est un important outil de simplification, même si certaines administrations douanières tendent à répliquer les processus en place et à utiliser simplement un ordinateur pour exécuter les fonctions qui étaient traitées à la main sur des documents papier. La difficulté, pour les administrations, est de comprendre pourquoi certaines formalités et exigences sont nécessaires dans les procédures d'importation, d'exportation et de transit des marchandises, et d'éliminer celles qui n'ajoutent aucune valeur à l'ensemble du processus. Dans ce contexte, la réingénierie des processus opérationnels est un moyen important de rationaliser les procédures, de définir les relations avec les parties prenantes, et de réduire et configurer le flux des documents et des informations. La direction doit mettre l'accent sur l'amélioration continue des processus douaniers, repérer les goulets d'étranglement dans l'organisation, simplifier les procédures et formalités, et aligner les pratiques de gestion sur les normes internationales telles que l'AFE. Il est essentiel de maintenir des relations avec les parties prenantes du secteur privé pour repérer les goulets d'étranglement, les formalités excessivement bureaucratiques et les obstacles à la facilitation des échanges. Comme de nombreux organismes publics sont souvent impliqués dans les procédures aux frontières, il est également important d'adopter une approche globale au niveau de l'État, pour éviter qu'un goulet d'étranglement ne soit remplacé incidemment par un autre.

En outre, la coopération entre les douanes et les opérateurs économiques dans le but d'améliorer les formalités et de participer à des projets pilotes est très avantageuse — par exemple, l'alliance nationale public–privé lancée au Brésil en 2003 pour améliorer les processus douaniers et faciliter les échanges<sup>10</sup>. Les mesures décrites ci-dessous favorisent la simplification.

## Cadre juridique

Un examen du cadre juridique des douanes est une mesure de simplification importante, si elle est prise dès le début. De nombreux codes des douanes n'ont pas été mis à jour depuis longtemps, parfois depuis des décennies. Pour faciliter les échanges, le cadre juridique des douanes doit être clair, précis et transparent pour tous les participants. Pour donner des résultats, la plupart des mesures de facilitation des échanges nécessitent une base juridique dans le code législatif. Par exemple, un service de contrôle a posteriori doit être autorisé à obliger un importateur à produire des livres et documents, à mener des vérifications dans les locaux des opérateurs économiques, à imposer et à réévaluer des droits et taxes, et à percevoir des amendes et pénalités. À cause du code en vigueur dans certains pays en développement, les tribunaux ont décidé que les douanes ne peuvent pas exécuter ces fonctions, que cela n'est possible qu'au point d'entrée. En conséquence, les marchandises sont retenues à la frontière ou dans un bureau de dédouanement en attente de la décision d'un agent des douanes, ce qui ralentit les échanges et augmente les coûts.

Pareillement, la plupart des anciens codes de douane n'envisageaient pas l'existence de programmes tels que le guichet unique, le programme d'opérateurs économiques fiables, le statut d'opérateur économique agréé ainsi que d'autres mesures de facilitation des échanges et de commerce électronique telles que la signature électronique ou la réception de documents numériques (manifestes, connaissances routiers et aériens, commandes d'approvisionnement, etc.). Ils ne contenaient pas, non plus, de dispositions concernant les pénalités administratives ou civiles. Il est souvent frustrant de constater que, dans certains codes de douane, toutes les pénalités inscrites dans la législation sont souvent considérées soit trop indulgentes, soit trop strictes pour l'infraction en cause (par exemple une amende de 50 dollars ou cinq années de prison). Ces pénalités sont rarement mises à jour, étant donné le temps nécessaire et les efforts considérables qu'il faut déployer pour faire adopter les amendements législatifs correspondants au parlement. Surtout pour les pénalités civiles et administratives, il est considéré plus efficace de promulguer une loi qui accorde au ministre responsable des douanes le pouvoir de créer et de maintenir un système de pénalités au moyen d'un acte réglementaire. L'administration douanière peut alors créer un document principal ou un codex des pénalités portant sur diverses infractions ; les pénalités peuvent ensuite être révisées périodiquement sans qu'il soit nécessaire de revoir complètement la législation. De nombreux codes de douane doivent être mis à jour et alignés sur les normes internationales telles que l'AFE de l'OMC, et tenir compte de la participation des pays à des accords commerciaux régionaux ou à des unions douanières (par exemple la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale [CEMAC] ou la Communauté des Caraïbes [CARICOM]).

---

<sup>10</sup>Pour plus d'informations à ce sujet, voir <https://tfig.unece.org/cases/Brazil.pdf>.

Conformément à l'article 2 de l'AFE de l'OMC, les opérateurs économiques et les autres parties intéressées doivent avoir la possibilité, en un temps raisonnable, de formuler des observations sur les propositions de lois et de règlements administratifs relatifs au commerce et aux douanes, et sur les amendements y afférents. En outre, les lois et règles nouvelles et amendées doivent être disponibles pour le public aussi-tôt que possible avant leur entrée en vigueur.

En tant que bonne pratique, l'EU Customs Business Process Model (EU Customs BPM<sup>11</sup>) a été créé en 2010 à la demande des autorités douanières des États membres et de la communauté commerciale pour faciliter la lecture des nouvelles dispositions légales proposées<sup>12</sup>, et pour améliorer la compréhension de la situation future proposée ainsi que l'impact des changements aux processus et procédures des douanes.

## Initiatives de plateforme de guichet unique

Le guichet unique est une amélioration des procédures du commerce à l'échelle de l'État. Conformément à l'article 10.4.1 de l'AFE de l'OMC, « Les membres s'efforceront d'établir ou de maintenir un guichet unique, permettant aux opérateurs économiques de présenter les documents et/ou les données requis pour l'importation, l'exportation ou le transit de marchandises à un point d'entrée unique aux autorités ou organismes participants ». Quand il est bien géré, le guichet unique facilite la communication non seulement entre les opérateurs économiques et les divers organismes publics, mais aussi entre les organismes eux-mêmes, réduisant ainsi les doubles emplois et renforçant la gestion de l'information pour le compte de nombreux départements. Cet outil coordonne la réception et la distribution de l'information pour tous les organismes publics qui participent à la gestion des frontières. Ce point de contact unique rend moins nécessaire, pour les opérateurs économiques et leurs représentants, de visiter plusieurs bureaux de l'administration pour obtenir toutes sortes de licences, de permis et d'autorisations.

Grâce à la technologie actuelle, un portail Web peut permettre de télécharger les documents nécessaires et de recevoir ensuite les diverses autorisations par voie électronique, pendant que l'ensemble de l'information est distribuée aux départements participants ; cela contribue, entre autres objectifs, à améliorer les pratiques de gestion des risques, à faciliter l'octroi d'agrément aux opérateurs économiques, à diminuer la bureaucratie et à raccourcir les temps de dédouanement. Dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre d'un guichet unique, il est important que les pouvoirs publics, de concert avec les organismes participants, utilisent le guichet comme moyen de revoir et d'améliorer leurs processus, dans le but de réduire l'exigence souvent laborieuse et inutile d'octroyer des licences et permis qui constituent parfois des obstacles majeurs au commerce. Malheureusement, malgré l'existence d'une plateforme informatique de guichet unique, il est quelquefois évident que les procédures ne donnent pas tous les résultats attendus et que le traitement sur papier reste nécessaire, ce qui diminue l'effet de ce type d'initiative sur l'amélioration de la facilitation des échanges.

<sup>11</sup>Pour plus de détails, voir [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs-4/union-customs-code/ucc-bpm\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-4/union-customs-code/ucc-bpm_en).

<sup>12</sup>En 2010, l'Union européenne a rédigé un nouveau code des douanes modernisé, actuellement connu sous le nom de Code des douanes de l'Union (CDU).

Tel qu'indiqué, la technologie permet et facilite le modèle de guichet unique, en plus des divers outils à la disposition des administrations douanières. Parmi les difficultés que présentent les initiatives de guichet unique, les douanes sont parfois marginalisées dans le cadre du processus — par exemple quand le guichet unique est géré par le ministère du Commerce ou des Finances et que les douanes ne sont pas présentes pendant les discussions visant à déterminer les modalités de fonctionnement du processus ou du traitement de l'information. Dans certains cas, quand le portail du guichet unique est confié à un sous-traitant externe, les importateurs ou leurs agents peuvent soumettre et modifier le contenu des manifestes et déclarations du fret sans que les douanes en soient averties, ce qui engendre, entre autres risques, des possibilités de fraude, d'erreur de classement tarifaire et d'inexactitude de la valeur en douane. Il est souhaitable que le guichet unique soit au moins placé à l'intérieur de l'administration publique, et de préférence dans l'administration douanière. Les autres départements et organismes publics doivent avoir accès aux informations dont ils ont besoin pour prendre des décisions, sans avoir la possibilité de modifier les données enregistrées. En principe, les déclarations et les documents soumis ne peuvent pas être modifiés sans la création d'un document signalant ce changement et d'une traçabilité.

En outre, les initiatives de guichet unique font face à d'autres difficultés lorsque les organismes autorisés à intervenir à la frontière ne participent pas tous à ce guichet, et ce pour diverses raisons, notamment une technologie insuffisante ou un manque de financement, l'incapacité d'établir une interface avec les systèmes du guichet unique, l'absence d'un cadre réglementaire permettant la prise de décisions fondées sur des documents électroniques, ou autres motifs. Si les organismes de réglementation frontalière ne participent pas tous à un guichet unique, l'efficacité de ce guichet sera réduite et les échanges ralentiront. Autres documents à consulter pour la mise en œuvre d'une plateforme de guichet unique commercial : Recueil sur le guichet unique (OMD, 2017) ; Directives sur l'harmonisation des données du guichet unique (OMD, 2007) ; Environnement de guichet unique : maturité (OMD, 2007) ; Recommandation 33 (CEFACT/ONU, 2005).

## Coordination des inspections entre les organismes

Bien que les douanes soient souvent considérées comme responsables de la gestion des frontières, il existe tout un ensemble de départements, d'organismes et d'autres autorités de réglementation à différents niveaux de l'État (par exemple au niveau fédéral ou central) qui exercent différents pouvoirs sur divers aspects de la gestion des frontières. Même si cette situation n'est pas idéale, c'est une réalité qui s'impose à de nombreuses administrations douanières et qui rend plus difficile la mise en œuvre de toute mesure de facilitation des échanges. Par exemple, le ministère de l'Immigration exerce son autorité sur les mouvements de personnes, y compris les équipages des navires et les chauffeurs de camion. Le ministère de la Santé contrôle les licences d'importation et d'exportation des médicaments, des échantillons médicaux, etc. Le ministère du Commerce peut exercer une autorité sur certaines marchandises assujetties à des contingents d'importation ou d'exportation, et sur l'inspection des aliments. Le problème est que chacun de ces organismes investis d'un pouvoir peut faire retenir des marchandises à la frontière ou à un bureau de dédouanement. Une approche coordonnée en

matière d'inspections et de dédouanement peut contribuer à réduire le temps d'attente aux postes frontières ainsi que les coûts pour les opérateurs économiques. Il est possible d'adopter diverses stratégies pour réduire au minimum les retards<sup>13</sup>.

La première stratégie vise à déterminer qui est l'acteur principal à la frontière. Étant donné que les douanes sont normalement chargées de gérer la frontière dans son ensemble, elles devraient assurer une coordination globale en matière d'inspections. Toutes les marchandises qui passent la frontière doivent être signalées aux douanes, qui sont les mieux placées pour déterminer quelles marchandises nécessitent une inspection, une licence ou un permis. Pareillement, les douanes peuvent coordonner les inspections de sorte que tous les organismes de contrôle pertinents soient présents à l'inspection des marchandises. Cela réduit les coûts et le temps nécessaires à plusieurs ouvertures du même conteneur à l'intention de différents organismes.

La délégation légale à la douane, par les organismes de contrôle, d'intervenant en leur nom est également une stratégie mise en œuvre avec succès par certains pays, notamment pour procéder à des inspections non techniques ou pour vérifier un permis ou une licence. Pour certaines exigences techniques, telles que la santé des animaux, il faut encore faire appel à un expert du ministère d'exécution. En outre, il faut accorder une attention particulière à l'examen des informations préalables, afin de déterminer les marchandises qui nécessitent une inspection ou un examen par plusieurs organismes de contrôle. Grâce à ces informations, les douanes peuvent coordonner les personnes chargées de l'inspection matérielle ; en procédant de cette manière, il est possible de coordonner les inspections et de valider les exigences de dédouanement avant l'arrivée des marchandises à la frontière.

En ce qui concerne l'accélération des formalités transfrontalières, un accord bilatéral entre les autorités douanières pour la coordination des inspections aux frontières adjacentes est également une solution. Le Guatemala, par exemple, a mis ce genre d'accord en place avec le Honduras et le Salvador, et a conclu une entente officielle avec le Mexique pour appliquer les mêmes procédures.

## Stratégies de réduction de la bureaucratie et du fardeau administratif

Les stratégies de réduction de la bureaucratie mises en œuvre dans de nombreux pays visent à réduire le fardeau administratif des entreprises. Pour limiter les exigences réglementaires, certains pays ont adopté une législation de type « un pour un » qui stipule que, pour tout nouveau règlement ajouté, il faut supprimer un règlement en vigueur, de sorte que la réglementation globale n'augmente pas. L'AFE de l'OMC définit le cadre des formalités douanières et de la simplification des documents, tel qu'indiqué dans l'encadré 4.1.

Les opérations douanières restent très bureaucratiques dans de nombreux pays. D'après les estimations de la CNUCED en 2014, l'opération douanière moyenne nécessitait de 20 à 30 intervenants différents, 40 documents, 200 éléments de données

<sup>13</sup>Par exemple, le Recueil de l'OMD sur la gestion coordonnée des frontières contient des conseils utiles. Pour plus d'informations, voir <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/cbm-compendium.PDF?la=fr>.

### Encadré 4.1. Article 10.1 de l'AFE de l'OMC sur les exigences en matière de formalités et de documents

« En vue de réduire au minimum les effets et la complexité des formalités ... et de réduire et de simplifier les prescriptions en matière de documents requis ... chaque membre examinera ... et ... fera en sorte, selon qu'il sera approprié, que ces formalités et prescriptions en matière de documents requis :

- soient adoptées et/ou appliquées en vue d'assurer une mainlevée et un dédouanement rapides des marchandises, en particulier des marchandises périssables ;
- soient adoptées et/ou appliquées d'une manière qui vise à réduire le temps et le coût nécessaires pour le respect des exigences par les opérateurs économiques et les opérateurs ;
- constituent la mesure choisie la moins restrictive pour le commerce lorsque deux options ou plus sont raisonnablement disponibles pour atteindre l'objectif ou les objectifs de politique en question ;
- ne soient pas maintenues, même en partie, si elles ne sont plus requises.

Le Comité (sur la facilitation des échanges) élaborera des procédures pour l'échange, par les membres, des renseignements pertinents et des meilleures pratiques selon qu'il sera approprié. »

Source : Article 10.1 de l'AFE de l'OMC, 2014.

(avec de nombreuses duplications) et, au moins une fois, la ressaisie de toutes les données (OMC, 2020a).

Dans le cadre d'une stratégie de réduction de la bureaucratie, les ministères et organismes de l'État passent en revue toutes leurs exigences documentaires et numériques pour déterminer si chaque exigence demeure nécessaire ou peut être supprimée. Par exemple, dans certains cas, l'administration douanière doit connaître l'identité de la banque qui a traité l'opération de change pour valider la valeur des marchandises en douane, car la banque en cause n'a aucune compétence en matière d'évaluation en douane. Non seulement cette formalité n'ajoute aucune valeur au processus, mais, en outre, elle rend plus difficile la détermination de la valeur en douane. Dans un autre exemple, certains pays en développement exigent des entreprises exportatrices qu'elles possèdent des certificats d'origine approuvés et signés par des fonctionnaires locaux, alors que cette obligation n'est pas prévue dans l'accord de libre-échange applicable. Cette formalité prend du temps et engendre un coût supplémentaire pour les exportateurs et ne génère aucun avantage.

Certains pays ont également promulgué des lois qui interdisent aux institutions publiques d'exiger des documents qu'une autre institution publique possède déjà, ce qui favorise les communications entre les organismes publics et réduit le fardeau administratif et les coûts pour les opérateurs économiques. Cela aide également les organismes publics à rationaliser leurs procédures et à promouvoir les investissements étrangers. En Amérique centrale, le Guatemala, le Salvador et le Costa Rica ont promulgué des lois de cette nature, qui s'appliquent à la fois aux administrations douanières et à tout autre organisme public.

L'utilisation de la technologie dans la gestion des processus douaniers est également une stratégie de réduction du fardeau administratif. Le chapitre 7 contient des explications plus complètes sur la technologie et les douanes. La plupart des

administrations douanières ont mis en place un système d'informations de dédouanement, mais, malheureusement, de nombreuses administrations obligent les opérateurs économiques à produire des documents sur papier contenant les informations déjà transmises par voie électronique — un double emploi qui ralentit tout le processus. La pandémie de COVID-19 a incité de nombreuses administrations douanières à revoir cette exigence ; elles prennent maintenant des décisions fondées uniquement sur des documents électroniques.

Le recours à la technologie pour les opérations d'inspection vient s'ajouter naturellement à cette tendance, avec l'utilisation de scanneurs et d'autres technologies destinées à réduire le nombre de conteneurs ou de marchandises à décharger. Un problème peut se poser lorsque les administrations décident de scanner tous les conteneurs sans appliquer de mesures de contrôle des risques pour déterminer ceux qui doivent être inspectés (par un moyen technologique ou physique). De nombreuses administrations douanières tentent de tout examiner, à l'aide de scanneurs ou d'inspections physiques, ce qui donne lieu à des résultats d'inspection médiocres et à de longues périodes d'attente pour le dédouanement ; les ressources nécessaires pour inspecter 100 % des importations dépassent de loin les moyens à la disposition de toute administration.

Quelques administrations douanières d'avant-garde tentent d'utiliser des technologies modernes telles que l'intelligence artificielle pour interpréter avec exactitude les images analysées, réduisant ainsi l'intervention humaine et les temps de traitement. Actuellement, ces technologies sont coûteuses parce que des systèmes viables n'ont pas été complètement développés, mais elles présagent l'avenir.

Les technologies de l'information et de la communication comprennent également des progiciels évolués que les administrations douanières utilisent en arrière-plan. Qu'il s'agisse de progiciels standards tels que SYDONIA ou d'un programme sur mesure pour une administration particulière, l'investissement dans ce type de technologies est aussi important que le matériel technique. Il faut alors offrir une formation à tout le personnel concerné pour que le programme soit utilisé à pleine capacité — par exemple un logiciel de comptes clients servant à enregistrer les transactions financières des opérateurs économiques avec l'administration. Quand ce logiciel est utilisé de manière appropriée, tous les paiements sont perçus à temps, les créances à recouvrer sont identifiées rapidement et tout remboursement aux opérateurs économiques est traité sans retard.

Bien que la technologie présente des avantages considérables permettant d'accélérer les processus, les administrations douanières doivent d'abord concentrer leur attention sur l'amélioration des méthodes de gestion. La technologie sera ainsi appliquée à de telles améliorations, au lieu d'automatiser des procédures laborieuses et périmées.

En même temps, les douanes devraient examiner les niveaux d'autorisation nécessaires pour le dédouanement des marchandises. Dans certains territoires douaniers, la mainlevée du fret est conditionnelle à plusieurs autorisations. L'autorisation de dédouaner des marchandises devrait être déléguée au plus bas niveau possible, les interventions

**« Les douanes devraient maximiser le recours à la technologie pour le paiement des droits et taxes, et réduire au minimum la présentation de documents sur papier pour les lettres de crédit, les chèques et les autres instruments de paiement. »**

doivent être fondées sur les risques, et les expéditions des opérateurs économiques qui possèdent de bons antécédents en matière de respect de la réglementation doivent être dédouanées dans un « circuit vert ». La connaissance d'informations préalables est cruciale pour déterminer les risques ; les douanes ne devraient pas attendre l'arrivée des marchandises au point d'entrée ou au poste de dédouanement pour commencer à examiner le manifeste de l'expédition et les autres informations qui sont disponibles avant la transmission d'une déclaration. En fait, de nombreux pays ont mis en place des protocoles de dédouanement avant l'arrivée pour diminuer la congestion aux frontières. Il n'est peut-être pas possible de dédouaner les expéditions avant leur arrivée dans tous les territoires douaniers ; cependant, il est possible de commencer à évaluer les risques et à créer un profil de risque pour l'opérateur économique et ses marchandises. La gestion intégrée des risques est essentielle pour diminuer la fréquence d'intervention des douanes ; cette méthode est expliquée en plus de détails au chapitre 5.

Il faut également accorder une attention appropriée à la réduction de la bureaucratie dans les formalités des opérateurs logistiques pour le mouvement et le dédouanement du fret (par exemple le paiement des frais aux points d'entrée, etc.). À cet égard, les avantages de la création et de la mise en œuvre de systèmes portuaires intégrés pourraient offrir une solution. L'Association européenne des systèmes portuaires intégrés (EPCSA) définit le système portuaire intégré comme étant « une plateforme électronique neutre et ouverte permettant l'échange intelligent et sécurisé des renseignements entre les acteurs publics et privés afin d'améliorer la position concurrentielle des communautés portuaires. Un système portuaire intégré optimise, gère et automatise les processus logistiques efficaces à travers une seule présentation des données, en assurant la connexion des chaînes de transport et de la logistique » (EPCSA, 2012).

Un système portuaire intégré peut servir de guichet unique national ou être intégré à une plateforme nationale de guichet unique. Il peut également être un précurseur du guichet unique, qui diminue le double emploi des données saisies grâce à un échange électronique efficient de l'information.

## Harmonisation et normalisation

L'harmonisation et la normalisation, piliers de la facilitation des échanges, sont en relation étroite et complémentaire. Les possibilités d'amélioration de la coopération transfrontalière entre les administrations résultent de l'harmonisation des processus, des documents, des formulaires et des données requises. La normalisation engendre des mesures, procédures, formats, documents et processus qui sont cohérents au sein de l'administration. Quand cette normalisation devient conforme aux normes internationales, elle soutient l'harmonisation transfrontalière.

Dès leur origine, le GATT, l'OMC et l'OMD reposent sur l'harmonisation et la normalisation de la réglementation du commerce et des processus de commerce international, ce qui permet un fonctionnement plus efficient pour tous les participants.

Au niveau national, les processus doivent être alignés sur les conventions, normes et pratiques internationales. Le Document administratif unique (DAU), utilisé pour toutes les déclarations dans les pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), est un exemple de processus harmonisé et normalisé ; son utilisation s'est également répandue en Turkiye, dans la République de

Macédoine du Nord, en Serbie et en Albanie. Il contient huit sections, applicables en fonction de l'étape en cours dans le processus d'importation ou d'exportation. Ce document unique diminue la bureaucratie, facilite l'automatisation et améliore la fiabilité des données commerciales collectées. Pareillement, la déclaration en douane unique pour l'Amérique centrale (la « DUCA » en espagnol), document utilisé pour toutes les importations, les exportations et le transit des marchandises à l'intérieur de la région, est acceptée par ses six pays membres.

## Harmonisation des procédures

Comme première étape clé, les administrations douanières devraient appliquer les normes internationales, dont voici quelques références importantes : 1) la Convention de Kyoto révisée (OMD, 2006), modèle de référence des procédures douanières modernes et efficientes au XXI<sup>e</sup> siècle ; 2) le Cadre de normes SAFE (OMD, 2018), qui modernise les normes de sécurité des chaînes logistiques ; 3) l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane (GATT, 1994), qui normalise les modalités de détermination de la valeur en douane et interdit la déclaration de valeurs arbitraires ou fausses. Bien que la mise en œuvre de divers articles de l'AFE de l'OMC soit encore en cours, leur application intégrale assurera la cohérence des modalités d'importation parmi les partenaires commerciaux et les opérateurs économiques à l'échelle mondiale.

L'adoption de définitions, de poids et de mesures internationales fait partie de la normalisation mondiale. L'importation et l'exportation de produits pétroliers en sont un bon exemple : la norme internationale applicable à ces produits, dont l'expansion et la contraction varient significativement sous l'effet de la température, est le volume corrigé par référence à une température du produit de 15 degrés centigrades. L'adoption de normes internationales augmente la prévisibilité des coûts commerciaux pour les entreprises.

**« Les protocoles d'entente que les pays peuvent conclure entre eux définissent les paramètres et les modalités du partage de l'information. »**

Bien que le partage des informations commerciales entre les administrations douanières à l'échelle internationale existe depuis un certain temps, la gestion des informations transfrontalières implique des relations de travail plus étroites entre les administrations pour atteindre les divers objectifs, notamment la lutte contre la fraude et la réduction des chevauchements, afin de rendre le processus douanier plus prévisible pour les opérateurs économiques. Les protocoles d'accord et les autres mécanismes d'assistance mutuelle que les pays peuvent conclure entre eux définissent les paramètres et les modalités du partage de l'information. Ils doivent tenir compte des lois nationales sur la confidentialité, du type d'informations nécessaires et du format de leur partage.

Qu'il s'agisse de données d'importation et d'exportation, ou d'informations sur les opérateurs économiques et l'origine ou la valeur des marchandises, l'échange d'informations est un outil important dans la collaboration entre les administrations douanières, pour soutenir la normalisation. Comme ces informations peuvent être sensibles, les pays qui les échangent entre eux conviennent d'en respecter la confidentialité. En outre, ces échanges de données reposent sur le principe de réciprocité (CEE-ONU, 2020).

De nombreuses administrations douanières ont conclu des Accords d’assistance mutuelle en matière de douane (AAMD) pour contribuer à la lutte contre la fraude (OMD, 2020). L’OMD prend l’initiative en matière d’expansion des accords bilatéraux, en entreprenant « une analyse exhaustive des possibilités de rationaliser, d’harmoniser et de normaliser les échanges sécurisés et efficaces d’informations entre les membres de l’OMD » (OMD, 2020). Les chapitres 3 et 6 contiennent plus d’informations sur l’échange international de données.

## Harmonisation des normes

Les obstacles non tarifaires et les obstacles techniques au commerce sont les règles techniques, les normes et les procédures d’évaluation du respect de la réglementation qui sont parfois nécessaires pour le traitement des importations et exportations, afin de protéger la santé et la sécurité humaine, et l’environnement — par exemple les exigences supplémentaires relatives aux importations en vertu de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction (CITES). Les signataires de cette convention nécessitent des licences spéciales pour importer des marchandises associées aux espèces menacées d’extinction, afin que le commerce international de spécimens d’animaux et de plantes sauvages ne menace pas leur survie (secrétariat de la CITES, 2020). Cette réglementation supplémentaire vise à entraver le commerce des espèces menacées d’extinction ; dans de nombreux territoires, des exigences supplémentaires « épaisissent » la frontière et engendrent ainsi des retards et des coûts additionnels pour les opérateurs économiques. L’Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l’OMC vise à faire appliquer, par ses signataires, la réglementation technique, les normes et les procédures non discriminatoires qui ne dressent pas d’obstacles contre le commerce international. Cet accord préconise l’observation de normes internationales pour faciliter le commerce d’une manière transparente et prévisible (OMC, 2020a). Quant aux administrations douanières, elles doivent s’assurer de n’ajouter aucune autre exigence qui compromettrait la teneur de l’accord.

## Transit régional de marchandises

La capacité de transporter des marchandises dans divers territoires à l’échelle mondiale est essentiel pour la chaîne logistique moderne. Le principe de la liberté du transit est particulièrement important pour de nombreux pays, dont les importations doivent parfois traverser de nombreux territoires sous un régime de suspension de droits et avec une déclaration de transit simplifiée, avant d’atteindre leur destination finale où les droits et taxes sont imposés. La législation douanière nationale régit le mouvement des marchandises dans le pays, tandis que le fret est assujetti au contrôle des douanes ; cependant, les marchandises qui traversent plusieurs territoires étrangers en transit nécessitent l’aval d’accords bilatéraux ou multilatéraux. Ces accords réglementent le traitement des marchandises et spécifient le type de déclaration et de documents nécessaires pour permettre le transit ; ils déterminent s’il est nécessaire de déposer une caution quelconque et stipulent les exigences techniques à respecter pour traverser le territoire en mode de transit. Plusieurs conventions internationales couvrent le transit régional de marchandises, en premier lieu la Convention relative au transport

international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR de 1975, CEE-ONU, 1975). Cette convention a mis en place un dispositif de simplification et d'harmonisation des formalités administratives du transport routier international, afin de faciliter le transit international en simplifiant les procédures de transit douanier et en établissant un système international de garanties (CEE-ONU, 1975).

Utilisés par plus de 30 000 opérateurs agréés, les carnets TIR sont acceptés dans plus de 3 500 bureaux de douane et de contrôle des frontières dans le monde entier. En mai 2021, un nouveau cadre juridique destiné à numériser complètement le système de carnets TIR est entré en vigueur, pour permettre la transmission des données TIR préalables entre les administrations douanières. Le système international eTIR (transmission des informations entre les administrations douanières, avant l'arrivée des marchandises à la frontière) assure l'échange sécurisé des données relatives au transit international des marchandises, aux moyens de transport et aux conteneurs, conformément aux dispositions de la Convention TIR. Le système eTIR facilite les communications entre les systèmes douaniers nationaux et permet aux administrations douanières de gérer les données relatives aux garanties accordées aux entités agréées en tant qu'utilisatrices du système TIR (CEE-ONU, 2021).

Pour faciliter le transit régional, il est possible d'avoir recours à une autre solution : les « couloirs de transit », dont les procédures sont normalisées pour s'appliquer à de nombreux territoires ; le système de transit de l'Amérique centrale (Martincus, 2017) en est un exemple. Avec le soutien de la Banque interaméricaine de développement, les pays d'Amérique centrale ont adopté le TIM (acronyme en espagnol), un système électronique de gestion et de contrôle du mouvement des marchandises en transit basé sur le Nouveau Système de transit informatisé (NSTI)<sup>14</sup> de l'Union européenne.

Cependant, de nombreux pays en développement continuent d'utiliser pour leurs transactions douanières des services d'escorte coûteux qui ralentissent les échanges et, malheureusement, invitent des comportements de recherche de rente. Un régime de transit efficient dépend beaucoup d'un échange d'informations bien organisé et d'un système de garanties<sup>15</sup> bien conçu.

Des outils modernes sont recommandés pour améliorer cette situation, notamment l'identification par radiofréquence (RFID) des véhicules de transit et la transmission des scellés de douane par GPS pour les marchandises en conteneurs. Ces scellés émettent un signal traçable par les bureaux de douane ; si une expédition dévie de son itinéraire approuvé, les agents des douanes chargés de la lutte contre la fraude peuvent être déployés pour identifier ce qui s'est passé avec les marchandises. Certains pays exigent que tous les camions soient équipés d'au moins une de ces technologies de traçage, pour permettre aux douanes de suivre les mouvements des marchandises. Un problème important dans certaines régions demeure la couverture informatique régionale limitée du réseau GPS

<sup>14</sup>Pour plus de détails sur le NSTI, voir [https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/customs-procedures-import-and-export-0/what-customs-transit/union-and-common-transit\\_fr](https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/customs-procedures-import-and-export-0/what-customs-transit/union-and-common-transit_fr) ; <https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/themes/UNDAC2C/Geneva2016/Meszaros210616.pdf>.

<sup>15</sup>Pour plus d'informations, consulter les directives de l'OMD sur le transit à <https://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/transit-guidelines.aspx> ; le recueil de l'OMD sur les bonnes pratiques en matière de transit à <https://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/transit-compendium.aspx>.

ou une normalisation insuffisante des dispositifs utilisés, notamment pour la RFID. Dans de nombreux cas, les chauffeurs de camion reçoivent un itinéraire approuvé, et les douanes doivent s'assurer que tout détour n'est pas utilisé à des fins interdites.

Les administrations douanières peuvent utiliser d'autres moyens, y compris le dépôt obligatoire de garanties supplémentaires pour les marchandises de grande valeur, à haut risque ou possibles de droits élevés. Pour les marchandises à faible risque tel que le fret en vrac, une simple vérification peut suffire — par exemple la pesée du camion et de sa remorque à l'entrée et de nouveau à la destination ou à la sortie, pour s'assurer que le poids n'a pas subi de changement notable. Une autre bonne pratique en matière de transit consiste à coordonner l'infrastructure matérielle aux postes frontières communs ; certains pays partagent cette infrastructure avec succès et collaborent pour mettre en place des voies exclusivement commerciales, par exemple. Sur le territoire douanier régional de l'Amérique centrale, les douanes ont convenu d'accélérer le mouvement transfrontalier des marchandises en transit en stipulant que seul le pays d'entrée peut imposer des contrôles douaniers et partager les résultats avec le pays de sortie ; les autres pays traversés par les marchandises en transit utilisent un système informatique régional. En outre, les marchandises sont suivies par traçage grâce à l'application de la technologie RFID aux moyens de transit.

## Normalisation

Diverses méthodes permettent de normaliser les processus, entre autres, la coopération en matière de réglementation, les unions douanières et le partage intégré des données avec les administrations partenaires. Deux de ces méthodes sont les contrôles douaniers conjoints et les accords de reconnaissance mutuelle.

Dans le cadre de contrôles douaniers conjoints, deux administrations douanières voisines conviennent de gérer les postes frontières en coordonnant les contrôles à l'exportation et à l'importation, en adoptant des horaires synchronisés d'ouverture et de fermeture, et en ayant des compétences semblables. Par exemple, les deux bureaux coordonnés peuvent traiter les expéditions commerciales ou les petites expéditions personnelles. En outre, si le poste frontière d'un pays est connu pour traiter un grand nombre d'exportations de pièces de machines, le pays voisin peut affecter à ce poste frontière des agents spécialisés dans l'importation de ces pièces.

Tel qu'indiqué plus haut, les accords de reconnaissance mutuelle sont conclus spécifiquement en rapport avec les programmes d'opérateurs économiques fiables ou d'OEA; en effet, un opérateur économique approuvé par une administration douanière peut obtenir le même statut dans le deuxième pays ou le troisième, et ainsi de suite, en fonction du nombre d'accords conclus. Cela présente un potentiel d'expansion plus rapide des avantages du programme à l'intention des opérateurs économiques. Cependant, dans certains pays en développement, il reste difficile pour les opérateurs économiques de tirer de véritables avantages de la participation à un programme d'OEA. Il arrive souvent que des opérateurs économiques fiables ou des expéditions d'OEA, parfois transférés à un « circuit bleu » (ou une voie de facilitation des échanges), soient sélectionnés pour subir une inspection supplémentaire, de sorte que l'accélération des formalités à la frontière n'est pas aussi rapide que prévu. Les administrations douanières doivent accorder de véritables avantages aux opérateurs économiques et imposer des sanctions

aux participants non respectueux de la réglementation, jusqu'à ce qu'ils obtiennent de nouveau le statut de « bon citoyen/opérateur économique ».

Dans le cadre des unions douanières, certaines méthodes de normalisation sont recommandées, notamment une législation douanière régionale, la reconnaissance d'exigences non tarifaires, le paiement de taxes et la répartition des revenus, ainsi que l'intégration des opérations douanières aux frontières par l'adoption du modèle juxtaposé, de bureaux de douane binationaux, de bureaux périphériques, de bureaux à compétence double, etc. Par exemple, en Amérique latine, il existe au moins trois unions douanières qui présentent des niveaux d'intégration différents : Mercosur<sup>16</sup>, la Communauté andine<sup>17</sup> et le Système d'intégration d'Amérique centrale<sup>18</sup>.

## ÉLÉMENTS DE PRÉPARATION D'UNE FEUILLE DE ROUTE POUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES

Une administration douanière qui envisage d'adopter des mesures de facilitation des échanges doit tenir compte de plusieurs facteurs. Bien qu'elle ne soit pas le seul organisme participant, elle sera sans aucun doute un partenaire principal, apte à contribuer. Elle participera à la plupart des initiatives ; par conséquent, elle doit avoir une idée claire de ce qui est attendu pour apporter des contributions aux comités pendant une période déterminée, et à quel coût dans son budget.

La création d'un CNFE, comité directeur par excellence, est une étape cruciale dans la planification et l'application de mesures de facilitation des échanges. Il est extrêmement important que l'administration douanière siège à ce comité en tant qu'organisme public principal chargé d'appliquer les mesures de l'AFE aux frontières, et comme acteur clé dans un rôle de conseil en matière de mesures AFE aux autres organismes de l'État. Il est également important de déterminer les organismes publics appelés à jouer un rôle dans la facilitation des échanges au début du processus, et de les inclure comme membres permanents du CNFE. Il faut mettre en place, dès le début, des structures de rapports, des méthodes de communication et des mandats clairs afin d'officialiser ces processus<sup>19</sup>.

Le CNFE peut servir à intégrer l'engagement des parties prenantes dans la conception et la création de nouvelles politiques en incluant des membres qui œuvrent dans divers domaines. Une équipe spécialisée au sein de l'administration douanière peut intervenir comme point référent et d'information pour tous les projets de facilitation

**« Il est indispensable que les administrations douanières, principaux organismes publics chargés d'appliquer les mesures de l'AFE aux frontières, siègent aux comités nationaux de facilitation des échanges (CNFE). »**

<sup>16</sup>Pays du Mercosur et États associés : <https://www.mercosur.int/en/about-mercrosur/mercrosur-countries>.

<sup>17</sup>Pays de la Communauté andine et États associés : <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos>.

<sup>18</sup>Système d'intégration d'Amérique centrale : [https://www.sica.int/sica/vista\\_en.aspx](https://www.sica.int/sica/vista_en.aspx).

<sup>19</sup>Pour prendre connaissance d'autres conseils destinés à aider les pays en développement à mieux évaluer les mesures, l'organisation et le financement possibles pour les CNFE en fonction de leurs circonstances, consulter <https://intracen.org/fr/ressources/publications/national-trade-facilitation-committees-moving-towards-implementation-en>.

des échanges, et comme bureau de gestion des projets pour conserver les connaissances acquises, les principaux résultats et les meilleures pratiques. Ces connaissances importantes ne devraient pas être perdues à l'occasion d'un changement de gouvernement ou de direction du comité.

Les notifications préparées pour l'OMC lors de l'adoption de l'AFE peuvent servir à établir le calendrier des principales mesures dans le cadre de cet accord. En commençant par de petites initiatives faciles à mettre en œuvre, les progrès deviennent visibles et la dynamique est maintenue. Un renforcement des capacités et une assistance technique peuvent être sollicités dans les domaines déjà considérés comme porteurs de grandes initiatives qui nécessitent une assistance technique. La tâche peut sembler insurmontable ; cependant, les administrations douanières ne doivent pas « réinventer la roue » ni se lancer seules dans des changements de grande envergure. De nombreuses organisations disposent de ressources et d'une assistance au renforcement des capacités, disponibles pour contribuer à la mise en œuvre de différents projets.

Des organisations telles que le FMI, l'OMC, l'OMD et la CNUCED disposent de divers moyens pour soutenir l'application des mesures de facilitation des échanges. L'information sur les ressources disponibles aux États membres est affichée dans les sites Web de ces organisations, qui peuvent également être contactées directement. Par exemple, le Groupe de la Banque mondiale (GBM) a lancé en 2014 son programme de soutien à la facilitation des échanges (TFSP) pour aider les pays en développement à aligner leurs pratiques commerciales sur l'AFE de l'OMC. Ce programme, destiné à fournir une assistance concrète en fonction de la demande, aide les États membres des pays en développement à réformer la facilitation des échanges et à harmoniser leurs systèmes et procédures dans le cadre des normes internationales en matière d'importation, d'exportation et de transit<sup>20</sup>.

Les meilleures pratiques issues d'autres territoires peuvent être adaptées et modifiées en fonction de l'environnement opérationnel d'une administration particulière.

Un diagnostic interne de l'état actuel des mesures de facilitation des échanges peut servir à déterminer à quel niveau une administration se trouve et jusqu'où elle a l'intention de progresser, et à tracer l'itinéraire vers cet objectif. L'établissement d'un cadre solide dès le début de la planification favorisera la synergie de toutes les initiatives en vue d'atteindre un objectif commun. Cela aidera l'administration douanière à faire connaître ses demandes de financement du renforcement des capacités et à solliciter un soutien de la part des programmes internationaux de renforcement des capacités à sa disposition.

Les études sur les temps nécessaires au dédouanement sont des outils importants qui permettent de repérer les goulets d'étranglement et les documents et exigences inutiles, et de définir clairement les responsabilités des divers participants au processus de dédouanement. Les résultats de ces études contribuent à définir un plan d'action national afin d'améliorer les mesures de facilitation des échanges. Dans ce but, l'OMD a mis au point une méthodologie et des outils informatiques pour aider les

<sup>20</sup>Pour plus d'informations sur le programme, voir <https://www.worldbank.org/en/programs/trade-facilitation-support-program>.

pays à mener ces études, qui pourraient jouer un rôle important dans une feuille de route nationale pour faciliter les échanges (OMD, 2018).

Au fur et à mesure de la mise en œuvre et de l'achèvement des projets, il est important d'en communiquer les résultats au CNFE. Ce comité suit les progrès des initiatives, veille à surmonter les obstacles au financement et à la collaboration des partenaires, met à jour la feuille de route en fonction des changements et en corrige l'itinéraire au besoin. Une évaluation des programmes après leur achèvement permet de passer en revue tout problème ou toute conséquence non intentionnelle, pour formuler les connaissances acquises et enrichir la création de mesures futures.

Il est particulièrement pertinent d'incorporer la feuille de route de l'AFE dans le plan stratégique des douanes, pour assurer le suivi de sa mise en œuvre dans le cadre du programme de modernisation douanière.

Du point de vue de la modernisation des douanes, la mise en œuvre de robustes systèmes de gestion des risques et d'application du respect de la réglementation est critique pour assurer le succès de toute mesure de facilitation des échanges. (La gestion intégrée des risques fait l'objet de plus de détails au chapitre 5.) Dans les pays en développement, de nombreuses administrations douanières ont des systèmes de gestion des risques peu évolués ou inefficaces, ou des mécanismes inadéquats d'application du respect de la réglementation, ce qui rend difficile la vérification du respect des règles par les opérateurs économiques. Dans certains cas, les administrations ne sont pas en mesure de recevoir ou de traiter les informations préalables sur les marchandises, ce qui rend difficile ou impossible le dédouanement des marchandises avant leur arrivée à la frontière. Les administrations douanières qui disposent de systèmes avancés de gestion des risques réussissent à dédouaner plus de 90 % des transactions dans leur circuit vert. Les administrations douanières capables de traiter ces informations à l'avance accélèrent le dédouanement pour que les opérateurs économiques puissent poursuivre l'acheminement de leurs marchandises peu après leur arrivée, réduisant ainsi les délais et les coûts des importations.

Certaines administrations douanières avancées appliquent efficacement une autre mesure de facilitation des échanges en séparant l'opération de dédouanement de la détermination finale de la valeur en douane. Cette mesure, en vigueur notamment aux États-Unis, au Canada et en Nouvelle-Zélande, divise le processus de dédouanement en deux étapes : un dédouanement immédiat à partir d'un ensemble minimum de données réglementaires, suivi de la détermination finale de la valeur en douane et du paiement des droits, fondés sur une déclaration en douane exhaustive ; il est même possible d'accepter une déclaration groupée pour une série de transactions déclarées périodiquement.

## RÉSUMÉ

Dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre des initiatives, il est important de se rappeler les quatre piliers de la facilitation des échanges : transparence, simplification, harmonisation et normalisation. Les mesures de facilitation des échanges doivent être bien planifiées et coordonnées avec les autres organismes publics qui interviennent aux frontières, sans oublier la participation active des opérateurs économiques et des autres parties prenantes au commerce international.

Afin de faciliter la création d'un dispositif propice au progrès, il est utile de consulter l'AFE de l'OMC pour déterminer les articles qui sont appliqués, ceux qui peuvent être mis en œuvre facilement et ceux qui nécessitent des interventions plus complexes. La feuille de route de la facilitation des échanges doit être incorporée dans le plan stratégique des administrations douanières et être suivie dans le cadre du programme de modernisation des douanes. Le suivi des résultats assurera un progrès stable et graduel. Un leadership robuste et cohérent guidera la mise en œuvre des mesures.

## BIBLIOGRAPHIE

- Canada Border Services Agency (CBSA). 2020. *CBSA Service Standards 2020–2021*. 11 30, 2020. <https://cbsa-asfc.gc.ca/services/serving-servir/standards-normes-2020-2021-eng.html>.
- Canada Border Services Agency (CBSA). 2021. *Contact Border Information Services*. 07 08, 2021. <https://cbsa-asfc.gc.ca/contact/bis-sif-eng.html>.
- CITES Secretariat. 2021. “What Is CITES?” <https://www.cites.org/eng/disc/what.php>.
- Gnogoue, Roger-Claver Victoriен. 2017. “Mirror Analysis, A Risk Analysis Support Tool for Customs Administrations: WCO News 82, Dossier.” *WCO News*, February 2017.
- Grainger, A. G., J. M. Rundle, and S. R. Ahsen. 2019. “Customs and Humanitarian Logistics.” *Global Trade and Customs Journal* 14 (4).
- Hartzenberg, Trudi. 2020. “The African Continental Free Trade Area Agreement—What Is Expected of LDCs in Terms of Trade Liberalisation?” United Nations LDC Portal: International Support Measures for Least Developed Countries. <https://www.un.org/ldeportal/afcfta-what-is-expected-of-ldcss-in-terms-of-trade-liberalisation-by-trudi-hartzenberg/>.
- Hassan, Mena, Gbadebo Odularu, and Musibau Babatunde. 2020. “Trade Relations, Business Opportunities and Policy Instruments for Fostering Africa’s Trade.” In *Fostering Trade in Africa*. Cham: Springer Nature Switzerland.
- International Monetary Fund (IMF). 2003. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, DC: IMF.
- International Monetary Fund (IMF). 2018. *Review of 1997 Guidance Note on Governance—A Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement*. Washington, DC: IMF.
- International Monetary Fund (IMF). 2019. *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (IMF). 2020a. “Priority Measures for Customs Administrations.” IMF COVID-19 Special Series, Washington, DC. <https://www.imf.org/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes>.
- International Monetary Fund (IMF). 2020b. “Tax and Customs Adminstration Responses.” MF COVID-19 Special Series, Washington, DC.
- Martincus, Christian Volpe. 2017. “Electronic Transit System Boosts Central American Trade.” *WCO News* 84. <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-84/electronic-transit-system-boosts-central-american-trade>.
- Ministerio de Hacienda. 2021. *Aduanafacil*. <http://www.hacienda.go.cr/aduanafacil>.
- Moïsé, Evdokia, and Silvia Sorescu. 2013. “Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries’ Trade.” OECD Trade Policy Paper 144, Paris.
- Montagnat-Rentier, Gilles. 2019. *Revenue Administration: Short-Term Measures to Increase Customs Revenue in Low-Income and Fragile Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2020. *OECD: Trade Facilitation*. <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation>.
- Sakyi, Daniel, and Sylvanus Kwaku Afesorgbor. 2019. “The Effects of Trade Facilitation on Trade Performance in Africa.” *Journal of African Trade* 1–15.

- UN Economic Commission for Europe (UNECE). *Trade Facilitation Implementation Guide*. June 7, 2020. <http://tfig.unece.org/contents/org-unece-with-uncefact.htm>.
- UN/CEFACT. "Recommendations and Guidelines on Establishing a Single Window." *UNECE*. 2005. [https://unece.org/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33\\_trd352e.pdf](https://unece.org/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf) (accessed January 14, 2022).
- UN Global Survey on Digital and Sustainable Trade Facilitation. *Trade Facilitation & Paperless Trade*. 2019. <https://untfsurvey.org/>.
- UN UNECE. "Customs and cross-border management." *Trade Facilitation Implementation Guide*. 06 13, 2020. <https://tfig.unece.org/contents/intro-domain-cbm.htm> (accessed January 13, 2022).
- UNECE. "Electron TIR framework enters into force across globe in huge boost to trade facilitation." *UNECE Sustainable Development Goals*. May 25, 2021. <https://unece.org/media/transport/TIR/press/356719> (accessed January 13, 2022).
- . "Legal instruments in the field of transport; Customs Convention on the International Transport of Goods under Cover of TIR Carnets (TIR Convention)." *UNECE Sustainable Development Goals*. November 1975. <https://unece.org/legal-instruments-field-transport-28> (accessed 01 13, 2022).
- . 2012 *Trade facilitation Implementation Guide*. <https://tfig.unece.org/details.html#:~:text=The%20fundamental%20principles%20of%20trade,simplification%2C%20harmonization%2C%20and%20standardization> (accessed January 14, 2022).
- . *Trade Facilitation Implementation Guide*. November 2012. <http://tfig.unece.org/details.html#:~:text=The%20fundamental%20principles%20of%20trade,simplification%2C%20harmonization%2C%20and%20standardization>.
- UNECE UN/CEFACT. 2013. "The Single Window Concept." *Trade Facilitation Implementation Guide*. <http://tfig.unece.org/contents/single-window-for-trade.htm>.
- United Nations (UNECE). 2020. "The Single Window Concept." United Nations. <http://tfig.unece.org/contents/single-window-for-trade.htm>.
- World Bank. 2020a. *Doing Business: Measuring Business Regulations*. Washington, DC: World Bank. <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/trading-across-borders>.
- World Bank. 2020b. *The World Bank Group's Response to the COVID-19 (Coronavirus) Pandemic*. 2020. <https://www.worldbank.org/en/who-we-are/news/coronavirus-covid19>.
- World Customs Organization (WCO). 2007. "WCO Data Model, Single Window Data Harmonisation." WCO, Brussels, Belgium. [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/data-model/data\\_harmonisation.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/data-model/data_harmonisation.pdf?la=en).
- World Customs Organization (WCO). 2014a. "Mercator Programme: A Navigational Map for Trade Facilitation." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/mercator-programme/tailor-made-track.aspx>.
- World Customs Organization (WCO). 2014b. "WCO Compendium Single Window Services." WCO. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/sw-compendium-supplement-edition.pdf?la=en>.
- World Customs Organization (WCO). 2018. "Time Release Study—Version 3." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/time-release-study.aspx>.
- World Customs Organization (WCO). 2020a. "AEO Compendium." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?db=web>.
- World Customs Organization (WCO). 2020b. "Globally Networked Customs." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/gnc.aspx>.
- World Customs Organization (WCO). 2020c. "SAFE Framework of Standards." WCO, Brussels, Belgium. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en>.

- World Customs Organization (WCO). 2020d. *The Revised Kyoto Convention*. WCO, Brussels, Belgium. [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx).
- World Customs Organization (WCO). 2020e. *WCO SAFE Package*. WCO, Brussels, Belgium. [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe\\_package.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx).
- World Customs Organization (WCO). 2020f. “WCO Secretariat Note: What Customs Can Do to Mitigate the Effects of the COVID-19 Pandemic.” WCO, Brussels, Belgium. [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid\\_19/covid\\_19-categorization-of-member-input\\_may-29-2020\\_edition-4\\_en.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/covid_19-categorization-of-member-input_may-29-2020_edition-4_en.pdf?la=en).
- World Trade Organization (WTO). 2013. “Briefing Note: Trade Facilitation—Cutting ‘Red Tape’ at the Border.” WTO 9th WTO Ministerial Conference, Bali, Indonesia. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc9\\_e/brief\\_tradfa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_tradfa_e.htm).
- World Trade Organization (WTO). 2015. “World Trade Report 2015—Speeding Up Trade: Benefits and Challenges of Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement.” WTO, Geneva, Switzerland.
- World Trade Organization (WTO). 2020a. “Customs Valuation.” [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/cusval\\_e/cusval\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/cusval_e/cusval_e.htm).
- World Trade Organization (WTO). 2020b. “Technical Barriers to Trade.” [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/tbt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm).
- World Trade Organization (WTO). 2020c. “WTO Trade Facilitation Agreement Facility.” <https://www.tfafacility.org/article-1>.

# Renforcement des principaux processus douaniers par la gestion intégrée des risques

**Augusto Azael Pérez Azcárraga et Rossana San Juan**

Le présent chapitre préconise la gestion intégrée des risques (GIR) comme méthode de travail qui permet aux administrations douanières de renforcer leurs contrôles tout en encourageant le respect volontaire de la réglementation par les opérateurs économiques et en améliorant la compétitivité commerciale. L'adoption de la GIR nécessite une transformation du mode de gestion des administrations douanières traditionnelles, car elle introduit plusieurs éléments importants qui doivent être mis en œuvre au niveau organisationnel pour donner de bons résultats et assurer le respect de la réglementation par tous les opérateurs économiques. Elle suppose également une approche holistique et exhaustive par toutes les équipes et dans toutes les fonctions de l'organisation. Cette approche doit viser le développement d'une vision stratégique, la gestion des données et des informations, l'adoption de nouveaux systèmes informatiques et de nouvelles technologies, l'actualisation des processus, la réaffectation des ressources humaines et, potentiellement, des changements de nature juridique et réglementaire. La mise en place d'une stratégie de GIR est la pierre angulaire d'une amélioration de la prise de décisions et du respect la réglementation.

Ce chapitre montre également pourquoi la gestion des risques n'a pas amélioré le respect des règles par les opérateurs ni produit, dans de nombreuses administrations douanières, des avantages notables en matière de facilitation des échanges. La GIR met en place les éléments stratégiques essentiels qui constituent le fondement d'une gestion opérationnelle appropriée des douanes. Cette section inclut un guide pratique qui facilite le repérage des lacunes en matière de contrôle, en comparant les résultats actuels aux bonnes pratiques dans les principaux processus douaniers, afin d'aider les administrations douanières à tracer leur propre feuille de route pour progresser. Enfin, elle encourage les administrations douanières à optimiser l'utilisation des données dans le but d'améliorer les mesures de facilitation des échanges et de répondre à diverses menaces, tout en fournant des directives détaillées sur la manière de réaliser les deux objectifs.

Le chapitre contient des conseils utiles issus de la grande expérience pratique des experts du FMI en matière de douane, grâce à leur travail de soutien et de renforcement de la capacité des pays membres afin d'adapter leurs processus à plusieurs instruments et outils internationaux<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>L'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC (OMC, 2017) ; la norme ISO 31000:2009 (2019) ; la Convention de Kyoto révisée (OMD, 2006) ; le Cadre de normes SAFE (OMD, 2005) ; les deux volumes du Recueil sur la gestion des risques (OMD, 2012a, 2012b).

## LA GESTION DES RISQUES ET SES LIENS AVEC LES PRINCIPAUX PROCESSUS DOUANIERS

À l'heure actuelle, toutes les administrations douanières pratiquent la gestion des risques — au moins en théorie — comme élément déterminant dans leurs activités. La plupart des bonnes pratiques douanières à l'échelle internationale considèrent la gestion des risques comme le pilier fondamental d'une mise en œuvre appropriée de contrôles adéquats et comme moyen de faciliter le commerce licite. Quel que soit leur degré d'engagement à l'égard de la gestion des risques, il semble que de nombreuses administrations douanières n'aient pas encore réussi à mettre en œuvre un système évolué de gestion des risques. Il faut donc poser deux questions fondamentales : 1) Combien d'administrations douanières ont mis en place une stratégie institutionnelle performante en matière de GIR ? 2) Pourquoi, dans de nombreux cas, les systèmes de gestion des risques n'ont pas réussi à renforcer les contrôles douaniers ni à améliorer la facilitation des échanges et le respect de la réglementation ?

Les demandes d'assistance technique à ce sujet et les conseils issus des travaux avec les pays membres du FMI montrent bien que de nombreuses administrations douanières n'ont pas encore réussi à utiliser pleinement la gestion des risques. Cette dernière nécessite, en effet, l'adoption d'un processus structuré et systématique d'identification, d'analyse, d'évaluation, de hiérarchisation et de traitement des risques. Cela repose sur une vision exhaustive en matière de risques institutionnels et de non-respect des règles, tout en utilisant les ressources disponibles dans le contexte douanier existant.

La gestion des risques se limite souvent actuellement à l'application de critères de risque ou de sélectivité pendant les formalités précédant le dédouanement des marchandises. Dans de nombreux cas, cette méthode comprend simplement la détection des irrégularités formelles ou des petites modifications de la valeur en douane, parfois sans imposer de pénalités. Ces mesures sont souvent appliquées à des transactions de manière isolée, sans recours à une stratégie exhaustive ni au contrôle des résultats finaux, ce qui donne lieu à une amélioration limitée ou inexistante du respect de la réglementation par les opérateurs. Cela prend une tournure extrême lorsque certaines administrations douanières continuent de repérer les mêmes irrégularités sous forme d'infractions perpétrées par les mêmes opérateurs économiques, sans aucun égard à l'absence d'amélioration du respect spontané des règles. De plus, certaines administrations douanières ne se demandent pas pourquoi certains secteurs et (ou) opérateurs économiques ne semblent jamais faire l'objet de contrôles. Ces douanes ne semblent pas voir les comportements changeants de ces opérateurs économiques, ni les marchandises qui posent les plus grands risques.

**« Il est conseillé de réexaminer continuellement la méthode appliquée pour la gestion des risques et de définir une vision qui ne se limite pas aux critères de risque servant à la sélectivité des inspections. »**

En outre, certaines administrations douanières estiment qu'une réduction des taux de sélectivité (notamment dans les voies jaune, orange et rouge) est suffisante pour être considérée comme une mesure moderne, alignée sur les bonnes pratiques internationales de gestion des risques. Même si la réduction du nombre d'inspections est fondamentale dans la gestion des risques, les administrations douanières doivent néanmoins

également tenir compte de l'efficacité des résultats et mettre en œuvre d'autres mesures qui contribuent à améliorer le respect de la réglementation douanière. Par exemple, les douanes doivent réussir à mettre en place la traçabilité complète et fiable du fret, une robuste fonction de contrôle a posteriori et une culture institutionnelle axée sur l'utilisation efficiente des données à la base de la prise de décisions. Malheureusement, ces mesures ne sont pas encore appliquées dans de nombreux cas. Au cœur de ce problème subsistent diverses croyances et suppositions erronées au sujet de la gestion des risques, qui compromettent une approche intégrée de cette fonction (encadré 5.1).

### Encadré 5.1. Mythes et réalités de la gestion des risques

**MYTHE :** La définition, la création et la mise en œuvre d'une stratégie de GIR incombe à un seul service administratif de l'organisation.

**MYTHE :** La gestion des risques commence au moment de la soumission de la déclaration en douane.

**MYTHE :** Le module de sélectivité des systèmes informatiques douaniers doit être l'élément central de la GIR.

**MYTHE :** Plus il y a d'inspections physiques au point d'entrée, meilleurs sont les résultats.

**MYTHE :** Le secteur privé ne peut pas et ne devrait pas participer à la GIR par les douanes.

**RÉALITÉ :** L'organisation entière est chargée de mettre en œuvre la gestion intégrée des risques (GIR) ; elle doit s'efforcer activement d'améliorer le respect de la réglementation douanière par les opérateurs économiques.

**RÉALITÉ :** Une GIR efficace couvre toutes les étapes du traitement douanier et comprend des mesures avant, pendant et après le dédouanement des marchandises, y compris la période légale d'une possible vérification par la douane.

**RÉALITÉ :** Les modules de sélectivité sont très importants ; cependant, ils concernent seulement les contrôles du fret lors du dédouanement ; il faut donc y ajouter d'autres mesures avant et après le dédouanement, et renforcer les capacités techniques et l'intégrité du personnel douanier qui participe aux opérations de dédouanement.

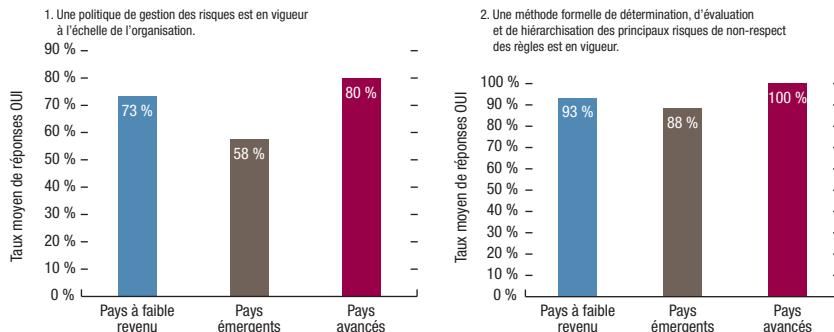
**RÉALITÉ :** Selon le risque identifié, il faut appliquer l'intervention ou le traitement approprié qui peut se situer avant, pendant ou après le dédouanement des marchandises. L'exécution d'un grand nombre d'inspections physiques sans outils adéquats de gestion des risques entraîne souvent un gaspillage de précieuses ressources, une augmentation des coûts pour les douanes et les opérateurs économiques, et davantage de retards inutiles.

**RÉALITÉ :** Un secteur privé respectueux de la réglementation peut et devrait être un partenaire stratégique de la douane dans la mise en œuvre d'une stratégie de GIR, notamment dans le cadre de programmes de respect des règles et de facilitation tels que les programmes d'opérateurs économiques agréés. Des réunions et échanges réguliers avec le secteur privé permettent aux douanes de définir de nouveaux profils de risque et de repérer les tendances changeantes.

### Graphique 5.1. Évolution de l'application de la gestion des risques

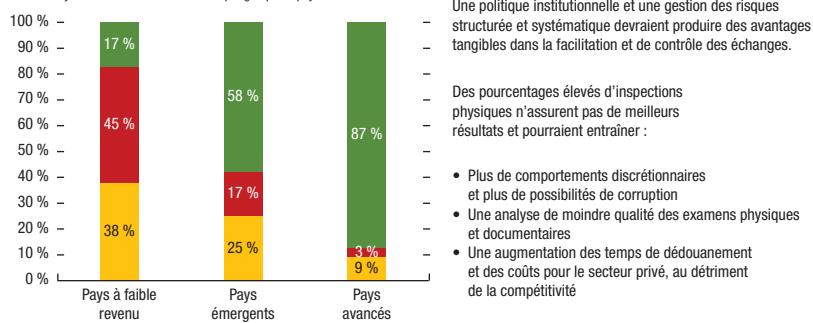
En moyenne, environ 70 % des douanes déclarent avoir une politique institutionnelle de gestion des risques . . .

. . . et plus de 90 % indiquent avoir mis en place des procédures pour son traitement.



Cependant, comme indiqué ci-dessous, la gestion formelle des risques n'est pas toujours représentée dans les pourcentages de sélectivité.

3. Part moyenne des circuits de sélectivité par groupe de pays.



■ Examen documentaire seulement ■ Inspection physique ■ Aucun examen

Source : enquête internationale sur les administrations douanières (ISOCA) cogérée par le FMI et l'OMD (2019–20).

Les chiffres du graphique 5.1 issus de l'enquête internationale sur les administrations douanières (ISOCA)<sup>2</sup> illustrent des tendances intéressantes dans la gestion des risques en 2017. Pris ensemble, ces chiffres indiquent une utilisation élevée de la gestion des risques dans de nombreux pays, mais également un recours très fréquent à des contrôles intensifs au point de dédouanement.

Toute administration douanière éprouve des difficultés à remplir ses principaux mandats face au volume du commerce international en augmentation continue, particulièrement dans un cadre complexe influencé par les exigences constantes et variables des utilisateurs. Cet environnement de travail est exposé à diverses menaces internes et externes ; les chapitres 2, 3 et 6 du présent document en abordent certaines, notamment :

- contraintes sur les infrastructures, les budgets, les technologies et les ressources humaines ;

<sup>2</sup>L'enquête ISOCA est une collaboration entre le FMI et l'OMD qui vise à recueillir des informations sur les services douaniers des pays membres au moyen d'une plateforme informatique ; 51 pays ont participé à sa première version lancée en juin 2019 et finalisée en juin 2020.

- rotation fréquente, voire élevée, du personnel de direction résultant de changements dans les pouvoirs publics et d'une absence de politiques de rétention adéquates des meilleurs personnels ;
- faibles capacités en ressources humaines ;
- corruption ;
- politiques administratives, budgétaires et commerciales caractérisées par des régimes de suspension des droits et taxes, des exonérations, des zones de libre-échange, des accords commerciaux préférentiels, des taxes et droits indirects et spéciaux qui sont souvent difficiles à administrer et ne produisent pas toujours des avantages économiques notables ;
- informalité répandue ;
- faible niveau de respect volontaire de la réglementation par les opérateurs économiques ;
- fraudes diverses et en évolution constante qui compromettent les recettes, et la protection et la sécurité de la société.

Les administrations douanières doivent répondre aux exigences croissantes de simplification, de transparence et de prévisibilité procédurale de la part des opérateurs économiques et du public, en plus de réductions de temps et de coûts, ce qui complique encore davantage leur environnement. Depuis la pandémie de COVID-19, la distanciation physique est devenue extrêmement importante, rendant ainsi plus nécessaire l'accélération des efforts de numérisation et de dématérialisation des procédures. Face à toutes ces difficultés, les fonctions de perception des recettes ne peuvent pas être ignorées ; dans certains pays à revenu faible ou moyen, elles représentent jusqu'à 40 % ou plus du total des recettes fiscales. Il en est de même de leur rôle en matière de sécurité et de protection de la société.

L'adoption de la GIR permet aux douanes de relever les défis courants ; cependant, elle nécessite une transformation du mode de fonctionnement de l'administration douanière traditionnelle, qui doit trouver de nouveaux moyens de gérer les données et les informations, les systèmes informatiques, les processus et les ressources, et souvent les changements juridiques et réglementaires. La GIR réunit les préoccupations en matière de risques et les contributions de tous les services pertinents d'une administration douanière et des organismes publics partenaires, principalement l'administration fiscale et les autres institutions chargées du contrôle des frontières. Par conséquent, d'un point de vue politique, opérationnel ou technique, il n'est pas évident d'établir les fondements de la GIR, mais une telle réforme vaut la peine d'être entreprise, car elle peut considérablement augmenter la capacité d'un pays à détecter et traiter les risques dans ses transactions de commerce international. Une bonne application de la GIR doit montrer en détail comment l'administration douanière entend réagir à de tels risques, de préférence avec le soutien et les contributions des autres organismes compétents.

La GIR a donc pour but de mieux repérer les risques critiques et de riposter à l'aide d'une série d'actions visant d'abord à bien les identifier et à les hiérarchiser, puis à remédier à leurs causes sous-jacentes afin d'accroître le respect volontaire de la réglementation par les opérateurs économiques. Ce faisant, la GIR doit donner une idée

**« Pour adopter efficacement la GIR, il faut neutraliser les menaces internes et externes qui peuvent empêcher l'optimisation des résultats de l'organisation. »**

clare de ce qu'il faut faire, de qui doit le faire, et de comment et quand il faut le faire. Elle doit être suffisamment prescriptive pour assurer le respect des règles par toutes les entités participantes et pour leur donner, en même temps, une marge de manœuvre qui leur permettra de concevoir des plans détaillés en fonction de leur environnement et de leurs mandats. Dans ce but, il est très utile d'aligner les objectifs, les résultats attendus et les étapes à franchir. En soutien à tout cela, il est également essentiel d'avoir une bonne compréhension des importateurs et exportateurs en utilisant la segmentation en fonction de leur importance relative dans la valeur des expéditions c.a.f./f.à.b. (coût, assurance, fret/franco à bord) et du niveau de risque associé, ceci afin de pouvoir accorder le traitement le plus approprié à chaque segment. Le présent chapitre donne plus de détails sur cet aspect. Parmi d'autres avantages, l'adoption de la GIR permet 1) l'optimisation des ressources, 2) une riposte plus rapide aux circonstances changeantes, 3) la mise en œuvre de stratégies de traitement des risques en fonction de leur priorité, 4) l'amélioration des impacts des décisions prises en vue d'atteindre les objectifs globaux de la stratégie institutionnelle, et 5) l'amélioration de la prévisibilité et de la facilitation pour les entreprises et les opérateurs économiques.

Ne pas adopter une GIR exerce un effet négatif sur l'efficience des mesures de facilitation et de contrôle. L'administration douanière ne sera pas en mesure de repérer et de contrer les menaces les plus importantes dans les tendances commerciales et parmi les opérateurs économiques. Il est assez courant de constater l'application de mesures de contrôle qui ne suivent pas une stratégie conçue pour prévenir et traiter les risques inhérents à chacun des principaux processus. En outre, les mesures de contrôle ne concentrent généralement pas leur action sur les différents groupes d'importateurs et d'exportateurs en fonction de leur segmentation et de leur niveau de risque. Cela compromet l'efficacité globale de telles mesures et n'incite pas les importateurs et les autres opérateurs économiques à modifier leur comportement et à améliorer leur respect de la réglementation.

Il faut bien comprendre que la GIR est un processus dynamique et répétitif qui touche l'organisation entière. Sa mise en œuvre ne peut être que progressive, ce qui incite parfois les administrations douanières à ne pas engager de changements profonds lorsque des résultats ne peuvent être obtenus immédiatement. Cependant, toute lacune en la matière retardera la modernisation des douanes et pourra faire augmenter le coût de la résolution de problèmes essentiels qui entravent l'amélioration des processus de base.

Le service des douanes de la Nouvelle-Zélande est une administration douanière qui donne un bon exemple d'évolution de la méthode de gestion classique des risques vers une gestion intégrée. Parmi les autres connaissances acquises que cette administration a partagées avec l'ensemble des administrations douanières, et qui sont alignées sur la méthode de GIR décrite dans le présent chapitre, on peut noter les suivantes, d'après Foley et Northway (2010) :

- La gestion des risques est une question de culture, de processus, de systèmes et de structures destinés à gérer les risques potentiels et leurs effets négatifs, et doit résoudre une série de problèmes à chaque étape.

**« L'adoption de la GIR peut renforcer considérablement les principaux processus douaniers, tout en améliorant la facilitation des échanges et le respect volontaire de la réglementation. »**

- La mise en œuvre d'une gestion des risques nécessite un degré de confiance dans les processus d'une administration douanière.
- C'est un mode de pensée qui oriente une administration douanière vers une gestion dynamique, et non pas réactive, des frontières.
- La gestion des risques doit être considérée comme un processus en évolution continue.
- La gestion des risques, y compris dans le renseignement sur la fraude et les opérations, doit reposer sur une législation moderne qui permet la collecte et le partage de l'information, y compris au niveau international lorsqu'il y a lieu, et qui devrait tenir compte de l'évolution des processus.
- Des processus de gestion efficaces nécessitent un personnel bien formé, des systèmes à la hauteur, un transfert de connaissances entre les organismes nationaux et une collaboration internationale ; ils doivent également faire l'objet d'un certain équilibre des pouvoirs.

Étant donné que la GIR est un instrument adéquat pour résoudre les défis actuels, il est nécessaire de comprendre l'importance des résultats d'une organisation, répartis entre la gestion stratégique et la gestion opérationnelle. La gestion stratégique a comme objectif, entre autres, le traitement des défis, opportunités et menaces institutionnels ou intrinsèques à l'organisation, tandis que la gestion opérationnelle vise à traiter les risques de non-respect des règles dans les principaux processus. En général, les menaces institutionnelles sont atténuées par des mesures de gouvernance et de méthode de gestion, tandis que les risques liés au non-respect des règles sont traités par un programme spécifique.

Le graphique 5.2 résume les principaux éléments de la méthode de GIR destinée à améliorer les principaux processus douaniers. Cette méthode est expliquée en plus de détails dans le présent chapitre. Une analyse de chacun de ces éléments aidera l'administration douanière à définir et à présenter clairement sa propre méthode.

## PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UNE GESTION STRATÉGIQUE ET DURABLE DES RISQUES

### Vision stratégique de la GIR

Les administrations douanières doivent évoluer pour devenir dynamiques et capables de faire face à l'environnement en évolution dans lequel elles travaillent. Pour se préparer à ce contexte, elles doivent mettre au point des stratégies intégrées et incorporer la gestion des risques à leurs politiques institutionnelles. Comme l'ont expliqué Widdowson et Holloway en 2011, la gestion des risques fait partie de tout processus de gestion et ne doit pas être considérée comme une pratique complètement isolée du cadre pour la gestion d'une organisation. Or, de nombreuses administrations douanières commettent cette erreur. L'encadré 5.2 présente quelques concepts et directives stratégiques importants pour atteindre cet objectif.

**« La définition d'une vision exhaustive liée à la GIR est cruciale pour bien orienter les réformes de modernisation dans une administration douanière. »**

## Graphique 5.2. Éléments clés servant à renforcer les principaux processus à l'aide d'une méthode de GIR

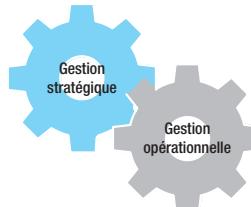
### 1. Vision stratégique

La gestion des risques est un pilier fondamental pour la mise en œuvre appropriée de contrôles adéquats et pour la facilitation des échanges.



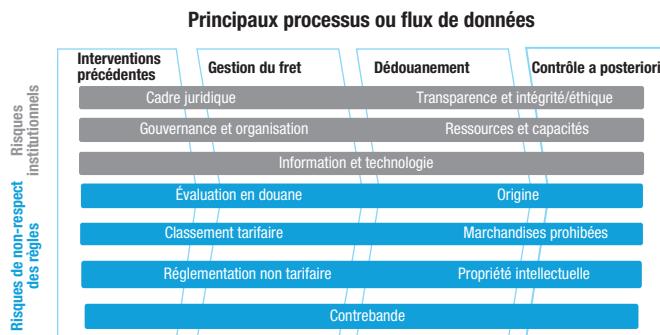
### 2. Requis organisationnel

Son adoption efficace dépend des capacités et des résultats de l'organisation . . .



### 3. Risques institutionnels et de non-respect des règles dans les processus

... et de la mise en place d'une méthodologie systématique pour déterminer, analyser, évaluer, hiérarchiser et traiter les principaux risques.



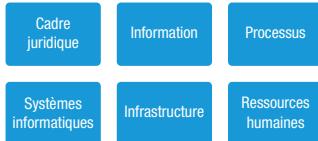
### Connaissance de l'environnement

Il est essentiel de déterminer et d'analyser les principaux facteurs susceptibles de faciliter et de permettre la contrebande et la fraude douanière, ainsi que leurs relations avec les principaux opérateurs économiques. L'analyse du contexte transfrontalier — c'est-à-dire la réalité socioéconomique du pays et les différences avec ses pays voisins, y compris l'impact de la politique budgétaire et ses liens avec les politiques commerciales (différences en matière de taxes et de droits de douane, ajustements des taux de change et variations sur le marché régional) — pourrait faciliter la compréhension des causes fondamentales de la fraude et la détermination des divers moyens d'atténuer les risques, selon une perspective plus générale. Pareillement, le contrôle des opérateurs économiques, en particulier les importateurs, en termes de valeur c.a.f.<sup>3</sup> des importations, du montant des recettes, du type de marchandises importées, et des fournisseurs et clients comparés à la structure de la consommation intérieure et des prix du marché, permet de découvrir des relations avec certaines variables clés dans les activités frauduleuses. En outre, il faut évaluer la coopération institutionnelle entre les organismes publics, les ministères et les agences, et avec les intervenants extérieurs.

<sup>3</sup>Coût, assurance et fret.

#### 4. Éléments structurels

Pour atteindre cet objectif, il est important de connaître les principales vulnérabilités et les écarts par rapport aux bonnes pratiques de chaque processus, dans chacun des composants . . .



#### 5. Optimisation de l'utilisation des données

. . . et de mettre au point différentes mesures et divers outils pour déterminer et cibler les principales variables de l'analyse.



#### 6. Traitements

Enfin, il est crucial de choisir le traitement des risques le plus approprié . . .

- Plus grande facilitation des échanges
- Conseils supplémentaires
- Inspections physiques
- Contrôles documentaires
- Inspections non intrusives
- Contrôle a posteriori
- Suspension/révocation du statut
- Poursuite judiciaire

Source : auteurs.

#### Mesures de prévention

Les douanes doivent passer d'une optique purement réactive ou correctrice à une politique de prévention qui contribue à réduire la probabilité de survenance des principaux risques. Il faut accorder la priorité aux initiatives destinées à diminuer l'utilisation de pouvoirs discrétionnaires, à étendre la validation électronique avec l'intervention de tiers, à améliorer la connaissance du comportement des opérateurs, à généraliser la numérisation des douanes, et à incorporer de nouvelles technologies. L'encadré 5.3 donne un aperçu de quelques initiatives courantes.

#### Adoption de la technologie

Il faut adopter progressivement de nouvelles technologies pour disposer de processus plus adaptables, décourager le recours aux pouvoirs discrétionnaires, renforcer la traçabilité opérationnelle, améliorer la collecte des données et la gestion de l'information pour la prise de décisions, mettre en place une interconnectivité efficace avec les tiers, inclure des moyens de vérifier les procédures et remplacer le papier, les scellés et les signatures manuscrites. Le chapitre 7 fournit des conseils sur plusieurs de ces mesures.

« Renforcer les capacités internes pour gérer la technologie et les procédures d'achats. »



### Encadré 5.2. Directives stratégiques pour la gestion des risques

- La gestion des risques doit faire partie du plan stratégique de l'organisation, qui doit être adopté au plus haut niveau et figurer clairement dans la politique institutionnelle.
- Les projets et mesures de prévention et de traitement des risques doivent faire partie des projets stratégiques définis dans le plan.
- Il faut reconnaître que les risques doivent être traités par l'ensemble de l'institution, de sorte que toutes les unités doivent expliquer et coordonner leurs actions en vue d'appliquer la GIR.
- Les risques institutionnels et de non-respect des règles doivent être traités de manière holistique, c'est-à-dire avec une compréhension détaillée de leur corrélation et de leur interdépendance.
- L'application de la GIR nécessite la connaissance de l'environnement douanier et commercial, ainsi que des intervenants, des marchandises et des régimes douaniers dans lesquels ils évoluent.
- Un dispositif coordonné avec les autres organismes publics, le secteur privé et les autres administrations douanières doit être en place.
- Il faut établir des indicateurs clés à des fins d'analyse, pour suivre les résultats et la performance globale des douanes par rapport à leurs objectifs opérationnels et stratégiques.
- La GIR doit être appliquée à tous les processus douaniers, en adoptant la technologie appropriée pour améliorer l'efficience et promouvoir la transparence et l'intégrité.

Source : auteurs.

## Optimisation des données

Les réformes de modernisation des douanes doivent promouvoir une culture où la gestion et l'encadrement des services s'appuient sur des données et des informations fiables. Dans ce but, il faut créer des outils à caractère polyvalent pour recueillir, traiter et exploiter les données, et pour soutenir la prise de décisions relatives à chaque processus important. Pareillement, il est nécessaire de dresser un plan d'amélioration continue de la gestion de l'information qui prévoit la création de dictionnaires<sup>4</sup> de données, la détermination des propriétaires, gardiens et utilisateurs de l'information, la rédaction de politiques de confidentialité prévoyant des sanctions en cas de non-respect des règles, la mise en œuvre de tableaux de bord et de procédures d'audit, l'évaluation de la qualité et fiabilité des données produites et reçues, et la création d'applications servant à collecter, extraire et exploiter les données, et à analyser les secteurs économiques.

Bien que les douanes manipulent de grandes quantités de données, leur exploitation n'est pas optimale. Il est courant de constater l'absence d'outils élémentaires pour établir le profil des opérateurs ou suivre le fret de manière efficiente, sans devoir demander des extractions au coup par coup au service d'information et de communication. En outre, de nombreux agents continuent de traiter les manifestes de marchandises à la main, en dehors du système ; ils ne disposent pas encore des moyens de catégoriser et d'évaluer l'ensemble des importateurs, d'appliquer systématiquement une méthode permettant d'évaluer et d'examiner minutieusement les critères de sélectivité, ni d'exécuter des procédures de contrôle a posteriori. L'optimisation des données et les moyens correspondants sont examinés en plus de détails à la fin de ce chapitre.

<sup>4</sup>Un inventaire de noms, de définitions, de significations et d'attributs relatifs aux éléments de données, qui peut également servir de référentiel de métadonnées.

### Encadré 5.3. Exemples d'initiatives de prévention dans la gestion des risques

- Les guichets uniques et les programmes d'opérateurs économiques agréés (OEA) sont deux exemples de ce type d'initiatives. La mise en œuvre appropriée d'un guichet unique contribue à la gestion des risques, car elle garantit la vérification, l'autorisation et l'émission de certificats et licences par voie électronique tout en exécutant et en rationalisant les processus de dédouanement. Par ailleurs, un programme d'OEA peut être considéré comme une initiative de prévention et d'anticipation des risques qui découle de la segmentation des opérateurs économiques en fonction de leur historique en matière de respect des règles auprès des administrations douanières, et de la certification d'une série de processus répondant aux exigences de la sécurité. Dans le même ordre d'idées, de nombreuses administrations douanières pourraient commencer par créer un programme d'opérateurs fiables, moins coûteux et qui contribue de la même manière à atténuer plusieurs risques. Cela permet aux douanes d'optimiser leurs ressources et de concentrer leur attention sur les opérateurs économiques à haut risque. Voir le chapitre 4 pour plus de détails à ce sujet.
- Examen périodique des politiques et procédures afin de diminuer le recours aux pouvoirs discrétionnaires et de tenir compte des réalités opérationnelles des douanes.
- Création et (ou) mise à jour de formulaires électroniques et d'un index de bases de données. Dans toute la mesure possible, le passage de documents sur papier à des formulaires électroniques devrait faciliter la gestion de l'information grâce à une meilleure analyse et une meilleure exploitation des données.
- Renforcement de la validation électronique des déclarations en douane par l'incorporation de règles de validation servant à accroître la véracité des informations déclarées. Cette mesure peut assurer, par exemple, la cohérence des données des déclarations en douane ainsi que le respect de la réglementation, grâce à une vérification des sources d'information de tierces parties.
- Utilisation de signatures électroniques sophistiquées, qui permettent de valider par voie électronique l'identité des opérateurs économiques et peuvent même servir à reconnaître le mandat donné au courtier en douane.
- Automatisation de l'enregistrement des opérateurs économiques et des formalités de cautionnement en douane, grâce à des procédures électroniques qui facilitent les communications avec ces opérateurs sans nécessiter leur présence dans les bureaux de douane, la gestion graduelle des flux de données, les registres d'opérations, les paiements électroniques et la gestion automatisée des cautions en douane.
- Examen et simplification périodiques des procédures pour faciliter leur respect par les opérateurs économiques.

Source : auteurs.

### Comité de gestion des risques

Il est fortement conseillé aux administrations douanières d'établir un comité de gestion des risques (CGR) dont les fonctions de supervision servent à repérer, évaluer et hiérarchiser les risques, ainsi qu'à déterminer, suivre et évaluer les stratégies et activités de traitement des risques dans le cadre d'une GIR. Bien qu'un grand nombre d'administrations douanières aient mis en place un CGR, il semble qu'en pratique ce genre de comité ne soit pas pleinement utilisé et soit souvent concentré sur les critères de sélectivité. Cette approche limitée ne contribue pas à repérer ni à traiter les principales causes des risques.

Par exemple, pendant leur analyse des résultats d'inspection, les douanes devraient non seulement se concentrer sur l'évaluation des critères de sélectivité, mais aussi décider s'il est nécessaire de fournir une formation supplémentaire à ses agents, déterminer si le dispositif de pénalités contribue à décourager le non-respect des règles, savoir si les procédures entraînent des rétroactions dans le système, s'il faut améliorer la supervision des procédures et si le système informatique est capable d'optimiser l'utilisation des données et, enfin, évaluer dans quelle mesure le dédouanement et les contrôles a posteriori se complètent. Comme toutes ces décisions et questions contribuent à identifier les faiblesses qui empêchent d'atténuer les risques en temps opportun, il faut les examiner en détail.

Le CGR doit avoir un grand champ d'action et comprendre une équipe multidisciplinaire. Il doit être institutionnalisé et structuré en fonction d'un mandat clair, afin d'assurer une gouvernance disciplinée et efficace. Il doit attribuer des fonctions et responsabilités bien définies à ses membres, et spécifier la fréquence et les protocoles de ses réunions. L'encadré 5.4 contient quelques suggestions de directives pour l'établissement d'un CGR.

Même s'il a déjà été souligné que la gestion des risques incombe à l'administration douanière dans son ensemble, il est nécessaire, en pratique, de disposer d'une équipe « championne » chargée d'expliquer et de suivre les diverses démarches qui mènent à une stratégie de gestion des risques. Au sein d'une organisation, le service de lutte contre la fraude prend souvent l'initiative, bien que cela dépende de la taille de l'administration douanière, de sa complexité à l'échelle nationale et de sa dotation en personnel. Parmi les équipes en mesure d'assumer ce rôle se trouve le service de gestion des risques, le service de renseignement ou le service des enquêtes, tous étant basés à l'administration centrale. Il faut noter que l'équipe chargée d'évaluer, de hiérarchiser et de suivre le traitement des risques identifiés, et d'assurer la gestion générale de la stratégie, doit être différente de celle chargée de ce travail sur le terrain. Cette approche tactique devient cruciale pour lier la stratégie de gestion des risques d'une administration douanière à ses opérations.

## Risques institutionnels et de non-respect des règles

Les administrations douanières peuvent considérer les *risques liés au non-respect des règles* comme la plus grande menace pour leurs recettes ; ces risques font aussi obstacle à la facilitation des échanges, réduisent la compétitivité et peuvent affecter la sécurité nationale et la protection des citoyens. D'autre part, les *risques institutionnels* se traduisent par des obstacles ou des vulnérabilités qui empêchent les administrations douanières d'atteindre les niveaux attendus d'efficacité et de résultats organisationnels. Plus précisément, les risques institutionnels sont associés à des dispositions ou à des faiblesses de gouvernance et de gestion qui altèrent le fonctionnement opérationnel des principales activités. Ils comprennent, par exemple, des ressources inadéquates, une réglementation ou un code des douanes obsolète, une responsabilisation insuffisante, des systèmes informatiques limités qui ne satisfont pas les principaux besoins en matière de gestion, la corruption ou un personnel dont les capacités et les compétences techniques sont insuffisantes. Les administrations douanières doivent déterminer et analyser les deux types de risques de manière intégrée, car ils peuvent influencer directement et indirectement l'efficience et l'efficacité globales.

## Encadré 5.4. Gouvernance des comités de gestion des risques

### Principales fonctions et responsabilités en matière de gouvernance

**Le chef de l'administration douanière** dirige, soutient et approuve l'établissement de politiques et mesures destinées à renforcer les principaux processus dans le cadre d'une méthode de gestion intégrée des risques (GIR), et en supervise la mise en œuvre. Il ou elle suit les progrès au moyen d'indicateurs clés de performance et veille à la mise en œuvre de mesures correctives adéquates et opportunes.

**Les directeurs et (ou) chefs de division** définissent les stratégies de gestion des risques et dressent les priorités des mesures de traitement des risques. Ils ou elles supervisent les plans de réponses aux risques pour les principaux processus douaniers, évaluent l'impact des activités sur l'amélioration du respect de la réglementation, définissent les indicateurs de performance et communiquent régulièrement les résultats au chef de l'administration douanière.

**Les sous-comités techniques** identifient les risques critiques pour chaque processus et sous-processus, et recommandent les mesures correctives. De manière inclusive, ils favorisent et habilitent l'adoption d'une culture de prévention, de limitation et de traitement des risques. Ils communiquent régulièrement les résultats aux directeurs ou aux chefs de division.

**Les bureaux de douane, les services opérationnels et leur personnel** exécutent des tâches spécifiques destinées à renforcer les processus dans le cadre d'une méthode de GIR. Ils appliquent des mesures de traitement des risques avec diligence et en temps opportun. Ils produisent des données et des renseignements opérationnels pour enrichir l'analyse des risques existants et émergents.

**Toutes les parties** soutiennent et favorisent l'adoption d'une culture de gestion des risques à l'intérieur de l'administration douanière et produisent les données et les ressources nécessaires pour assurer une mise en œuvre et une amélioration continues de la méthode de GIR.

### Fonctions du comité de gestion des risques (CGR)

Les fonctions suivantes relèvent du CGR :

- Repérer et analyser les vulnérabilités associées aux frontières dans les principaux processus douaniers, pour déterminer si elles offrent des possibilités de contrebande, d'évasion fiscale et de fraude douanière ou commerciale.
- Élaborer des mesures et projets de traitement des risques pour remédier à ces vulnérabilités, tout en respectant les principes inhérents au cadre de la GIR.
- Évaluer et approuver les activités de traitement des risques qui seront entreprises avant, pendant et après le dédouanement.
- Suivre la mise en œuvre des activités de traitement des risques pour veiller à ce qu'elles atteignent l'objectif visé, et les modifier au besoin.
- Définir les procédures à appliquer pour assurer la pertinence et l'efficacité continues des critères de sélectivité.
- Servir de véhicule permanent et institutionnel pour la coopération et l'échange d'informations entre les différentes unités douanières et les diverses administrations en charge de lutter contre les fraudes, afin d'atténuer efficacement les risques ;
- Concevoir et mettre en œuvre une stratégie de communication interne pour diffuser le cadre de GIR et expliquer aux fonctionnaires comment leurs activités contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques.

Le CGR devrait tirer parti des ressources et des conseils des sous-comités techniques spécialisés pour envisager, par exemple, l'adoption de nouvelles technologies habilitantes, la gestion et l'optimisation de l'utilisation des données, l'actualisation des critères de sélectivité, la collecte du renseignement, la conduite d'enquêtes et l'amélioration de la fonction de contrôle a posteriori.

Source : auteurs.

### Encadré 5.5. Éléments structurels relatifs à la détermination des risques

Définition	Évaluation
<p><b>Cadre juridique.</b> Le code des douanes doit être complet, souple et sensible au contexte du moment. Il doit également être tenu continuellement à jour et aligné sur les bonnes pratiques internationales, et être exhaustif pour couvrir toutes les phases du contrôle douanier. En outre, il doit conférer aux autorités des pouvoirs légaux et des moyens coercitifs permettant de dissuader les pratiques illicites ou frauduleuses.</p>	<p>Existe-t-il des pouvoirs suffisants pour appliquer la loi conformément aux mandats attribués à l'administration douanière ? Le cadre juridique permet-il d'appliquer des pouvoirs de prévention et de remédiation à toutes les phases du contrôle douanier ? Prévoit-il, en cas de conduite irrégulière, des sanctions et des pénalités proportionnelles, dissuasives et efficaces pendant toutes les phases du contrôle douanier ? Existe-t-il des pouvoirs suffisants pour exiger la fourniture et la déclaration d'informations complètes par voie électronique ? Les douanes ont-elles le pouvoir d'examiner, d'évaluer et de contrôler en profondeur une déclaration quelconque, ou d'examiner les livres et documents dans leurs bureaux ou dans les locaux des contribuables ou des opérateurs économiques ? Les tâches et les pouvoirs sont-ils clairs et complémentaires pour les équipes et les départements impliqués ?</p>
<p><b>Information.</b> L'information doit être normalisée, fiable, disponible en temps utile, et reçue et diffusée de préférence en format électronique, afin de permettre un traitement et une analyse à grande échelle.</p>	<p>La plus grande partie de l'information disponible est-elle traitée en format électronique, ou nécessite-t-elle une saisie sur papier des données ? Est-elle convenablement structurée ou doit-elle être indexée ? Est-ce que les tierces parties transmettent des informations électroniques utiles ? L'information peut-elle être extraite, exploitée et analysée à grande échelle ? La qualité des données est-elle acceptable, afin d'assurer la production de résultats fiables à partir de l'analyse effectuée ?</p>
<p><b>Processus.</b> Les processus doivent être clairs, prévisibles, alignés sur le cadre légal et les objectifs institutionnels, et soutenus par les systèmes informatiques. Ils doivent être bien documentés avec des fonctions et responsabilités clairement définies, et couvrir tous les secteurs de l'organisation.</p>	<p>Les processus sont-ils tous uniformes, compréhensibles et prévisibles ? Sont-ils alignés sur le cadre légal soutenu par les systèmes informatiques ? La maintenance et l'amélioration des processus font-elles l'objet d'une supervision permanente et d'un plan d'action continu ? Existe-t-il un système de consultation permanent avec le secteur privé, et est-il activé avant la mise en œuvre de nouveaux processus ou leur amélioration ?</p>

Afin de déterminer les deux types de risques ainsi que leurs causes, il faut examiner les degrés de vulnérabilité des processus douaniers par rapport aux limites institutionnelles des éléments structurels suivants : 1) le cadre juridique, 2) l'information, 3) les processus, 4) les systèmes informatiques, 5) l'infrastructure et 6) les ressources humaines. L'encadré 5.5 décrit chaque élément en plus de détails et montre comment commencer son évaluation en donnant quelques exemples.

**Systèmes informatiques.** Loin de se limiter à l'enregistrement et à la transmission élémentaires des fonctions transactionnelles, les systèmes informatiques doivent permettre la collecte, le traitement et l'analyse des données, afin de renforcer la gestion opérationnelle, de normaliser les processus, de diminuer les pouvoirs discrétionnaires et de faciliter la prise de décisions par les gestionnaires.

**Infrastructure.** L'infrastructure doit soutenir les besoins et les objectifs de l'organisation, en ajoutant de la valeur par son alignement sur les processus opérationnels. Elle doit venir en appui aux fonctions opérationnelles et sécuriser l'exécution des interventions et contrôles des douanes. Cela comprend, par exemple, des outils technologiques tels que des scanners, des scellés électroniques et l'identification par radiofréquence pour suivre le fret ; la télévision en circuit fermé et l'inspection physique sont des moyens complémentaires qui permettent de superviser les agents de douane.

**Ressources humaines.** Les ressources humaines nécessitent des profils de postes d'emploi bien définis ainsi qu'une formation bien alignée sur les fonctions et les responsabilités. La stabilité du personnel doit être assurée par un système de gestion des carrières professionnelles, accompagné d'un programme de reconnaissance du mérite pendant tout le cycle d'évaluation périodique des résultats.

Existe-t-il des capacités d'analyse de données disponibles pendant toutes les phases du contrôle douanier, pour permettre les interventions et le suivi à partir de l'analyse des informations ? Les systèmes informatiques permettent-ils de gérer les antécédents concernant le respect des règles par les opérateurs économiques et d'assurer la traçabilité de toutes les marchandises ? Permettent-ils des vérifications croisées et une analyse massives des données internes et externes, ainsi que la validation des certificats et licences électroniques ? Garantissent-ils la sécurité des données et permettent-ils de les vérifier facilement ?

Les installations sont-elles modernes, en état optimal et adéquates pour traiter les volumes de transactions commerciales et permettre les inspections physiques appropriées ? Existe-t-il des outils technologiques tels que du matériel non intrusif, des lecteurs d'étiquettes, des transmetteurs RFID, des postes de pesée, etc., reliés aux systèmes informatiques et alignés sur les processus cruciaux ? Les capacités sont-elles suffisantes pour procurer un service efficient à tous les opérateurs économiques, dans tous les canaux ? Des mécanismes stricts d'enregistrement de l'accès sont-ils en place pour les véhicules et les visiteurs, afin d'assurer la sécurisation des installations ?

La dotation en personnel respecte-t-elle des profils de postes d'emploi bien définis ? Existe-t-il une stratégie de transfert des connaissances techniques ? Existe-t-il des sessions obligatoires de formation initiale ? Existe-t-il des cours de formation technique à l'intention des différents niveaux de personnel ou des différentes spécialisations ? Y a-t-il des employés qui possèdent les compétences techniques requises pour les fonctions nouvelles ou émergentes, notamment dans les domaines de la gestion et de l'analyse des données ? Existe-t-il un code de conduite, connu par tout le personnel et comprenant des sanctions en cas d'infraction ? Ce code est-il appliqué ? Existe-t-il un système transparent de gestion des carrières qui favorise les promotions internes et le développement professionnel des employés ?

## PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UNE GESTION OPÉRATIONNELLE DURABLE

Pour assurer la fonctionnalité opérationnelle complète du système de gestion des administrations douanières, les éléments fondamentaux des principaux processus doivent faire partie du système et répondre à leurs finalités. Une fonctionnalité opérationnelle efficiente contribue à réduire les risques de non-respect des règles et à atteindre un équilibre entre le contrôle et la facilitation des échanges.

### Le point de départ

En général, toutes les administrations douanières sont exposées aux mêmes risques ou à des risques semblables ; cependant, ce qui change, c'est le degré d'exposition à ces risques et la probabilité qu'ils se matérialisent. De nombreuses administrations sont contraintes par leurs limites en matière d'identification des menaces et de reconnaissance des vulnérabilités internes ; ces limites empêchent un contrôle douanier efficace et efficient. En outre, elles rencontrent quelque difficulté à associer de manière intégrée les risques de non-respect des règles aux risques institutionnels, tout en défiant des méthodes de traitement appropriées.

Il est également important de faire une distinction entre la fraude commerciale et la contrebande. Une fraude commerciale est « toute infraction aux dispositions législatives ou réglementaires que les administrations sont chargées de faire appliquer » (OMD, 2018)<sup>5</sup>. En général, elle est associée à des incohérences entre les quantités déclarées, la valeur en douane, le classement tarifaire erroné, l'absence de respect de la réglementation et les irrégularités documentaires. D'autre part, la contrebande est une « infraction douanière consistant à passer clandestinement, par tout moyen, des marchandises à travers la frontière douanière, les soustrayant ainsi au contrôle de la douane »<sup>6</sup>. La différence entre les deux est importante, car les stratégies et les pouvoirs juridiques peuvent être différents dans chaque cas. Les administrations douanières subissent souvent des contraintes de ressources et de nature légale dans leur lutte contre la contrebande. Par exemple, elles ne sont parfois pas autorisées à intervenir dans des zones d'attente avant la déclaration en douane du fret ou à l'extérieur des points d'entrée, ni à porter des armes, à faire des saisies et des arrestations ou à utiliser des appareils de traçage. Le chapitre 6 traite de ce sujet en plus de détails. L'encadré 5.6 donne quelques exemples de risques de non-respect des règles auxquels les douanes peuvent être confrontées.

Après la description des principaux risques, il est nécessaire d'analyser les menaces les plus importantes qui peuvent se matérialiser dans les processus douaniers. La GIR

<sup>5</sup>[...] commise en vue 1) d'éviter ou de tenter d'éviter le paiement des droits, redevances ou taxes applicables aux marchandises ; 2) d'éviter ou de tenter d'éviter les prohibitions ou les restrictions applicables aux marchandises ; 3) de percevoir ou de tenter de percevoir de manière indue des remboursements, subventions ou autres versements ; 4) d'obtenir ou de tenter d'obtenir des avantages commerciaux illicites portant atteinte aux principes et aux pratiques de la concurrence commerciale licite (Glossaire des termes douaniers internationaux, OMD).

<sup>6</sup>Ce terme peut également couvrir certaines violations de la législation douanière relative à la détention et à la circulation des marchandises à l'intérieur du territoire douanier (Glossaire des termes douaniers internationaux, OMD, 2018).

## Encadré 5.6. Exemples de risques de non-respect des règles

**Évaluation en douane.** Il y a sous-évaluation (minoration) ou surévaluation (majoration) de la valeur en douane lorsque les éléments suivants sont omis : 1) le prix véritable sur la facture ; 2) les coûts du fret et (ou) de l'assurance ; 3) les liens entre les opérateurs économiques ; 4) les coûts de chargement, de déchargement et (ou) de manutention ; 5) les paiements indirects ; 6) les commissions ; 7) les redevances et les droits de licence ; 8) d'autres montants associés, tel que stipulé par l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane. Il est important de souligner que ces types d'infractions peuvent être identifiés au moyen d'une base de données de valeurs entre autres, tout en respectant la réglementation internationale sur les prix de référence<sup>7</sup>. Il vaut la peine de savoir s'il s'agit d'un problème de détermination de la valeur en douane ou d'une fraude douanière avec présentation de faux documents, auquel cas le traitement préconisé serait différent.

**Classement tarifaire.** Les classements intentionnellement erronés peuvent être attribués à diverses intentions de fraude, notamment 1) la réduction et (ou) l'évasion des droits de douane et des taxes exigibles ; 2) l'inobservance de la réglementation non tarifaire portant sur les licences et (ou) certificats particuliers ; 3) l'évitement des contrôles douaniers ; 4) l'introduction de marchandises prohibées ou faisant l'objet de restrictions. En général, la vérification des « risques de glissement tarifaire » peut majoritairement être exécutée par une inspection physique ou, dans certains cas, par un accès à des manuels et autres documents qui décrivent les caractéristiques techniques. Dans d'autres cas, il est nécessaire d'obtenir un échantillon pour analyse en laboratoire.

**Origine.** La modification de l'origine des marchandises a pour but d'éviter le paiement des droits et (ou) des taxes en présentant une demande frauduleuse de traitement tarifaire préférentiel. Cependant, elle peut également être associée à une intention d'éviter un contingentement ou des restrictions nationales, et à des motifs de sécurité lorsque la véritable origine est associée à des antécédents de trafic de drogues, de substances prohibées et (ou) de marchandises destinées à être utilisées dans des conflits. En général, les risques de ce type peuvent seulement être vérifiés par une inspection physique des marchandises et une analyse des documents afin d'évaluer la validité des certificats d'origine présentés ainsi que leur respect des formalités.

**Réglementation non tarifaire.** La réglementation et les mesures non tarifaires visent l'omission ou la modification de la certification et (ou) de l'autorisation de certaines marchandises qui doivent être conformes à diverses normes (dimensionnelles, techniques, chimiques et (ou) de sécurité) définies par des organismes spécialisés ou les départements ou ministères responsables. Quand une validation électronique auprès d'autres entités n'est pas disponible (absence de guichet unique), un contrôle adéquat nécessite une inspection physique en plus d'un examen des documents. Comme pour les classements erronés, l'inspection peut nécessiter la présence d'autres organismes publics.

**Marchandises prohibées.** L'entrée de ces marchandises dans le pays est interdite, complètement ou partiellement. Il convient de mentionner que certaines pratiques d'exploitation d'envois légitimes par l'introduction de drogues dans les marchandises (phénomène du rip-on/rip-off)<sup>8</sup> sont difficiles à détecter en utilisant seulement le système informatique des douanes ;

<sup>7</sup>Pour plus de détails, consulter les Directives concernant l'élaboration et l'utilisation des bases de données nationales servant d'outil d'évaluation des risques à <https://www.wcoomd.org/fr/topics/valuation/instruments-and-tools/guidelines.aspx>.

<sup>8</sup>D'après l'OMD, rip-on/rip-off est une méthode de dissimulation pendant laquelle un envoi légitime est manipulé pour introduire des substances prohibées en contrebande. Dans ce scénario, les produits de contrebande par conteneur sont à l'intérieur de sacs placés près de la porte. En général, l'expéditeur et le destinataire ignorent que leurs marchandises ont servi à dissimuler des substances illicites.

Voir <https://www.wcoomd.org/fr/media/newsroom/2018/september/international-maritime-enforcement-operation-sports-bag-2.aspx>.

il est donc essentiel d'obtenir du renseignement venant d'autres organismes nationaux et internationaux. S'agissant des marchandises dissimulées, l'utilisation de matériel non intrusif peut être très utile comme étape préalable au contrôle et à l'inspection physique, cette dernière devant intervenir dès que les marchandises entrent dans le territoire national, afin d'éviter l'extraction de substances ou de marchandises avant la soumission de la déclaration en douane, pendant que le fret est en attente dans la zone sous douane.

**Propriété intellectuelle.** Les risques en matière de propriété intellectuelle doivent être compris non seulement du point de vue de la marque déposée, des droits d'auteur et des infractions aux brevets, mais aussi en tenant compte des risques implicites de sûreté et de sécurité associés aux marchandises de contrefaçon qui ne sont pas conformes à la réglementation nationale et internationale, notamment en matière de sécurité, de normes électriques, de santé, etc. Un contrôle physique est essentiel pour évaluer la matérialisation éventuelle du risque.

### **Mesures à prendre**

Certaines mesures sont à prendre dans le cadre de l'analyse et du traitement des risques : 1) repérer les déclarations en douane précédentes qui présentent des caractéristiques identiques ou semblables ; 2) identifier les autres importateurs qui reçoivent des marchandises identiques ou semblables, ou qui ont utilisé le même fournisseur ; 3) faire une étude sectorielle ou un examen par numéro SH ; 4) prélever des échantillons pour analyse en laboratoire et enquête.

Source : auteurs.

favorise la meilleure utilisation des ressources disponibles pour atténuer les risques les plus marquants (c'est-à-dire probables et à fort impact) et faciliter l'intégration des éléments structurels.

Sur la base de l'expérience pratique acquise par les experts du FMI dans leur appui au renforcement des capacités douanières des pays membres, l'encadré 5.7 résume les principales vulnérabilités et faiblesses souvent observées dans le fonctionnement opérationnel des administrations douanières, classées selon leurs éléments structurels. La section suivante présente quelques bonnes pratiques essentielles pour permettre aux douanes de réagir à ces faiblesses.

## **Analyse des principaux processus douaniers**

Le point de départ ayant été déterminé, on examine dans un deuxième niveau d'analyse, pour chaque processus douanier, les bonnes pratiques qui peuvent contribuer à repérer les lacunes et à servir de référence pour une feuille de route des réformes et de la modernisation. À cet effet, les administrations douanières peuvent concentrer leurs efforts sur quatre principaux processus, pour la modernisation par la mise en œuvre d'une stratégie de GIR : 1) interventions préalables, notamment par la gestion des opérateurs économiques et le ciblage du fret avant son arrivée à la frontière ; 2) gestion du fret par une traçabilité « de bout en bout » ; 3) dédouanement ; 4) contrôle a posteriori.

### **Interventions préalables : gestion des opérateurs économiques et ciblage du fret avant l'arrivée**

Aux fins du présent chapitre, les « interventions préalables » comprennent 1) les fonctions pour gérer les processus d'enregistrement et d'autorisation, et surveiller certains opérateurs économiques ; 2) le ciblage du fret par la transmission d'informations

## Encadré 5.7. Principales faiblesses courantes dans la gestion opérationnelle des administrations douanières

### Cadre juridique

- Lacunes juridiques en matière de responsabilités, d'obligations et de motifs de suspension et d'annulation de priviléges des opérateurs économiques.
- Manque de sanctions et pénalités adéquates permettant de décourager le non-respect de la réglementation.
- Procédures administratives complexes et bureaucratiques pour appliquer des sanctions, des pénalités, des redressements de droits et taxes.
- Règles insuffisamment détaillées, notamment pour spécifier les champs de données obligatoires et les sanctions pour non-exécution ou obligation de transmettre des informations préalables en format électronique.
- Réglementation médiocre ou limitée pour administrer et surveiller les zones franches et les régimes spéciaux, et appliquer des sanctions en cas de non-respect des règles.
- Pouvoirs limités pour intervenir dans les zones sous douane avant la présentation d'une déclaration en douane pour les marchandises ou à l'extérieur des points d'entrée autorisés, procéder à des contrôles a posteriori et échanger des informations par voie électronique avec l'administration des impôts et d'autres organismes.

### Processus

- Vue fragmentée des processus qui ne tient pas compte du cycle de contrôle entier dont il faut traiter les risques qui se présentent avant, pendant et après la mainlevée des marchandises, tous faisant partie du cycle.
- Absence d'un plan général des processus, contribuant ainsi à un manque de transparence et de traçabilité.
- Manuels de procédures périmés ou inexistant, laissant la place à des pouvoirs discrétionnaires non autorisés.
- Application erratique des procédures normalisées.
- Pouvoirs discrétionnaires excessifs sans surveillance appropriée, par exemple non-respect des principes de sélection dans les circuits verts ou rouges, sans justification ou autorisation.
- Utilisation habituelle de documents papier, timbres et signatures manuelles.
- Nombreux processus manuels nécessitant la présence physique de l'opérateur économique ou du déclarant dans le bureau de douane.
- Règles de surveillance des opérateurs économiques conçues pour valider le respect d'exigences formelles (cocher une case, par exemple), au lieu d'une vérification du respect des règles sur le fond.
- Absence de protocoles permettant des interventions conjointes avec d'autres organismes dans la zone sous douane.
- Registres manuels pour l'entrée des marchandises dans les entrepôts de douane et leur sortie, et protocoles d'audit insuffisants ou inexistant.
- Absence de lois et procédures habilitantes permettant la vérification des stocks situés dans des zones franches et des marchandises assujetties à un régime particulier de suspension des droits et taxes.
- Grand pourcentage d'inspections physiques des marchandises et critères de sélectivité périmés, d'une efficacité limitée.
- Absence de procédures pour l'évaluation et l'ajustement continu des critères de sélectivité.
- Contrôle minimal des résultats des inspections physiques, absence de rétroaction de la part des inspecteurs des douanes, communication limitée des résultats des vérifications.

- Absence de procédures pour le prélèvement d'échantillons de marchandises dont le classement tarifaire est difficile.
- Politiques et procédures insuffisantes ou inexistantes pour les contrôles a posteriori.

## Information

- Manque de capacités institutionnelles pour utiliser l'information comme outil de gestion des processus et de traitement des risques.
- Insuffisance des indicateurs, des mesures et des actions connexes pour suivre et évaluer les quantités, la valeur en douane et la perception des recettes associées aux transactions, aux marchandises et aux opérateurs économiques importants.
- Production erratique de données électroniques et codage limité pour les zones de données obligatoires.
- Peu de sources d'informations électroniques provenant d'autres organismes et du secteur privé, qui pourraient servir à gérer les risques.
- Absence d'éléments clés tels que les dictionnaires de données, la désignation des propriétaires, gardiens et utilisateurs de l'information, les politiques de confidentialité, les procédures d'audit et l'évaluation de la qualité des données, à la fois pour les données d'origine interne et celles provenant de tierces parties.
- Consignation des résultats des inspections physiques dans des dossiers sur papier ou d'autres formats obsolètes, qui empêchent leur analyse ou leur utilisation par la direction générale ou les équipes spécialisées en gestion des risques.

## Systèmes informatiques

- Systèmes informatiques servant principalement à enregistrer les données plutôt qu'à gérer l'information.
- Recouplements électroniques limités entre les déclarations en douane et les informations détenues par d'autres organismes publics.
- Intégration incomplète des sous-systèmes informatiques de perception des recettes (droits et taxes, redressements, pénalités) dans le système informatique principal des transactions douanières.
- Interopérabilité limitée entre le système informatique pour les transactions douanières et les systèmes utilisés par les opérateurs économiques, au détriment de la traçabilité du fret.
- Manque d'outils pour intégrer les manifestes de marchandises dans l'analyse générale des données.
- Le système informatique des transactions n'a pas été conçu pour bien gérer les admissions temporaires de marchandises et les régimes spéciaux. le fret en vrac à l'importation et à l'exportation est également mal géré.
- Les modules de sélectivité manquent de souplesse et rendent difficile la gestion des critères de risque.
- Outils informatiques insuffisants ou inexistant pour soutenir la conduite des contrôles a posteriori.

## Infrastructure

- Infrastructure déficiente, en particulier aux postes-frontières terrestres.
- Manque de locaux sécurisés permettant de contrôler strictement l'entrée et la sortie de personnes et de véhicules, et de technologies pour soutenir et améliorer les processus.
- Peu ou pas d'outils informatiques intégrés dans l'infrastructure des points d'entrée pour permettre des interactions avec le système pour le dédouanement et contribuer à la collecte d'informations et au renforcement des processus.

## Ressources humaines

- Faible moral du personnel résultant de l'absence d'un système de gestion des carrières professionnelles qui privilégie le mérite.
- Affectation d'employés à des postes nécessitant des compétences techniques qu'ils ou elles ne possèdent pas, ou pénurie d'employés possédant des compétences dans certains domaines émergents tels que l'analyse des données.
- Absence d'un programme de formation permanente pour tous les postes d'emploi à tous les niveaux, en fonction des besoins particuliers de développement des capacités.
- Programme limité ou inexistant de formation initiale pour les nouvelles recrues.
- Codes de conduite périmés ou inexistant, laissant la direction sans ressources pour remédier aux performances médiocres ou à la corruption de certains employés.
- Échelles de salaires non attractives ne garantissant pas de revenu raisonnable aux employés.

Source : auteurs.

électroniques préalables. Ces modes d'intervention ont pour but de prévenir les transactions illicites ou non conformes à la réglementation, par un filtrage des opérateurs économiques.

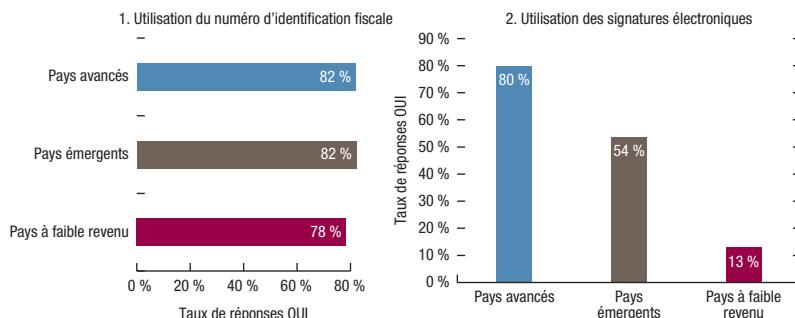
La gestion des opérateurs économiques comprend leur enregistrement initial<sup>9</sup> ainsi que la mise à jour, la suspension, la révocation et le rétablissement de leur profil, et du registre, en cas de correction ; c'est un élément crucial pour l'habilitation et la validation des transactions douanières. Même si elle est parfois considérée comme une opération purement administrative, elle exerce une influence directe sur la gestion opérationnelle de l'administration douanière. Cette gestion devrait comprendre une analyse des risques afin de vérifier le respect des exigences formelles du cadre juridique, une analyse des profils des opérateurs économiques et un suivi en continu des profils. Par exemple, il est nécessaire d'avoir mis en place un cadre réglementaire robuste et des procédures efficaces pour assurer un niveau de respect de la réglementation de la part, notamment, des commissionnaires en douane. Cependant, les administrations douanières ne surveillent pas souvent le respect des règles par les commissionnaires en douane après l'octroi de leur licence ; elles manquent de ressources pour surveiller adéquatement leur comportement, décourager le non-respect des règles et imposer les sanctions appropriées. Les formalités, parfois onéreuses et inefficaces, incitent certaines administrations douanières à abandonner leurs tentatives de les sanctionner.

En matière de GIR, un robuste programme de gestion des opérateurs constitue une mesure de prévention, car il assure le respect des conditions préalables nécessaires pour leur permettre d'entrer en relations avec les douanes ; un premier degré de confiance élémentaire s'installe et sert de filtre dans le cadre de la réponse aux risques.

Afin de gérer efficacement les opérateurs économiques, les administrations douanières modernes ont besoin d'une plateforme informatique fiable qui permet l'exécution de leurs fonctions administratives et opérationnelles, d'identifier les entités individuelles et d'empêcher la multiplication des enregistrements. Le numéro d'identification fiscale est une information très utile ; idéalement, ce doit être le numéro utilisé par l'administration fiscale nationale, qui permet le profilage des risques. C'est le fondement même d'un environnement axé sur les risques pour la gestion des opérateurs

<sup>9</sup>Il ne s'agit pas de promouvoir la création d'un registre des importateurs et exportateurs, mais de disposer d'un outil élémentaire pour surveiller leur respect des règles et prendre des décisions en fonction du comportement des opérateurs.

### Graphique 5.3. Utilisation du numéro d'identification fiscale et des signatures électroniques



Source : Enquête internationale sur les administrations douanières (ISOCA) cogérée par le FMI et l'OMD, 2019–20.

économiques. Pareillement, la signature électronique est un autre outil important qui facilite la validation de l'identité des opérateurs économiques et réduit les risques de vol d'identité. Le graphique 5.3 indique le pourcentage des administrations douanières qui utilisent actuellement le numéro d'identification fiscale et acceptent les signatures électroniques dans leurs transactions, classées par groupes économiques.

L'encadré 5.8 résume les bonnes pratiques de gestion des opérateurs économiques pour servir de référence aux fins de détermination des faiblesses et des possibilités d'amélioration éventuelles.

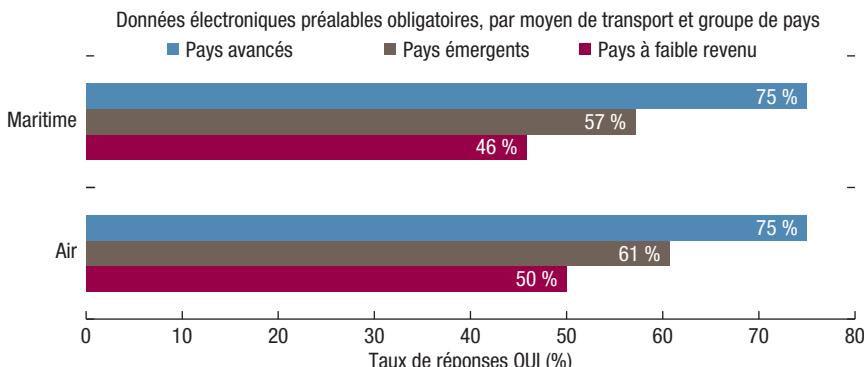
En outre, l'analyse des informations électroniques préalables à l'arrivée aux frontières permet d'accélérer le dédouanement des marchandises et de les cibler en même temps. Cette analyse a généralement lieu avant l'arrivée de l'expédition, à travers un examen

#### Encadré 5.8. Bonnes pratiques de gestion des opérateurs économiques

- Définir des exigences d'enregistrement officielles pour les opérateurs économiques.
- Adopter le numéro d'identification fiscale comme identificateur principal pour toutes les interactions et transactions avec les douanes.
- Inclure une signature électronique pour diminuer les risques de vol d'identité.
- Créer et mettre en œuvre des procédures et paramètres simples, clairs et transparents pour permettre le contrôle, la suspension, le rétablissement et la révocation du statut d'opérateur économique, accompagnés d'amendes et de pénalités visant à décourager et à sanctionner le non-respect de la réglementation.
- Négocier et mettre en œuvre des protocoles de coopération et d'échange d'informations avec les tierces parties, y compris les organismes nationaux (particulièrement l'administration fiscale) et les organismes publics d'autres pays.
- Évaluer l'uniformité et la cohérence des documents des opérateurs économiques du côté fiscal (taille, degré de respect des règles, comportement) et en relation avec leur profil douanier.
- Dématérialiser et enregistrer le flux des activités et des échanges entre les douanes et les opérateurs économiques, et avec les autres organismes impliqués. Ces procédés permettent aux douanes de repérer rapidement les incohérences et de modifier les profils de risque en temps opportun.

Source : auteurs.

### Graphique 5.4. Données électroniques préalables obligatoires



Source : Enquête internationale sur les administrations douanières (ISOCA) cogérée par le FMI et l'OMD, 2019–20.

des manifestes du fret. Les risques identifiés à ce stade de contrôle sont, pour la plupart, associés à des préoccupations de sécurité et de protection de la société. Cette analyse doit être accompagnée d'une stratégie de traitement des risques et nécessite une coordination et une coopération efficaces avec les diverses parties prenantes, y compris les autorités portuaires et les autres organismes de lutte contre la fraude. Les plus grandes difficultés se posent non seulement aux niveaux de la qualité des informations et de la sensibilité des données, mais aussi des adaptations législatives nécessaires pour conférer aux douanes la capacité de riposter rapidement et d'assurer la mise en œuvre immédiate des interventions opérationnelles. Ces interventions nécessitent un système informatique de ciblage efficace du fret qui n'existe généralement pas dans de nombreuses administrations douanières, ainsi que des données électroniques obtenues en temps utile et fiables, gérées par une équipe dédiée dont les membres doivent être convenablement formés et assujettis à des normes d'intégrité strictes. Comme l'indique le graphique 5.4, dans certains cas, les administrations douanières tardent dans leurs efforts de numérisation et éprouvent encore des difficultés significatives pour recevoir des données préalables par voie électronique, ce qui complique davantage les problèmes de gestion des risques et l'adoption d'une traçabilité complète des données.

L'encadré 5.9 présente plusieurs bonnes pratiques, telles que le ciblage du fret, qui permettent de renforcer le contrôle avant l'arrivée des marchandises à la frontière ; elles peuvent servir de référence pour repérer les faiblesses éventuelles auxquelles il faudra remédier.

### Gestion du fret avec traçabilité de bout en bout

La traçabilité du fret est un facteur important dans une stratégie efficace de gestion des risques, bien qu'elle soit également un point faible dans de nombreuses administrations douanières. Elle englobe l'identification, le contrôle et le suivi du mouvement des importations, des exportations et du transit, ainsi que le transbordement de marchandises en provenance ou à destination

« Les données du manifeste constituent un lien essentiel vers la traçabilité, le ciblage et le dédouanement des marchandises dans la chaîne logistique. »

### Encadré 5.9. Le ciblage du fret, une bonne pratique pour le contrôle avant l'arrivée

- Inclure les exigences réglementaires relatives à l'information préalable dans les manifestes électroniques de chargement.
- Inclure des pouvoirs et des protocoles d'intervention adéquats pour permettre aux douanes d'appliquer ces exigences.
- Déterminer les champs de données obligatoires et les délais de transmission par des procédures et instructions bien documentées, ainsi que les sanctions applicables en cas de non-respect de la réglementation.
- Établir des protocoles de coopération et d'échanges de données entre tous les organismes participants tels que les opérateurs portuaires, les manutentionnaires et les autres organismes publics.
- Mettre en place des procédures et protocoles de vérification pour décourager les infractions et renforcer le respect de la réglementation.
- Mettre en œuvre un module informatique pour traiter les manifestes de chargement et les connaissances aériens, avec des capacités d'analyse de données et des outils permettant de gérer de grandes quantités de données. Assurer une couverture maximale des champs de données et des validations fiables avant l'arrivée grâce à des outils en ligne permettant de se référer à des catalogues. Inclure la gestion des « alertes de risque » allant du ciblage aux inspections et à la mainlevée, ainsi que les résultats et les comptes rendus.
- Créer un programme de formation durable pour rafraîchir et actualiser les sujets enseignés tels que les techniques d'analyse des risques et le ciblage<sup>10</sup>.
- Les administrations douanières ont commencé à intégrer progressivement les outils d'analyse de données, tels que les mégadonnées, l'intelligence artificielle et l'analyse des réseaux, dans leurs processus de ciblage. Ces outils doivent servir de compléments à un solide programme de gestion des risques, et non le contraire.

Source : auteurs.

du territoire d'une administration douanière, ou en relation avec celui-ci. Cette traçabilité ayant pour but d'assurer l'intégrité des échanges, elle doit surveiller : 1) l'entrée et la sortie du fret aux points d'entrée/sortie terrestres, aux ports maritimes et aux aéroports ; 2) le chargement, le déchargement et le transfert du fret à n'importe quel lieu ; 3) l'entrée, l'entreposage et la sortie du fret dans les entrepôts de douane ; 4) les transferts et le transit ; 5) le contrôle des stocks de marchandises dans les entrepôts, les zones franches, les territoires sous régime spécial (notamment les régimes d'exonération et de suspension) ainsi que les admissions temporaires.

La traçabilité du fret couvre toutes les phases de contrôle, facilite une connaissance adéquate du statut des marchandises et contribue à la production de validations pour détecter les incohérences révélées par la comparaison des mouvements de marchandises et de leurs déclarations successives. Il n'est pas facile d'obtenir une traçabilité « de bout en bout », car elle nécessite un système informatique qui assure une gestion cohérente des transactions dans le cadre de tous les régimes douaniers ; certains obstacles techniques et juridiques rendent parfois plus difficile l'interopérabilité entre les douanes et les opérateurs économiques. L'encadré 5.10 présente plusieurs bonnes

<sup>10</sup>Le Recueil sur la gestion des risques (OMD, 2012b) contient des directives détaillées sur le ciblage du fret. Voir <https://www.wcoomd.org/fr/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/cargo-targeting-system.aspx>.

### Encadré 5.10. Bonnes pratiques pour assurer une traçabilité efficace du fret

- Requérir la transmission électronique obligatoire des mouvements et de la situation des marchandises.
- Assurer l'interopérabilité entre les systèmes informatiques des douanes et ceux de tous les opérateurs économiques participants (parties prenantes privées) ainsi que des organismes publics, à des fins de renseignement et de sécurisation de l'échange d'informations.
- Mettre en œuvre la validation automatisée des principaux éléments de données sur les documents de transport et de fret (poids, unités de mesure, etc.) lors de l'entrée et de la sortie des marchandises.
- Obliger tous les opérateurs économiques participants à utiliser un système de contrôle des stocks qui fournit aux douanes un ensemble minimum de renseignements, conformément aux fonctionnalités et protocoles préalablement définis.
- Superviser et contrôler régulièrement les stocks au moyen de procédures d'analyse des risques.
- Obtenir des renseignements sur les marchandises entreposées dans le cadre de régimes spéciaux ou dans des zones franches — entrées, transferts, ventes locales et réexportations de marchandises temporairement importées.
- Actualiser les systèmes informatiques des douanes pour permettre une traçabilité complète des marchandises, en amont et en aval, à partir de tout lien dans la chaîne logistique, en commençant par les principaux éléments de données, y compris l'identité du transporteur, le numéro du manifeste, le numéro de la déclaration, de numéro d'entreposage des marchandises, l'identité du conteneur, l'identité de l'entrepôt, etc.
- Mettre en œuvre des programmes de surveillance régulière des entrepôts, des zones franches et des entreprises opérant dans le cadre de régimes spéciaux ; prévoir certains documents et certaines inspections physiques pour vérifier l'intégrité des expéditions et la fiabilité des mécanismes et procédures de traçage.
- Créer un programme d'amélioration de la technologie en intégrant progressivement des outils tels que la RFID, les postes de pesée, les barrières automatisées, les lecteurs de plaques de véhicules, les lecteurs d'identité de conteneurs, la télévision en circuit fermé, les scanneurs, l'Internet des objets et d'autres dispositifs non intrusifs. Tous ces outils devraient être interconnectés par voie électronique, reliés au système informatique des douanes et être accessibles par liens électroniques à d'autres organismes présents aux frontières ou à l'intérieur du territoire, vu que les données de traçabilité sont également utiles à des fins de logistique nationale et de planification de l'infrastructure.

Source : auteurs.

pratiques destinées à renforcer la traçabilité du fret ; elles peuvent servir de référence pour repérer les faiblesses potentielles auxquelles il sera nécessaire de remédier.

La traçabilité de bout en bout peut également être renforcée en reliant d'autres documents transactionnels avec les données de traçage physique des expéditions. Certaines administrations douanières, notamment au Brésil et au Mexique, renforcent leurs programmes nationaux de facturation électronique en leur ajoutant une composante de commerce international, en exigeant la conversion de la facture commerciale de l'exportateur étranger en données gérables, et en reliant ces données à la chaîne logistique nationale de l'importateur, y compris sa chaîne de TVA.

D'autre part, en ce qui concerne les exportations, une administration douanière peut ajouter des champs de données à ses factures électroniques nationales pour demander le numéro d'identification fiscale de l'importateur étranger ainsi que d'autres

éléments de données pertinents qui peuvent être validés avec l'administration douanière de cet importateur. Ces validations, réalisables en temps réel, devraient avoir pour but d'empêcher les exportations falsifiées ou simulées qui peuvent servir à blanchir des fonds, à réclamer un remboursement de TVA auquel l'exportateur n'a pas droit ou à simuler la réexportation de marchandises sous un régime suspensif afin d'introduire ces marchandises dans le marché intérieur sans payer les droits et taxes ni respecter la réglementation non tarifaire. Les autres données d'une facture électronique (marchandises, valeur en douane, quantité, unité de mesure) peuvent également être partagées et vérifiées ; ceci ajoute de la valeur à l'initiative en renforçant le respect des règles applicables au commerce international, ainsi que les capacités de lutte contre la fraude des administrations douanières participantes.

## Dédouanement

Le dédouanement des marchandises a toujours été la fonction principale des douanes. Il comprend la vérification du respect de la réglementation par rapport aux obligations auxquelles les marchandises sont assujetties à l'importation et à l'exportation, dans le cadre des formalités suivantes : déclaration en douane, paiement des droits et taxes, sélection pour un circuit de traitement de la déclaration, inspection, puis mainlevée des marchandises.

Pour dédouaner des marchandises, une administration douanière analyse les informations figurant dans la déclaration en douane et les documents justificatifs, afin de repérer les risques principalement associés au classement tarifaire, aux unités de mesure, à l'origine, au fournisseur, à la valeur en douane, à d'autres règles non tarifaires et au paiement des droits et taxes. Les risques dont il s'agit ici concernent les recettes. Les douanes évaluent également d'autres éléments tels que les renseignements reçus, l'itinéraire des marchandises, les antécédents des opérateurs économiques et la réglementation non tarifaire, entre autres informations, pour prendre une décision qui peut prendre en compte les recettes, la santé, la sécurité ou d'autres priorités.

En ce qui concerne les exportations, il est essentiel de veiller à ce que les marchandises sortent effectivement du pays, pour éviter toute utilisation inappropriée des avantages résultant de reports ou de crédits d'impôt à l'exportation, pour clôturer le statut d'admission temporaire ou les régimes de suspension, pour détecter les exportations simulées ou les transactions manipulées qui pourraient servir à blanchir des fonds ou à transférer des bénéfices entre des parties liées.

La modernisation des opérations de dédouanement est globalement axée sur la diminution des contrôles et du temps nécessaire pour la mainlevée, généralement par une réduction des taux de sélectivité. Cependant, cette voie ne donnera pas les résultats désirés si d'autres faiblesses, mentionnées précédemment dans la gestion opérationnelle, ainsi que certains risques institutionnels ne sont pas traités de manière intégrée. En outre, il faut veiller à ce que le processus de sélectivité évolue pour contribuer à l'obtention des résultats attendus. Le tableau 5.1 explique comment les douanes peuvent évaluer les niveaux de maturité de la sélectivité.

Pour renforcer le module de sélectivité, le système doit respecter au moins les critères décrits dans l'encadré 5.11.

En outre, l'encadré 5.12 décrit plusieurs bonnes pratiques pour améliorer les formalités d'octroi de la mainlevée des marchandises ; ces pratiques peuvent servir de référence pour repérer les faiblesses potentielles auxquelles il faudra remédier.

TABLEAU 5.1

Niveaux de maturité de la sélectivité pendant le dédouanement			
Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
Toutes les règles et tous les profils sont gérés par le service informatique.	Certaines règles et certains profils sont gérés par le service informatique.	Seules les règles et seuls les profils associés aux modèles de données nécessitent l'intervention du service informatique.	Toutes les règles sont appliquées par les analystes de risques, sans intervention du service informatique.
Quelques champs de données du manifeste et seules quelques champs de données élémentaires de la déclaration en douane sont disponibles.	La plupart, mais pas tous les champs de données du manifeste et de la déclaration en douane sont disponibles.	Tous les champs de données et du manifeste et de la déclaration en douane sont disponibles.	Les données historiques des déclarations en douane et des manifestes sont intégrées comme variables supplémentaires dans les profils.
Une règle ou un profil est créé pour choisir seulement une déclaration en douane.	Une règle ou un profil est créée en fonction d'un état ou d'un champ de données (opérateur économique, marchandises, pays d'origine, etc.) pour choisir toutes les déclarations en douane correspondant à ces paramètres.	Les règles et profils utilisent des combinaisons d'expressions simples à plusieurs variables pour choisir toutes les déclarations en douane correspondant à ces divers éléments.	Les règles et profils sont déterminés par des techniques d'intelligence artificielle et d'apprentissage automatique.
Le nombre d'occurrences issues d'une règle ou d'un profil est inconnu.	L'efficacité <sup>61</sup> d'une règle ou d'un profil est inconnue.	L'évaluation des règles et des profils peut être calculée manuellement, et les éléments inefficaces sont éliminés sporadiquement.	Les règles et profils sont évalués automatiquement par le système, et les éléments inefficaces sont éliminés régulièrement.
Les irrégularités ne peuvent pas être associées à une déclaration en douane particulière.	Les irrégularités sont associées à une déclaration en douane particulière.	Les irrégularités sont associées à une déclaration en douane particulière, et le montant de l'infraction est calculé automatiquement par le système.	Les irrégularités sont associées à une déclaration en douane particulière ; le montant de l'infraction peut être calculé automatiquement, et les données antérieures et postérieures à la détection sont disponibles.

Source : auteurs.

## La gestion des risques, importante aussi pour les exportations

Les administrations douanières accordent généralement moins d'attention au contrôle des exportations de leur pays. Dans certains cas, elles les considèrent comme des transactions à faible risque qui nécessitent des contrôles moins stricts. Les exportations peuvent apporter une contribution considérable à la croissance économique et à la prospérité d'un pays ; les douanes doivent faciliter de telles transactions, mais sans ignorer les nombreux risques inhérents.

Les risques associés aux exportations sont généralement reliés 1) à la liquidation d'une importation temporaire, y compris dans le cadre d'un régime spécial, pour introduire des marchandises sur le marché intérieur sans payer les droits et taxes applicables ; 2) à une demande de remboursement injustifiée de la TVA ou d'une autre taxe ; 3) à un transfert de bénéfices entre des parties liées ; 4) à une réduction des

<sup>61</sup>Nombre d'occurrences et de contrôles douaniers avec montants de redressement de taxes et (ou) infractions douanières confirmés.

### Encadré 5.11. Bonnes pratiques pour renforcer le module de sélectivité informatique

*Les premières étapes doivent comprendre les mesures suivantes :*

- intégration des variables contenues dans les zones de données des manifestes de chargement, des antécédents concernant les transactions et les opérateurs économiques, et des mouvements de marchandises ;
- intégration des validations des champs de texte pour repérer les similarités ou approximations de termes clés ;
- établissement de profils de risque multivariables<sup>12</sup> ;
- évaluation des niveaux de risques pour chaque transaction, par différents modèles empiriques basés sur les informations courantes et historiques ;
- rétroaction par le biais de catalogues prétablis ;
- enregistrement de tous les actes exécutés en matière de gestion des modules de règles ;
- modélisation et étalonnage des règles directement dans le module de sélectivité, de manière autonome ou par des analystes de risques, sans la participation directe du service informatique ;
- création d'une base de données d'évaluation des marchandises sensibles, à l'appui de la définition de critères de sélectivité spécifiques.

*Une fois les profils établis et utilisés, il est conseillé d'appliquer le modèle de hiérarchisation suivant :*

- règles normatives : contrôles obligatoires définis par la loi ;
- critères d'exonération pour les importateurs et (ou) les OEA à faible risque ;
- règles déterministes : certains profils de risque, certaines situations et certaines tendances sont vérifiés à partir des dossiers d'infractions des douanes, et les situations hors norme, par des techniques d'analyse des données ;
- règles aléatoires fondées sur certains critères ou applicables à l'ensemble de la déclaration à partir de laquelle un échantillon aléatoire est prélevé.

*Pour qu'un ensemble de profils soit efficace, il faut d'abord mettre en place un processus d'actualisation des règles. Tout profil de risque reste en vigueur si son efficacité respecte ou dépasse les critères choisis :*

- efficacité moyenne des règles aléatoires ;
- efficacité moyenne des règles normatives ;
- efficacité moyenne des règles de risque déterministes ;
- efficacité moyenne du circuit de sélectivité pour lequel les règles ont été créées ;
- degrés d'efficacité définis par l'organisation ;
- degrés d'efficacité atteints pendant la période précédente (semestre, année ou autre période, y compris le même mois de l'année précédente).

Source : auteurs.

paiements de redevances, particulièrement dans l'industrie minière. Les autres risques comprennent l'exportation de drogues illicites, d'armes, de munitions, de produits de contrefaçon et de biens du patrimoine naturel, artistique et culturel d'un pays.

Les exportations et importations peuvent également servir à blanchir les produits financiers d'activités illicites, et même à financer des organisations terroristes. La

<sup>12</sup>Les profils multivariables doivent inclure : 1) des commandes servant à établir le profil au moyen d'expressions logiques (et, ou, >, <, ≠, =, dans, contient, etc.) ; 2) des listes de catalogues pour la recherche de références ; 3) une description du profil ; 4) la validité chronologique du profil programmable ; 5) un module de test d'impacts ; 6) un registre de gestion des règles.

### Encadré 5.12. Bonnes pratiques pour assurer un contrôle efficace pendant l'octroi de la mainlevée

- Veiller à ce que le cadre juridique comprenne des règles et procédures alignées sur l'environnement et les besoins courants, en tenant compte de l'utilisation intensive de nouvelles technologies. Le cadre juridique doit également habiliter les douanes à demander des documents et des informations en format électronique aux opérateurs économiques et aux opérateurs économiques, pour les analyser. Des sanctions et pénalités adéquates et proportionnelles visant à corriger les comportements doivent former une partie intégrante du cadre légal.
- Dématerrialiser/numériser complètement toutes les étapes et fonctions du processus douanier concernant la transmission des déclarations, les paiements, l'attribution des circuits de sélectivité, le retour des résultats et l'octroi de la mainlevée.
- Utiliser des codes-barres ou QR dans la déclaration, ainsi que l'identification par radiofréquence, pour permettre le traçage de l'état du fret.
- Mettre en œuvre des procédures pour évaluer, éliminer, perfectionner et incorporer périodiquement des critères et règles de sélectivité.
- Inclure un mécanisme de sélection aléatoire qui permet d'appliquer différents taux de sélection aléatoire en fonction des facteurs de risque et des menaces existantes et potentielles, et comparer l'efficacité des critères et règles de sélectivité aux résultats de la sélection aléatoire. Attribuer des inspections aléatoires aux inspecteurs en fonction de leur disponibilité. Éviter la sélection discrétionnaire, mais, si elle a lieu, mettre en place des procédures claires ; les procédures et résultats doivent être suivis périodiquement.
- Promouvoir un recours proactif au laboratoire des douanes pour mettre au point des stratégies d'échantillonnage des marchandises sensibles et (ou) difficiles à classer<sup>13</sup>. Les décisions techniques devraient être prises en compte dans la définition des critères de sélectivité et (ou) l'établissement d'un programme de contrôle a posteriori.
- Superviser strictement la manière dont les inspections physiques sont exécutées et communiquées, ainsi que la qualité des informations de retour.
- Fournir une formation adéquate à tout le personnel et établir, chaque fois que possible, des équipes spécialisées qui s'occupent de certains chapitres clés du système harmonisé (SH) portant sur les produits sensibles.
- Créer un tableau de bord qui contient au moins les indicateurs suivants : 1) temps nécessaire à la mainlevée, 2) évolution du nombre de déclarations, des valeurs en douane c.a.f. et de la perception des recettes, 3) part des circuits de sélectivité en pourcentage, 4) efficacité de toutes les mesures de contrôle. Ces indicateurs devraient couvrir toutes les transactions, les principales marchandises et la plupart des opérateurs économiques.

Source : auteurs.

dynamique commerciale, la diversité des biens et services échangeables et la participation de nombreuses entités et individus posent des risques notables pour les pouvoirs publics et la société, que les administrations douanières peuvent réduire (GAFI — Groupe Egmont, 2020a). Le FMI et l'ONUDC estiment que le montant des capitaux blanchis à l'échelle mondiale représente de 2 % à 5 % du PIB mondial par an.

<sup>13</sup>Les marchandises sensibles sont celles les plus exposées à des erreurs de classement dans le tarif douanier, généralement plus probables avec les numéros tarifaires 1) assujettis à des exonérations de TVA et (ou) de droits, 2) qui font l'objet de grands ajustements de valeur en douane et (ou) 3) qui sont sélectionnés par des experts et vérifiés par un laboratoire — par exemple les produits chimiques, les composants électroniques, les médicaments, l'acier, les carburants, les textiles, les vêtements et les chaussures.

D'autre part, un grand nombre de pays sont signataires de diverses conventions internationales qui ont pour but de renforcer les contrôles à l'exportation et d'empêcher la prolifération de matières nucléaires, d'armes de destruction massive, du trafic de précurseurs chimiques et du commerce non autorisé de biens à double usage.

Une partie des transactions illicites prend la forme de simulations d'exportations (notamment avec des conteneurs vides déclarés comme exportations de certaines marchandises pour « légitimer » les transactions dans les livres comptables) ou de manipulations du classement tarifaire, de la valeur en douane et de la quantité des marchandises. D'autres transactions sont simplement des dissimulations de marchandises prohibées ou restreintes dans des expéditions apparemment normales. Les douanes doivent investir dans leurs ressources financières, technologiques et humaines pour renforcer leurs contrôles à l'exportation ; le meilleur moyen pour le faire sans perturber la circulation des exportations légitimes est de renforcer leurs capacités de gestion des risques.

Les mêmes principes et éléments généralement appliqués aux importations peuvent être appliqués aux exportations, en élaborant et en évaluant le profil de risque des exportateurs et des autres opérateurs qui participent aux transactions d'exportation, et en comparant les données de différentes sources pour repérer les divergences et les comportements inhabituels. Il est également nécessaire d'avoir mis en place un système de sélectivité doté des mêmes éléments que ceux de la gestion des risques des importations, et d'introduire progressivement des outils technologiques pour enregistrer, analyser et vérifier les transactions d'exportation, notamment à l'aide de technologies qui servent à identifier et à examiner les expéditions aux points de sortie (RFID, reconnaissance optique de caractères pour identifier les camions, les boîtes et les conteneurs, matériel non intrusif pour examiner le contenu et les marchandises). Le prélèvement d'échantillons et l'examen de certaines marchandises, notamment des minéraux, par des experts sont essentiels pour assurer le respect de la réglementation, étant donné que l'exportation de ces marchandises est généralement assujettie à des exigences et à une fiscalité spéciale. Ces marchandises représentant une partie importante des exportations de nombreux pays, il est indispensable qu'ils disposent d'un laboratoire bien équipé et d'inspecteurs expérimentés.

En outre, les résultats des contrôles a posteriori et les informations fournies par les services d'enquête et de renseignement, y compris celles recueillies dans le cadre d'une coopération avec les administrations douanières des pays importateurs, sont cruciaux pour déterminer l'envergure des transactions frauduleuses ainsi que les mesures appropriées pour traiter chaque cas et sanctionner les infractions en conséquence.

La coopération entre les douanes et les cellules de renseignements financiers (CRF) est fondamentale pour faciliter l'identification, la cessation et le démantèlement des organisations criminelles qui se servent du commerce international comme véhicule pour leurs activités illicites. À cet égard, l'OMD et le Groupe Egmont ont publié un Manuel de coopération douane–CRF (OMD et Groupe Egmont, 2020) qui décrit les principaux défis posés par le blanchiment des capitaux, notamment par l'intermédiaire du commerce international. Le manuel contient des recommandations à l'intention des administrations douanières et des CRF dans les domaines suivants : 1) la contrebande et la dissimulation de devises, d'équivalents monétaires ou de pierres et de métaux précieux ; 2) le blanchiment de capitaux par l'intermédiaire de

transactions commerciales ; 3) les systèmes de transferts de capitaux ou de valeurs et autres systèmes d'envoi de fonds.

En même temps, les administrations douanières doivent collaborer étroitement avec les administrations fiscales afin que, notamment, 1) les remboursements de TVA soient accordés seulement aux exportateurs qui ont effectivement exporté leurs marchandises déclarées, 2) la valeur des exportations déclarée à la douane coïncide avec la valeur des ventes déclarée aux fins de l'impôt sur le revenu, 3) les valeurs (coûts, intrants, ventes, exportations) des activités des exportateurs fassent preuve de cohérence, 4) les transferts de bénéfices entre parties liées soient détectés.

Enfin, en ce qui concerne les exportations des industries extractives, le rôle des douanes est habituellement accessoire ; en effet, ces exportations n'engendrent pas de recettes douanières directes, étant donné que la plupart sont généralement exonérées de la TVA et des droits de douane. Pareillement, la détermination de la composition moléculaire des minerais et des hydrocarbures, ainsi que leurs quantités, leur qualité et leur prix relèvent généralement des ministères techniques pour le secteur en cause. Cependant, pour assurer l'efficacité des contrôles à l'exportation des industries extractives, les douanes doivent s'acquitter de leurs fonctions comme pour n'importe quelles autres marchandises, notamment en mettant en place et en appliquant des contrôles destinés à valider le classement tarifaire, les quantités, la qualité et le prix des minerais et des hydrocarbures, et pour recueillir et fournir aux administrations fiscales et autres organismes publics des données exactes sur les flux matériels, afin de faciliter l'évaluation correcte des recettes des industries extractives et d'en dégager des statistiques.

## Contrôle a posteriori

Une administration douanière moderne doit prévoir un investissement substantiel dans le développement du contrôle a posteriori comme moyen de promouvoir le respect de la réglementation et de renforcer la gestion des risques. Cela est particulièrement pertinent dans les pays dont les recettes douanières représentent un pourcentage notable du total des recettes perçues. Malgré les divers outils disponibles à l'échelle internationale qui favorisent le développement du contrôle a posteriori comme moyen d'améliorer le respect volontaire, de rationaliser le dédouanement des marchandises et de réduire le temps nécessaire à la mainlevée, de nombreuses administrations douanières doivent encore le mettre en œuvre complètement. Le contrôle a posteriori est également abordé dans les chapitres 2, 4 et 6.

Le contrôle a posteriori constitue l'examen le plus exhaustif et le plus complet des transactions douanières effectuées par les opérateurs économiques. Ces examens, qui interviennent après l'octroi de la mainlevée des marchandises par les douanes, peuvent contribuer à améliorer le respect volontaire et faciliter les échanges. L'objectif global d'un contrôle a posteriori est de vérifier si les déclarations en douane ont été remplies conformément aux obligations légales stipulées par les douanes et aux exigences en vertu de toute autre loi ou règle applicable aux importations et exportations, par un examen des systèmes, de la comptabilité et d'autres documents de gestion des opérateurs économiques, et de leurs locaux (OMD, 2012). L'avantage principal d'un contrôle a posteriori est de permettre aux administrations douanières de traiter des

questions complexes qui ne peuvent, et ne doivent pas, être examinées en profondeur pendant le dédouanement des marchandises, telles que la détermination de la valeur en douane ou les régimes douaniers spéciaux, tout en constituant un important moyen de dissuasion et d'éducation des opérateurs économiques, en plus de promouvoir le respect de la réglementation. Un contrôle a posteriori permet, par exemple, de faire les vérifications suivantes :

- Repérer les incohérences dans les quantités et les valeurs des transactions par un examen des livres, documents et stocks, et en comparant les informations des opérateurs économiques à celles des administrations douanières et des parties prenantes externes (entreprises publiques et privées).
- Demander la présentation de contrats, factures et autres documents, y compris les documents de transport et d'entreposage, qui pourraient influencer les valeurs en douane déclarées.
- Traiter les questions de propriété des entreprises, de parties liées et de transfert de prix, et détecter, en collaboration avec les autres administrations douanières, la falsification des déclarations d'exportation de marchandises détaxées de la TVA ainsi que d'autres fausses déclarations à l'importation ou à l'exportation destinées à contourner la réglementation fiscale.
- Vérifier le respect des dispositifs d'exonération et d'exemption, et le respect des obligations et des régimes spéciaux, pour détecter l'utilisation abusive des avantages accordés dans le cadre de tels dispositifs.
- Passer en revue les années précédentes lors de la détection d'une marchandise dont l'importation fait l'objet d'un classement tarifaire ou d'un certificat d'origine inexact, dans le but d'éviter le paiement de taxes ou de droits de douane plus élevés, ou le respect d'un règlement non tarifaire.

En effectuant ces vérifications dans les locaux des opérateurs, les agents de douane peuvent accéder à toutes les informations relatives aux transactions et à la chaîne logistique ; les exigences des douanes sont ainsi mieux connues et les opérateurs économiques sont incités à changer leur comportement et à respecter la réglementation, ce qui a pour effet d'augmenter les recettes perçues. Certaines administrations douanières publient périodiquement l'ensemble des résultats de leurs contrôles a posteriori, ce qui augmente la perception des risques par d'autres opérateurs.

Ces examens et vérifications se limitent souvent au choix de certaines transactions ou déclarations après la mainlevée des marchandises. Même si l'examen de ces transactions peut s'avérer utile pour remédier à certains cas de non-respect des règles, il n'est pas nécessairement le produit d'une analyse exhaustive permettant de déterminer les principaux risques, secteurs économiques, produits et opérateurs, ainsi que leurs interactions et leurs liens. Ces examens ne suffisent pas à améliorer le degré de respect de la réglementation par les opérateurs économiques ; ils devraient être remplacés progressivement par des contrôles exhaustifs.

Cinq obstacles peuvent généralement empêcher les administrations douanières de procéder à des contrôles a posteriori efficaces : 1) l'absence d'un cadre juridique à jour qui accorde les pouvoirs nécessaires pour lutter contre la fraude après la mainlevée des marchandises ; 2) l'absence de procédures de gestion normalisées pour les contrôles a

posteriori ; 3) l'absence d'une supervision rigoureuse de l'application constante de ces procédures ; 4) un manque de personnel possédant les compétences techniques et la formation appropriées ; 5) des contraintes limitant la collecte rapide et fiable de données analysables par voie électronique, en particulier celles de tierces parties.

Un contrôle a posteriori doit être fondé sur une analyse détaillée des profils et des antécédents en matière de respect des règles par les opérateurs économiques, dans le but d'élaborer et d'appliquer des mesures de contrôle exhaustives et correctrices qui contribuent à améliorer le respect volontaire de la réglementation. Les procédures sont quasiment semblables à celles en vigueur dans les administrations fiscales ; leur mise en œuvre correcte nécessite généralement un lourd investissement à long terme dans la formation technique et le renforcement de la réglementation, pour permettre la mise en place de pouvoirs de vérification adéquats et l'application uniforme des mesures adoptées.

Pour assurer l'efficacité de la fonction contrôle a posteriori, il faut disposer d'une masse critique de ressources spécialisées et stables, afin de vérifier les niveaux de respect des règles et d'appliquer des mesures de dissuasion raisonnables. Cette fonction nécessite un ensemble de ressources proportionnel au nombre d'importateurs, pour faciliter une couverture raisonnable. Elle nécessite également des procédures internes évoluées qui permettent d'établir un programme de contrôle a posteriori uniforme, complet, exact et en temps utile, qui contribue à protéger les recettes et assure l'égalité des règles du jeu pour tous les opérateurs économiques, tout en soutenant un dispositif qui améliore la facilitation des échanges.

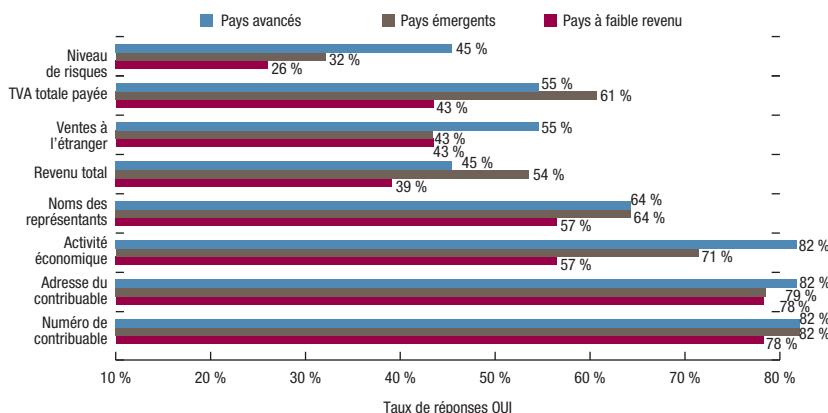
Le processus de contrôle a posteriori devrait commencer par l'élaboration d'un plan annuel qui doit tenir compte de la détermination et de l'analyse des principaux risques de non-respect des règles. Ensuite, il faut déterminer le nombre de cas inscrits au plan ainsi que l'ordre de priorité, en fonction des éléments suivants : 1) études et analyses sur les secteurs sensibles, les régimes et marchandises qui relèvent des douanes, et la comparaison des données ; 2) la segmentation des opérateurs par taille et niveau de risques<sup>14</sup>, sans oublier les antécédents en matière de respect des règles ; 3) la complexité des cas à traiter ; 4) le nombre de vérificateurs disponibles et leurs capacités techniques.

Les principaux éléments constitutifs d'un plan de contrôle a posteriori annuel sont la diversité, la qualité et la ponctualité des informations des tierces parties, en particulier celles provenant des administrations fiscales et des administrations douanières d'autres pays. Le graphique 5.5, extrait de l'enquête de l'ISOCA et classé par groupes économiques, donne quelques exemples d'informations clés que les administrations fiscales communiquent habituellement aux douanes à des fins de contrôle a posteriori, dans le cadre d'une collaboration entre les deux administrations. Il indique, pour chaque sujet, le pourcentage d'administrations douanières qui ont répondu recevoir régulièrement ces informations.

**« Les antécédents fiscaux et douaniers des opérateurs économiques peuvent révéler des comportements semblables auprès des deux administrations ; une analyse exhaustive de ces deux catégories d'antécédents permet de mieux connaître le degré de respect de la réglementation. »**

<sup>14</sup>Il est très utile de disposer d'une méthodologie permettant de déterminer un indicateur de risques mondial ; dans le présent chapitre et ses annexes, la section portant sur l'utilisation des données contient plus de détails à ce sujet.

### Graphique 5.5. Données électroniques des administrations fiscales, par groupes de pays



Source : Enquête internationale sur les administrations douanières (ISOCA), FMI et OMD (2019–20).

Les mesures de contrôle a posteriori devraient être suffisamment souples pour permettre l'introduction d'innovations à toutes les étapes du processus, s'adapter à un environnement en évolution et améliorer les résultats. Ce processus d'amélioration continue optimise les analyses annuelles et améliore les résultats des contrôles. Les équipes chargées de l'analyse des risques, des enquêtes et du renseignement, ainsi que le service juridique, doivent participer à ce processus.

L'amélioration des résultats opérationnels nécessite en outre la détermination d'indicateurs clés pour évaluer 1) les délais d'exécution (les normes de temps), 2) l'efficacité de la gestion des risques, 3) le niveau de couverture des vérifications, 4) les résultats des contrôles a posteriori réalisés, 5) le montant des taxes effectivement perçues par rapport au total des taxes exigibles déterminé par les cas de contrôle a posteriori et 6) l'évolution des niveaux de respect des règles<sup>15</sup> des opérateurs associés aux risques potentiels présents dans un régime douanier et dans les secteurs sensibles, les marchandises, les numéros SH ou l'origine des marchandises qui ont fait l'objet d'un contrôle. Ces indicateurs servent de base aux décisions prises pour améliorer le choix et l'exécution des audits futurs. L'attention accordée à ces facteurs favorise la mise en place d'un programme efficace de contrôles a posteriori et permet aux administrations douanières de réduire, avec une assurance raisonnable, les pourcentages de sélectivité aux points d'entrée et de sortie et, ce faisant, de diminuer le temps nécessaire à la mainlevée et de faciliter les échanges.

L'encadré 5.13 décrit les bonnes pratiques susceptibles de renforcer les contrôles a posteriori et de servir de référence pour repérer les faiblesses potentielles auxquelles il faudra remédier.

Bien que la plupart des recommandations et conseils portent sur le contrôle des importations à des fins de consommation intérieure, les contrôles a posteriori peuvent être adaptés à tous les régimes douaniers. La gestion des exonérations de droits et

<sup>15</sup>Cet indicateur nécessite un programme de mesure, tandis qu'un échantillon d'importateurs statistiquement valide serait choisi au hasard à des fins d'audit et de comparaison.

### Encadré 5.13. Bonnes pratiques pour un contrôle a posteriori efficace

La planification des contrôles devrait être soutenue par des études sectorielles, des recherches sur les numéros SH et les régimes douaniers, et une analyse des opérateurs, comprenant les éléments suivants :

- une évaluation des antécédents en matière de respect des règles par les opérateurs économiques à partir des données des douanes et d'autres organismes publics ;
- l'intégration d'informations provenant de tierces parties liées ;
- une vérification comparative entre les déclarations en douane et les déclarations de revenus intérieurs, pour en évaluer la cohérence.

Les études sectorielles devraient comprendre :

- une bonne compréhension des activités des entreprises grâce à une analyse de l'offre et de la demande ;
- une analyse de la chaîne d'approvisionnement ;
- une analyse de la structure et de l'évolution des prix ;
- une analyse des prix comparés à ceux d'autres marchandises importées identiques ou très semblables, à des fins de référence.

Les résultats de ces études devraient donner :

- un aperçu général du comportement des différents secteurs d'importateurs ;
- une plus grande spécialisation afin d'identifier les tendances de risques atypiques ;
- le repérage des opérateurs qui présentent les risques les plus élevés, en examinant leur importance relative ou déterminante en fonction du volume de leurs transactions et (ou) des valeurs c.a.f. déclarées.

Le système informatique des douanes pour la gestion, le suivi et l'évaluation des contrôles a posteriori devrait respecter au moins les paramètres suivants :

- dossier électronique des contrôles a posteriori et noms des agents des douanes impliqués ;
- dates de notification et (ou) de lancement des vérifications ;
- archives de tous les rapports produits à la suite de chaque intervention ;
- séquence et état des phases des contrôles a posteriori en cours ;
- résultats de toutes les interventions associées aux transactions, pour établir des règles futures ;
- ententes conclues et paiements ;
- état des recours et appels administratifs ;
- détails sur les marchandises saisies ;
- indicateurs de performance.

Toutes ces pratiques devraient être soutenues par :

- un service de contrôle a posteriori formé en évaluation en douane, en classement tarifaire, en règles d'origine, en comptabilité et en fiscalité nationale ;
- des pouvoirs légaux qui permettent 1) de mener des contrôles en entreprise et sur le terrain ; 2) d'administrer des sanctions dans le cadre des transactions commerciales courantes, pour promouvoir le respect de la réglementation ; 3) de redresser les valeurs en douane ; 4) de déterminer les ajustements de droits et taxes requis ; 5) d'imposer un régime d'autoévaluation et de correction ;
- des informations utilisables provenant de différents organismes et diverses tierces parties, notamment les administrations fiscales, communiquées systématiquement dans le cadre d'un mécanisme inscrit dans la loi ;
- des manuels de politique administrative et de procédures pour le cycle du contrôle a posteriori (planification, sélection des cas, préparation, exécution, évaluation, suivi) complètement documentés et régulièrement mis à jour ;
- des protocoles de supervision des procédures, de contrôle de la qualité et d'évaluation des résultats.

taxes sur les importations en est un exemple, étant donné son importance déterminante et sa complexité dans de nombreux pays. Les administrations douanières ont souvent quelque difficulté à administrer et à contrôler les exonérations, en vertu desquelles les recettes non perçues peuvent représenter la moitié du total des recettes collectées par les douanes. Une définition claire des procédures dans le cadre de tels programmes doit simplifier le respect de la réglementation, renforcer le processus de contrôle et garantir son application uniforme.

Étant donné le risque élevé de pertes substantielles de recettes à cause de négligences ou de fraudes délibérées, toutes les exonérations nécessitent une attention rigoureuse. Les principales faiblesses dans la gestion des exonérations sont 1) une connaissance limitée des bénéficiaires de ces régimes ; 2) une méconnaissance de la quantité d'exonérations accordées ; 3) des priviléges d'exonération extensibles ; 4) l'absence de surveillance ou de vérification de la bonne foi des bénéficiaires ; 5) une numérisation/dématerrialisation des procédures de gestion des exonérations limitée.

Les douanes doivent avoir le pouvoir légal de veiller à ce que les avantages ne fassent pas l'objet d'abus. Elles doivent donc affecter formellement des équipes spéciales ou, au moins, un personnel élémentaire à la surveillance du respect des règles dans le cadre des régimes d'exonération et d'exemption. Il faut produire des rapports détaillés où sont consignées des statistiques sur les bénéficiaires et les tendances des quantités importées, classées par numéro SH, pays d'origine, valeur en douane des marchandises et recettes perdues. L'encadré 5.14 décrit diverses pratiques à mettre en œuvre à des stades différents, afin de traiter les risques de perte de recettes résultant de l'abus des programmes d'exonération.

## UTILISATION DE DONNÉES POUR ÉLABORER DES STRATÉGIES DE RÉPONSE AUX RISQUES

Comme il est expliqué dans ce chapitre, les administrations douanières sont confrontées à plusieurs risques dans le cadre de leurs principaux processus — il est donc crucial et nécessaire d'appliquer des traitements appropriés, qui doivent être mis en œuvre à des moments différents. Ils doivent comprendre un ensemble d'interventions et mesures : 1) surveiller le respect de la réglementation par les opérateurs ; 2) fournir une formation et de l'information sur les exigences et procédures des douanes pour aider les opérateurs économiques à respecter volontairement la réglementation ; 3) encourager les opérateurs à respecter la réglementation en faisant appliquer la loi ; 4) renforcer les processus judiciaires et la lutte contre la criminalité pour décourager les infractions futures.

L'affectation de ces réponses aux risques définit et détermine une stratégie de contrôle qui augmente le nombre de paramètres disponibles en vue de guider les décisions de vérification. Il faut commencer par analyser l'ensemble des opérateurs économiques, puis comprendre leur répartition dans leur univers — taille, commerce de marchandises sensibles, antécédents en matière de respect des règles, etc. — ainsi que les rapports entre la dimension et le niveau de risques. Par exemple, un contrôle pendant le dédouanement peut être axé principalement sur les opérateurs économiques nouveaux et occasionnels, les secteurs informels ou clandestins, et (ou) les opérateurs peu fréquents qui risquent de disparaître. Les opérateurs économiques formels, dont les importations peuvent nécessiter un examen plus détaillé, devraient

**Encadré 5.14. Bonnes pratiques pour contrôler les exonérations**

- Examiner et renforcer les procédures d'octroi de concessions, en coordination avec les ministères pertinents, y compris l'évaluation des impacts.
- Certifier et accorder des autorisations par voie électronique, et identifier les marchandises par des numéros SH.
- Tenir des dossiers électroniques détaillés des projets, des inventaires et des bénéficiaires, et valider les déclarations.
- Établir les exigences et normes minimums qu'un inventaire électronique doit contenir pour permettre la surveillance et le contrôle.
- Affecter des ressources adéquates au contrôle et au suivi.
- Créer un programme de respect réglementaire des exonérations et fournir une formation aux agents des douanes.
- Mettre en place un cadre juridique moderne et à jour, et un régime de pénalités.
- Mettre au point des mécanismes de coopération étroite et d'échange d'informations (tels que des protocoles d'entente) avec les organismes publics, en particulier les administrations fiscales, les ministères du Tourisme, de l'Économie, du Commerce international, de la Santé et de l'Agriculture, ainsi que tout autre organisme chargé de réglementer le commerce international.
- Avoir une connaissance à jour des entreprises et des secteurs qui bénéficient d'exonérations.
- Examiner attentivement les documents d'importation et les certificats d'exonération, et en vérifier l'authenticité, les conditions qui y donnent droit et leur date d'expiration.
- Effectuer des vérifications périodiques et sans préavis dans les locaux des entreprises qui bénéficient d'exonérations, pour vérifier physiquement si les conditions d'utilisation finale sont respectées.
- Prendre de robustes mesures d'application de la loi quand une fraude ou un usage abusif est détecté.
- La direction générale doit s'intéresser aux questions de respect de la réglementation, et demander et examiner régulièrement des rapports détaillés.

Source : auteurs.

être traités à un stade ultérieur, avec un contrôle *a posteriori*. Ce genre de contrôle offre de meilleures conditions, permet de prolonger le temps d'exécution et peut être étendu à un nombre représentatif de déclarations. Cependant, si un ciblage révèle un problème de sécurité, les mesures de contrôle doivent être appliquées immédiatement et conformément aux protocoles établis.

La stratégie doit tenir compte des ressources disponibles et des capacités de l'organisation à appliquer des mesures de contrôle et de prévention au cours des différentes étapes de l'interaction avec l'opérateur. Certaines administrations douanières ont tendance à concentrer leurs décisions de contrôle sur des examens physiques et documentaires pendant le dédouanement, ce qui dénote une absence de stratégie globale. Cette absence d'une telle stratégie, basée sur le type de risque et la segmentation des opérateurs par taille et niveau de risques, affaiblit l'efficacité des mesures de contrôle et de prévention, ce qui, à son tour, fait obstacle à la facilitation des échanges par les douanes.

Afin de déterminer une stratégie de réponse appropriée, les administrations douanières doivent recueillir et traiter les données pertinentes pour permettre à l'organisation de repérer, d'analyser, d'évaluer et de traiter efficacement les risques. Tout cela dépend des capacités disponibles au sein de l'administration, et de l'identification des faiblesses inhérentes aux principaux processus douaniers.

## OPTIMISATION DE L'UTILISATION DES DONNÉES

Dans le but de gérer efficacement les processus douaniers, une utilisation appropriée et généralisée de l'information doit être considérée comme un élément crucial qui soutient et renforce la prise de décisions stratégiques et tactiques. L'optimisation de l'utilisation des données permet aux administrations douanières de bien comprendre leur environnement d'échanges commerciaux, efficacement, en affectant les ressources de manière appropriée. C'est également un puissant outil qui favorise le commerce légitime en identifiant les opérateurs et les transactions douanières conformes à la réglementation. La présente section décrit l'optimisation des données comme appui fondamental à la gestion des risques.

Les administrations douanières doivent commencer par gérer et organiser les gros volumes de données disponibles de manière rationnelle et pertinente, pour les convertir en informations utiles. Dans ce but, elles doivent éviter les goulets d'étranglement les plus spécifiques en matière de données. L'encadré 5.15 en donne quelques exemples courants.

Après l'élimination de goulets d'étranglement, il faut passer au nettoyage des données. Par exemple, les champs du numéro de conteneur et du fournisseur ne sont généralement pas confirmées ou validées, ce qui peut donner lieu à plusieurs versions du texte des déclarations en douane. Ce ne sont certainement pas les seuls éléments qui peuvent engendrer plusieurs versions du même concept ou de la même personne ; par exemple, les éléments suivants doivent être pris en considération : 1) erreurs de saisie au clavier, 2) homonymes, 3) synonymes, 4) erreurs de traduction, 5) variations de police de caractère, 6) mots incomplets, 7) abréviations, entre autres.

Le nettoyage a pour but de valider et de rapprocher les données, qui résident dans différents systèmes ou diverses sources d'information. Certaines administrations douanières ont créé leur propre code de données qui leur permet d'éviter les difficultés mentionnées précédemment et renforce l'échange d'informations. Le Modèle de

**« Les systèmes informatiques des douanes doivent évoluer pour passer d'un simple enregistrement des transactions à un ensemble de plateformes qui orientent les processus et les décisions fondés sur l'information. »**

### Encadré 5.15. Goulets d'étranglement des données des douanes

- Données incomplètes. Quelquefois, la réglementation n'exige pas la transmission de données.
- Absence de données. L'absence d'accords d'échange d'informations électroniques entre les organismes publics et les principales parties prenantes empêche l'accès aux données pertinentes.
- Données de mauvaise qualité. La validation de certaines données ne peut pas être traitée automatiquement, entraînant ainsi des erreurs dans le contenu des champs de données.
- Données non paramétriques ou non personnalisables. Présentée sur papier et (ou) sous forme de texte libre, l'information nécessite une interprétation manuelle par un agent des douanes.
- Données non obtenues à temps qui ne permettent pas de cibler les transactions à risque en temps opportun.

Source : auteurs.

**Encadré 5.16. Points faibles dans les informations des douanes**

- Informations non connectées. Les données sont éparpillées dans plusieurs systèmes satellites et (ou) ne sont pas reliées par des outils d'analyse de données.
- Informations de nature générale. Les données sont groupées ou consolidées pendant une certaine période et (ou) par opérateur, ce qui rend impossible les validations au niveau des opérations ou l'analyse de transactions individuelles.
- Informations compartimentées ou isolées. L'accès est limité ou restreint, et (ou) les équipes ne partagent pas les informations.
- Informations non générées à cause des faibles capacités d'analyse. Les agents des douanes ne sont pas formés aux techniques d'analyse et (ou) il n'existe pas d'outils d'analyse ; il n'est pas possible d'analyser les marchandises, l'opération et (ou) les dossiers des opérateurs participants.
- Informations externes non reliées aux données internes. Les données des douanes ne peuvent pas renvoyer aux alertes nationales et internationales et (ou) aux sources de renseignement.

Source : auteurs.

données préconisé par l'OMD<sup>16</sup> est un bon exemple d'outil utile servant à prévenir et à éliminer les problèmes de données. La manière dont les données sont combinées et interconnectées peut présenter de obstacles en plus, engendrant des faiblesses, comme l'indique l'encadré 5.16.

À ce stade, les liens entre les données sont importants et deviennent un nouvel objectif pour les administrations douanières. Les données peuvent être organisées et structurées en fonction d'une marchandise, d'un opérateur et (ou) d'un régime douanier spécifiques. Dans le cadre de la présente section, ces trois éléments sont considérés comme des « variables d'analyse » qui définissent le type et les caractéristiques de chaque transaction douanière, ainsi que l'origine éventuelle et (ou) les déclencheurs des risques identifiés. La nature des marchandises, le profil des opérateurs et (ou) les possibilités offertes par un régime particulier couvrent l'éventail complet des menaces courantes que les douanes doivent continuellement surveiller et analyser dans le cadre de leur GIR.

La présente section propose un ensemble d'outils destinés à optimiser progressivement l'utilisation des données. Dans ce but, certaines mesures décrites dans l'annexe D sont considérées comme les éléments fondamentaux de ces outils. Le premier outil vise à récapituler les données des douanes et du respect des règles à partir de l'une des variables d'analyse : le profil de l'opérateur. Même si de nombreuses administrations douanières disposent d'informations sur leurs opérateurs, elles ne sont pas souvent exploitées à l'aide d'un outil récapitulatif qui pourrait fournir, rapidement et complètement, les principales informations à analyser, sans nécessiter de moyens d'extraction spéciaux.

<sup>16</sup>Le Modèle de données de l'OMD est une « compilation de jeux de définitions de données » établie à partir d'autres normes internationales telles que le Répertoire d'éléments de données commerciales des Nations Unies (UN/TDED). Il comprend non seulement des ensembles de données pour différentes procédures douanières, mais aussi des informations demandées par d'autres organismes de réglementation transfrontalière pour le dédouanement des marchandises aux frontières. Ce modèle améliore la qualité des données en utilisant des codes internationaux standards, et permet la création de profils de risque de meilleure qualité. Pour plus d'informations, voir <https://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/data-model.aspx>.

La mise au point d'une méthodologie servant à segmenter et à évaluer le niveau de risques de chaque opérateur constitue le deuxième outil mentionné, qui sert à introduire les techniques d'analyse. En créant différents indicateurs et en déterminant ceux qui ont une importance relative dans le groupe d'opérateurs présentant des irrégularités, il est possible de modéliser le profil des fraudes douanières et de l'appliquer à l'ensemble des importateurs et exportateurs.

Ensuite, les deux derniers outils visent à examiner le profil de risque de chaque opérateur en reliant leur niveau de respect des règles ou leurs risques à une deuxième variable d'analyse : les marchandises sensibles. Bien que la première méthode introduise une technique de détermination des menaces et des séquences de risques à partir d'arbres de décision, la deuxième méthode proposée vise à découvrir les groupes de risques ou les principales circonstances récurrentes dans les transactions associées à des infractions.

Cette boîte à outils sert de guide d'optimisation des données destiné à soutenir la gestion des risques et à faciliter la prise de décisions par les douanes, au moins dans les fonctions suivantes : 1) facilitation des échanges, 2) contrôle physique aux frontières, 3) inspection non intrusive des conteneurs, 4) plan de contrôle a posteriori et (ou) 5) modalités d'autorisation des OEA.

### **Antécédents (ou historiques) en matière de respect des règles**

Les antécédents de respect de la réglementation décrivent et groupent les données générales et les informations relatives au respect des règles par tous les opérateurs dans les dossiers des douanes et, lorsque possible, dans ceux d'autres organismes publics. En conséquence, un profil initial et exhaustif de l'opérateur sera créé pour faciliter une analyse plus détaillée. Cet outil permet aux agents des douanes de comprendre facilement le profil de l'opérateur et de faire des analyses comparatives pour repérer les opérateurs erratiques qui pourraient poser des risques.

La structure proposée repose sur la création de plusieurs fenêtres récapitulatives qui contiennent au moins les informations enregistrées suivantes : 1) profil général, 2) données des douanes, 3) informations fiscales (si disponibles dans les dossiers de l'administration fiscale), 4) historique de respect de la réglementation et 5) analyse des valeurs en douane. L'annexe E décrit les données ou zones de données obligatoires en plus de détails.

### **Méthodologie de segmentation et d'évaluation des opérateurs économiques**

Cette analyse permet de segmenter les opérateurs économiques en fonction de leur taille (valeur c.a.f. des importations) et de leur niveau de risques par rapport aux marchandises qu'ils importent ; cela facilite non seulement la compréhension de leur profil et de leurs marchandises, mais aussi de leur évolution. En outre, elle permet de déterminer les opérateurs les plus importants en termes de valeur en douane et de volume de transactions, ainsi que les relations entre ces deux quantités. Comme pour l'outil décrit précédemment, cette analyse peut commencer par une version simple qui utilise seulement les informations des douanes. Idéalement, elle sera enrichie progressivement par des outils d'analyse de données et (ou) des informations supplémentaires provenant des administrations fiscales, d'autres organismes publics et du secteur privé.

L'échange d'informations entre les administrations fiscales et douanières est crucial pour renforcer cette méthodologie et comprendre les modèles de comportement des opérateurs économiques. L'annexe F explique en détails comment cet échange peut être mis en place pour servir de guide potentiel à l'intention des douanes et pour les aider à créer leur propre méthodologie en fonction de leur contexte.

Grâce aux diverses étapes de cette méthodologie, il est possible de préparer les données et de mettre au point un ensemble de mesures destinées à obtenir de chaque opérateur des informations pertinentes et significatives. Pendant son développement, diverses analyses et techniques permettront de déterminer les circonstances empiriques qui pourraient contribuer à expliquer les différentes formes de fraude, en relevant l'identité des opérateurs susceptibles de correspondre à ce profil. La connaissance de leur taille en fonction de leurs opérations de commerce international rendra possible la détermination du niveau de risques ou de l'indice mondial du risque (IMR), en fonction des cas de fraude et des degrés de non-respect des règles détectés par les douanes et par d'autres organismes, dans la mesure du possible. Cette approche permet la répartition de l'ensemble des importateurs et exportateurs en groupes plus gérables, en fonction des caractéristiques communes et des risques potentiels. Le tableau 5.2 résume les résultats de cette méthodologie. Une analyse plus profonde, associée à l'utilisation d'un logiciel de renseignement sur le secteur privé, serait très utile pour examiner en plus de détails chaque segment et le niveau de risques des opérateurs.

À partir du tableau 5.2, les administrations douanières peuvent avoir un meilleur aperçu du nombre total de leurs importateurs et exportateurs, ce qui leur permet d'appliquer des traitements mieux ciblés reposant sur l'utilisation des données. En outre, l'IMR attribué à chaque opérateur économique peut être très utile en tant que 1) nouveau facteur dans le module de sélectivité, 2) critère du profil de risque pour la certification des OEA, 3) donnée importante pour la planification annuelle des contrôles a posteriori et 4) élément dans l'étude des liens et réseaux de fraude.

Il faut noter que cette méthodologie a déjà été appliquée par plusieurs administrations douanières, où elle s'est avérée utile pour améliorer la gestion de

TABLEAU 5.2

Segmentation et évaluation des opérateurs économiques					
			Pourcentage du total des opérateurs	Valeur en douane des transactions (dollars US)	Pourcentage de la valeur totale des transactions
<b>Grand</b>	IMR des opérateurs	Nombre d'opérateurs			
	Élevé	#	%	\$	%
	Moyen	#	%	\$	%
	Faible	#	%	\$	%
<b>Moyen</b>		#	%	\$	%
	Élevé	#	%	\$	%
	Moyen	#	%	\$	%
	Faible	#	%	\$	%
<b>Petit</b>		#	%	\$	%
	Élevé	#	%	\$	%
	Moyen	#	%	\$	%
	Faible	#	%	\$	%
<b>TOTAL</b>		#	%	\$	%

Source : auteurs.

TABLEAU 5.3

Liens entre les marchandises sensibles et les opérateurs à haut risque					
Numéro tarifaire sensible	Segmentation par taille	Niveau d'IMR	Nombre d'importateurs	NIF	IMR
NNNN.NN1	Grand	Élevé	#	NIF 1	IMR
			#	NIF 2	IMR
		Moyen	#	NIF 4	IMR
	Moyen	Faible	#	NIF 5	IMR
			#	NIF 7	IMR
		Élevé	#	NIF 8	IMR
	Petit	Moyen	#	NIF 10	IMR
			#	NIF 11	IMR
		Faible	#	NIF 13	IMR
	Petit	Élevé	#	NIF 14	IMR
			#	NIF 16	IMR
		Faible	#	NIF 17	IMR
	Petit	Moyen	#	NIF 19	IMR
			#	NIF 20	IMR
		Faible	#	NIF 22	IMR
	Petit	Moyen	#	NIF 23	IMR
			#	NIF 25	IMR
		Faible	#	NIF 26	IMR

Source : auteurs.

l'information et guider la création de mesures de renforcement de la prévention et du traitement des risques. Le Chili, le Costa Rica, l'Équateur, la République dominicaine, le Honduras, le Paraguay et le Pérou, entre autres pays, l'ont utilisée comme base et obtenu des résultats notables. Par exemple, d'après les autorités équatoriennes, la mise en œuvre de la méthodologie au début de 2019 a contribué à éliminer les décisions discrétionnaires dans son système de sélectivité, tout en réduisant les inspections physiques de 38 % en 2019 à 19 % en 2021, tandis que l'efficacité des inspections a augmenté de 8 %, le tout sans compromettre les recettes des douanes.

Grâce à l'indice mondial du risque (IMR), il sera possible de poursuivre l'analyse en tenant compte d'une deuxième variable d'étude : les marchandises. Après la définition des critères des marchandises sensibles (voir l'annexe G), l'analyse des réseaux ou l'étude des liens entre les opérateurs (importateurs, courtiers en douane, fournisseurs, etc.) et les marchandises est recommandée pour assurer son développement. Le tableau 5.3 résume les résultats de la méthodologie.

### Arbre de décision basé sur des indicateurs

*L'arbre de décision* propose une méthodologie qui relie l'analyse des marchandises et des opérateurs au fournisseur et au prix unitaire de la transaction. En évaluant chaque déclaration en douane au moyen d'un ensemble d'indicateurs et de paramètres, cet outil détermine, par logique inductive, s'il est nécessaire ou non de prendre une mesure de contrôle. La méthodologie complète est décrite à l'annexe H.

Comme l'indique le nom de l'outil, le contrôle est configuré sous forme de branches et de nœuds. Chaque branche représente un ensemble de mesures d'une variable (marchandise, opérateur, fournisseur et prix) et le nœud détermine si la variable présente un risque. Quand tous les nœuds présentent des risques, la transaction est choisie pour faire l'objet d'un contrôle douanier.

En ce qui concerne la transaction, il est possible d'incorporer de nouveaux critères de sélectivité en fonction d'arbres de décision définis. En outre, d'autres études et analyses peuvent résulter du même ensemble de données et, dans tous les cas, il est possible d'adopter des mesures de traitement qui seront appliquées avant, pendant ou après le dédouanement des marchandises.

## Identification des groupes de risques

La méthodologie proposée détermine les règles des combinaisons de fraudes interconnectées. Dans ce but, la position et les valeurs de différentes variables (courtiers en douane, marchandises, pays d'origine, etc.) expriment ou définissent un certain ensemble de caractéristiques propres aux importateurs qui fraudent.

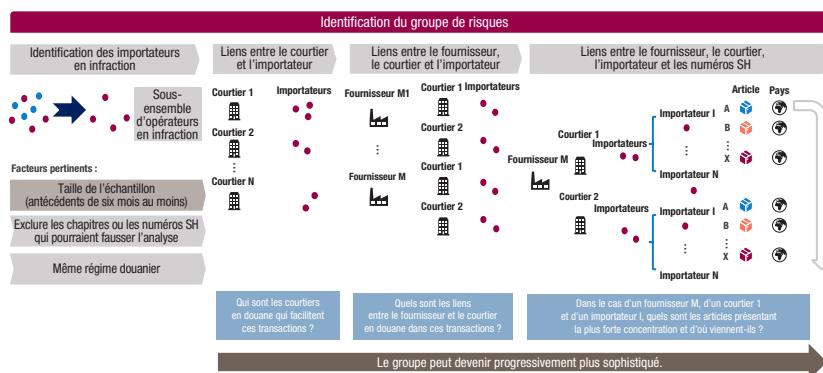
Il faut commencer par repérer les déclarations en douane qui révèlent des infractions pendant une période et pour le même processus douanier, pendant les formalités de dédouanement. Pareillement, la détermination de la cause profonde de la fraude ou du risque détecté peut enrichir l'analyse dans le cadre de catégories telles que la sous-évaluation, le classement tarifaire erroné et la non-déclaration de marchandises, entre autres. La méthodologie est décrite en détail à l'annexe I.

Lorsque la combinaison et les valeurs des champs de données sont définies, la fraude ou le groupe de risques est établi, et l'outil est prêt à identifier les opérateurs et (ou) les transactions apparentées au groupe. En outre, il faut introduire une règle comme nouveau critère de risque pour déterminer le degré de contrôle attribué à chaque groupe identifié. Un exemple simple de cette méthodologie est décrit dans le graphique 5.6.

Le groupe de risques pourra donner lieu à l'identification d'un ensemble d'importateurs qui correspondent à la syntaxe des incidents de fraudes. À partir de ce sous-groupe, il sera intéressant de connaître le degré de contrôle appliqué par les douanes, ainsi que ses résultats. Comme les importateurs sont les principaux liens dans cette combinaison, ceux qui ne font

**« Le degré de succès dans la création d'outils destinés à optimiser l'utilisation des données dépend de la ponctualité, de la qualité, de la fiabilité et de la diversité des données, et de la capacité de l'organisation à actualiser, extraire et exploiter ces données. »**

### Graphique 5.6. Exemple d'identification d'un groupe de risques



Source : auteurs.

pas l'objet de contrôles devraient être comparés à leurs antécédents en matière de respect des règles et à la valeur de l'IMR. Il est possible qu'un certain nombre de ces opérateurs fassent l'objet d'une nouvelle stratégie de contrôle qui serait appliquée par la douane au moyen de contrôles a posteriori.

Quand les administrations douanières possèdent les connaissances et l'expérience nécessaires pour créer au moins ces outils et (ou) des méthodologies semblables, l'information devient une excellente contribution à la gestion des risques. Leur mise en œuvre peut commencer par un programme pilote qui utilise de simples feuilles de calcul et évolue avec le soutien de techniques scientifiques et l'utilisation d'outils et de logiciels à des fins d'analyse de données et de renseignements sur le secteur privé. Il vaut la peine de mentionner que l'intelligence artificielle est une nouvelle technologie qui commence à s'imposer comme référence dans ce but ; le chapitre 7 explique cela en plus de détails. Les analystes devraient être en mesure d'adapter les logiciels aux exigences et au contexte, et d'assurer la transparence, la prévisibilité et la ponctualité de l'information.

## RÉSUMÉ

Les priorités des réformes visant à améliorer le respect de la réglementation douanière, qui diffèrent selon les pays et les régions, reflètent les différences de niveaux de développement et de capacité administrative. Comme un seul modèle ne s'applique pas à toutes les situations, les réformes doivent être adaptées au contexte et aux circonstances de chaque pays. Dans tous les cas, l'amélioration du respect des règles nécessite des réformes à moyen et à long terme.

Il est essentiel de mettre en place une stratégie de GIR pour améliorer le respect volontaire des règles par les opérateurs, l'efficience des opérateurs économiques et des douanes, et l'efficacité organisationnelle des contrôles fondés sur le risque. Une stratégie de GIR englobe beaucoup plus qu'un simple ciblage du fret, qu'une détermination de critères de sélectivité, que l'utilisation d'un matériel non intrusif ou que l'acquisition d'un logiciel d'analyse : elle suppose la participation de l'administration douanière entière et de toutes ses fonctions. La gestion intégrée des risques doit tenir compte d'un grand nombre de facteurs reliés entre eux tels que les mesures concernant la gouvernance, le renforcement de la gestion et de l'encadrement des services, et la mise en œuvre et le suivi des mesures et des projets pour gérer et traiter les principaux risques. Elle doit donc faire partie des plans stratégiques et opérationnels de l'administration douanière, et doit être clairement définie dans sa politique institutionnelle. La GIR est également un mécanisme servant à familiariser les opérateurs économiques avec les activités de respect des règles et à augmenter leur confiance dans les administrations douanières.

Enfin, comme pour toute réforme de modernisation, la mise en œuvre et le succès de la GIR dépendent en grande partie de la volonté de la haute direction d'apporter des changements structurels — souvent l'obstacle le plus difficile à surmonter. Cela exige la participation de l'administration douanière entière et la continuité dans les réformes critiques.

## BIBLIOGRAPHIE

- Barrie, Russell. 2010. “Revenue Administration: Developing a Taxpayer Compliance Program.” IMF Technical Notes and Manuals 10/17, International Monetary Fund, Washington, DC.
- De Wulf, Luc, and Jose B. Sokol. 2005. *Customs Modernization Handbook*. Washington, DC: World Bank.
- Financial Action Task Force (FATF)—Egmont Group. 2020a. *Trade-Based Money Laundering: Trends and Developments*. Paris, France: FATF.
- Financial Action Task Force (FATF)—Egmont Group. 2020b. *Trade-Based Money Laundering: Risk Indicators*. Paris, France: FATF.
- Foley, Rebecca, and Bruce Northway. 2010. “Managing Risk in Customs: Lessons from the New Zealand Customs Service.” *Investment Climate in Practice* (No. 12). World Bank, Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF) and World Customs Organization (WCO). 2019–2020. “International Survey on Customs Administration (ISOMCA).” IMF and WCO.
- International Organization for Standardization (ISO). 2009. “ISO 31000:2009 Risk Management Principles and Guidelines.” ISO, Geneva, Switzerland.
- Keen, Michael. 2003. *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Widdowson, David, and Stephen Holloway. 2011. “Core Border Management Disciplines: Risk-Based Compliance Management.” In *Border Management Modernization*, edited by Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, and Tom Doyle. Washington, DC: World Bank.
- World Customs Organization (WCO). 2002. *Revised Kyoto Convention (entered into force in 2006). Chapter 6. Kyoto Convention*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2005. *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*. Updated in 2021. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2012a. *Customs Risk Management Compendium, Volume I*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2012b. *Customs Risk Management Compendium, Volume II*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2012c. *Guidelines for Post Clearance Audit (PCA) Volume I*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2012d. *Guidelines for Post Clearance Audit (PCA), Volume II*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2016. *Guidelines for Strengthening Cooperation and the Exchanging of Information between Customs and Tax Authorities at the National Level*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO). 2018. *Data Analysis Practitioner’s Handbook*. Brussels, Belgium: WCO.
- World Customs Organization (WCO) and the Egmont Group. 2020. *Customs—FIU Cooperation Handbook*. WCO and Egmont Group.
- World Trade Organization (WTO). 2017. “Trade Facilitation Agreement.” (entered into force in 2017).



# Lutte contre la fraude douanière et coopération de la douane avec les autres administrations

János Nagy et William LeDrew

La lutte contre la fraude est une activité cruciale dans toutes les administrations douanières. L'efficacité du travail d'une administration en matière de respect des règles et de lutte contre la fraude exerce une influence sur la prospérité économique et sociale d'un pays, et contribue à sa compétitivité dans l'économie mondiale. Les administrations douanières doivent donc accorder leur priorité à la conception, à la création et à la mise en œuvre de stratégies, de politiques et de programmes de respect de la réglementation et de lutte contre la fraude.

Le présent chapitre offre aux administrations douanières des conseils sur les moyens de renforcer leurs programmes de lutte contre la fraude et la contrebande. Il décrit l'environnement de travail dans lequel la lutte contre la fraude douanière est déployée et aborde les défis et les risques actuels et émergents. Il définit certains principes élémentaires destinés à assurer l'efficacité des programmes de respect des règles et de lutte contre la fraude, et explique comment les mettre en œuvre et les utiliser.

Plus précisément, ce chapitre 1) contient des conseils sur la manière de définir et de mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la fraude et la contrebande, en fonction de l'évaluation des menaces courantes et émergentes, et des capacités et résultats actuels ; 2) décrit le rôle de la gestion des risques du point de vue de la lutte contre la fraude, y compris la collecte et l'analyse du renseignement ; 3) souligne l'importance des investigations et des mesures de prévention et d'interdiction contre la fraude ; 4) met l'accent sur le besoin crucial de coopération et d'échange d'informations entre les douanes et les autres organismes de contrôle frontalier, ainsi qu'avec les autorités d'application de la loi aux niveaux national et international. L'échange d'informations et la coopération avec les administrations fiscales sont particulièrement importants du point de vue de la perception des recettes.

## UN NOUVEL ENVIRONNEMENT PLUS COMPLEXE

Un commerce international et des accords commerciaux régionaux de plus en plus volumineux, ainsi que la dépendance continue des pouvoirs publics à l'égard des recettes perçues aux frontières, incitent fortement les administrations douanières à faciliter davantage le commerce transfrontalier tout en remédiant aux problèmes de non-respect des règles. (Pour plus de détails, voir également le chapitre 1 sur les défis qui se posent aux administrations douanières et le chapitre 4 sur la facilitation des échanges.)

Les administrations douanières doivent composer avec des activités transfrontalières illicites et complexes, en augmentation constante, contre lesquelles elles sont supposées mettre en place des stratégies efficaces leur permettant de combattre ces menaces croissantes. Dans l'avant-propos de l'édition 2018 du Rapport de l'OMD sur les trafics illicites, le Secrétaire général de l'OMD déclarait : « Le trafic illicite de différents produits de base continue d'affecter la paix et la sécurité dans le monde, déstabilisant les économies et menaçant la santé et la sécurité des populations. D'un autre côté, réprimer les flux du commerce illicite est un processus très complexe, faisant intervenir des parties prenantes multiples et associant des organismes de lutte contre la fraude et d'autres services gouvernementaux. » (OMD, 2019).

Pour gérer ces priorités souvent concurrentes, les administrations douanières doivent trouver des moyens de détecter et d'éliminer les activités illicites, tout en procurant un dédouanement efficient des marchandises licites et en favorisant le respect volontaire de la réglementation. Le présent chapitre contient des conseils pour réaliser ces objectifs et éliminer une partie des menaces et des risques.

## LES ONZE PRINCIPES DU RESPECT DES RÈGLES ET DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOUANIÈRE

Les principes sous-jacents des bonnes stratégies de respect des règles et de lutte contre la fraude douanière reposent sur les expériences de diverses administrations qui ont entrepris de moderniser et de réformer leurs programmes de lutte contre la fraude ; ils sont considérés comme étant de bonnes pratiques dans le cadre des normes internationales<sup>1</sup>.

Ces principes doivent être compatibles avec les priorités, les politiques et les objectifs institutionnels de l'administration et, de manière plus générale, de l'État. Ils orientent la mise au point d'une stratégie de lutte contre la fraude douanière et de ses divers programmes et initiatives, et forment un cadre de référence pour l'évaluation des initiatives et programmes futurs. Voici ces 11 principes :

1. Complémentarité entre le respect volontaire des règles et l'efficacité de la lutte contre la fraude
2. Culture de gestion des risques dans l'organisation
3. Législation douanière avec pouvoirs et autorités adéquats en matière de lutte contre la fraude
4. Coopération et coordination interagences
5. Coopération avec les administrations fiscales
6. Régime de pénalités efficace
7. Mécanismes de recours transparents, rapides et objectifs
8. Agents des douanes professionnels et motivés
9. Utilisation efficace des technologies de l'information, de la communication et de la détection de la contrefaçon

<sup>1</sup>Ces pays comprennent notamment le Cambodge, le Laos, le Myanmar et les Bahamas, qui ont élaboré des stratégies de lutte contre la fraude dans le cadre de leur modernisation. Le site Web de l'OMD contient une série d'outils et d'instruments internationaux largement respectés : <https://www.wcoomd.org/fr/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools.aspx>.

10. Reconnaissance de l'intérêt public de la lutte contre la fraude
11. Normes internationales et meilleures pratiques dans la lutte contre la fraude douanière

## Complémentarité entre le respect volontaire des règles et l'efficacité de la lutte contre la fraude

Les administrations douanières modernes accordent une grande priorité au renforcement du respect volontaire des règles et à la détection et la répression du non-respect des règles par la vérification et la lutte contre la fraude fondées sur le risque. Un niveau élevé de respect volontaire des règles est essentiel pour assurer une lutte efficace contre la fraude, car il permet à l'administration douanière de concentrer ses efforts et ressources de vérification et de lutte contre la fraude sur les situations présentant de grands risques connus ou inconnus. Le respect volontaire des règles repose sur un principe fondamental voulant que la plupart des opérateurs économiques respectent la loi s'ils la comprennent, s'ils la perçoivent comme étant raisonnable et administrée avec justesse, s'ils considèrent qu'elle a une valeur intrinsèque pour la société et s'ils savent que le non-respect des règles entraîne des conséquences non négligeables. Étant donné les pressions croissantes exercées sur les ressources des douanes, le renforcement du respect volontaire des règles est très important pour assurer l'efficacité de la stratégie de respect des règles et de la lutte contre la fraude.

« **Une lutte efficace contre la fraude douanière dépend beaucoup du respect volontaire de la réglementation.** »

Le respect volontaire des règles diminue la nécessité d'interventions coûteuses, laborieuses et dérangeantes par les douanes et les autres autorités, et tend prendre la forme d'un comportement durable. De son côté, pour être efficace, une application contrainte de la réglementation nécessite en général des interventions régulières ou des menaces d'application de la loi. Les stratégies et méthodes de respect volontaire dans le cadre des contrôles a posteriori sont mentionnées dans le chapitre 4 et expliquées en détails dans le chapitre 5. L'encadré 6.1 contient un résumé des méthodologies utilisées par les administrations douanières pour accroître le respect volontaire des règles.

## Culture organisationnelle axée sur la gestion des risques

Une culture organisationnelle axée sur la gestion des risques implique l'acceptation, par l'organisation entière, de l'importance d'appliquer les pratiques de gestion des risques dans toutes ses décisions. Cela comprend les décisions stratégiques de haut niveau concernant les programmes, l'affectation des ressources et les nouveaux investissements, ainsi que les décisions opérationnelles et tactiques concernant les tâches courantes telles que la répartition du personnel et des ressources, les priorités et objectifs de vérification, et les activités de lutte contre la fraude. Le chapitre 5 aborde en plus de détails le développement et l'application de la gestion intégrée des risques, y compris les risques institutionnels et de non-respect des règles.

« **Pour lutter efficacement contre la fraude, l'organisation entière doit s'engager à appliquer les principes et techniques de gestion des risques.** »

Le développement de ce genre de culture organisationnelle nécessite un engagement de la part de l'organisation entière, et particulièrement de la haute direction, à

### Encadré 6.1. Méthodologies de renforcement du respect volontaire des règles

- Adopter une méthode de traitement des opérations fondée sur le risque, en identifiant les échanges licites à faible risque et en concentrant les activités de vérification sur les risques élevés ou inconnus.
- Évaluer continuellement l'efficience du système de sélection fondé sur le risque, par des rétroactions systématiques à la suite des opérations (inspections physiques et documentaires) et de la part des opérateurs économiques, qui jouent un rôle important dans l'amélioration du système de gestion des risques et du respect de la réglementation.
- Fournir des informations, de l'assistance et du soutien pour aider les usagers à comprendre et à respecter volontairement les exigences et les obligations (communications avec les intéressés).
- Rationaliser et simplifier les procédures et processus douaniers pour faciliter et accélérer le respect des règles (en réduisant les procédures redondantes, en renforçant la coopération interagences et en établissant des systèmes d'information et de communication modernes).
- Réduire les interventions pendant le dédouanement en ayant davantage recours au traitement avant l'arrivée et à la vérification après la mainlevée.
- Renforcer la coopération et la coordination entre les organismes publics chargés du contrôle frontalier (gestion coordonnée des frontières) et avec les autres organismes qui ne sont pas déployés sur place (chargés notamment de l'octroi de licences pour les marchandises d'exportation contrôlée, les produits assujettis à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), les biens culturels, le matériel militaire, etc.) afin de faciliter le respect de la réglementation et de renforcer les synergies dans le partage de l'information et les activités de contrôle conjointes ou soutenues réciproquement.
- Établir des objectifs et indicateurs de performance pour les services dans toute l'administration.
- Appliquer les mesures de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges.

Source : les auteurs.

l'égard des principes et de l'application des techniques de gestion des risques à tous les aspects des opérations douanières, y compris la gestion et les contrôles internes. Il faut donc abandonner certaines pratiques de longue date qui donnent lieu à l'affection de ressources aux activités sans tenir compte des risques réels inhérents.

En outre, les douanes doivent mettre en place une culture d'analyse des données afin de mieux comprendre les informations obtenues, les processus de gestion et les limites des systèmes informatiques. La connaissance de ces limites est cruciale pour appréhender le contexte du respect de la réglementation.

Ce changement de culture nécessite une concentration sur l'identification des intervenants à faible risque dans la chaîne d'importation et d'exportation, la mise en œuvre de systèmes plus conviviaux pour ces usagers et la libération de ressources qui permettent à la douane de se concentrer sur les secteurs et les transactions à risque moyen et élevé<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>L'agence des recettes de la Zambie a mis en place une politique exemplaire de gestion des risques commerciaux. Sa division Douane a mis en œuvre une stratégie de respect des règles fondée sur le risque qui facilite les échanges légitimes à faible risque, concentre ses contrôles sur les risques élevés ou inconnus, facilite le respect volontaire en reconnaissant et en récompensant les clients les plus respectueux des règles (à faible risque), applique la loi en imposant des mesures fondées sur le risque afin de décourager, de détecter et de sanctionner le non-respect des règles, et a davantage recours au traitement des opérations avant l'arrivée et à la vérification post-dédouanement.

Ces changements difficiles comprennent la mise en place de systèmes de communication et de formation internes qui visent à renforcer l'adhésion du personnel. Grâce aux relations publiques et au service à la clientèle, les usagers des douanes comprennent mieux les méthodes fondées sur le risque en vue d'assurer le respect des règles, les avantages du respect volontaire des règles ainsi que les inconvénients et les coûts du non-respect. Quand un guichet unique électronique est mis en place à l'intention des opérateurs économiques, il est possible d'étendre la gestion des risques pour y inclure d'autres organismes publics chargés de réglementer et de contrôler le commerce international<sup>3</sup>.

## Législation douanière comprenant des compétences et pouvoirs adéquats

La législation douanière doit procurer aux agents les pouvoirs et l'autorité dont ils ont besoin pour exécuter efficacement leurs fonctions d'application de la loi, y compris leurs tâches courantes : arrêt et interrogation des personnes ; demande de présentation des marchandises ; inspection des marchandises, des moyens de transport et des documents ; accès aux moyens de transport ; saisie ou détention des marchandises et des moyens de transport ; détention, investigation, recherche et arrestation des personnes soupçonnées d'activités illicites ; mise au jour des réseaux correspondants. Idéalement, les pouvoirs octroyés aux douanes devraient correspondre aux pouvoirs juridiques de la police, tout en préservant leur indépendance. Les services d'investigation des douanes devraient travailler sous l'autorité du procureur ou en collaboration étroite avec son bureau.

L'expérience montre que les administrations douanières qui manquent de pouvoirs législatifs essentiels éprouvent de grandes difficultés à exécuter leurs fonctions d'application de la loi et s'exposent à des contestations légales.

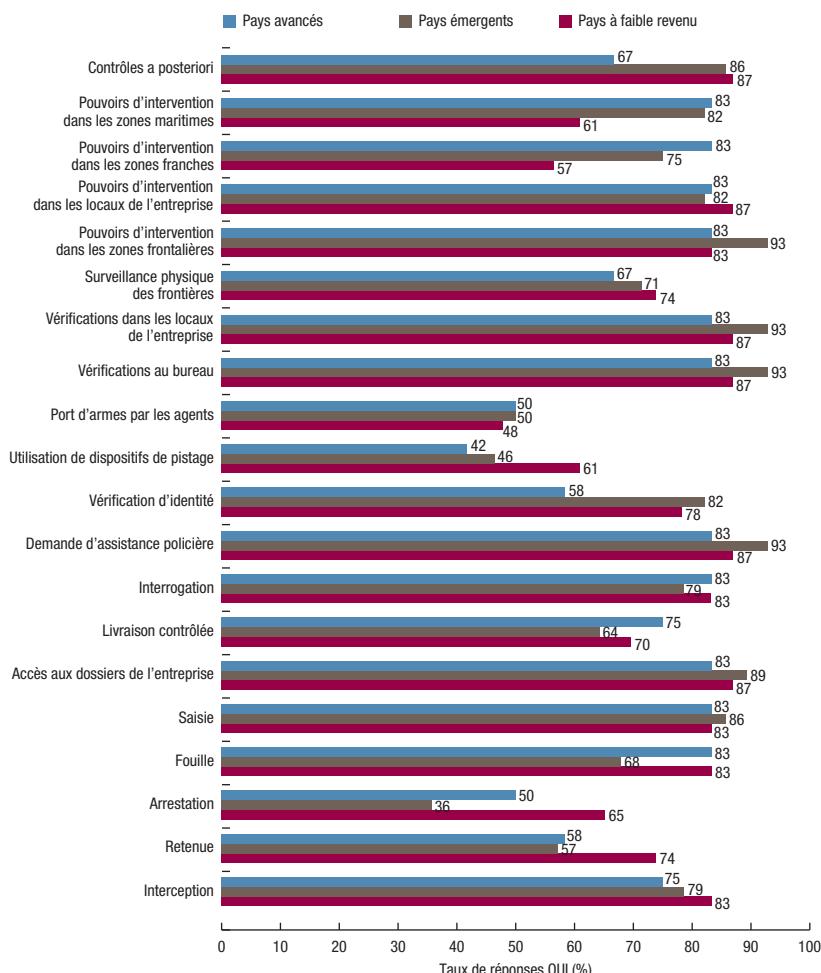
Les agents des douanes affectés à des fonctions spécialisées de lutte contre la fraude, notamment la répression de la contrebande, l'investigation des fraudes, le renseignement, etc., travaillent souvent en collaboration avec d'autres agents d'application de la loi et nécessitent des pouvoirs supplémentaires — entre autres, le pouvoir de mener des patrouilles dans le territoire douanier et même dans des propriétés privées, l'autorisation de pénétrer dans des locaux et de les fouiller, le permis de porter des armes à feu pour se défendre, la permission de partager des informations avec d'autres organismes, le pouvoir d'exiger la présentation de livres et registres (y compris les dossiers électroniques) et l'autorisation de détenir de tels documents dans le cadre d'une investigation.

Dans certains territoires, les administrations douanières disposent de mandats d'investigation criminelle plus amples qui nécessitent des pouvoirs exceptionnels, par exemple l'observation du mouvement des marchandises et des personnes, la permission de fouiller les personnes, les locaux et les résidences, l'écoute téléphonique et en

**« Les agents des douanes doivent disposer des pouvoirs légaux qui leur permettent de décharger leurs responsabilités. »**

<sup>3</sup>Les inspections vétérinaires et phytosanitaires, et les vérifications du respect des règles et des normes, pourraient également être fondées sur le risque.

### Graphique 6.1. Pouvoirs des administrations douanières dans la lutte contre la fraude



Source : Enquête internationale sur les administrations douanières (ISOCA) cogérée par le FMI et l'OMD (2019–20).

ligne, l'emploi d'agents clandestins et la participation à des activités clandestines. Ces pouvoirs doivent être accompagnés de robustes mesures et garanties destinées à protéger les citoyens contre tout abus éventuel. La formation adéquate des agents et la fourniture de matériel peuvent nécessiter une longue période de préparation avant l'exercice de ces pouvoirs. Le graphique 6.1 résume l'enquête ISOCA (2019–20) sur les pouvoirs investis dans la lutte contre la fraude douanière. Comme le graphique le révèle, la plupart des administrations possèdent les pouvoirs juridiques essentiels pour exécuter les opérations de lutte contre la fraude.

## Coopération et coordination interagences

Les administrations douanières doivent profiter de toutes les occasions de travailler en coopération avec d'autres organismes d'application de la loi, notamment la police, l'armée, l'immigration et les autres organismes impliqués dans la gestion des échanges et des déplacements transfrontaliers (y compris les organismes étrangers contactés par l'intermédiaire d'une administration douanière partenaire).

**« Le succès de la lutte contre la fraude douanière dépend de relations de travail efficaces avec les organismes partenaires, nationaux et étrangers. »**

Les organismes d'application de la loi collaborent pour tirer profit des expertises spécialisées, élargir le fondement légal de leurs interventions et assurer le partage et l'utilisation de l'information et du renseignement pour maximiser leur efficacité dans la lutte contre les activités criminelles. Une coopération efficace nécessite la définition claire des fonctions et responsabilités entre les organisations partenaires, afin d'éviter les chevauchements, les échappatoires et les incertitudes.

De nombreuses administrations douanières ont conclu des protocoles d'accord (ou protocoles de coopération) avec d'autres organismes chargés de faire respecter la loi pour mettre en place un cadre d'actions et des modalités opérationnelles dans le cadre d'arrangements de travail avec les organismes pertinents<sup>4</sup>. Cela comprend des mécanismes de consultation, de coopération et d'échange d'informations, y compris des échanges électroniques en temps réel ; une contribution et une participation conjointes aux activités afin d'améliorer l'utilité de l'information ; la promotion de la coopération et de la coordination des opérations d'application de la loi aux frontières<sup>5</sup>, en particulier les forces opérationnelles mixtes et les groupes de travail. Dans le cadre de leurs protocoles d'entente, les douanes et d'autres organismes concluent des accords opérationnels spécifiques pour exécuter des opérations conjointes, assurer l'échange d'informations, etc. Cette coopération interagences a encore pris plus d'importance dès lors que les pays sont confrontés à des menaces de sécurité et de terrorisme. Tous les organismes doivent s'engager pleinement dans ces efforts.

### Coopération internationale

La coopération internationale et le partage des informations entre les administrations douanières, les autres organismes chargés de faire respecter la loi et le secteur privé sont essentiels pour assurer l'efficacité de la lutte contre la fraude et des contrôles, étant donné l'expansion du commerce international et les risques continus pour la sûreté, la sécurité et la compétitivité de tous les pays. L'instrument bilatéral le plus généralement utilisé en matière de coopération douanière est le Modèle d'accord bilatéral de l'OMD sur l'assistance mutuelle administrative en matière douanière (2004).

<sup>4</sup>Le chapitre 3 décrit certains aspects de cette coopération avec d'autres organismes publics dans le cadre d'une gestion coordonnée des frontières ; le chapitre 4 aborde les inspections coordonnées interagences.

<sup>5</sup>Pour savoir comment établir des ententes de coopération efficaces et (ou) former des équipes interagences conjointes avec la police, consulter le Manuel de coopération douane-police (OMD/INTERPOL) à [https://www.wcoomd.org/fr/media/newsroom/2018/april/launch-of-the-customs\\_police-cooperation-handbook.aspx](https://www.wcoomd.org/fr/media/newsroom/2018/april/launch-of-the-customs_police-cooperation-handbook.aspx).

Parmi les instruments internationaux de l'OMD, il existe également la Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en matière douanière (également connue sous le nom de Convention de Johannesburg, Bruxelles, 27 juin 2003, mais non encore en vigueur). En vertu de cette convention, « Les Parties contractantes se prêtent mutuellement une assistance administrative par l'intermédiaire de leur administration douanière dans les conditions fixées par la présente Convention, en vue d'appliquer comme il convient la législation douanière pour prévenir, rechercher et combattre les infractions douanières et d'assurer la sécurité de la chaîne logistique internationale<sup>6</sup> ». Autres instruments pertinents :

- Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières (Convention de Nairobi), entrée en vigueur en mai 1980 ;
- Accords régionaux d'assistance mutuelle ;
- Accords bilatéraux d'assistance mutuelle (entre les États et les administrations douanières) ;
- Recommandations, directives et recueils de l'OMD sur l'assistance administrative mutuelle.

Une importance croissante est accordée aux frontières terrestres dans le but d'établir un poste frontière unique à certains ou à tous les points de passage des frontières où les douanes et d'autres organismes frontaliers peuvent travailler sous le même toit, à proximité les uns des autres ou ensemble, pour partager au moins une partie de leur travail et de leurs responsabilités<sup>7</sup>. Ces ententes ont pour but de réduire les coûts de construction et de gestion des postes frontières, de diminuer les temps de traitement en fournit un service de guichet unique et de faciliter la coopération et le partage d'informations entre les divers organismes de contrôle présents à la même frontière.

Une coopération plus étroite peut donner lieu à des contrôles conjoints ou même unilatéraux lorsque les organismes d'un pays acceptent les résultats des contrôles effectués par les organismes du pays voisin. Cependant, il faut faire très attention à la précision de la description des dispositions de contrôle frontalier, à l'évaluation des avantages et les limites, et à l'exactitude de leur énoncé, et ce au plus haut niveau possible de l'accord bilatéral. Ces dispositions procurent certaines immunités et protections à la gestion des opérations par les organismes d'application de la loi du pays voisin à l'intérieur du territoire du pays hôte, dans le cadre des limites et des circonstances convenues par les parties qui abandonnent une partie de leur souveraineté nationale en permettant l'application de lois et règles des autorités du pays voisin, même celles qui sanctionnent des citoyens du pays hôte, à l'intérieur de leur pays. Cependant, la plupart des pays font preuve de beaucoup de prudence à l'égard de la présence d'agents d'application de la loi dans un territoire étranger et sous sa compétence.

<sup>6</sup>Cette convention, qui comprenait 10 parties contractantes en juin 2020, n'était pas encore entrée en vigueur à cette date. Voir également [https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/johannesburg/maa-legal-text-final-version\\_publish-f.PDF?la=fr](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/about-us/legal-instruments/conventions-and-agreements/johannesburg/maa-legal-text-final-version_publish-f.PDF?la=fr).

<sup>7</sup>L'Europe comptait un certain nombre de postes frontières conjoints, surtout parmi les membres actuels de l'Union européenne, avant l'abolition des vérifications aux frontières internes en 1995. La présente section porte sur la coopération internationale entre les autorités de pays voisins ; le chapitre 3 traite de la gestion coordonnée des frontières entre les autorités d'un même pays.

## *Coopération avec les administrations fiscales*

L'administration fiscale est l'une des partenaires les plus proches de la douane dans la lutte contre la fraude. Les administrations fiscales et douanières interagissent avec une grande partie de la population et devraient donc partager une même base de données. Des politiques et règles d'utilisation et d'accès à cette information doivent être en place pour assurer le respect de toutes les exigences et de tous les droits légaux des contribuables. Tous les participants au commerce international sont essentiellement des contribuables potentiels. Tout manque de coopération ou de coordination entre les deux administrations sera inévitablement exploité par les opérateurs économiques et les contribuables qui ne respectent pas la réglementation. Voici une liste partielle de questions importantes sur lesquelles les deux administrations devraient collaborer :

- Premièrement, un registre commun est essentiel pour gérer le respect de la réglementation. Les administrations douanières et fiscales considèrent qu'il est utile d'avoir un numéro unique d'identification de contribuable (numéro d'identifiant fiscal) pour enregistrer les transactions dans leurs systèmes. Cela permet de comparer les données des deux administrations à des fins de gestion des risques, notamment en comparant le chiffre d'affaires au volume des échanges, en détectant les activités non déclarées, en repérant les incohérences dans les quantités et les valeurs des transactions, et en réprimant, en fin de compte, le non-respect des règles, la fraude et la contrebande.
- La TVA et les droits d'accise sur les marchandises font nécessairement l'objet d'une gestion conjointe par les administrations fiscales et douanières. Comme expliqué par Mann (2004), la détermination de la valeur en douane et le classement des marchandises dans les bureaux des douanes constituent la première étape importante dans la chaîne de la TVA, qui exerce un impact ultime sur la perception de la TVA à l'importation et dans les transactions intérieures. Si ces étapes sont mal exécutées, il devient difficile de créer un système de facturation adéquat, y compris jusqu'au niveau de la vente au détail.
- L'évaluation en douane conformément aux normes de l'OMC ainsi que le contrôle des prix de transfert sont d'autres questions d'intérêt commun qui doivent être traitées de manière coordonnée. Pour administrer les droits d'accise, il est essentiel de rapprocher les entrées (importations et achats locaux) et les sorties afin d'établir les assiettes fiscales.
- Le partage des informations sur les exonérations et les régimes spéciaux permet de traiter les incohérences et les abus éventuels concernant l'admissibilité, la portée et la durée de ces avantages.
- Vu que les marchandises exportées sont exemptées de la TVA, l'exportateur a le droit de réclamer le remboursement du montant total de la TVA payée sur les intrants ; cela présente cependant un grand risque de falsification des demandes de remboursement. La douane doit fournir à l'administration fiscale la confirmation que les marchandises ont été effectivement exportées. Dans ce but, la douane doit procéder à des vérifications physiques et documentaires à l'aide de techniques d'évaluation des risques, pour déterminer les expéditions à examiner ainsi que le degré d'examen nécessaire. L'administration fiscale doit contribuer à la détermination de critères de sélection pour de tels examens.

- L'échange d'informations sur les résultats de la lutte contre la fraude est crucial pour mettre à jour le registre de risques des deux administrations. Le partage des informations sur les contrevenants, les infractions et les données générales sur le respect des règles et les risques des contribuables est d'une grande utilité pour les deux parties. Le partage de la liste des contrevenants peut permettre de détecter le non-respect des règles des deux côtés. Une fraude commise dans le cadre d'une transaction transfrontalière a probablement des conséquences sur le respect de la réglementation fiscale. Par exemple, la sous-évaluation délibérée de la quantité et (ou) de la valeur en douane déclarée peut donner lieu à une réduction de l'impôt à payer<sup>8</sup>. Il est crucial de partager les antécédents en matière de respect des règles par les contribuables et les opérateurs économiques pour sélectionner les cas qui doivent faire l'objet d'un contrôle après dédouanement, d'une inspection ou d'une investigation. Étant donné le caractère confidentiel des informations fiscales, il est essentiel de mettre en place des mesures et procédures claires sur l'échange et l'utilisation de ce genre d'informations, qui doivent être documentées dans des ententes légales et officielles.
- La coopération peut souvent améliorer l'efficacité de la perception des recettes et de la gestion des arriérés. Autoriser la douane à retenir des importations ou des exportations pour le compte d'une administration fiscale est une bonne pratique et une technique de perception très efficace, qui sert également de dissuasion générale pour d'autres contribuables. À l'inverse, le service de recouvrement de la dette d'une administration fiscale est en position comparativement avantageuse pour mener à bien un recouvrement complexe de droits de douane ou de pénalités, par exemple à la suite d'investigations ou de cas de contrebande<sup>9</sup>.

**« Un mécanisme de recours transparents et immédiatement disponible donne la possibilité de contester les décisions des douanes sans crainte de représailles. »**

## Un régime de pénalités efficace à l'appui de la lutte contre la fraude

Le régime de pénalités doit correspondre à la gravité de l'infraction, tenir compte des antécédents en matière de respect des règles et, pour les infractions les plus graves, permettre d'entreprendre des poursuites. Bien que la mise en œuvre de ce genre de mesures relève des décideurs en matière de législation et de politiques, les douanes devraient persuader les autorités publiques de soutenir les changements législatifs nécessaires. Une fois le système complet de pénalités en place, il est important

<sup>8</sup>Il est important de souligner que ce n'est pas toujours la règle. Dans certains cas, une sous-évaluation délibérée des marchandises importées, qui diminue les droits et la TVA perçus par la douane, donnera lieu à une augmentation des bénéfices et (ou) à une position plus avantageuse sur le marché lors de la vente des marchandises sous-évaluées. En fin de compte, l'importateur pourrait payer plus d'impôts si le contrôle de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est efficace, bien que l'impact sur les recettes globales soit probablement négatif. Quelquefois, les restrictions sur les taux de change rendent plus intéressante la surévaluation des importations comme moyen de sortir un plus grand montant de devises hors du pays. Comme les mécanismes de la fraude changent souvent, le contrôle du respect de la réglementation doit s'adapter.

<sup>9</sup>D'autres aspects de la coopération entre les administrations fiscales et douanières, y compris la création d'une autorité de perception des recettes, font l'objet de l'annexe K du chapitre 3.

d'utiliser de manière équilibrée toute la gamme des pénalités, sanctions et autres mesures afin de maximiser leurs effets positifs et de réaliser leurs principaux objectifs : dissuader les futurs contrevenants éventuels de commettre des fraudes, récupérer les recettes perdues et éduquer les contrevenants.

Pour soutenir ces principes, les administrations douanières ont besoin d'un système de sanctions progressives qui vise à assurer le respect de la réglementation par l'imposition de pénalités dans le cadre d'un modèle de respect de la réglementation douanière. Ces pénalités doivent être appliquées de manière uniforme, cohérente et équitable afin de sanctionner de manière équivalente les infractions de même gravité, avec l'objectif global d'influencer le comportement des usagers en faveur d'un respect spontané des règles. Les pénalités doivent tenir compte des antécédents en matière de respect des règles par les contrevenants ; les deuxièmes et suivantes incidences d'une même infraction devraient engendrer des pénalités de plus en plus élevées. L'annexe J donne un exemple de régime graduel de pénalités et sanctions.

L'imposition de pénalités par les agents de douane est une démarche pouvant être particulièrement exposée à la corruption. Les règles doivent être très claires, et l'imposition de pénalités, presque automatique ; s'il est nécessaire, le contact personnel entre les agents des douanes et les usagers doit rester minimal.

## **Mécanismes de recours et des recours transparents, rapides et objectifs**

Un régime de pénalités et sanctions douanières doit comprendre un mécanisme de recours transparents et immédiatement accessible, afin de faciliter la contestation des mesures d'application de la loi de manière équitable, opportune et objective, reposant sur un cadre légal clair. Le mécanisme de recours doit être rendu public pour que les usagers connaissent leurs droits de faire appel des décisions des douanes, comprennent les procédures à suivre et savent qu'ils peuvent compter sur des décisions équitables et objectives. Malheureusement, certaines administrations douanières, en particulier celles de pays fragiles et de pays touchés par des conflits, ont tendance à contourner les mécanismes de recours, y compris de recours officiels, et à adopter des méthodes de règlement moins formelles, ce qui donne lieu à des possibilités de corruption ou à des règlements peu professionnels. Ces pratiques compromettent la crédibilité de l'engagement d'une administration douanière envers la transparence et l'application de la loi.

En général, le processus de recours commence par le recours interne auprès de l'autorité douanière. Si l'appelant n'est pas satisfait de la décision de l'administration, il peut se prévaloir d'un appel supplémentaire auprès d'une instance de recours externe quasi judiciaire, tel qu'un comité de recours de la douane. Les tribunaux constituent le dernier niveau en matière de recours. Le mécanisme de recours fait également de discussions au chapitre 4.

Dans le cas de poursuites criminelles intentées par les douanes (sous réserve de l'autorisation du procureur de l'État dans la plupart des territoires), les règles et procédures relatives aux condamnations criminelles déterminent les mécanismes de recours, qui s'adressent généralement à des cours d'appel de niveau supérieur.

Une rétroaction systématique au niveau des opérations concernant les cas portés en appel doit avoir lieu de manière que les bureaux de douane comprennent mieux les principaux motifs des appels et prennent des mesures correctives en conséquence.

## Agents des douanes professionnels et motivés

Comme dans tous les aspects de l'administration douanières, une lutte efficace contre la fraude dépend d'agents de douane compétents, bien formés, professionnels et très motivés, qui ont de très bons antécédents de performance et particulièrement d'intégrité.

Ils doivent être adéquatement rémunérés et formés pour résister à la tentation de céder à des pratiques irrégulières et à la corruption. Pour que le personnel acquière et conserve les compétences nécessaires pour lutter contre la fraude, un programme de formation bien conçu, dynamique et axé sur les besoins, est indispensable. Ce programme repose sur une évaluation des besoins en formation qui met l'accent sur les compétences et s'inscrit dans la planification et la mise en œuvre des diverses initiatives de lutte contre la fraude<sup>10</sup> adoptée par l'administration.

La conception et la prestation d'une formation spécialisée dans la lutte contre la fraude nécessitent souvent l'apport de spécialistes externes. Les partenaires de développement sont généralement prêts à fournir ce genre de soutien, comme le sont les organisations internationales telles que le FMI, l'OMD et le Groupe de la Banque mondiale.

Les agents de douane doivent rester employés à des postes de spécialistes pendant des périodes relativement longues, car le développement de leurs compétences et de leur expérience peut nécessiter plusieurs années. Il arrive trop souvent que les politiques de rotation du personnel des administrations aboutissent à des mutations fréquentes de ces agents spécialisés, au détriment de leurs performances, de leur moral et de l'efficience de leur formation. Bien qu'il soit difficile de déterminer une période minimum d'emploi à un poste particulier, l'expérience révèle que les agents affectés à des équipes spécialisées de lutte contre la fraude devraient passer au moins quatre ou cinq ans à leur poste.

## Utilisation efficace des technologies modernes de l'information, de la communication et de la détection de la contrebande

Dans un environnement où les criminels et tous ceux qui ne respectent pas leurs obligations deviennent de plus en plus sophistiqués et utilisent des technologies de pointe en information et en communication, les douanes doivent disposer du matériel et des compétences nécessaires pour obtenir, sécuriser et utiliser les données informatisées, notamment pour les investigations administratives et les procédures criminelles. Les technologies modernes de détection de la contrebande, notamment les appareils d'inspection non intrusive tels que les lecteurs optiques et de rayons X, les spectromètres, les détecteurs de traces de substances et les détecteurs de rayonnement, ainsi que les outils d'inspection élémentaires doivent être déployés pour la détection de la contrebande. Pour en optimiser l'efficacité, ce déploiement doit être fondé sur l'évaluation des risques.

**« La lutte contre la fraude douanière dépend d'agents bien formés, professionnels et très motivés. »**

**« Les technologies et équipements modernes de l'information, de la communication et de la détection de la contrebande sont essentiels pour gérer une lutte contre la fraude fondée sur le risque. »**

<sup>10</sup>Le chapitre 2 décrit certaines difficultés que doit résoudre la lutte contre la fraude douanière face à de nouvelles tendances dans les échanges. Le chapitre 3 porte sur l'évaluation des besoins en formation axée sur les compétences.

Les douanes utilisent de plus en plus ces technologies de pointe pour faciliter la détection des fraudes par des méthodes fondées sur le risque. Les technologies modernes de l'information et de la communication utilisées contre la fraude comprennent un système de gestion des cas et une base de données qui collectent et stockent des informations sur l'historique des infractions et des contrevenants. En outre, une base de données du renseignement qui collecte, stocke et analyse ce renseignement devrait soutenir les opérations de lutte contre la fraude. Ces bases de données devraient être utilisées par un système de gestion des risques qui aide les douanes à analyser les informations disponibles, à évaluer les risques et les menaces, et à cibler ainsi les opérations. Ce système devrait fonctionner en liaison avec le système de dédouanement automatisé pour le ciblage et la sélectivité.

Ces divers systèmes devraient être développés dans le cadre d'un système intégré de gestion de l'organisation douanière tout entière, pour une utilisation efficace et efficiente des ressources limitées. Malgré les investissements considérables dans les technologies de détection, en particulier les lecteurs optiques très coûteux, les administrations douanières obtiennent souvent des résultats minimaux en matière de détection. Pour être efficaces, ces technologies doivent être déployées dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la fraude et fondées sur la gestion des risques. La gestion de ces outils coûteux est souvent peu efficace, car elle manque de moyens de ciblage, de systèmes de communication complets et d'une supervision suffisante par la direction. Le chapitre 5 aborde la gestion des risques en plus de détails.

## Importance générale de la lutte contre la fraude

Le personnel opérationnel a de nombreuses responsabilités et subit des pressions constantes pour faciliter et accélérer le traitement des marchandises et des voyageurs, afin de fournir un service professionnel et courtois aux usagers, tout en étant à la hauteur des exigences administratives internes. Il est également chargé de percevoir les recettes appropriées, de respecter les exigences des autres organismes publics, de transmettre des données exactes et, bien sûr, de porter une grande attention à la détection et au traitement du non-respect des règles et des activités transfrontalières illicites telles que la contrebande, l'immigration illégale, la fraude douanière, le trafic de drogues et d'armes à feu, etc. À cet égard, tous les agents jouent un rôle crucial dans la lutte contre la fraude douanière. Les dirigeants des administrations douanières doivent définir clairement les fonctions et responsabilités de leurs agents, leur fournir une formation appropriée et mettre en œuvre des mécanismes de reconnaissance de l'efficacité des résultats, tout en gérant les problèmes de sous-performance.

## Normes internationales et bonnes pratiques dans la lutte contre la fraude douanière

Bien que les programmes et pratiques de lutte contre la fraude doivent tenir compte des circonstances de chaque pays, ils doivent aussi respecter les bonnes pratiques et normes internationales, en particulier les divers instruments créés par l'OMD — notamment la Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières (Convention de Kyoto révisée), le Guide de gestion des risques, l'évaluation générale des risques, le Recueil sur la gestion des risques en matière douanière, le Guide de mise en œuvre de l'application des contrôles aux échanges de nature

stratégique et le Recueil des pratiques opérationnelles douanières en matière de lutte contre la fraude et de saisie.

Dans de nombreuses administrations douanières des pays fragiles et des pays touchés par des conflits, l'adoption de bonnes pratiques internationales nécessite un développement substantiel des capacités, souvent à l'aide des divers programmes d'assistance technique offerts par des partenaires de développement.

## ORGANISATION DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOUANIÈRE

La présente section aborde les principales questions relatives à l'établissement d'une organisation de lutte contre la fraude douanière, à partir des expériences et observations de l'organisation des petites et grandes administrations douanières dans le monde. Cette description vient s'ajouter aux explications du chapitre 3 portant sur la structure générale d'une organisation douanière.

Il n'existe pas de modèle organisationnel à la fois correct et unique pour lutter contre la fraude douanière. Ainsi, lors de la mise en place d'une organisation pour la lutte contre la fraude, il faut décider de la mesure dans laquelle des activités opérationnelles seront le cas échéant conservées à l'administration centrale de l'organisation. Les grandes administrations comprenant de nombreux bureaux et des environnements opérationnels complexes ont généralement une structure décentralisée dans laquelle presque toutes les fonctions opérationnelles de lutte contre la fraude sont déléguées aux services extérieurs, tandis que la direction générale de l'administration conserve peu d'activités dans ce domaine. Les petites administrations conservent généralement un plus grand nombre d'activités opérationnelles au sein de leur direction générale, en fonction de facteurs tels que la couverture géographique et la complexité des opérations. En règle générale, les activités opérationnelles de lutte contre la fraude devraient être confiées aux bureaux opérationnels, la direction générale de l'administration conservant la responsabilité de la définition et de l'orientation des politiques et programmes, du soutien à la planification et aux programmes, et des appuis aux bureaux locaux.

La réorganisation formelle du programme de lutte contre la fraude donne l'occasion d'intégrer les fonctions de gestion des risques qui font partie de l'ensemble de ce programme. Par exemple, les processus d'identification des opérateurs économiques à faible risque, qui tiennent compte des antécédents, peuvent rester dans l'organisation avec des fonctions plus classiques de lutte contre la fraude. En outre, certains instruments de facilitation, tels que le dédouanement en circuit vert grâce aux programmes d'opérateurs économiques fiables et d'OEA, s'intègrent bien aux méthodes d'identification et d'intervention à partir des informations relatives aux opérateurs économiques à haut risque.

Le personnel chargé de lutter contre la fraude à l'administration centrale de l'organisation exerce une *autorité fonctionnelle* sur les opérations locales de lutte contre la fraude ; cette autorité de nature indirecte s'exerce par la définition de politiques et procédures, la fourniture d'appuis et conseils, l'organisation d'initiatives à l'échelle

**« Il n'existe pas de structure organisationnelle unique destinée à lutter contre la fraude douanière. Cependant, plusieurs pratiques et principes s'appliquent à toutes les administrations douanières. »**

départementale et le suivi des résultats. Les opérations locales, qui exercent une *autorité directe* sur le programme de lutte contre la fraude, sont chargées de gérer directement les opérations dont elles sont responsables. Les responsables locaux sont tenus de travailler dans le cadre des mesures et politiques définies par l'autorité fonctionnelle pertinente et approuvées par la haute direction.

## **Organisation fonctionnelle de la lutte contre la fraude douanière à l'administration centrale**

Dans le but d'examiner en plus de détails les structures organisationnelles de la lutte contre la fraude douanière, nous commençons par répartir les fonctions au niveau de l'administration centrale. Les principales fonctions exécutées par l'administration centrale sont les suivantes :

### *Leadership de la haute direction*

Composante cruciale d'une administration douanière, le programme de lutte contre la fraude soutient le rôle important de la douane dans la sûreté de la société, la sécurité des frontières et la protection de l'économie du pays. Par conséquent, le fonctionnaire chargé de la lutte contre la fraude doit être un dirigeant de haut niveau qui relève directement du chef de l'administration douanière, qui est de même niveau hiérarchique que les autres dirigeants adjoints et qui siège au comité supérieur de direction. Les fonctions de lutte contre la fraude exercent ainsi une influence sur toutes les décisions relatives aux programmes et aux politiques prises par le comité de direction, et obligent ses membres à tenir compte des conséquences des vérifications et de l'application de la loi. Les cadres chargés de la lutte contre la fraude dirigent l'élaboration des politiques, programmes et initiatives en la matière, ainsi que la répartition des ressources correspondantes. Ils donnent des conseils au chef de l'administration douanière et souvent aux hauts fonctionnaires d'autres organismes publics, aux ministres et à d'autres représentants élus.

### *Élaboration et planification des politiques générales et programmes de lutte contre la fraude*

L'organisation chargée de la lutte contre la fraude doit définir des politiques et programmes de contrôle et de respect des règles bien étudiés, ainsi que les plans stratégiques et opérationnels pour leur mise en œuvre. Ces politiques et programmes doivent soutenir les objectifs et les plans stratégiques de l'administration, ainsi que les stratégies et priorités des pouvoirs publics. Ces fonctions relèvent de la direction générale de la douane, même si l'apport des fonctions opérationnelles (directions régionales, bureaux régionaux/locaux, etc.) est essentiel pour assurer la prise en compte de tous les aspects pratiques et de tous les détails de la mise en œuvre. Dans les administrations douanières de petite taille, ces fonctions peuvent être exécutées par une très petite équipe de deux ou trois agents expérimentés. Les mesures adoptées doivent porter sur la lutte contre la contrebande, l'inspection des marchandises aux points d'entrée, la saisie des marchandises et des moyens de transport, le renseignement et les investigations/enquêtes, les régimes de pénalités et de sanctions, la gestion des risques, etc.

### *Gestion, coordination et suivi des programmes*

La direction ou structure chargée de la lutte contre la fraude est généralement responsable de la gestion et de la coordination globales des opérations du programme de lutte contre la fraude dans tout le pays, y compris les opérations de lutte contre la contrebande. Bien que ne participant pas concrètement à la gestion opérationnelle, la direction ou structure en charge de la lutte contre la fraude planifie et coordonne la mise en œuvre de projets nationaux déployés dans plusieurs régions, et dirige toute participation aux initiatives et projets internationaux. En matière de lutte contre la fraude, il est particulièrement important que la direction ou structure chargée de la lutte contre la fraude travaille étroitement avec les services extérieurs dans la planification, le suivi et l'évaluation des résultats, et fournisse des avis spécialisés à l'appui des opérations locales.

La direction ou structure chargée de la lutte contre la fraude surveille les opérations au moyen de systèmes de gestion du rendement opérationnel<sup>11</sup> qui produisent des rapports détaillés sur les activités et les résultats ; cela concerne à la fois les opérations spécialisées de lutte contre la fraude et l'efficacité des vérifications par le personnel des postes frontières. Les cas de faible rendement peuvent être traités par l'administration centrale, en collaboration avec la direction locale. Le responsable chargé de la direction ou structure chargée de la lutte contre la fraude doit communiquer au directeur général de l'administration douanière les résultats atteints, les difficultés et les problèmes nouveaux, le degré d'efficacité de toutes les opérations de lutte contre la fraude ainsi que les changements recommandés.

### *Élaboration et administration des programmes de gestion des risques et de renseignement*

Il est nécessaire d'avoir un programme robuste de gestion des risques pour traiter tous les types de risques. La direction ou structure chargée de la lutte contre la fraude prend généralement l'initiative dans la création des politiques, systèmes et procédures nécessaires pour gérer les risques, et dans l'utilisation du programme correspondant. Comme expliqué en plus de détails à l'annexe K, l'organisation chargée de la lutte contre la fraude joue un grand rôle dans le fonctionnement d'un comité de gestion des risques qui supervise la préparation et l'utilisation des systèmes et processus de gestion des risques (voir le chapitre 5 qui traite de ce sujet et des fonctions de gouvernance). Le responsable de la lutte contre la fraude joue souvent le rôle de « champion de la gestion des risques » pour l'administration douanière. Cependant, cela peut varier en fonction du contexte et des particularités de chaque administration douanière.

Le service chargé du renseignement douanier à la direction générale de la douane crée et surveille les politiques, procédures et systèmes de soutien nécessaires pour assurer l'efficacité du renseignement. Le renseignement douanier comprend deux éléments principaux : le renseignement et l'analyse stratégiques, et les opérations de renseignement. En général, l'organisation responsable du renseignement à la direction générale est chargée de créer un service de renseignement stratégique. Ce service évalue les risques des nouvelles menaces dans des domaines tels que la contrebande, la fraude douanière, l'évasion fiscale, les menaces pour la sécurité (terrorisme, armes

<sup>11</sup>Les administrations disposent de divers systèmes et entités différents pour exécuter ces fonctions, tels que les centres opérationnels 24/7, les centres de commande, etc.

de destruction massive), les droits de propriété intellectuelle, les infractions aux accords commerciaux ainsi que la santé et la sécurité. Ces évaluations sont communiquées à la haute direction à des fins d'établissement des priorités de la lutte contre la fraude, et pour créer de nouveaux programmes et de nouvelles opérations, évaluer les opérations en place et prendre des décisions en matière de déploiement des ressources.

Les opérations de renseignement sont exécutées à l'administration centrale et dans les bureaux locaux. Le service de renseignement de la direction générale prend généralement l'initiative ; il constitue le point de contact primaire pour le partage du renseignement au niveau international. Au quotidien, la création, l'analyse et la diffusion du renseignement tactique et opérationnel relèvent principalement des agents de renseignement au niveau local. Ces derniers repèrent des sources locales d'information, assurent la liaison avec les autres organismes locaux de lutte contre la fraude et les administrations douanières voisines, mais, surtout, soutiennent les agents de douane opérationnels locaux en fournissant des alertes et des observateurs sur place. Le personnel opérationnel des douanes est également une source utile de renseignement.

## Centres nationaux de ciblage

De nombreuses administrations douanières ont mis en place des centres nationaux de ciblage et de gestion des risques qui utilisent des méthodes composites pour gérer les opérations quotidiennes de gestion des risques. En général, ces centres visent à améliorer la gestion et l'intégration de l'information, à développer une approche coordonnée, à lier le renseignement et les opérations, et à mieux gérer les risques aux frontières (Aniszewski, 2011)<sup>12</sup>. Dans la plupart des cas, ces équipes concentrent leurs efforts sur la contrebande et les risques pour la sécurité, plutôt que sur des questions de recettes.

Ces centres utilisent des systèmes automatisés de pointe, préconisent des exigences strictes de communication de données préalables de fret et de déclaration (y compris pour les chaînes d'approvisionnement commerciales) et adoptent des techniques d'analyse sophistiquées et intégrées pour cibler les expéditions et opérations. Grâce à l'introduction de guichets uniques électroniques, ces équipes ont accès à une plus grande quantité de données de la part d'autres organismes de réglementation et sont de plus en plus capables de traiter une large gamme de risques.

Les fonctions courantes de ces centres, comme indiqué dans le document de recherche de l'OMD (Aniszewski, 2011), comprennent la gestion des critères de sélectivité et de ciblage, la gestion des systèmes informatiques d'analyse des risques, la fourniture d'analyses et de coordinations tactiques 24/7, la coordination des échanges d'informations sur la gestion des risques et la mise en place d'une plateforme de coordination des parties prenantes afin d'améliorer la gestion coordonnée des frontières.

Ces centres nécessitent un accès direct à toutes les données pertinentes provenant de tous les systèmes internes et externes, y compris le matériel technologique d'inspection non intrusive (et les images scannées), toutes les installations de télévision en circuit fermé, etc. Les centres doivent pouvoir commander des inspections et contrôles axés sur les risques (aux frontières terrestres, dans les ports et les aéroports, et à l'intérieur des territoires), et recueillir les résultats de ces activités.

<sup>12</sup>Ce document de recherche mentionne des exemples de centres nationaux de ciblage au Canada, en Finlande, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis. En outre, ces centres sont également implantés dans certains pays émergents tels que le Brésil et le Mexique.

Auparavant, la plupart des centres nationaux de ciblage étaient réservés aux fonctionnaires des douanes. Cependant, depuis quelques années, un plus grand nombre de centres comprennent des représentants d'autres organismes chargés de contrôler les frontières et d'appliquer la loi, notamment les agences de réglementation, la police, les patrouilles frontalières, les garde-côtes, etc.

La collaboration interagences peut améliorer considérablement les résultats des contrôles et de la lutte contre la fraude en donnant accès à des niveaux d'information et de renseignement de beaucoup plus grande portée, afin d'identifier et de cibler les opérations, les individus et les organisations à haut risque.

## À la pointe de la gestion des risques interagences

Les initiatives internationales telles que le guichet unique électronique et les initiatives de facilitation des échanges préconisées par l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC forcent de nombreux pays à mieux coordonner et même à intégrer les services de contrôle aux frontières. Le chapitre 4 contient plus de détails sur l'AFE. L'efficience et l'efficacité (ou les lacunes) du traitement des importations et des exportations par les autres organismes publics exercent une grande influence sur la facilitation des échanges, l'efficience logistique et la protection de la société contre les produits nocifs ou dangereux. Des procédures et systèmes de dédouanement rationnels et coordonnés, fondés sur les principes de gestion des risques, sont essentiels pour assurer un climat concurrentiel et propice aux investissements et au commerce international. L'importance de renforcer les principaux processus douaniers au moyen d'une gestion intégrée des risques fait l'objet du chapitre 5. Les autres organismes participants adoptent souvent des méthodes beaucoup moins avancées que celle des douanes en matière de gestion des risques, et ont tendance à fonctionner en silos avec une coordination, une coopération et un partage de l'information plus limités. Des méthodes communes de gestion des risques font souvent défaut.

Les douanes jouent très souvent un rôle principal dans la création et l'utilisation de processus interagences de gestion des risques, souvent à la suite de l'établissement d'une plateforme de guichet unique électronique. La première étape dans la définition d'une stratégie interagences de gestion des risques est la mise en place d'une politique publique destinée à faciliter les échanges sur cette base. Ceci préconise et exige de la part des ministères et organismes publics de mettre en œuvre les meilleures pratiques internationales en matière de gestion des risques, afin de créer des mécanismes de coopération interagences et de resserrer les liens de partenariat avec les opérateurs économiques.

Pour que tous les organismes pertinents participent à la mise en œuvre de la politique énoncée, il faut créer une structure de gouvernance interagences de la gestion des risques. Cette structure comprend un comité de direction multi-organismes de haut niveau, chargé de gérer la politique, la stratégie, la planification et la supervision globales du processus. Au niveau opérationnel, un comité de coordination de la gestion des risques permet aux organismes opérationnels de coordonner et de gérer les processus en cours. Chaque organisme participant doit mettre en place son propre comité et ses propres processus pour satisfaire ses besoins et soutenir les efforts interagences. Ce dispositif assure l'application de mesures destinées à mettre en œuvre un processus véritablement intégré de gestion des risques (interagences). Les administrations douanières jouent

généralement un rôle principal dans la mise en œuvre de ces changements et président la structure interagences après son entrée en fonction. Le chapitre 4 porte sur la création d'une feuille de route pour l'AFE et d'une stratégie à l'échelle de l'État.

## **Liens interagences et internationaux**

La lutte contre la fraude douanière dépend d'une coopération, d'un échange d'informations et d'une coordination efficaces avec les autres organismes nationaux chargés de contrôler l'importation et l'exportation de certaines marchandises et personnes, également en collaboration avec les administrations douanières étrangères. La conclusion de protocoles d'accords avec des organismes nationaux de réglementation et de lutte contre la fraude (police, autres organisations publiques, répression du trafic de drogues, forces armées, etc.) est cruciale pour assurer l'efficacité de la lutte contre la fraude aux frontières. Comme les douanes sont généralement l'organisme de premier ressort dans la gestion des frontières, elles se trouvent en position exceptionnelle pour proposer des ententes et dispositions officielles (souvent par l'intermédiaire de protocoles d'entente) dans le but d'adopter des politiques et des moyens d'intervention conjointe, de coordination et d'échange d'informations, etc. Négociés et conclus au niveau des administrations centrales et parfois à un niveau ministériel, ces protocoles ont force exécutoire pour toutes les parties.

Dans le cadre d'une coopération interagences, tous les organismes participants doivent s'engager à adopter les principes de gestion des risques afin d'identifier les marchandises qui nécessitent une vérification. Une section précédente du présent chapitre aborde les aspects principaux de la coopération interagences.

## **Développement et gestion des technologies de détection de la contrebande**

Il est bien connu que les technologies de détection de la contrebande (par exemple les technologies d'inspection non intrusive), quand elles sont déployées et utilisées convenablement, peuvent devenir des outils très efficaces pour repérer les produits illicites et les marchandises non déclarées. Pour déployer ces technologies, les administrations douanières doivent tenir compte de l'évaluation et des priorités en matière de risques. Trop souvent, ces outils coûteux ne sont pas déployés ou sont utilisés de manière inefficace, donnant ainsi lieu à des investissements peu rentables pour l'administration douanière et les opérateurs économiques. L'organisation responsable de la lutte contre la fraude à l'administration centrale est généralement chargée de préparer des plans et des stratégies en vue d'acquérir et de déployer ces technologies, en mettant en place de bons systèmes informatiques de gestion et en suivant les résultats.

## **Développement, mise en œuvre et utilisation des technologies de l'information et de la communication**

L'appui technique aux opérations de lutte contre la fraude douanière nécessite l'utilisation de nombreuses technologies de l'information ; ces systèmes sont placés sous la responsabilité de la direction générale, en collaboration avec le service de l'informatique et d'autres divisions de l'administration. Un système performant et efficace de gestion des risques, reposant sur l'informatique, est d'importance cruciale pour lutter contre la

fraude douanière. Les autres systèmes comprennent une base de données (pour enregistrer toutes les interventions de lutte contre la fraude), un système de renseignement (pour enregistrer et analyser les données de renseignement), un système de gestion des cas (pour faciliter et améliorer la gestion des cas et des projets d'investigations opérationnelles) et un système de communication des résultats opérationnels (pour recueillir et analyser les données des résultats des opérations de lutte contre la fraude).

## Investigation des fraudes

Dans les pays les plus avancés en la matière, la direction générale de la douane est dotée d'une section des politiques et programmes d'enquêtes qui détient les responsabilités et pouvoirs généraux pour les enquêtes sur le terrain (politiques, procédures, avis et orientation techniques, suivi, etc.). Cette section comprend souvent une section opérationnelle chargée de gérer les cas complexes, de grande envergure et très sensibles, dépassant les compétences territoriales d'un service local, notamment ceux qui nécessitent une coopération nationale et internationale. Les enquêteurs expérimentés de cette section jouent également un rôle important dans la formation et le développement techniques des enquêteurs locaux.

Les enquêteurs des douanes repèrent les cas potentiels de fraudes douanières passées, mènent des investigations judiciaires pour établir les faits et, quand des activités inappropriées sont découvertes, évaluent les recettes compromises ainsi que les pénalités correspondant à la nature et à la gravité des infractions. Les enquêtes douanières identifient les montants potentiels importants de recettes qui ont pu faire l'objet d'une évasion fiscale dans des transactions précédentes. Dans les cas de fraude ou de fausse déclaration grave, les investigateurs intentent des poursuites pénales.

La collaboration des investigations douanières avec les tribunaux et les procureurs est une pratique importante et souvent négligée. Dans de nombreux cas, les juges et procureurs ne possèdent pas les connaissances techniques sur les questions de douane ; ils ont donc besoin d'une aide sous forme de sessions de formation ou d'information.

## Équipes anticontrebande

De nombreuses petites et moyennes administrations douanières déploient des équipes opérationnelles anticontrebande à partir de leur administration centrale. Ces équipes ont le large pouvoir de mener des opérations aux niveaux national et local, pour traiter les grands risques et aider les équipes locales à mener des projets particuliers. Ces équipes centralisées fournissent en outre des informations utiles sur les risques et l'efficacité des opérations et du déploiement des ressources locales. Dans des administrations sophistiquées de grande dimension, ces équipes sont déployées presque exclusivement à partir de sections opérationnelles sur le terrain. Pour combiner les efforts et optimiser les résultats dans des zones spéciales de forte criminalité, elles comprennent souvent des agents d'autres organismes publics (par exemple des équipes mixtes de lutte contre le trafic de drogues et le blanchiment d'argent).

## Contrôles *a posteriori*

Bien que le contrôle *a posteriori* ne fasse pas partie dans de nombreux cas de la structure organisationnelle de lutte contre la fraude, il contribue à son programme, car c'est un élément essentiel de la vérification fondée sur le risque. Il a pour but de vérifier les

livres, dossiers, archives et systèmes des importateurs pour examiner leurs antécédents de respect de la réglementation douanière. Le contrôle a posteriori comporte deux activités principales : la vérification au bureau (examen des dossiers de transactions d'un opérateur économique dans le bureau de contrôles a posteriori) et le contrôle en entreprise (vérification détaillée, dans les locaux de l'importateur, des dossiers et systèmes comptables, et des transactions individuelles). Les contrôles a posteriori produisent des recettes supplémentaires grâce à la réévaluation des transactions et, en cas de soupçon de fraude, au transfert du dossier à une équipe d'enquête en matière de fraude.

Les contrôles a posteriori ont pour objectif d'accélérer le dédouanement des marchandises avec moins d'interventions lors du dédouanement, tout en préservant un degré approprié de vérification du respect des règles. Dans ce but, le contrôle a posteriori effectue généralement des vérifications anticipées et périodiques des participants aux programmes d'opérateurs économiques fiables (basés sur le programme d'OEA de l'OMD, qui fait partie du Cadre de normes de l'OMD) dont les résultats sont aussi inclus dans l'évaluation des demandes d'adhésion au statut d'OEA et dans les dispositions de l'AFE de l'OMC. Strictement parlant, ces contrôles a posteriori sur les opérateurs économiques fiables ne sont pas axés sur la lutte contre la fraude ou la vérification ; ils aident les candidats au statut d'OEA à respecter les exigences strictes de tenue de registres et de contrôle interne. Ils vérifient périodiquement les OEA pour voir si ces opérateurs continuent à respecter les exigences du programme, repérer les faiblesses de leurs systèmes et fournir des conseils. Le chapitre 5 contient des suggestions spécifiques pour la mise en œuvre d'un programme efficace de contrôle a posteriori.

## Opérations locales

La plupart des opérations de lutte contre la fraude sont exécutées sur le terrain, au lieu de dédouanement des marchandises. Cependant, les opérations locales doivent se dérouler en contact étroit avec la direction générale afin d'assurer la cohérence des opérations, le respect des exigences légales et des politiques adoptées, et la coopération avec d'autres autorités. Les paragraphes suivants décrivent ces opérations et résument leurs mandats et leurs fonctions. L'annexe K contient des conseils spécifiques sur la mise en place et l'utilisation de ces équipes opérationnelles de lutte contre la fraude.

## Brigades mobiles anticontrebande

La plupart des administrations douanières déploient des brigades mobiles anticontrebande dont les activités sont concentrées sur la répression de la contrebande et l'évasion fiscale. Ces brigades se sont avérées très efficaces, car elles sont focalisées. Choisis en fonction de leurs antécédents de performance et de leur professionnalisme, leurs membres reçoivent généralement une formation spécialisée. Ils travaillent de concert avec le personnel opérationnel de première ligne aux points d'entrée et les autres autorités chargées de l'application de la loi. Selon la portée du mandat de l'administration douanière, ils peuvent participer aux opérations de patrouille des frontières et à la détection de marchandises de contrebande ou clandestines à l'intérieur du territoire douanier. Ces opérations doivent être planifiées attentivement et, lorsque possible, fondées sur l'évaluation des risques, le renseignement spécifique, les demandes des services opérationnels et d'autres organismes (conformément aux accords) ou à des fins de dissuasion.

## Opérations conjointes

Généralement, les accords officiels conclus établissent des dispositions qui permettent aux brigades mobiles des douanes de travailler avec d'autres organismes d'application de la loi (groupes chargés de missions particulières, opérations conjointes continues, équipes de renseignement mixtes). Des protocoles d'accords définissent les conditions d'exécution de ces opérations conjointes, y compris les fonctions, les responsabilités, les pouvoirs, les structures de gestion, les processus de communication et les procédures administratives connexes. Ces ententes couvrent des projets d'opérations conjointes spécifiques et l'échange d'informations.

## Patrouilles maritimes

Le milieu maritime présente de nombreuses difficultés pour les douanes des pays côtiers et des pays insulaires, tant en matière de protection des recettes que de répression de la contrebande et autres activités illicites. Pour relever les défis, bon nombre de ces administrations douanières mènent des patrouilles en mer. Dans ce but, elles doivent disposer du matériel approprié (navires avec les technologies associées), d'un personnel adéquatement formé pour naviguer et exécuter les opérations de lutte contre la fraude douanière, et de ressources financières suffisantes. La législation en matière de douane doit comprendre des dispositions qui autorisent ce genre de programme.

Avant de mettre en place une unité maritime, l'administration doit procéder à une étude de faisabilité qui comprend une évaluation des menaces de nature maritime (souvent effectuée en consultation avec d'autres autorités d'application de la loi telles que la police maritime, les garde-côtes et les forces armées) et à une analyse financière coûts-bénéfices.

## Opérations de renseignement locales

Le fonctionnement du renseignement à la direction générale des douanes a déjà été décrit. Un renseignement douanier efficace nécessite l'affectation d'agents sur le terrain, dans tout le pays. Ces agents locaux jouent un rôle crucial dans la collecte, l'évaluation et l'analyse de l'information, et servent de points de contact entre l'organisation du renseignement et les agents de douane en fonction. Ils fournissent des renseignements aux officiers de première ligne grâce à leurs observations, à leurs évaluations des risques et à leurs rapports d'information locaux et nationaux. En plus de la collecte de renseignements de sources externes, y compris d'autres autorités d'application de la loi, d'informateurs et de sources confidentielles et publiques, les agents de douane peuvent fournir une quantité considérable de renseignements utiles. Ils peuvent transmettre des informations grâce à leur expérience, leurs observations et leur connaissance des risques locaux dans le cadre de leur travail quotidien ; ces informations peuvent servir, en même temps que d'autres sources de renseignements, à identifier les risques généraux et particuliers. Les agents de renseignement communiquent à l'administration centrale des rapports réguliers qui peuvent servir à actualiser les évaluations des risques et à entreprendre certaines interventions telles que des investigations, des initiatives anticontrebande, des audits prioritaires, etc. Les agents de renseignement locaux sont indispensables pour maintenir les relations avec le personnel sur le terrain et les organismes locaux de lutte contre la fraude.

## DÉFINITION D'UNE STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

La présente section décrit les mesures prises par les administrations douanières pour créer et renforcer les programmes et opérations de lutte contre la fraude, en donnant l'exemple d'une administration. Ces mesures sont axées sur des contrôles efficaces aux postes frontières, des opérations de lutte contre la contrebande (y compris des patrouilles maritimes et des équipes mobiles), des investigations de fraudes, le renseignement douanier et son analyse, ainsi que des vérifications post-dé douanement. Nous examinerons la création de ces programmes et l'importance cruciale des techniques et processus de gestion des risques dans leur développement et leur utilisation. La stratégie de lutte contre la fraude est une composante de la planification stratégique et opérationnelle des douanes ; elle doit être cohérente et doit soutenir les objectifs et priorités stratégiques de l'administration, généralement définis pour une période de trois à cinq ans et intégrés dans le processus de planification.

« Les administrations douanières nécessitent une stratégie pour guider la création et l'utilisation de programmes de lutte contre la fraude. »

### Le grand défi

Bien que les nombreuses responsabilités des douanes comprennent la facilitation des échanges et la fourniture de services, leur fonction principale, en particulier dans les pays fragiles et les pays touchés par des conflits, est d'assurer des contrôles frontaliers et une perception des recettes efficaces et efficientes. Les douanes doivent donc appliquer ces contrôles de manière à réduire au minimum leur impact sur les opérateurs économiques légitimes et à permettre la circulation fluide des échanges transfrontaliers, tout en réduisant l'envergure et l'impact des opérations illicites. Ces contrôles ne sont pas appliqués de manière isolée par les douanes ; en effet, bien qu'elles soient généralement en position dominante à la frontière, les douanes travaillent en collaboration étroite avec de nombreux autres organismes dotés de mandats de contrôle.

Les contrôles douaniers ont évolué au fil des années : de contrôles transactionnels à l'entrée des marchandises, ils sont passés à l'évaluation préalable des risques, à leur analyse et aux vérifications post-dé douanement afin d'assurer le respect de la réglementation. Cette approche a permis aux douanes de réduire considérablement les délais nécessaires à la mainlevée pour la grande majorité des opérateurs économiques, et de confier à leurs agents des fonctions d'une plus grande valeur ajoutée que les tâches routinières, telles que l'analyse et le ciblage des opérations, le contrôle a posteriori, la lutte contre la contrebande, l'investigation des fraudes et les services aux usagers, afin de promouvoir et de faciliter le respect volontaire des règles. Toutes ces facettes du contrôle douanier doivent fonctionner en harmonie dans le cadre d'une gestion fondée sur le risque et faire partie de la stratégie de lutte contre la fraude d'une administration.

### L'importance d'une stratégie de lutte contre la fraude

Notre expérience a révélé qu'une stratégie bien conçue de lutte contre la fraude, qui définit ses objectifs, ses priorités et ses plans d'action, est essentielle pour créer et renforcer une organisation de lutte contre la fraude douanière, et en améliorer les

résultats. Cette stratégie devrait avoir comme objectifs d'améliorer l'efficience et l'efficacité de la lutte contre la fraude douanière par le développement de capacités professionnelles, l'adoption d'une approche fondée sur le risque, l'utilisation d'outils et de matériel modernes (systèmes informatiques compris) et le renforcement de l'efficacité opérationnelle.

## Envergure et priorités

L'envergure et la couverture de la stratégie doivent faire l'objet de décisions précises. Idéalement, elle devrait couvrir toutes les activités de lutte contre la fraude et de vérification du respect de la réglementation douanière. Cela comprend des responsabilités en matière de lutte contre la contrebande, de renseignement et d'analyse des risques, de coopération internationale et interagences, de patrouilles maritimes ainsi que d'autres fonctions de vérification du respect des règles (contrôles a posteriori, investigations douanières, matériel de détection de la contrebande, systèmes informatiques).

Les théories et pratiques de gestion des risques dans l'univers des douanes<sup>13</sup> ont fait l'objet de nombreuses publications. Le présent chapitre décrit comment les administrations douanières ont appliqué les principes et pratiques de gestion des risques pour définir des stratégies de lutte contre la fraude destinées à maximiser la rentabilité des ressources douanières investies, en concentrant leur attention sur les activités de contrôle dans les domaines présentant les plus hauts risques. Dans ce but, les administrations douanières doivent évaluer les menaces afin de déterminer la nature, l'étendue et l'impact des activités illicites.

Les administrations douanières doivent agir en fonction de leurs propres priorités et mandats, et de ceux de l'ensemble des pouvoirs publics. Certains pays entendent concentrer leurs efforts sur les menaces pour la sécurité, la sûreté et la santé, tandis que d'autres accordent une plus grande priorité aux recettes, telles que la contrebande de marchandises, la sous-évaluation, les erreurs intentionnelles de classement tarifaire et les fausses déclarations d'origine. Dans la plupart des cas, il faut faire face à une combinaison de ces risques. Les douanes doivent tenir compte des priorités des pouvoirs publics dans l'élaboration de leur stratégie.

## Facteurs opérationnels

Une stratégie de lutte contre la fraude ne sert pas seulement à guider les opérations et l'organisation d'une administration douanière : elle influence tous les aspects des opérations, y compris le traitement préalable à l'arrivée des marchandises, les contrôles frontaliers exécutés par le personnel de première ligne, ainsi que les vérifications post-dédouanement. Elle contribue également au lancement d'initiatives de facilitation des échanges, destinées à identifier et à reconnaître les opérateurs économiques très fiables grâce à des services accélérés nécessitant un minimum d'intervention de la part des douanes. Une stratégie de lutte contre la fraude intervient de concert avec les initiatives de facilitation des échanges, et les soutient. Tous les secteurs de l'administration

**« Une stratégie de lutte contre la fraude douanière devient opérationnelle à la suite de la création et de la mise en œuvre de diverses initiatives et divers programmes. »**

<sup>13</sup>Voir le recueil de documents de l'OMD sur la gestion des risques.

doivent donc participer à la mise au point d'une stratégie de lutte contre la fraude. Lorsque la direction aura défini cette stratégie, l'adoption des méthodes mentionnées dans l'encadré 6.2 donnera de bons résultats.

L'annexe L contient la description d'une stratégie de lutte contre la fraude préparée par l'administration douanière d'un pays en développement. L'annexe K contient des conseils spécifiques sur la création et l'utilisation de plusieurs programmes essentiels de lutte contre la fraude décrits précédemment, notamment les brigades mobiles de lutte contre la contrebande, les investigations douanières, le renseignement douanier, le contrôle a posteriori, les patrouilles maritimes, le déploiement de technologies de détection de la contrebande et un régime de pénalités et de sanctions.

## **GESTION DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOUANIÈRE**

Les programmes et opérations de lutte contre la fraude douanière nécessitent une surveillance efficace de la part de la direction afin d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs sont réalisés ainsi que l'efficacité du déploiement des ressources, mais aussi pour vérifier s'ils fonctionnent conformément à leur mandat et aux exigences des autorités légales. Dans ce but, la direction des douanes met en place des systèmes de gestion du rendement opérationnel (SGRO) qui recueillent et communiquent des informations sur les mesures critiques de l'efficience et de l'efficacité de la lutte contre la fraude. Une bonne partie des données nécessaires est disponible dans les divers systèmes automatisés qui, dans certains cas, peuvent être reliés directement aux SGRO. En plus de la communication régulière des résultats par rapport aux plans et objectifs opérationnels, les SGRO produisent des données quantitatives et qualitatives sur les résultats atteints dans chaque catégorie du programme (lutte contre la contrebande, enquêtes, renseignement, lutte contre la fraude aux frontières, contrôles a posteriori et utilisation des technologies de détection). L'encadré 6.3 présente des exemples d'indicateurs de rendement opérationnel de la lutte contre la fraude utilisés par de nombreuses administrations douanières, à des fins d'illustration. Des résultats enregistrés qui sont plus élevés n'indiquent pas nécessairement un changement intentionnel et approprié du rendement.

L'annexe A du chapitre 3 contient d'autres exemples d'indicateurs clés de performance de la lutte contre la fraude.

## **UTILISATION DE TECHNOLOGIES NOVATRICES À DES FINIS DE RENSEIGNEMENT ET DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE**

Certaines administrations douanières sophistiquées tirent profit de technologies novatrices telles que les chaînes de blocs, l'infonuagique, l'analyse de mégadonnées et l'intelligence artificielle pour piloter l'utilisation de leurs fonctions douanières. Comme expliqué au chapitre 7, ces technologies présentent pour les douanes un potentiel d'amélioration de l'évaluation des risques, de la sécurité des chaînes logistiques, de l'analyse et de la capture des données, du contrôle douanier non intrusif<sup>14</sup>, etc.

<sup>14</sup>Pour un complément d'information, consulter ce document de recherche de l'OMD à [https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/research/research-papers/45\\_reveler\\_le\\_potentiel\\_de\\_la\\_chaine\\_de\\_blocs\\_pour\\_la\\_douane.pdf?la=fr](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/research/research-papers/45_reveler_le_potentiel_de_la_chaine_de_blocs_pour_la_douane.pdf?la=fr).

## Encadré 6.2. Étapes de l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la fraude

**Étape 1. Créer un groupe de travail dirigé par un cadre supérieur chargé de la lutte contre la fraude, pour diriger l'élaboration de la stratégie.** Les membres du groupe devraient provenir de tous les secteurs de l'administration (opérations, services techniques tels que la tarification, l'évaluation, l'origine, etc.).

**Étape 2. Définir les objectifs, les résultats et la portée de la stratégie de lutte contre la fraude.** À ce stade, une description du contenu de la stratégie doit être préparée et approuvée par la haute direction.

**Étape 3. Préparer une évaluation des menaces pour déterminer les types de risques perçus, afin de guider l'élaboration de la stratégie.** En général, dans le cadre de cette évaluation, les administrations explorent leur environnement de travail interne et externe afin de repérer les forces, les faiblesses, les difficultés et les possibilités.

Les facteurs internes comprennent notamment :

- les contraintes en matière de ressources ;
- la pertinence de la législation douanière ;
- l'efficacité des systèmes et procédures, surtout informatiques ;
- le degré de pénétration de la culture de gestion des risques dans l'organisation ;
- les niveaux de compétences et de professionnalisme du personnel.

Les facteurs externes comprennent notamment :

- les attentes et priorités des pouvoirs publics (par exemple en matière de perception des recettes et de facilitation des échanges) ;
- les exigences du secteur privé en matière d'amélioration de la prestation des services ;
- les accords commerciaux régionaux et bilatéraux ;
- les engagements internationaux destinés à faciliter les échanges (par exemple l'AFE de l'OMC) ;
- les nouveaux obstacles au respect de la réglementation issus des règles d'origine préférentielle et des risques de fraude associés ;
- les problèmes de sécurité des chaînes logistiques.

Le groupe de travail recueille des informations de diverses sources à propos d'activités illicites précédentes, analyse et évalue les données de respect de la réglementation et de lutte contre la fraude douanière pour déterminer les résultats des efforts déployés dans ces domaines, repère les tendances émergentes et évalue l'impact de la contrebande et de la fraude. En plus des informations locales, il consulte des sources d'origine internationale telles que les pays voisins, le Réseau de lutte contre la fraude douanière (CEN) et les Bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement de l'OMD, qui groupent des informations opérationnelles provenant de toutes les administrations douanières coopérantes à l'échelle mondiale ou régionale, ainsi que l'ONUDC et certaines organisations régionales telles que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), l'Union européenne, et autres.

Une fois ces données recueillies et analysées, elles sont exploitées pour repérer les tendances futures et les risques émergents. À ce stade, il est utile de déterminer les marchandises particulières en cause. Si nous prenons le trafic de drogues comme exemple, l'analyse pourrait tenir compte de toutes les saisies de drogues (aux frontières et à l'intérieur du territoire douanier), des tendances et modèles de la consommation nationale de drogues, des analyses et rapports internationaux sur les tendances, modèles, itinéraires et résultats du trafic de drogues, etc.

L'analyse préliminaire est ensuite communiquée à une équipe représentative des douanes (et peut-être à d'autres organismes coopérants) pendant une série d'ateliers destinés à tester et à valider les conclusions. L'impact de la contrebande en termes de pertes de recettes et d'entrée de produits dangereux et illicites peut également être déterminé à ce stade.

**Étape 4. Présenter l'évaluation des menaces à la haute direction pour son approbation.**

L'évaluation des menaces, y compris les priorités recommandées et les stratégies suggérées, est ensuite présentée à la haute direction des douanes pour examen et approbation. Il faut y inclure des directives sur les priorités, les stratégies et les initiatives globales — par exemple renforcer les sources et systèmes de données, et les capacités d'analyse ; augmenter le nombre d'équipes anticontrebande dans certaines zones frontalières pour parer à de nouveaux risques de contrebande ; établir un CGR, etc.

**Étape 5. Mettre au point une stratégie et un plan d'action avec des ressources.** En suivant les avis de la haute direction, le groupe de travail perfectionne la stratégie et met au point des plans d'action pour faire face aux menaces actuelles et nouvelles. Il prend également des mesures pour renforcer les ressources humaines et l'organisation, réaffecter certains budgets, réaligner certaines ressources, actualiser les systèmes de soutien de l'automatisation, etc.

**Étape 6. Approbation de la stratégie par la haute direction, suivie de sa mise en œuvre.**

La stratégie définitive, accompagnée de plans d'action et d'objectifs de soutien, est présentée à la haute direction pour examen et approbation finale. Certaines décisions seront prises concernant, notamment, les changements recommandés à l'organisation ou au réalignement des responsabilités et à l'affectation des ressources, certaines initiatives de lutte contre la fraude, etc. La stratégie doit également comprendre des indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs, qui sont cruciaux pour évaluer le degré de succès de la stratégie dans la réalisation de ses objectifs. La stratégie est maintenant prête à être mise en œuvre.

Sources : les auteurs.

## RÉSUMÉ

Le présent chapitre décrit certains principes élémentaires de la lutte contre la fraude douanière et contient des conseils pratiques sur l'élaboration et la mise en œuvre de divers programmes et de diverses initiatives et solutions organisationnelles potentielles. Étant donné l'évolution continue de leur milieu de travail et des défis correspondants, les administrations douanières doivent s'adapter et changer en conséquence ; c'est un processus continu de renouvellement et de croissance. Un solide fondement juridique, une organisation efficace et une stratégie claire assurent l'établissement de principes, politiques et programmes appropriés ; un déploiement de ressources fondé sur le risque est également crucial pour le succès des programmes de lutte contre la fraude.

La coopération et la coordination interagences et internationales sont de plus en plus nécessaires, face aux risques et menaces que posent la criminalité internationale et le terrorisme pour la sécurité, la sûreté et le bien-être économique des pays. Le succès de la mise en œuvre d'initiatives et de programmes de lutte contre la fraude pour faire face aux menaces et aux risques existants et anticipés nécessite une planification et un développement attentifs, des ressources financières adéquates et un nombre suffisant d'employés qualifiés. Des systèmes efficaces de gestion des résultats sont nécessaires pour permettre aux responsables de l'administration de suivre les résultats et d'apporter les changements requis.

### Encadré 6.3. Exemples d'indicateurs de rendement opérationnel

Inspections physiques du fret (importé et exporté)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre d'inspections</li> <li>Pourcentage d'expéditions inspectées</li> <li>Pourcentage de résultats positifs (taux de succès)</li> <li>Nombre d'infractions détectées</li> <li>Recettes compromises (droits, taxes, pénalités)</li> <li>Nombre de cas référés pour enquête de suivi</li> <li>Commentaires et observations sur le programme</li> <li>Nombre de conteneurs et d'expéditions scannés</li> <li>Pourcentage de conteneurs et d'expéditions scannés</li> </ul>
Marchandises scannées	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre et pourcentage de scannages avec résultat positif</li> <li>Recettes compromises (droits, taxes, pénalités)</li> <li>Nombre et valeur des saisies (drogues illicites, etc.)</li> <li>Nombre de cas référés pour enquête de suivi</li> <li>Commentaires et observations sur le programme</li> <li>Nombre d'interventions contre la fraude (saisies, accusations déposées)</li> <li>Recettes compromises (droits, taxes, pénalités)</li> <li>Nombre et valeur des saisies (drogues illicites, etc.)</li> </ul>
Équipes lutte contre la contrebande	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de cas référés pour poursuite judiciaire</li> <li>Commentaires et observations sur le programme</li> <li>Nombre de cas conclus (par type)</li> <li>Recettes compromises (droits, taxes, pénalités)</li> <li>Recettes supplémentaires effectivement perçues</li> <li>Nombre de cas référés pour poursuite judiciaire</li> <li>Nombre de condamnations</li> <li>Nombre d'appels et résultats</li> <li>Enquêtes conjointes entreprises (par organisme, par exemple le service fiscal)</li> <li>Commentaires et observations sur le programme</li> <li>Nombre de cas de renseignements aboutis</li> <li>Nombre d'alertes/bulletins de renseignement émis, de cas référés</li> <li>Nombre d'interventions contre la fraude résultant du renseignement</li> <li>Valeur des interventions contre la fraude</li> <li>Recettes (droits, taxes, pénalités)</li> <li>Nombre et valeur des cas de contrebande</li> <li>Commentaires et observations sur le programme</li> </ul>
Enquêtes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre d'affaires internationales, par pays</li> <li>Vérifications au bureau : <ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de vérifications effectuées</li> <li>Recettes imposées (droits, taxes, pénalités)</li> </ul> </li> <li>Vérifications sur place : <ul style="list-style-type: none"> <li>Vérifications avec résultats positifs/nombre total de vérifications effectuées</li> <li>Recettes imposées (droits, taxes, pénalités)</li> <li>Nombre de cas référés pour enquête</li> <li>Commentaires et observations sur le programme</li> </ul> </li> </ul>
Renseignement	
Coopération internationale	
Contrôles a posteriori	

Source : les auteurs.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aniszewski, Stefan. 2011, June. "WCO Research Paper No. 15, Risk Assessment/Targeting Centers—Study Report." [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/15\\_rac\\_en.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/15_rac_en.pdf?la=en).
- IMF and WCO International Survey on Customs Administrations (ISOCA). 2019–2020. <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2021/november/release-of-the-report-on-the-inaugural-round-of-the-isoca.aspx>.
- Mann, Arthur J. 2004. "Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries? A Practical Guide." Development Alternatives, Inc. with the Georgia State University and the Boston Institute for Developing Economies. [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADC978.pdf?origin=publicationDetail](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADC978.pdf?origin=publicationDetail).
- WCO 2018 Illicit Trade Report, Published in December 2019. [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr\\_2018\\_en.pdf](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2018_en.pdf).
- WCO Model Bilateral Agreement. 2004, June. <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/-/media/DFAAF3B7943E4A53B12475C7CE54D8BD.ashx>.
- WCO SAFE Framework of Standards. 2021. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en>.
- World Trade Organization, Trade Facilitation Agreement. 2017. [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/tfa-nov14\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm).



# L'administration des douanes et le tout-numérique

Tadatsugu Matsudaira et Jonathan Koh

Le présent chapitre aborde les opportunités et les défis que posent aux administrations douanières les technologies de l'information et de la communication (TIC), ainsi que d'autres technologies modernes. Il tente aussi d'expliquer pourquoi certaines administrations douanières continuent d'enregistrer de faibles résultats après avoir introduit l'utilisation de TIC modernes dans leurs opérations. Ensuite, il passe en revue certaines causes potentielles pouvant expliquer ces résultats décevants, dont i) la persistance et l'introduction de procédures manuelles dans le traitement des déclarations, ii) l'utilisation seulement partielle des fonctionnalités des systèmes informatiques de traitement des déclarations, iii) le soutien informatique inadéquat à la gestion opérationnelle ou aux opérations administratives; et iv) l'incapacité de traiter et d'analyser les données. Ce chapitre examine également l'utilisation potentielle par les douanes de diverses technologies de rupture telles que l'analyse de données, l'intelligence artificielle et l'analyse d'images scannées.

## OPPORTUNITÉS ET DÉFIS DES TIC POUR LES ADMINISTRATIONS DOUANIÈRES

En 2020, l'élosion de la COVID-19 a confirmé les avantages des TIC pour le monde entier. En utilisant les TIC dans leurs procédures<sup>1</sup>, les administrations douanières peuvent faire preuve de résilience contre une telle pandémie et sécuriser les chaînes logistiques sans compromettre les nécessités i) de distanciation physique, ii) de facilitation des échanges, et iii) de respect de la réglementation. Les TIC étant en évolution constante, les administrations douanières devraient continuer à en exploiter les possibilités dans leurs efforts de réforme et de modernisation. Cette stratégie ne doit pas se limiter aux procédures, mais englober aussi des éléments cruciaux liés à la prise de décisions dans

« Certaines administrations douanières enregistrent des résultats décevants malgré l'utilisation de TIC modernes. »

<sup>1</sup>À l'heure actuelle, 99 % des administrations douanières utilisent un type de système informatique pour le dédouanement, d'après les calculs des auteurs à partir des « profils des Membres de l'OMD — système de dédouanement automatisé » (OMD, 2020).

l'organisation, notamment en matière de planification de la mobilisation des ressources, à la gestion des risques institutionnels et à l'évaluation de la performance de l'organisation.

Les administrations douanières de certains pays utilisent des TIC depuis plusieurs années, mais pas dans toutes leurs potentialités, et elles ne peuvent donc qu'en extraire des avantages limités. Ces administrations devraient prendre des mesures pour tout d'abord déterminer le coût de l'utilisation persistante de processus et méthodes de travail désuets. Elles devraient ensuite moderniser ceux-ci en appliquant la conduite du changement pour s'assurer de l'adhésion des cadres et autres employés. Ces mesures et activités de conduite de changement peuvent avoir pour effet de retarder l'utilisation des TIC mais sont nécessaires pour réduire les coûts opérationnels et maximiser les avantages de l'utilisation future des TIC.

## De la numérisation au tout-numérique<sup>2</sup>

Au XX<sup>e</sup> siècle, les utilisateurs précoce des TIC, en particulier dans le domaine de la communication, étaient principalement des pays avancés. Dans le contexte de l'accroissement du volume des échanges et des limites liées à la disponibilité de capital humain douanier, ces administrations douanières ont commencé à dématérialiser certaines procédures opérationnelles au travers des TIC pour dédouaner les marchandises de manière efficace tout en assurant un contrôle efficace<sup>3</sup>. Les avancées se sont poursuivies dans d'autres domaines, par exemple l'harmonisation de l'application de la législation, la diminution des contacts humains lors des procédures douanières, le suivi des opérations pour combattre la corruption, le passage de documents sur papier à une gestion douanière progressivement sans papier, l'élimination des interventions humaines discrétionnaires et la responsabilisation croissante dans la prise de décisions. À partir du XXI<sup>e</sup> siècle, les pays avancés ont accéléré l'intégration des TIC dans leurs opérations.

« **Les administrations douanières sont en train de passer de la numérisation au tout-numérique. »**

Dans les administrations douanières, les premières initiatives en matière de TIC relevaient de la numérisation : l'étape consistant d'abord à convertir le papier en artefacts numériques, tandis que les efforts visant le tout-numérique ont nécessité plus de temps. Les premiers efforts de transition ont produit des systèmes autonomes, sans interfaces réciproques (voir « Mentalité de travail en silos » plus loin dans ce chapitre). Pareillement, une fois le public habitué à l'utilisation des TIC, de nombreux autres organismes publics associés au commerce ont pris la même direction. La communauté des opérateurs économiques s'est ainsi vue obligée d'utiliser un grand nombre de ces systèmes d'information, par exemple pour les demandes de certificats

<sup>2</sup>Dans le présent chapitre, la *numérisation* indique simplement le passage d'un mode analogue à un mode numérique, tandis que le *tout-numérique* dénote l'utilisation de technologies numériques et de données numérisées qui influencent les méthodes de travail et mettent l'organisation sur la voie d'une transformation numérique susceptible de donner des résultats significatifs.

<sup>3</sup>Au début des années 80, la CNUCED a lancé le progiciel gratuit SYDONIA, le programme informatique pour le dédouanement qui détient la plus grande part du marché mondial ; d'autres produits maison et externes sont également utilisés.

d'importation. Bien que les systèmes de ces organismes publics servent à gérer les mêmes expéditions de marchandises que les douanes, il n'existe souvent aucune interface entre eux, ce qui donne lieu à des saisies manuelles de données, redondantes et répétitives.

Comme la saisie manuelle de données est inefficace en matière de ressources et présente un grand risque d'erreurs et de manipulations frauduleuses, les gouvernements de nombreux pays entreprennent des efforts pour interfaçer les systèmes d'informations des différentes agences avec le système d'information de la douane à des fins d'échange électronique de données. Ces échanges de données économisent des ressources dans la saisie, la vérification et la correction des données ; ils limitent la manipulation des données et assurent leur intégrité et leur cohérence en comparant et en rapprochant les données des systèmes, ce qui améliore nettement les opérations douanières, notamment le traçage du fret. L'utilisation de l'Internet s'est considérablement répandue au XXI<sup>e</sup> siècle, et les systèmes de dédouanement des pays avancés ont été progressivement actualisés pour être utilisables sur le Web et augmenter leur interopérabilité avec les autres systèmes d'information<sup>4</sup>. Les administrations douanières recherchent une connectivité améliorée et de plus grande portée, dans trois domaines : *l'administration douanière même* (par exemple les systèmes de dédouanement et les autres systèmes et dispositifs électroniques en silos tels que les appareils de traçage du fret), *entre le système de TIC des douanes et les systèmes de TIC d'autres organismes nationaux* (par exemple l'échange de données fiscales et douanières, les guichets uniques commerciaux, les systèmes des communautés portuaires), et *entre les administrations douanières et les partenaires étrangers* (par exemple les administrations douanières étrangères, les chambres de commerce, la quarantaine sanitaire). La normalisation des modèles de données, notamment par le Modèle de données de l'OMD<sup>5</sup>, facilite l'interface et l'interopérabilité entre différents systèmes de TIC grâce à des modèles standards de vocabulaire, de définition, de format et de qualité pour l'échange de données.

Plusieurs modèles intègrent l'évolution de l'utilisation des TIC dans les organisations. La présente section introduit le Modèle de maturité de la douane numérique (MMDN)<sup>6</sup> spécialement conçu pour les douanes, dont les concepts sont résumés dans le graphique 7.1.

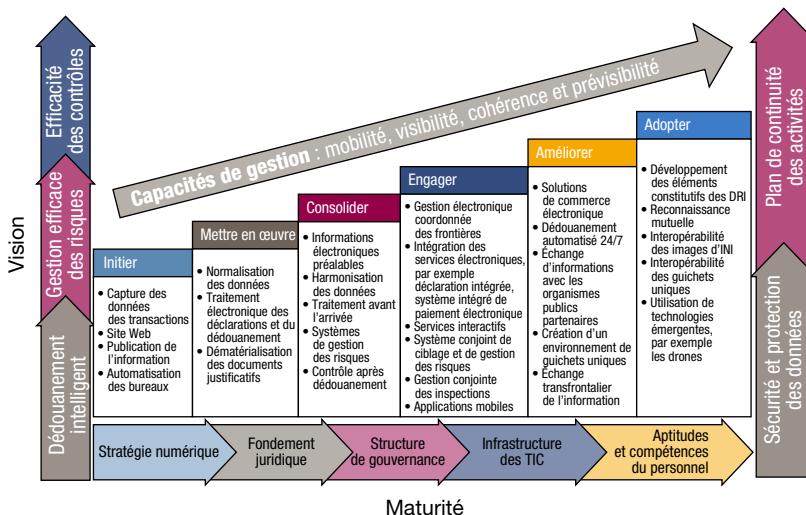
Tel qu'indiqué dans le MMDN, l'adoption progressive des TIC par les administrations douanières est guidée par une « vision » en trois étapes : le contrôle douanier intelligent, la gestion efficiente des risques et l'efficacité des contrôles. En outre, elle est soutenue par deux instruments institutionnels : la sécurité et la protection des

<sup>4</sup>Par exemple, c'est le but principal de la migration de SYDONIA++ à SYDONIA World. La plus grande différence réside dans la structure des messages électroniques : des éléments de données de longueur fixe dotés d'une syntaxe de message électronique étaient utilisés avant l'Internet, tandis qu'avec l'Internet, les éléments de données dotés de balises sont de longueur variable. Vu que tous les éléments de données sont dotés de balises, la syntaxe de message électronique spécifique à chaque modèle de message n'est plus utilisée, ce qui facilite beaucoup l'échange électronique de messages.

<sup>5</sup>Voir la page d'accueil de l'OMD (<https://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/data-model.aspx>) dont le contenu est tenu à jour.

<sup>6</sup>Proposé par l'OMD en 2017. Comme modèles plus généraux, mentionnons le Capability Maturity Model Integration (CMMI) du Software Engineering Institute et le modèle de maturité numérique de Google.

### Graphique 7.1. Modèle de maturité de la douane numérique



Source : OMD (2018a).

données, et le plan de continuité des activités. Il est important de comprendre que la mise en œuvre des TIC est une démarche continue qui tient compte des priorités nationales, des considérations de politique et de la disponibilité des ressources de chaque administration douanière. Le MMDN comprend six phases de maturité des TIC dans les administrations douanières ; de nombreux pays à faible revenu qui éprouvent des difficultés avec les deux premières phases (l'initiation et l'exécution) peuvent envisager l'adoption du MMDN comme référence pour leur longue progression vers une meilleure utilisation des TIC.

Dans le MMDN, il semble que la maturité des TIC soit centrée sur le flux des processus de dédouanement. De nombreuses administrations douanières ont concentré leur travail sur d'autres champs d'activités dont le profilage pour la gestion des risques, les bases de données servant à déterminer la valeur en douane, l'inspection du fret, les contrôles après dédouanement, l'administration du tarif douanier, les garanties et cautions, les entrepôts, les régimes d'OEA, etc. Certains pays préfèrent parler de « systèmes de gestion des douanes ». Dans les pays avancés et dans certains pays en développement, les administrations douanières ont décidé de travailler sur la planification des ressources opérationnelles (PRO)<sup>7</sup>. Cette planification, qui sert de soutien à la gestion organisationnelle, permet d'évaluer la situation actuelle et de faciliter la prise de décisions institutionnelles, par exemple la planification des investissements et le transfert correspondant des ressources humaines. (Détails dans la section « Faiblesse du soutien à la gestion d'ensemble de l'organisation » ci-après.) Dans les trois champs d'activités, les systèmes de TIC hyperliés aident les douanes à réformer et à moderniser l'administration dans son ensemble et pas seulement les procédures.

<sup>7</sup>Par exemple, en Jordanie, la PRO est semblable à la veille économique ou à l'information de gestion, notions parfois considérées comme synonymes.

## Défis, pièges et stratégies pour les surmonter

Les administrations douanières ont adopté les TIC depuis les années 80. Malgré certains progrès notables, de nombreuses méthodes d'administration douanière n'intègrent pas complètement les TIC. Par exemple, les TIC ont souvent des applications limitées dans les systèmes, principalement l'automatisation du traitement des opérations de dédouanement. En dehors de ce domaine, les TIC peuvent et devraient être utilisées pour soutenir la prise de décisions par les gestionnaires — le fondement même de l'investissement dans ces technologies pour moderniser les institutions. Les administrations douanières d'un petit nombre de pays en développement utilisent les TIC dans ce but aussi. Les paragraphes suivants décrivent les défis et les pièges liés à l'utilisation des TIC, ainsi que certaines stratégies pour les surmonter.

### Persistance des procédures manuelles

Contrairement aux décennies précédentes, moins d'administrations douanières sont exposées aujourd'hui à une résistance contre la mise en place de systèmes de TIC pour le dédouanement. Néanmoins, plusieurs administrations hésitent encore à exploiter toutes les fonctionnalités de ces systèmes ; pire encore, certaines introduisent de nouvelles procédures manuelles qui compromettent les avantages des TIC. Cette situation continue à engendrer des facteurs de vulnérabilité en matière de contrôle et de corruption.

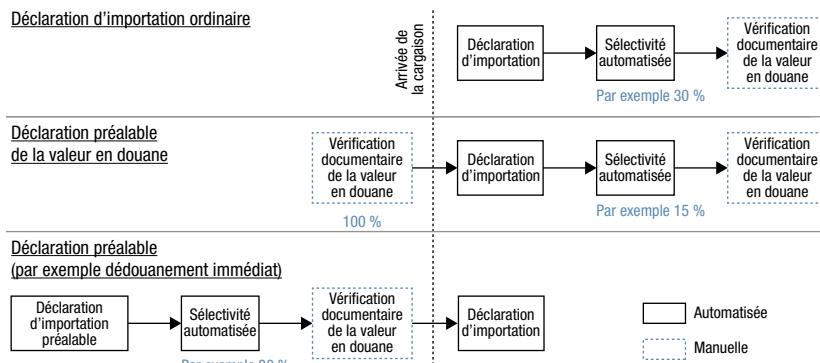
« Les administrations douanières moins performantes continuent à utiliser des procédures manuelles, alors que des solutions informatiques sont disponibles. »

### Validation sur papier

Plusieurs administrations douanières continuent à exiger de la part des opérateurs économiques la présentation au bureau de douane d'un exemplaire papier de la déclaration avec une signature manuelle, en plus d'exemplaires papier des documents justificatifs, pour traiter cette déclaration. Jusqu'à ce que cette formalité soit exécutée et acceptée officiellement par un agent des douanes, l'administration ne commencera pas à traiter la déclaration, même si toutes les données déclarées sont stockées dans un système informatique pour le dédouanement. Cette exigence de « validation sur papier » est désuète. Ceci a d'ailleurs été grandement exposé par les impératifs de distanciation physique pendant la pandémie de COVID-19. Accepter des exemplaires électroniques tout en permettant le report de la présentation physique<sup>8</sup> des documents peut minimiser cette pratique. Lorsqu'une évaluation appropriée des risques a été faite, une bonne partie des expéditions présentant pas ou peu de risques peut bénéficier du circuit vert (traitement sans contrôle au poste de douane) ; les douanes n'ont donc pas besoin de documents justificatifs dans ce cas. Il semble donc très peu utile de procéder à une validation sur papier au début du processus de déclaration.

<sup>8</sup>La présentation physique des documents peut avoir lieu dans un délai de quelques jours après le début de la déclaration.

### Graphique 7.2. Exemples de déclaration préalable de la valeur en douane



Sources : les auteurs

### Gestion des cargaisons

Dans de nombreux pays, le traitement des déclarations est automatisé, à divers degrés, par l'utilisation de systèmes de dédouanement. Cependant, dans certains pays en développement, l'administration n'active pas les modules informatiques pour la gestion des cargaisons, notamment les modules de gestion des manifestes, de gestion du transit, de gestion des entrepôts sous douane et de gestion des admissions temporaires. Ainsi, si le manifeste n'est pas bien géré, les contrôles douaniers effectués par les TIC portent seulement sur le fret déclaré, alors que des marchandises sont peut-être arrivées dans le pays sans être déclarées, probablement en contrebande. La gestion des cargaisons ne porte pas sur la valeur des marchandises, mais son absence expose les administrations douanières à d'autres problèmes, tels que l'impossibilité de suivre et de rapprocher les données, la vulnérabilité à la perte de recettes et d'autres contrôles non effectués, concernant par exemple les drogues illicites et les explosifs. La gestion des cargaisons est également très liée à la mainlevée des marchandises.

### Déclaration préalable de la valeur en douane

Certaines administrations douanières ont introduit de nouvelles procédures manuelles qui diminuent l'efficacité de l'automatisation du dédouanement — par exemple la déclaration préalable de la valeur en douane qui oblige les opérateurs économiques à transmettre la valeur en douane de leurs marchandises avant leur arrivée, aux fins de vérification par la douane. Ces déclarations préalables pourraient faciliter le commerce en permettant le traitement des données avant l'arrivée des marchandises, mais à condition qu'elles soient semblablement automatisées et sujettes à la sélectivité du système informatique, et que cette sélectivité ne soit appliquée qu'une seule fois à la même expédition avant le dédouanement. Dans certains pays, ces conditions ne sont pas réunies ; le temps total nécessaire pour dédouaner les importations diminue, mais le temps et le coût encourus par les opérateurs économiques pour traiter avec la douane augmentent (étant donné que la vérification documentaire complète a lieu au stade de la déclaration préalable). Le graphique 7.2 compare entre elles la déclaration d'importation ordinaire, la déclaration préalable de la valeur en douane et la déclaration avant l'arrivée des marchandises.

## Mentalité de travail en silos

Les objectifs divergents des administrations douanières en matière de perception des recettes, de facilitation des échanges, de sécurité frontalière, etc., peuvent engendrer une mentalité de travail en silos, également appelée « cloisonnement », qui prend la forme d'une résistance au partage de l'information avec d'autres divisions et dans toute l'organisation, et tend à accroître la production d'une division au détriment des résultats d'autres divisions ou de l'administration entière. Cette tendance exerce une influence négative sur la culture institutionnelle des administrations, et sur leur efficience et leur efficacité. Les divisions d'une administration douanière ne veulent généralement pas perdre leur autorité ou leur influence interne, donnant lieu à une crainte de l'intégration ou de changements aux applications et aux systèmes en silos<sup>9</sup> existants et non interfacés entre eux. Ces systèmes autonomes contiennent souvent les mêmes données, ce qui entraîne des doubles emplois et peut-être des incohérences dans ces données.

Les divisions créent souvent des systèmes en silos sans tenir compte des politiques informatiques de leur administration ou de leur propre soutien informatique interne. Ces systèmes divisionnaires peuvent ne pas respecter les politiques informatiques de leur administration douanière, notamment en matière d'achats, de licences de matériels et de logiciels, de contrats de service, de logiciels antivirus, de normes de modélisation et de codage des données, de contrôles d'accès aux données et de protection des données. Dans de telles circonstances, l'interopérabilité entre les systèmes en silos ou avec le système de dédouanement devient difficile. La mise en place d'une stratégie de TIC qui couvre les départements, divisions, opérations et services de l'administration douanière entière est une mesure qui facilite les efforts de réforme et de modernisation<sup>10</sup>.

« Les administrations douanières moins performantes n'ont souvent pas de stratégie d'entreprise en matière de TIC, et leurs divisions tendent donc à développer leurs propres systèmes en silos, sans interface avec les autres. »

## Faiblesse du soutien à la gestion d'ensemble de l'organisation

Les administrations douanières du monde entier doivent relever le défi majeur de la modernisation. Dans de nombreux cas, la technologie s'est avérée une plateforme de modernisation et un moteur de convergence de divers services. Pour être à la hauteur de la modernisation, les administrations douanières sont cependant supposées voir plus loin que l'automatisation des procédures. Elles doivent optimiser les technologies existantes et nouvelles dans le but d'atteindre leurs objectifs et répondre aux attentes des parties prenantes, de maîtriser le tout-numérique, d'améliorer la qualité des services et de favoriser un climat positif et propice au progrès économique. Elles doivent, en effet,

<sup>9</sup>Ces systèmes en silos peuvent comprendre diverses bases de données, notamment pour l'évaluation en douane, les infractions, la contrebande, les antécédents en matière des respect des règles par les opérateurs économiques, les règlements de différends, la gestion des régimes d'exonérations, la gestion des passagers, des licences et des documents, les ressources humaines, ainsi que la paie et l'intranet servant à diffuser les informations internes et administratives.

<sup>10</sup>Par exemple, les données d'horodatage pour le contrôle et l'identification de l'agent des douanes intervenant sont stockées dans le système de dédouanement et peuvent être communiquées au système de gestion des ressources humaines à des fins d'évaluation des résultats (appliqué, par exemple, au Cameroun).

relever de nombreux défis institutionnels qui vont au-delà des procédures — par exemple la PRO, la gestion des risques institutionnels, des ressources humaines (recrutement, formation, avancement, etc.), des résultats organisationnels et de la productivité.

Dans les administrations douanières moins performantes, un phénomène souvent observé est la marginalisation des investissements en TIC au bénéfice des fonctions support. Certaines administrations ont seulement entrepris la numérisation des procédures de dédouanement, sans entreprendre la transformation numérique de l'institution dans son ensemble (OMD, 2016). Cette approche peut résulter de la nature des projets d'informatisation qui portent principalement sur des questions spécifiques telles que la facilitation des échanges, mais cette approche est myotique ; en effet, les carences en matière de perception des recettes, de facilitation des échanges et de lutte contre la fraude, ou d'autres problèmes de performance inadéquate, sont essentiellement attribuables au manque d'exactitude des informations de gestion. En conséquence, les décisions d'investissement et d'allocation des ressources ne permettent pas de résoudre les problèmes fondamentaux, et les manquements au niveau de la performance organisationnelle subsistent ou augmentent.

Les administrations douanières doivent donc accorder la priorité aux investissements en TIC à des fins de réforme et de modernisation organisationnelles, pour assurer une gestion efficiente et évaluer adéquatement les résultats de leurs opérations. En outre, un effort au niveau de la gestion des ressources humaines, de l'allocation de ressources appropriées et de la mise en œuvre, notamment, d'un système de formation moderne et adapté des agents des douanes est nécessaire pour assurer l'efficacité des opérations douanières. Étant donné que les agents doivent acquérir des compétences techniques sophistiquées et une expertise pratique, ces programmes de formation doivent être alignés sur les politiques et les opérations réelles.

De nombreuses initiatives et de nombreux projets de TIC révèlent que les structures et cultures de gestion des organisations du secteur public sont différentes de leurs contreparties du secteur privé. Néanmoins, les méthodes de gestion du secteur privé ont adopté de bonnes pratiques qui valent la peine d'être examinées — par exemple la PRO exhaustive, la planification stratégique, la gestion des ressources humaines et la transformation des structures en silos pour intégrer les principales fonctions et structures de planification et de gestion dans un seul processus au niveau institutionnel.

Reconnaissant les avantages que présente la PRO, plusieurs organisations du secteur public ont franchi récemment une étape notable en mettant en œuvre des systèmes de PRO afin d'améliorer leur gouvernance et la transparence. La PRO porte sur des fonctions « support » courantes telles que :

- *la comptabilité financière* : grand livre, actifs immobilisés, comptes fournisseurs, comptes clients, recouvrement, rapprochement, gestion de la trésorerie, consolidation des états financiers ;
- *la gestion comptable* : établissement des budgets et des coûts de revient, gestion des coûts, évaluation des coûts par activité ;

**« Les administrations douanières moins performantes n'adoptent pas les TIC pour améliorer la prise de décisions par leurs dirigeants. »**

- *la gestion des ressources humaines* : recrutement, formation, fichier du personnel, antécédents professionnels, paie, avantages sociaux, régimes de retraite et de pension, gestion de la diversité, dossier des sanctions ;
- *la gestion de projets* : planification des projets et des ressources, évaluation du coût des projets, décomposition des tâches, facturation, temps et dépenses, indicateurs de performance, gestion des activités ;
- *les services de données* : diverses interfaces « libre-service » pour le personnel et les parties prenantes externes.

Le système de PRO comprend souvent de bonnes pratiques. Dans une PRO adaptée au secteur public, souvent appelée planification des ressources publiques, la structure, la modularisation, les algorithmes de base et les principales interfaces des logiciels sont spécialement adaptés aux organismes publics.

Toutes les fonctions support mentionnées précédemment ne bénéficient pas de TIC dans les administrations douanières moins performantes ; elles sont souvent insuffisamment opérationnelles dans ces administrations. L'un des principaux avantages de l'adoption d'une PRO par les administrations douanières est la coordination de la gestion des données, informations, ressources et actifs déconnectés et non coordonnés dans l'organisation, tout en contribuant à l'intégration des divers systèmes informatiques afin de dégager une vue d'ensemble pour une planification et une prise de décisions stratégiques. Une PRO donne à la direction de l'administration douanière la possibilité de recueillir des données en temps utile et exactes afin d'évaluer l'environnement opérationnel et le rendement, ce qui lui permet de prendre des décisions rapides et fiables au niveau institutionnel.

## Déconnexion entre le dédouanement aux postes de douanes et les activités au niveau de la direction générale

Même si la plupart des administrations douanières ont un système d'information de dédouanement des marchandises, elles trouvent souvent difficile d'intégrer de manière cohérente dans leur système les activités au niveau des postes de douane avec celles de l'administration centrale telles que le contrôle après dédouanement ou la gestion des risques. Le passage au tout-numérique a progressé de manière irrégulière, car la plupart des efforts ont été consacrés à l'automatisation des procédures de déclaration en douane. Il existe souvent des silos d'information à l'intérieur d'une administration douanière, dans lesquels le système de traitement des déclarations est déconnecté des activités de la direction générale telles que la gestion des risques, la PRO, la comptabilité des recettes ou la planification des ressources humaines. Moins de travaux et moins d'investissements ont été affectés à l'automatisation des opérations de l'administration centrale, à l'amélioration de la coordination en aval et en amont, et à l'amélioration de la performance organisationnelle à l'aide des TIC.

### Sélectivité

Tel que décrit en détail au chapitre 5, les systèmes de dédouanement sont dotés de modules de sélectivité qui filtrent les déclarations en fonction de critères prédéterminés. Si les critères de sélectivité sont mal déterminés, ils engendreront un ciblage

défectueux des vérifications et un contrôle douanier fournissant peu de résultats. Dans le présent chapitre, la section « Mentalité de travail en silos » explique que, sans une gestion appropriée au niveau de l'administration douanière, chaque division ou unité pourrait ajouter ses propres critères de sélectivité<sup>11</sup> et engendrer ainsi plus de contrôles, un résultat contraire à l'objectif initial qui est d'optimiser le ciblage. Par conséquent, un système interdépartemental de soutien des TIC à la gestion des risques, différent du système de dédouanement mais en interface réciproque avec lui, est nécessaire pour améliorer la gestion des critères de sélectivité, y compris leur pondération selon les priorités de la douane. Ces systèmes de soutien à la gestion des risques ne peuvent fonctionner qu'avec des données fiables et de qualité, notamment celles relatives aux résultats des contrôles effectués, mais aussi un service et une culture du renseignement performant ainsi que des capacités d'analyse des données confirmées. Ces éléments sont souvent absents dans de nombreuses administrations douanières.

### *Réconciliation des données*

Une réconciliation déficiente des données pendant le processus de dédouanement est également un des symptômes évidents du manque d'interfaçage et de partage des données entre les différents systèmes et départements. La plupart des systèmes de dédouanement sont dotés de la fonctionnalité d'interfaçage et de réconciliation de données, mais certaines administrations douanières de l'activent pas. Les données de manifeste et de déclaration doivent être réconciliées pour que tout le fret déchargé se voit attribué un régime douanier. En cas d'écart produit par cette réconciliation, un risque élevé de diversion ou de contrebande est présent. Pareillement, toutes les différences entre les données de départ et d'arrivée pour les cargaisons en transit, les données d'inventaire, d'entrée et de sortie d'entrepôt, et les données d'entrée et de sortie des admissions temporaires illustrent la nécessité de la réconciliation. Il est très intéressant de noter que 1) ces fonctions relèvent souvent de la division de la lutte contre la fraude, de la division du contrôle du fret ou d'une division chargée de surveiller l'état et les mouvements du fret, et non pas de la division des procédures d'importation ; 2) ces fonctions sont les plus exposées à la contrebande (entrée sans déclaration) et à la diversion, et peu de renseignements sur la situation réelle ou les résultats des contrôles sont disponibles ; 3) moins l'administration douanière est performante, plus il est probable que ces fonctions n'aient pas été activées.

« **Les administrations douanières moins performantes n'utilisent pas les TIC pour gérer les cargaisons ni pour réconcilier les données.** »

### *Échange de données entre les administrations fiscales et douanières*

De nombreux pays en développement ont entrepris des projets de guichet unique commercial grâce auxquels les données des échanges et des déclarations sont transmises entre les systèmes informatiques de la douane et des autres organismes publics,

<sup>11</sup>Par exemple sous-évaluation intentionnelle de la valeur en douane ou de la quantité, glissement tarifaire, falsification de l'origine ou de l'admissibilité, infraction aux droits de propriété intellectuelle, explosifs, armes à feu, drogues illicites, etc.

mais plusieurs pays n'ont pas encore mis en place un échange de données entre les systèmes de l'administration fiscale et de l'administration douanière. Ces deux administrations relèvent très souvent du même ministère, et l'échange de données entre elles est une pratique prometteuse. Les chapitres 3, 5 et 6 expliquent en plus de détails les avantages d'une coopération impôts-douanes en matière de perception des recettes.

Il existe plusieurs moyens d'opérationnaliser l'échange de données entre les impôts et les douanes. Pour en assurer le succès, il faut 1) utiliser des données transactionnelles<sup>12</sup>, et non des données agrégées ; et 2) avoir mis en place des politiques et pratiques de protection et de confidentialité des données pour protéger les données commerciales confidentielles. Certains pays, le Bénin, par exemple, ont créé une plateforme électronique commune à l'intérieur du ministère des Finances, par l'intermédiaire de laquelle le personnel dûment autorisé d'une administration peut consulter et partager des données de l'autre administration. D'autres pays, tels que le Cambodge, ont mis au point des interfaces directes entre les deux systèmes. Si le budget peut être un sujet délicat pour la création de tels systèmes ou interfaces, il est aussi possible et rapide d'accorder aux employés de l'autre administration des droits d'accès au système — par exemple, les responsables de la gestion des risques douaniers peuvent avoir accès à la base de données de l'administration fiscale.

## Respect de la législation sur la confidentialité et la protection des données

Les administrations douanières qui traitent des informations commerciales confidentielles doivent prendre les mesures appropriées pour préserver la confidentialité et assurer la protection des données, comme l'exige la législation en la matière de la plupart des pays. Les données de déclaration des importations contiennent des informations confidentielles sur les entreprises, que leurs concurrents pourraient convoiter — par exemple le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de l'exportateur et du fabricant, la description des marchandises importées ainsi que les prix et les quantités<sup>13</sup>.

Au cours des dernières années, de nombreux pays ont promulgué une série de nouvelles lois concernant la protection des données et de leur confidentialité — par exemple le Règlement général sur la protection des données (RGPD) et la Loi sur la protection des données à caractère personnel de l'Union européenne. Ces lois modifient considérablement l'approche des administrations publiques à l'égard de la confidentialité des données et de la protection de l'information. En vertu de cette législation, les administrations douanières sont considérées comme des entités qui contrôlent et traitent les données à caractère personnel ; elles doivent donc avoir mis en place des mesures techniques et organisationnelles pour assurer un degré approprié de sécurité et veiller à ce que ces données ne fassent pas l'objet d'abus, de perte, d'accès non

<sup>12</sup>Les données transactionnelles sont liées à des transactions commerciales individuelles, c'est-à-dire à des déclarations en douane individuelles. Elles ne sont pas accessibles au public à cause de leur caractère de secret commercial.

<sup>13</sup>Des cas de corruption ont été signalés en Afrique centrale : des agents de douane auraient vendu des données commerciales confidentielles aux concurrents d'un importateur.

autorisé, de divulgation indésirable et d'altération non autorisée, afin d'empêcher tout risque de litige. Dans leur évaluation du degré approprié de sécurité, les administrations douanières doivent tenir compte des risques que présente le traitement des données, surtout à la suite d'une destruction, d'une perte, d'une divulgation des données à caractère personnel ou d'un accès accidentel ou illégal à celles-ci.

Étant donné les nombreuses difficultés et possibilités que présente la législation relative à la protection des données, les douanes doivent faire preuve de dynamisme pour se préparer à relever ces défis, car le respect de ces lois nécessite un travail de réforme considérable en matière de stockage, d'utilisation, de partage, de conservation et d'enregistrement des données à caractère personnel et d'autres informations sensibles ; les processus et systèmes en place doivent faire l'objet de changements profonds.

**« Le renforcement de la confidentialité et de la protection des données devient une priorité inévitable pour l'utilisation des TIC par les douanes. »**

Dans ce but, les administrations douanières doivent s'assurer que tous leurs systèmes informatiques sont efficacement protégés et parés contre l'accès interne non autorisé, les attaques externes et les pertes de données. Ainsi, pour être conforme à la nouvelle législation européenne, le mécanisme de traitement des données à caractère personnel doit intégrer les principes et sauvegarder appropriés en matière de protection des données (par exemple le recours à des pseudonymes ou à un anonymat total, lorsque approprié). Les administrations douanières doivent déployer leurs systèmes de TIC de manière à intégrer les exigences de confidentialité et protection des données, par exemple en utilisant par défaut les plus hauts réglages possibles de confidentialité, pour que les ensembles de données ne soient pas automatiquement accessibles au public et ne puissent pas être utilisés dans un but d'identification de toute entité ou personne physique ou morale. Aucune donnée à caractère personnel ne peut être traitée à moins que ce traitement ne repose sur l'un des six principes légitimes suivants : consentement, contrat, tâche de nature publique, intérêt vital, intérêt légitime ou exigence légale. Lorsque le traitement est fondé sur un consentement, la douane doit accorder au propriétaire des données le droit de révoquer son consentement à n'importe quel moment. Les échanges de données doivent être limités aux récepteurs de données légitimes qui font preuve d'un degré équivalent de respect de la nouvelle législation européenne.

En outre, la structure des ententes légales des employés et des sous-traitants en vertu desquelles ceux-ci consultent ou utilisent des données dans les systèmes des douanes doit protéger la confidentialité des contribuables et des opérateurs économiques. Les administrations douanières doivent mettre en place les mesures nécessaires pour empêcher les fuites de données et atténuer rapidement les impacts négatifs de telles fuites. Tous les employés doivent comprendre la nature sensible des données des douanes et des opérateurs économiques. La responsabilité de la protection et de la perte des données ne peut pas incomber à un seul service ou employé : elle doit relever de la haute direction de l'institution, en charge de son application à travers toute l'organisation.

## Incapacité de traiter et d'analyser les mégadonnées

Les administrations douanières sont investies de pouvoirs juridiques importants qui leur permettent d'obliger les opérateurs économiques à transmettre des données principalement sous forme structurée (par exemple les manifestes et les déclarations). En outre, des données semi-structurées ou non structurées sous forme d'images de rayons X et de photographies, d'images scannées de documents justificatifs, d'enregistrements vidéo, de données provenant de dispositifs tels que les ponts-bascules et les systèmes GPS de traçage du fret, ainsi que les données des colis de commerce électronique et d'autres types de données, viennent s'ajouter à l'énorme quantité de données transmises aux administrations douanières, qui pour certaines sont mal équipées pour les gérer utilement. En outre, la plupart des données ne sont pas partagées adéquatement mais restent conservées dans le système de dédouanement des douanes ou d'autres systèmes de traitement en silos, jusqu'à ce qu'elles soient effacées pour laisser la place à de nouvelles données. Le manque de capacités de stockage, d'exploitation de données et de compétences d'analyse rend les douanes incapables d'utiliser toutes ces données de manière productive pour améliorer ou perfectionner leurs processus.

L'importance d'une utilisation efficace de ces données doit être reconnue non seulement par les douanes et leur ministère de tutelle, mais aussi par les pouvoirs publics. La grande quantité de données commerciales conservées par les douanes les place en position exceptionnelle pour optimiser leur utilisation par l'informatique, selon de nombreuses manières et au-delà du seul environnement douanier. Grâce au recours à l'anonymat, les autres parties prenantes telles que les secteurs public et privé peuvent utiliser ces données pour la prévision et l'amélioration de la planification.

Les administrations douanières devraient demander plus d'investissements à leurs autorités publiques pour en tirer pleinement les avantages et même explorer de nouvelles sources de revenus en monétisant l'énorme quantité de données qu'elles collectent.

## Conception et gestion défaillantes des projets de TIC

Les projets de TIC des douanes ont connu de nombreux échecs, exacerbés par une planification inadéquate, des équipes de projets inexpérimentées et une conception et une mise en œuvre défaillantes. Certains projets d'installation de TIC pour le dédouanement ont aussi été suspendus à cause d'un budget insuffisant. Ce dépassement des dépenses était souvent attribué à des retards dans l'avancement des projets — par exemple à cause de l'échec d'un appel d'offres pour du matériel

« **L'expérience a montré que la numérisation de procédures désuètes/obsoletés peut faire obstacle à la poursuite de la réforme et de la modernisation des douanes.** »

ou d'un examen pointilleux par un organisme de marchés publics, pendant que le coût d'experts externes augmentait dans l'attente de la phase suivante. Quelquefois, dans le cadre d'un projet suffisamment financé, l'absence d'une reconfiguration nécessaire des processus d'affaires, d'une restructuration organisationnelle appropriée, d'une réforme légale et d'un processus de gestion du changement a donné lieu à la mise en place d'un système informatique pour le dédouanement qui n'a engendré que peu de changement dans la productivité de l'administration douanière.

La gestion des projets de TIC a souvent été confiée à un personnel technique, ce qui a donné des résultats insatisfaisants en raison de la prédominance des aspects techniques, tandis que les besoins pour la gestion et les opérations étaient négligés. Ces projets ont automatisé des procédures obsolètes en ne tenant pas compte des risques, pour aboutir à une numérisation sans véritable passage au tout-numérique<sup>14</sup>. Des expériences ont montré que la numérisation de procédures obsolètes peut faire obstacle à la poursuite de la réforme et de la modernisation des douanes. Par exemple, il est souvent entendu que « nos processus de gestion sont obsolètes, mais nous avons investi beaucoup d'argent dans la numérisation et nous ne voulons pas être critiqués pour avoir gaspillé cet investissement ; nous devons donc continuer à utiliser les processus actuels » ou encore « il est coûteux de changer des processus de gestion en pleine numérisation ; même si nous savons qu'il est avantageux d'adopter de nouveaux processus, nous continuerons à utiliser les méthodes actuelles ».

## Gouvernance et financement des systèmes informatiques pour le dédouanement

La gouvernance des systèmes de TIC pour le dédouanement est souvent négligée, alors qu'elle fait toute la différence entre le succès et l'échec ; elle définit les caractéristiques du système par l'intermédiaire des décisions en matière de dépenses et d'investissements. Dans de nombreux pays, le système de TIC pour le dédouanement sert non seulement à percevoir les recettes douanières, mais aussi à gérer le fret, entre autres. Il existe de nombreux utilisateurs différents du système<sup>15</sup>. Chaque utilisateur peut demander d'améliorer le système pour son propre intérêt, mais un programme à plus long terme est nécessaire, notamment en vue d'une amélioration de la sécurité informatique (contrôle de l'accès, cybersécurité), d'une amélioration de la résilience en cas de sinistre, d'une planification de la continuité des activités et d'un plan de reprise après sinistre. L'important est de savoir comment coordonner et hiérarchiser ces demandes. Divers modèles de gouvernance ont été observés dans le monde : ministère des Finances ; conseil d'administration spécial (modalités : conseil composé seulement d'administrateurs du ministère des Finances, de divers ministères, de divers représentants des secteurs public et privé) ; entreprise à vocation spéciale établie par la loi (modalités : en propriété exclusive du ministère des Finances ou appartenant à des actionnaires, notamment du secteur privé) ; secteur privé en sous-traitance.

Les décisions en matière de financement, souvent associées à la gouvernance (par exemple dans le cas d'entités à vocation spéciale)<sup>16</sup>, sont importantes pour la viabilité du système. L'autofinancement public ou le financement par donateurs sont les deux

<sup>14</sup>Hammer (1990) a reproché aux gestionnaires de concentrer leur attention sur la question la moins pertinente, soit la technologie en général — et plus précisément la technologie de l'information — principalement utilisée pour automatiser des processus en place au lieu de rendre obsolète la partie du travail qui n'ajoute aucune valeur.

<sup>15</sup>Par exemple, les propriétaires de cargaison, les opérateurs d'entrepôt, les opérateurs de transport routier, les courtiers en douane, les banques, les transitaires, les agences de transport maritime, les compagnies aériennes, les cautions et les organismes publics.

<sup>16</sup>Une entité à vocation spéciale est créée seulement dans le but de mener un projet, par opposition à l'organisme public ou à la société privée qui peut la commanditer.

sources couramment utilisées pour établir un système. Sauf dans les pays fragiles qui manquent de capacités de gestion de projets, les projets financés par des donateurs sont généralement exécutés par les pays bénéficiaires qui sont responsables des appels d'offres et de l'approvisionnement, moyennant consentement préalable du donateur<sup>17</sup>. Par conséquent, ces deux modes de financement se révèlent semblables.

Un troisième instrument de financement est apparu récemment : le partenariat public–privé du type « construction, exploitation et transfert (CET) » dans lequel les pouvoirs publics ne financent pas l'établissement du système. Une entreprise construit et exploite le système à ses propres frais et récupère son investissement (et son rendement) en percevant des frais d'utilisation de la part d'utilisateurs du secteur privé jusqu'à l'expiration du contrat, date à laquelle le système, l'infrastructure et le matériel sont transférés au pays bénéficiaire<sup>18</sup>. Étant donné qu'il s'agit d'un contrat bilatéral entre les pouvoirs publics et un fournisseur de services, le contenu du contrat n'est souvent pas divulgué. Il faut faire preuve de prudence avant de signer de tels contrats et porter une attention particulière aux conditions suivantes : le taux des frais d'utilisateur est-il raisonnable ? Les niveaux de service convenus (y compris les mises à jour) et les modalités d'évaluation des services sont-ils respectés ? Comment les connaissances et les actifs nécessaires à la poursuite de l'exploitation du système après l'expiration du contrat sont-ils transférés à l'administration douanière ? Comment définir en détail le statut d'expiration du contrat ? Les contrats contiennent souvent des clauses de développement des capacités insuffisamment détaillées ; la formation générale est fournie, notamment sur la détermination de la valeur en douane, mais peu d'explications sont trouvées sur le transfert des connaissances de gestion et de maintenance du système de TIC en cause. Le système pour le dédouanement constitue pour le pays un monopole et une infrastructure logicielle cruciale ; la combinaison du contrat du système de dédouanement avec d'autres services (par exemple la gestion du transit, les services de scannage par rayons X, etc.) nécessite un examen attentif. Il peut arriver qu'un pays accorde une confiance excessive à l'utilisation des services d'une entreprise. Autrement dit, la solution est peut-être valable seulement si les conditions sont claires et les dépenses proportionnelles aux prestations.

Le financement obtenu pour les coûts d'exploitation et de maintenance est particulièrement important pour la viabilité du système : par exemple la gestion des opérations, la mise à jour des listes tarifaires, les modifications en fonction de nouvelles dispositions légales, le rodage fonctionnel, l'amélioration de la convivialité et les mises à jour du système. La plupart des pays à faible revenu ainsi que certains autres, par exemple le Japon, perçoivent des frais d'utilisateur qui sont parfois déposés dans un fonds fiduciaire public–privé ou qui financent directement l'opérateur du système. Divers pays perçoivent différents types de frais, de taux et de frais mixtes (par exemple frais d'inscription, frais d'abonnement annuel, frais d'utilisation proportionnels au volume de données, etc.). Considérant que la viabilité du système est indispensable, certains donateurs tels que la Banque mondiale demandent généralement d'établir

<sup>17</sup>Les seuils sont déterminés par type d'approvisionnement lorsqu'un consentement explicite est exigé, ou si l'absence d'objection est obtenue automatiquement après une certaine période.

<sup>18</sup>Par exemple le système de TIC pour le dédouanement du Nigéria et les systèmes de guichet unique du Bénin et de la Côte d'Ivoire.

un tarif de frais d'utilisateur accompagné de méthodes de perception, pour lequel une assistance technique est fournie. La perception de frais de dédouanement est acceptée depuis des décennies par le GATT et l'OMC<sup>19</sup>. Du point de vue de la viabilité du système<sup>20</sup>, il faut porter attention à certains accords commerciaux qui octroient une exemption de frais d'utilisateur pour les marchandises originaires de certains pays. En outre, bien qu'il ne soit pas certain que les pouvoirs publics puissent ou doivent percevoir des frais d'utilisateur en cas d'utilisation obligatoire à des fins de taxation, cette pratique est néanmoins très courante. Une fois de plus, la caractérisation des systèmes de TIC pour le dédouanement ainsi que leur modèle de gouvernance prennent de l'importance.

**« La structure de gouvernance influence le système de TIC des douanes à travers les décisions de dépenses et d'investissement. »**

## **Au-delà de la numérisation : le potentiel du tout-numérique dans la réforme et la modernisation des organisations**

Comme expliqué précédemment, certaines administrations douanières semblent embourbées dans la numérisation et incapables de mener à bien leur passage au tout-numérique, c'est-à-dire d'optimiser l'utilisation des TIC, et des données numériques, pour réaliser une véritable transformation numérique. La numérisation a joué un rôle important dans la réforme et la modernisation des douanes. Tel qu'indiqué au chapitre 1, l'administration douanière est un organisme public multifacette ; le passage au tout-numérique effectué de manière cohérente et bien planifiée est devenue une priorité.

Les administrations douanières devraient d'abord faire un examen complet de leurs applications de TIC pour gérer la transition vers une utilisation optimale des technologies novatrices, de manière holistique et intégrée. À cet égard, la documentation accessible au public contient des exemples de pratiques efficaces de TIC dans le contexte des douanes<sup>21</sup>. Étant donné l'importante transformation opérée par les TIC, les administrations douanières constatent qu'il est utile d'aligner leurs investissements en TIC sur leurs priorités, les objectifs organisationnels et nationaux d'une manière structurée. Cette pratique, connue sous le nom d'architecture d'entreprise, soutient la transformation numérique ainsi que la croissance et la modernisation des TIC. Elle offre un modèle qui sert à définir les objectifs, à normaliser les opérations de gestion, à incorporer les systèmes à différents niveaux et à appliquer les règles de gouvernance appropriées. L'architecture d'entreprise aide les administrations douanières à concevoir et à mettre en place un environnement de TIC intégré pour obtenir les avantages souhaités.

<sup>19</sup>Parfois appelés frais de traitement douanier. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'OMC acceptent ces frais à condition qu'ils soient publiés, non discriminatoires et liés à des services.

<sup>20</sup>Un groupe spécial du GATT a conclu que l'exemption de frais d'utilisateur accordée à des importations de certains pays augmentait les coûts imposés aux marchandises provenant d'autres pays (GATT, 1987). En outre, cette exemption a été considérée comme incompatible avec l'obligation du régime NPF alors que cette interprétation ne faisait pas l'objet d'un différend et que la cohérence avec l'article XXIV du GATT (autres règles de commerce) n'était pas claire.

<sup>21</sup>Par exemple, voir l'OMD (2018a).

De cette manière, les liens entre les objectifs et les priorités de l'organisation, et les efforts en matière de TIC, deviennent très clairs et définissent le cadre nécessaire dans lequel la direction est en mesure de prendre des décisions efficaces pour optimiser les TIC. Ces liens permettent une prise de décisions équilibrées et claires où les différents niveaux — stratégiques, tactiques et opérationnels — peuvent être alignés. Cela permet d'éviter les écueils d'une mise en œuvre des TIC orientée davantage vers les aspects opérationnels et tactiques, tout en étant sous-utilisée dans la planification stratégique, la prise de décisions, la gestion du rendement et l'utilisation des ressources.

Le tout-numérique ou les technologies numériques peuvent servir à renforcer les administrations douanières dans les domaines suivants :

- *Augmentation du traitement automatisé* : De nombreuses administrations douanières affectent un grand nombre d'employés au traitement des déclarations et manifestes soumis en ligne, par exemple pour rapprocher les informations, vérifier les données avec les documents justificatifs, valider le classement et la valeur en douane des marchandises, etc. Il est possible d'utiliser davantage le traitement automatisé pour diminuer les opérations manuelles. Les données soumises peuvent faire l'objet d'une analyse numérique plus exacte grâce aux technologies de rupture décrites dans la section suivante.
- *Changement de la nature des déclarations* : Grâce aux perfectionnements technologiques, les douanes peuvent réduire la quantité de données à soumettre par les déclarants en recueillant les informations des documents justificatifs à partir des sources<sup>22</sup>. Par exemple, la délivrance de permis et licences par d'autres organismes publics peut être facilement vérifiée par les douanes au moyen d'un simple numéro de référence, sans avoir besoin de la licence même, ce qui élimine la nécessité pour le déclarant de joindre le permis ou la licence à sa déclaration, faisant ainsi gagner du temps et épargner du travail. Le même avantage s'applique aux certificats d'origine. Grâce à la vérification des sources de données, la validation de l'authenticité, qui mobilise beaucoup les ressources des douanes, peut être réduite en même temps que la quantité de données soumises. Mieux, l'importateur peut simplement envoyer un message à la douane pour lui indiquer que toute l'information est prête pour le traitement du dédouanement, et inviter la douane à consulter à distance le serveur informatique de l'opérateur économique pour vérifier les documents nécessaires. Dans un tel cas, la nature du processus change pour passer d'une simple soumission à une déclaration qui marque le début de l'audit et du contrôle par la douane.
- *Changement du lieu de traitement* : Les technologies permettent aux agents des douanes de travailler à distance, par exemple pour l'évaluation des marchandises et les tâches administratives. Grâce aux TIC modernes, ces fonctions peuvent être groupées dans des centres d'excellence, afin de résoudre les problèmes persistants d'incohérence dans les décisions et d'insuffisance de personnel qualifié dans tous les postes de dédouanement.

---

<sup>22</sup>L'OMD préconise également cette méthode (OMD, 2012).

- *Utilisation croissante de l'introspection comportementale comme instrument de respect des règles* : Pour continuer à traiter efficacement la grande quantité de données accumulées par les douanes, un nombre croissant d'administrations douanières disent utiliser davantage l'exploration et l'analyse de données pour améliorer l'introspection comportementale dans les échanges et les chaînes logistiques. En lançant des « initiatives de données ouvertes »<sup>23</sup>, les douanes peuvent partager des données et des idées avec d'autres départements et ministères (par exemple en planifiant la conception de mesures et interventions économiques plus concrètes).
- *Gestion intelligente du respect des règles et des risques* : Les administrations douanières doivent adopter une approche de plus en plus dynamique dans leur gestion du respect des règles et des risques, et, chaque fois que possible, tenter d'intervenir activement et plus tôt dans le processus d'importation, au lieu d'attendre la soumission de la déclaration.
- *Introduction de la gouvernance programmée* : Grâce à la disponibilité et au partage accrus des données, la gouvernance programmée peut maintenant s'appliquer à diverses sources de données, y compris les technologies de chaînes de blocs, pour renforcer la confiance dans les chaînes d'information.

## TECHNOLOGIES DE RUPTURE : CARACTÉRISTIQUES, POTENTIEL ET DÉFIS POUR LES DOUANES

### Principales caractéristiques des technologies de rupture et leurs implications pour les administrations douanières

Par définition, une *technologie de rupture* déplace une technologie établie et *perturbe* son secteur d'activités ; elle peut aussi être un produit entièrement novateur qui crée un secteur entièrement nouveau (Christensen *et al.*, 2016). Une innovation perturbante offre une occasion, aux administrations douanières et aux parties prenantes, de prendre du recul, d'analyser leur situation actuelle, de déterminer ce qui peut être amélioré et de découvrir les possibilités qui peuvent bénéficier de solutions novatrices, entre autres.

Stimulée par la recherche de profits plus élevés, l'évolution de la technologie dans le secteur privé est souvent plus rapide que dans le secteur public. Les douanes devraient savoir dans quelles circonstances elles devraient utiliser les technologies de rupture pour rester en phase avec le secteur privé dans ce domaine. L'adaptation et l'optimisation de ces technologies contre les menaces et risques en évolution constante sont cruciales pour assurer le succès des douanes. Le tableau 7.1 illustre où et comment les technologies de rupture peuvent permettre de traiter les principaux risques et les principales menaces qui perturbent les opérations douanières.

<sup>23</sup>Tendance émergente dans le secteur public, qui reconnaît que les données des pouvoirs publics ont de nombreuses utilités intrinsèques et que, rendues accessibles aux personnes, aux organisations et même à d'autres organismes publics, elles peuvent engendrer de nouvelles méthodes, innovations et collaborations afin de réaliser leur plein potentiel.

TABLEAU 7.1.

Principaux risques et principales menaces pour les douanes, et potentiel des technologies de rupture		
Facteurs externes générateurs de risques et menaces	Potentiel d'utilisation des technologies de rupture	Exemples
<i>Augmentation du volume et des complexités du commerce international</i> , par exemple prolifération des accords de libre-échange (ALE) et complexité des règles d'origine préférentielles	Grand	Échange fiable, sur le Web, de certificats d'origine électronique entre les partenaires des ALE
<i>Nouveaux modèles d'affaires, nouvelles exigences</i> : commerce électronique, petits colis, méthodes novatrices de transport transfrontalier des marchandises et de financement commercial, cryptomonnaie, érosion de l'assiette fiscale, délocalisation des profits	Grand	Conversion en cyberjetons <sup>24</sup> , par exemple factures impayées converties en jetons pour offrir plus d'options de financement aux petites et moyennes entreprises, en plus des banques traditionnelles
<i>Augmentation des menaces pour la sécurité et de la criminalité organisée</i> : terrorisme, pandémies, activités illicites, financement du terrorisme et de la criminalité organisée par l'évasion et l'évitement des droits et taxes, fraude fiscale transfrontalière, trafic drogues et de marchandises prohibées, blanchiment d'argent, produits de contrefaçon	Grand	Utilisation de l'apprentissage automatique et de l'intelligence artificielle, par exemple l'identification numérique pour améliorer le profilage et le ciblage, l'interception des données de contenu et de trafic, l'analyse judiciaire, la détection, le traçage et la perturbation du matériel criminel
<i>Nouvelle stratégie frontalier</i> : nouvelles mesures de contrôle frontalier, initiatives d'opérateurs économiques agréés, sûreté biologique	Grand	Utilisation des technologies d'inspection non intrusive (INI), de l'Internet des objets (drones, capteurs, GPS) et de la biométrie pour renforcer la gestion coordonnée des frontières
<i>Diverses exigences de contrôle de la part de la société</i> : anticorruption, égalité, santé publique, sûreté biologique, faune et flore, préoccupations écologiques	Modéré à grand	Utilisation de plateformes commerciales sans papier (guichets uniques, systèmes de ports communautaires), des médias sociaux et d'agents conversationnels pour répondre aux exigences et aux attentes
<i>Nouvelles tendances commerciales</i> : augmentation du nombre de parties connectées, confiance, impression 3D	Grand	Infonuagique, architecture fédérée, réseaux 5G pour améliorer la connectivité
<i>Augmentation de la fraude dans les recettes</i> : menaces relatives à l'évasion et à l'évitement des droits et taxes	Modéré à grand	Exploration des données, utilisation de mégadonnées, intelligence artificielle pour assurer l'exactitude des classements tarifaires et des évaluations, et détecter les fraudes

<sup>24</sup>La tokenisation utilise une base de données, appelée coffre-fort de jetons, qui relie un élément de donnée sensible au jeton (un ensemble aléatoire de caractères). Les données sensibles contenues dans le coffre de jetons sont souvent cryptées et sécurisées.

## Facteurs à considérer dans l'utilisation des technologies de rupture par les administrations douanières

Les technologies de rupture sont très intéressantes, mais les administrations douanières doivent tenir compte de quatre distinctions élémentaires :

- Il ne faut pas confondre la promotion et l'utilité effective de ces technologies. Il est important que les responsables des douanes soient tout à fait au courant non seulement du potentiel et de l'utilité de ces technologies, mais aussi de leurs pièges.
- Il faut faire une analyse attentive des coûts, des avantages et du retour sur investissement, et examiner les solutions de remplacement. Les nouvelles technologies peuvent être plus coûteuses que les technologies classiques, et même engendrer des coûts cachés. Il est donc important que les administrations douanières comprennent bien les résultats souhaités et sachent comment ces technologies pourront les produire de la manière la plus économique. Les douanes doivent également comprendre que les coûts pourraient être à la charge des opérateurs économiques. Par ailleurs, il pourrait être coûteux de ne pas adopter des technologies plus récentes, si l'utilisation de technologies classiques et non productives continue, sans offrir de nouvelles possibilités.
- De nombreuses technologies de rupture introduisent d'elles-mêmes des flux de données provenant de nouvelles sources, ce qui augmente encore plus le volume de données. Les données riches sont toujours utiles, à condition que les douanes acquièrent les capacités associées leur permettant de traiter ce volume supplémentaire, faute de quoi elles seront envahies par un océan de données, sans en tirer aucun avantage.
- Enfin, les technologies sont des outils, et non des objectifs. En évolution constante, les technologies de rupture actuelles deviendront obsolètes plus tard. L'innovation est courante et les fraudeurs peuvent ainsi bénéficier des technologies de rupture ; il est tout à fait possible qu'ils utilisent l'intelligence artificielle pour arriver à introduire des marchandises en contrebande sans être détectés par les douanes.

## Conséquences possibles de l'utilisation des technologies de rupture par les États fragiles<sup>25</sup>

Bien que le système informatisé pour le dédouanement ne soit pas une technologie de rupture, il pourrait être, pour les administrations douanières des États fragiles, l'instrument le plus indispensable pour percevoir correctement les recettes et en dresser des rapports, réduire la fraude commerciale, produire des statistiques commerciales et lutter contre la contrebande d'armes à feu, de drogues illicites et d'autres produits antisociaux. Cependant, les États fragiles ont beaucoup de difficulté à mettre en place et à utiliser ces systèmes de TIC, pour plusieurs raisons — par exemple des contraintes budgétaires pour construire des centres de données, fournir des serveurs de traitement et de réseau ainsi que d'autres équipements nécessaires, et recruter ou

---

<sup>25</sup>Le chapitre 1 aborde en plus de détails les administrations douanières des États fragiles.

engager des opérateurs pour le matériel informatique, la conception des écrans de saisie de données, le codage et la maintenance des protocoles et des données ; le personnel local des douanes n'a pas d'expérience de travail avec les TIC, etc.

Les technologies de rupture peuvent fournir un soutien aux administrations douanières des États fragiles, et ce de plusieurs manières. L'infonuagique pourrait diminuer la nécessité d'un centre de données local, d'un équipement complet et d'opérateurs informatiques en ayant recours à un serveur et à des opérateurs étrangers, ce qui permettrait de réduire les contraintes sur l'infrastructure et les budgets. La gestion des protocoles, des données et des critères de sélectivité du contrôle ainsi que la vérification des documents pourraient être prises en charge avec l'aide d'une entreprise extérieure (par exemple pour la formation sur le tas) ; le classement tarifaire pourrait être facilité par l'intelligence artificielle avec un traitement automatique du langage naturel. L'inspection physique pourrait être soutenue par des experts étrangers sous contrat en dehors du pays, des communications vidéo comprimées en temps réel et la technologie de la réalité augmentée. Un scanner à rayons X peut être fourni par des donateurs, assurant les contrôles de sécurité et le fonctionnement, y compris l'évaluation des images scannées, et être soutenu par des communications vidéo comprimées en temps réel et l'analyse d'images scannées avec détection automatique des anomalies. Ces installations sont certainement conditionnelles à des ressources préalables, en particulier la mise en place de réseaux de télécommunications sûrs et très rapides permettant l'utilisation de l'infonuagique et d'autres échanges de données avec les serveurs étrangers. Si les communications à fibres optiques ne sont pas disponibles ou pas fiables, il est possible d'envisager des communications par satellite. Même si l'infonuagique et les communications par satellite engendrent certains coûts, cela pourrait être moins coûteux et plus fiable que la construction d'un centre de données local et la fourniture d'un serveur et d'un matériel de traitement. Pour avoir recours à des services sous-traités, il est souhaitable de conclure un contrat de service transparent et assorti de responsabilités, avec des dispositions claires quant aux niveaux de service ; d'autre part, il est possible de conclure un contrat à terme comprenant des clauses de résiliation claires qui prévoient le transfert des connaissances et des installations et équipements.

## Analyse des données

Tel qu'indiqué précédemment, les administrations douanières recueillent énormément de données. Trois facteurs — le volume, la variété et la vélocité — permettent de comprendre la mesure dans laquelle le traitement des mégadonnées est très différent de la gestion traditionnelle des données. Le *volume* est une notion généralement associée aux mégadonnées, car la quantité de données traitées par les administrations douanières a pris une envergure sans précédent. Avec la croissance du commerce électronique transfrontalier (chapitre 2) et la transition de l'expédition de marchandises par conteneurs à leur envoi par colis, le volume des données transmises aux douanes va

« **Les administrations douanières qui ne disposent pas de capacités d'analyse des données seront simplement inondées par une quantité énorme de données, sans en tirer aucun avantage.** »

augmenter de manière exponentielle<sup>26</sup>. La *vélocité* est la mesure de la rapidité de réception des données. Par exemple, en Chine, un opérateur de commerce électronique transfrontalier est maintenant équipé pour traiter 16 000 colis par heure. La *variété* des données reçues par les douanes atteint des proportions gigantesques et presque incompréhensibles, sous forme de documents scannés non ou semi-structurés, d'images de rayons X, de sources vidéo et de relevés de GPS.

La capacité constamment améliorée d'exploitation des mégadonnées à l'aide d'outils d'analyse est le grand moteur dynamique du commerce à l'heure actuelle. Les administrations douanières doivent repenser leur mode d'utilisation des données pour élucider de nouvelles idées et faire des expérimentations en examinant activement de nouvelles questions. L'analyse de données permet d'examiner des données brutes dans le but de repérer des tendances et de tirer des conclusions. Elle sert à obtenir, épurer, examiner et analyser les données, et à en extraire des résultats, pour assurer une gestion plus efficace et favoriser une meilleure prise de décisions stratégiques.

Malgré la diversité des approches et des résultats de l'analyse des données axée sur les objectifs et la disponibilité des données et des ressources, les méthodes d'analyse peuvent être généralement groupées dans les quatre catégories suivantes, d'après le modèle d'analyse ascendant de Gartner (Laney et Kart, 2012), par ordre de maturité en fonction de la difficulté et de la valeur dérivée :

- *Analyse descriptive* : ce qui s'est passé et (ou) ce qui se passe maintenant d'après les données historiques et d'entrée.
- *Analyse de diagnostic* : examen des résultats précédents pour en déterminer les causes.
- *Analyse prédictive* : analyse des scénarios probables ; les produits livrables font habituellement l'objet de prévisions.
- *Analyse prescriptive* : révèle ce qu'il faudrait faire ; c'est l'analyse la plus utile qui produit généralement des recommandations pour les étapes suivantes.

Pour exploiter l'analyse des données, les administrations douanières doivent tenir compte de certaines contraintes majeures :

- *Stockage et qualité des données* : La capacité de stocker et d'archiver l'énorme quantité de données est un préalable. Toutes les données n'ont pas été stockées précédemment et leur stockage engendre un certain coût, même si ce coût devient de plus en plus abordable. Les douanes doivent investir davantage dans le stockage des données, étant donné sa grande valeur intrinsèque. La qualité des données doit aussi faire l'objet d'une grande attention. Pour obtenir des données de qualité, il faut les nettoyer à la source et corriger les problèmes pendant la phase d'extraction, de transformation et de chargement.
- *Personnel compétent* : Tel qu'indiqué au chapitre 3, des lacunes existent en matière de compétences, particulièrement dans ce domaine. Les administrations douanières doivent créer un environnement propice au perfectionnement de

<sup>26</sup>Par exemple, la douane de Chine indique avoir traité 1,89 milliard de colis importés et exportés en 2017; et, en seul jour, le 11 novembre, journée de consommation populaire en Chine appelée « journée des célibataires », elle a traité plus de 16 millions d'envois de commerce électronique (OMD, 2018b).

l'analyse des données en mettant en place des équipes multidisciplinaires de spécialistes du traitement des données. Certaines administrations établissent actuellement des centres d'excellence qui emploient des spécialistes compétents en exploration des données, en algorithmes, en analyse prédictive, en modèles de probabilité et dans d'autres techniques<sup>27</sup> ; ils peuvent relever directement de la haute direction de l'administration douanière pour le traitement des informations sensibles. Le recrutement de ce genre de spécialistes qualifiés et très recherchés peut être particulièrement difficile ; il faudra peut-être leur offrir un régime d'emploi spécial pour les intéresser au travail des douanes.

- *Systèmes de TIC adéquats* : L'analyse des données nécessite des investissements supplémentaires en matériels et en logiciels, notamment de grandes installations de stockage de données, de grands entrepôts ainsi que des langages de programmation tels que R, un progiciel libre. Les douanes doivent étudier la possibilité d'utiliser des modèles d'infonuagique pour répondre à leurs besoins en analyse de données (voir « Infonuagique » ci-après).

## Intelligence artificielle

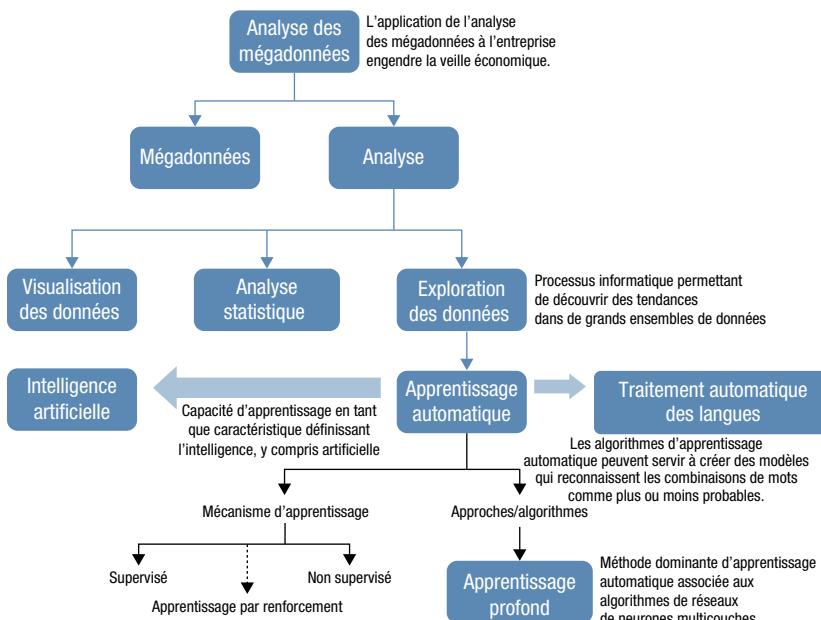
L'intelligence artificielle est généralement considérée comme le produit de la création artificielle d'une intelligence de type humain capable d'apprendre, de raisonner, de planifier, de percevoir et de traiter le langage naturel. L'apprentissage automatique est une catégorie particulière de l'intelligence artificielle qui utilise des algorithmes d'apprentissage pour dégager des inférences à partir des données dans le but d'apprendre de nouvelles tâches, d'identifier des tendances et de prendre des décisions avec un minimum d'intervention humaine. L'apprentissage automatique peut être considéré comme une méthode d'analyse des données qui automatise l'analyse prédictive. L'apprentissage automatique et ses sorties logiques s'améliorent avec l'augmentation du volume de données. Le graphique 7.3 décrit les relations entre l'analyse des mégadonnées, l'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle.

L'apprentissage automatique peut être supervisé ou non sous contrôle humain. L'apprentissage supervisé utilise des données étiquetées, c'est-à-dire déjà marquées par l'ajout de réponses exactes ; il apprend à partir de données de formation étiquetées et prédit des résultats pour des données encore imprévisibles. L'apprentissage supervisé à partir de données historiques est très utile pour évaluer efficacement les risques et produire des décisions de ciblage exactes. En revanche, vu que l'apprentissage non supervisé ne produit pas de données de sortie étiquetées, il permet au modèle de dégager des inférences dans un ensemble de données ponctuelles. Une méthode d'apprentissage non supervisé a été testée dans le cadre de recherches sur la détection des fraudes, des classements tarifaires falsifiés et des déclarations intentionnellement sous-évaluées (de Roux *et al.*, 2018)<sup>28</sup>. Les résultats obtenus semblent indiquer que

<sup>27</sup>Par exemple, l'OMD a lancé le projet BACUDA, une initiative de recherche collaborative visant à développer des algorithmes d'analyse de données pour les administrations douanières.

<sup>28</sup>Par exemple, la douane du Brésil utilise l'apprentissage par l'intelligence artificielle dans le traitement des déclarations d'importation pour repérer différents types d'irrégularités dans ces déclarations, notamment en matière de classement tarifaire, de pays d'origine, d'admissibilité des importations (permis et licences), et d'admissibilité des taux de droits préférentiels et d'exonérations.

### Graphique 7.3. Relations entre l'analyse des mégadonnées, l'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle



Source : Giordani (2018).

le modèle ne manque pas de marquer certaines déclarations comme suspectes et d'étiquer des déclarations précédemment non détectées comme étant également suspectes, ce qui augmente l'efficience opérationnelle de la surveillance des recettes sans nécessité de produire des données historiques étiquetées.

Vu que les douanes collectent une énorme quantité de données, l'intelligence artificielle présente un potentiel en proportion : elle leur donne la possibilité de gérer intelligemment un grand volume de données en augmentation constante, et de prévoir les tendances avec exactitude et plus rapidement que les personnes. Les avantages potentiels de l'intelligence artificielle sont considérables pour les douanes :

- modélisation de la structure de perception des droits et taxes pour une taxation correcte aux frontières ;
- classement automatique des numéros SH des marchandises grâce au traitement automatique du langage naturel, afin d'améliorer la classification tarifaire et d'appliquer les taux de droits exacts<sup>29</sup> ;
- repérage plus rapide des anomalies permettant au personnel des douanes de concentrer son attention sur les cas de non-respect de la réglementation ;
- amélioration de la sélectivité et du ciblage du fret grâce à l'analyse prédictive ;
- amélioration de l'analyse des images scannées pour augmenter l'efficience de la détection et l'efficacité des opérateurs ;

<sup>29</sup>Des programmes pilotes ont été lancés en Chine (CEFACT/ONU, 2020).

- déploiement d'agents conversationnels accompagnés d'une base de connaissances intelligente, pour améliorer le service à la clientèle.

Tel qu'indiqué précédemment, l'analyse des données nécessite l'apport de données exactes, une exigence qui s'applique également à l'intelligence artificielle ; comme le disent les informaticiens, « faux à l'entrée, faux à la sortie ». Cette faiblesse majeure est parfois exploitée par des malfaiteurs qui veulent influencer la logique de raisonnement de l'intelligence artificielle à leurs propres fins malveillantes ; la falsification de la reconnaissance faciale par l'intelligence artificielle en est un exemple courant. La communication de données fausses ou inexactes aux douanes pourrait corrompre la logique de raisonnement et donner lieu à des conclusions erronées et à une méfiance envers l'exactitude de l'intelligence artificielle. Il faut donc mettre en place de robustes mesures de sécurité et des mécanismes de redressement transparents pour assurer l'intégrité des données et l'amélioration continue des processus d'intelligence artificielle.

**« Dans la lecture automatique, l'exactitude des données à l'entrée est importante, faute de quoi l'intelligence artificielle produira de mauvais résultats à la sortie. »**

Le fait que la logique de raisonnement de l'intelligence artificielle est supérieure, dans certains aspects, à celle des personnes engendre une crainte notable du changement parmi les employés des administrations douanières ; certains postes d'emploi pourraient être remplacés par l'intelligence artificielle. Par conséquent, les administrations doivent se protéger contre les risques que cette situation présente et contre les sabotages éventuels. Elles devraient donc préparer attentivement de solides plans de gestion du changement et de réaffectation optimale des ressources.

## Analyse d'images scannées

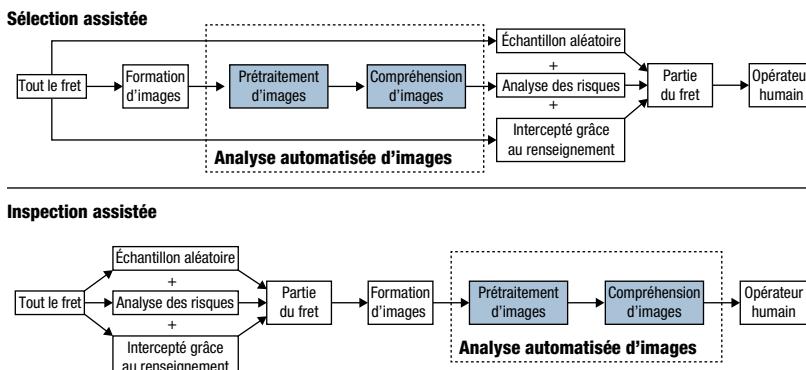
L'expédition par conteneurs et l'émergence de l'intermodalité<sup>30</sup> ont engendré un mode d'inspection non intrusive (INI) par les douanes, en particulier à l'aide de scanneurs de conteneurs par rayons X. Les attentats terroristes de New York et du Pentagone, le 11 septembre 2001, ont révélé l'urgente nécessité de protéger plus étroitement les frontières, tout en facilitant le commerce légitime. Une résolution ultérieure de l'OMD a souligné le rôle crucial de l'INI dans la sécurité frontalière (OMD, 2005). En outre, l'expansion du commerce électronique transfrontalier a engendré de nouveaux problèmes : comment détecter la contrebande dans une avalanche de colis, et comment réduire les pertes de recettes et réprimer d'autres infractions ?

Un scanner typique de conteneurs par rayons X peut inspecter de 35 à 50 conteneurs par heure<sup>31</sup> ; un scanner rapide de colis permet d'examiner 2 500 colis par heure. L'analyse d'images scannées est un travail visuel difficile, même pour les spécialistes de l'analyse d'images. Ces images sont souvent brouillées par des objets parasites qui ressemblent étroitement aux objets analysés. Dans les conteneurs qui contiennent

<sup>30</sup>Un contrat de transport qui a recours à différents modes de transport et de transbordement, par exemple par navire, train et véhicules routiers.

<sup>31</sup>Il est possible de créer des images tridimensionnelles grâce à une combinaison de radiographie et de tomodensitométrie.

### Graphique 7.4. Sélection assistée, inspection assistée



Source : Rogers *et al.* (2016).

différentes marchandises, les objets imités s'affichent dans des teintes variables et superposées, ce qui complique leur interprétation. En conséquence, l'erreur humaine, associée à la fatigue oculaire, augmente les risques de présence de marchandises illégales non détectées.

L'identification automatisée d'images est une technologie prometteuse qui facilite considérablement l'analyse rapide et exacte des images scannées. Les tentatives actuelles d'identification automatisée d'images et d'évaluation des risques à l'aide de l'intelligence artificielle sont encore à un stade de développement ou de pilotes ; leur utilisation généralisée n'est pas encore une réalité<sup>32</sup>. Les principaux fournisseurs de technologies de scannage travaillent à l'élaboration d'algorithmes qui permettront aux machines d'identifier les catégories d'objets. L'analyse automatisée d'images peut être divisée en deux techniques :

- le *prétraitement d'images* est un ensemble large qui comprend tout traitement d'images servant à faciliter leur compréhension par des personnes ou des algorithmes. Ce prétraitement comprend la manipulation et la correction d'images, l'amélioration de leur qualité, l'élimination des parasites, la segmentation de la différenciation matérielle et la projection des images de menaces ;
- la *compréhension d'images* porte sur les décisions prises en fonction de leur contenu. Elle comprend la détection automatisée des menaces<sup>33</sup> et la vérification automatisée du contenu.

En s'appuyant sur une analyse de données et un apprentissage automatique avancés, il est possible de créer des algorithmes de détection automatisée des menaces et de vérification automatisée du contenu pour analyser et identifier automatiquement les images, en trois étapes : collecte d'images ; apprentissage destiné à reconnaître les caractéristiques des images et leur identification automatique ; détection automatique et balisage des caractéristiques suspectes comme objectifs d'inspection. Le graphique 7.4

<sup>32</sup>Par exemple, les Pays-Bas et le Japon utilisent l'intelligence artificielle pour analyser les images à la suite d'examens par rayons X, avec peu de résultats.

<sup>33</sup>Également connue sous le nom de reconnaissance automatique des menaces.

illustre un diagramme de modèles d'inspection du fret par rayons X et les utilisations possibles de l'analyse automatisée d'images : la sélection assistée et l'inspection assistée (selon le moment d'exécution du scannage).

Grâce à la vérification automatisée du contenu, le classement des marchandises (par leur numéro SH) peut être déterminé automatiquement à partir des images scannées ; facilitée par l'apprentissage automatique, la vérification automatisée du contenu peut signaler les irrégularités entre les marchandises détectées, la description dans la déclaration en douane et les marchandises présentant un plus grand risque. Pour l'apprentissage automatique, une contrainte critique qui empêche une utilisation plus généralisée de l'analyse automatisée d'images est l'absence de données historiques d'images en un volume suffisant pour assurer l'exactitude de la vérification automatisée du contenu. Les douanes considèrent souvent que les images scannées aux rayons X sont à usage unique ; elles ne sont pas stockées ni archivées à cause des limites de la capacité de stockage. À l'heure actuelle, cette contrainte de stockage peut facilement être surmontée, car la technologie avancée de compression d'images et un stockage de données beaucoup moins coûteux diminuent les problèmes de budget.

Autre contrainte de l'apprentissage automatique : selon certains contrats dans lesquels le scannage par rayons X est sous-traité à des fournisseurs de services privés, les images scannées leur appartiennent en vertu du contrat. Dans de tels cas, les administrations douanières ne possèdent pas de base de données d'images si le fournisseur n'en livre pas, ce qui peut engendrer des coûts supplémentaires. Ces contrats doivent être révisés pour veiller à ce que toutes les données appartiennent aux administrations douanières.

Récemment, les administrations douanières ont envisagé l'établissement d'un centre d'analyse d'images qui permettrait la centralisation de toutes les images scannées provenant des postes frontières et le groupage de tous les analystes d'images expérimentés. Dans ce but, un format universel de fichier pour les images scannées aux rayons X a été créé et adopté par tous les grands fabricants de matériel de scannage. Ce format facilite la mise en place d'une base de données d'images scannées, centralisées à l'échelle nationale, dans laquelle des outils d'apprentissage automatique peuvent traiter les images en quantités suffisantes (généralement par millions) pour créer des algorithmes assez exacts de détection automatisée des menaces.

Tandis que les images de marchandises ne présentant aucune menace sont abondantes, celles de marchandises suspectes sont moins nombreuses, ce qui force le recours à des images de menaces préparées. C'est un problème courant dans l'application de l'apprentissage supervisé à l'analyse d'images : le manque d'images de référence pour « entraîner » les algorithmes diminue l'exactitude de la détection automatisée des menaces. Les chercheurs ont commencé récemment à tester un apprentissage automatique avec projection d'images de menaces réalisées à partir d'un flux d'images libres, en y ajoutant des variations réalistes pour atteindre un équilibre entre les algorithmes avec et sans menaces. Grâce à la coopération internationale entre les administrations douanières, la constitution d'un ensemble de données suffisamment grand, qui contient des éléments de données anonymes tels que les descriptions de marchandises et les numéros SH, est maintenant plus rapide. Cela permet de généraliser davantage l'utilisation de cette technologie par les administrations douanières.

Dans un avenir proche, l'utilisation de méthodes d'apprentissage profond, dans lesquelles l'extraction, la représentation et le classement des caractéristiques font

l'objet d'un apprentissage simultané, deviendra très prometteuse. Ces types de méthodes ont permis d'atteindre des résultats supérieurs dans les tâches visuelles, y compris la catégorisation des images. Il est tout à fait raisonnable de penser que ces méthodes peuvent être et seront plus efficaces que les personnes lors de l'inspection visuelle des images scannées par rayons X.

## Dispositifs de géolocalisation

Les dispositifs de traçage qui utilisent une combinaison d'identification par radiofréquence (RFID) et de systèmes de navigation par satellite (par exemple le GPS) permettent de déterminer un emplacement géographique avec exactitude. Le GPS par satellite, maintenant beaucoup plus précis, peut probablement identifier un emplacement dans un rayon de 30 centimètres. La technologie de localisation par GPS permet aux douanes de suivre en temps réel les mouvements des marchandises en transit et d'en décourager le détournement, grâce au système de traçage électronique du fret<sup>34</sup>. L'utilisation du GPS a été incorporée sous forme de verrous électroniques ou de scellés intelligents qui sécurisent les conteneurs tout en procurant des fonctions de localisation et de suivi. Un message d'alerte est automatiquement transmis à la douane si quelqu'un tente de briser le verrou ou le scellé, ou de détourner les marchandises de leur itinéraire.

L'utilisation d'un dispositif de RFID muni d'une antenne et d'un lecteur facilite la communication et l'échange de données sur de courtes distances, à un coût raisonnable. La distance identifiable peut aller jusqu'à 100 mètres. Les dispositifs ou étiquettes RFID fixés sur les marchandises ou les palettes sont très utiles pour assurer le contrôle d'inventaire dans les entrepôts sous douane. Ces dispositifs facilitent la tenue automatique de registres d'inventaire et empêchent le vol de marchandises assujetties à une taxe d'accise élevée, telles que les produits du tabac. En outre, il est possible de fixer un dispositif RFID à une enseigne d'admission temporaire ou de transit régional. Grâce à cette technologie, la vérification de l'enregistrement des carnets et des véhicules se fait plus rapidement et avec une plus grande exactitude, sans devoir lire visuellement l'enseigne ou scanner les codes-barres.

Deux problèmes se posent avec l'utilisation des dispositifs de géolocalisation, en particulier pour le suivi des marchandises en transit. Premièrement, les coûts inhérents sous forme de dépense de capital et de coût d'utilisation. Les administrations douanières se demandent souvent si les coûts de géolocalisation du fret doivent être défrayés par elles-mêmes ou par les opérateurs économiques. Dans un sens, la géolocalisation du fret et des véhicules est une infrastructure collective dont le bénéficiaire ne devrait pas seulement être la douane mais aussi les propriétaires des marchandises (pour leur localisation), les propriétaires de camions (localisation de leurs véhicules et de leurs chauffeurs), les sociétés d'assurance (surveillance du comportement de conduite) et la police (contrôle de la vitesse)<sup>35</sup>. Une bonne gouvernance des systèmes, semblable à la gouvernance des systèmes de TIC pour le dédouanement et peut-être

<sup>34</sup>Par exemple au Bénin, au Kenya, au Mozambique, au Népal, en Ouganda, en Thaïlande et au Togo.

<sup>35</sup>Par exemple, la réduction des primes d'assurance automobile en fonction des antécédents de suivi par GPS est très courante aux États-Unis.

à celle des partenariats BTO–PPP<sup>36</sup> (voir « Gouvernance et financement des systèmes de TIC pour le dédouanement », ci-avant) allégerait le coût.

Deuxièmement, plusieurs entreprises peuvent assurer le déplacement des marchandises en transit si le suivi du fret se fait de préférence à l'échelle régionale. Si géolocalisation est uniquement nationale, un transfert laborieux du service et du dispositif d'une entreprise à ceux d'une autre peut être nécessaire aux postes frontières terrestres de deux pays, ce qui peut engendrer un retard et une file d'attente à la frontière<sup>37</sup>.

## Automatisation robotisée de processus

L'automatisation robotisée de processus (ARP) est un nouveau type d'automatisation de processus de gestion qui utilise les capacités d'une machine ou d'un logiciel pour exécuter des tâches préprogrammées et répétitives, de manière beaucoup plus efficiente que le travail humain. L'ARP a évolué en parallèle avec l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique, de sorte qu'un robot logiciel peut maintenant être programmé pour imiter la plupart des interactions entre les personnes et les ordinateurs afin d'exécuter des tâches sans erreur, très rapidement et en grand nombre<sup>38</sup>. Les robots ARP peuvent ouvrir une session dans des applications, exécuter des tâches répétitives en grand nombre telles que les demandes de renseignements, les calculs et la maintenance de fichiers et de transactions, puis fermer la session. L'ARP peut libérer les employés de leurs tâches répétitives et ennuyeuses pour les affecter à d'autres travaux à valeur ajoutée tels que l'analyse, le contrôle opérationnel, les contrôles a posteriori et le traitement des engagements des parties prenantes.

Ce qui distingue l'ARP de l'automatisation classique des processus de gestion, c'est sa capacité à percevoir les circonstances changeantes, les exceptions et les nouvelles situations, et à s'y adapter. Une fois l'ARP entraînée pour saisir et interpréter le comportement de processus particuliers, elle pourra manipuler les données, produire des réponses, lancer de nouvelles interventions et communiquer de manière autonome avec d'autres systèmes.

Le plus grand inconvénient de l'ARP est son incapacité à prendre des décisions en mode autonome. Par exemple, elle ne peut pas déterminer ce qui est exact ; ce renseignement relève d'une décision humaine ou de l'intelligence artificielle. En outre, sa capacité à gérer des changements dynamiques ou inattendus est limitée. L'ARP donne de meilleurs résultats dans des environnements stables, lorsque les processus de gestion ne changent pas et que les interfaces et les formats de données restent

<sup>36</sup>Dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, une société d'exploitation de guichets uniques monopolise l'infrastructure et les services logistiques périphériques des TIC, y compris le transit et le scannage par rayons X. Il reste à voir si ce monopole peut augmenter l'efficience, ou s'il augmente la dépendance des pays à l'égard d'une société particulière, tout en réduisant les contestations.

<sup>37</sup>Un système régional de géolocalisation électronique du fret est utilisé à l'essai dans les pays de la Communauté de l'Afrique orientale.

<sup>38</sup>Jusqu'à présent, il existe trois grandes catégories de robots : les robots de production qui utilisent des règles simples et répétitives pour traiter les données ; les robots bibliothécaires qui parcourent l'Internet pour recueillir et stocker des informations spécifiées par les utilisateurs ; les agents conversationnels ou virtuels qui répondent en temps réel à des demandes de renseignements.

statiques. Par conséquent, il est préférable d'exploiter l'ARP dans un ensemble limité d'opérations douanières :

- Améliorer le service aux usagers, par exemple le service d'assistance par téléphone, les plaintes, la ligne téléphonique directe anticorruption ;
- Exécuter la saisie des données avec rapidité et exactitude, par exemple la lecture optique de codes-barres sur les différents modèles de factures commerciales ;
- Assurer la conformité des processus à la réglementation et aux normes, par exemple en comparant la valeur en douane déclarée au montant figurant sur la facture commerciale, en détectant les grosses erreurs et en veillant à ce que les documents justificatifs nécessaires soient tous soumis ;
- Permettre un traitement plus rapide des processus, par exemple en produisant des rapports périodiques ;
- Améliorer l'efficience en numérisant et en vérifiant les données des processus, par exemple en explorant les données utiles dans les livres et documents comptables.

Grâce à l'émergence de l'automatisation robotisée cognitive de processus, les plate-formes ARP peuvent automatiser les tâches perceptuelles et discrétionnaires en intégrant des capacités cognitives, notamment le traitement automatique du langage, l'apprentissage automatique et la reconnaissance vocale. Avec l'intégration de technologies cognitives, l'ARP peut s'appliquer à d'autres domaines et aider les administrations douanières à devenir plus efficientes et plus agiles dans leur transformation numérique. Bien que prometteuse, l'ARP n'en est qu'au début ; en outre, la relation entre l'ARP et l'intelligence artificielle n'est pas encore arrivée à maturité.

## Infonuagique

L'infonuagique rend les ressources informatiques disponibles à la demande, spécialement pour le stockage des données et la puissance de calcul, sans nécessiter une gestion directe ou active par l'utilisateur. Elle a résolu efficacement les problèmes financiers et d'infrastructure associés à l'utilisation et au maintien des applications logicielles, en réduisant le coût total de propriété encouru précédemment. Les avantages de l'utilisation de services informatiques tels que les logiciels, les plateformes et les infrastructures à la demande vont au-delà de leurs coûts. Le temps nécessaire à la création d'applications logicielles spéciales, qui couvre souvent des mois, peut être réduit considérablement dans un environnement infonuagique ; en outre, les outils et l'environnement de développement sont centralisés dans le nuage.

L'amélioration de l'efficience des ressources informatiques dans un nuage virtuel est également un avantage. Le modèle de paiement des services infonuagiques à la demande offre une plus grande souplesse aux clients en fonction de leur budget et de leurs besoins. Ces services permettent également d'accéder à des systèmes et applications à partir de plusieurs appareils.

En ce qui concerne l'utilisation de l'infonuagique par les douanes, l'une des principales préoccupations est le cadre juridique concernant la souveraineté, la sécurité et la confidentialité. Les administrations douanières sont les gardiennes de données

commerciales et personnelles sensibles en vertu du cadre légal national ; elles doivent absolument préserver la confiance du public dans la sécurité et la confidentialité de ces données. En cas de perte, de vol ou de manipulation de données dans l'infrastructure nuagique d'un pays étranger, une préoccupation importante est de savoir comment les douanes peuvent exercer un contrôle transfrontalier et demander une réparation légale ; en effet, le cadre légal n'a pas suivi l'évolution et l'utilisation de la technologie. Il reste beaucoup à faire afin de protéger suffisamment la capacité des pouvoirs publics à appliquer leurs lois aux fournisseurs étrangers de services infonuagiques et aux contrevenants en la matière.

« **L'infonuagique est un outil prometteur, mais son cadre juridique n'a pas suivi l'évolution technologique.** »

Divers efforts ont été déployés pour remédier à ces préoccupations, ne fût-ce que partiellement<sup>39</sup>. Certains États stipulent que toute organisation qui désire avoir recours à l'infonuagique doit soit utiliser des services dont les centres de données sont situés dans le pays, soit conserver des copies locales de tous les enregistrements<sup>40</sup>. Un plus grand nombre d'États a découvert que l'adoption de nuages privés et hybrides, tels que les installations nuagiques publiques/privées, pourrait atténuer certaines de ces contraintes. Dans le même temps, la pandémie de COVID-19 a augmenté l'utilité de la technologie infonuagique pour le secteur public.

Les préoccupations en matière de confidentialité des données, spécialement dans le contexte plus strict du RGPD et de la Loi sur la protection des données à caractère personnel, présentent une contrainte potentielle supplémentaire. La définition juridique des « données à caractère personnel » peut être plus large dans certains pays et territoires ; l'hébergement de telles données dans le serveur d'un pays étranger pourrait donc poser des problèmes. Cette situation s'est manifestée dans le cas de l'information préalable sur les passagers, lorsqu'un bloc économique refuse de partager les dossiers des passagers avec des autorités étrangères parce qu'il considère que la protection des données privées à l'étranger est inférieure<sup>41</sup>.

## Chaînes de blocs

Les chaînes de blocs, popularisées par la cryptomonnaie, sont considérées comme une technologie qui présente un grand potentiel d'innovations de rupture dans le commerce international. Elles permettent à de nombreuses parties de travailler ensemble sur des transactions et de partager des informations de manière sécuritaire, étant donné que les registres de modification et de traitement de l'information sont facilement vérifiables en comparant le contenu des registres de toutes les parties. Il est préférable d'utiliser la

<sup>39</sup>Tentatives de diminuer les risques en limitant la clientèle : le nuage privé dessert un seul client, tandis que le nuage communautaire dessert certaines parties désignées telles que les opérateurs économiques enregistrés et les douanes.

<sup>40</sup>Comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande.

<sup>41</sup>L'Union européenne refuse d'échanger les dossiers des passagers (leurs données d'achat du billet de transport aérien) avec d'autres pays, alors que cet échange est recommandé par l'OMD et les Nations Unies. Les autorités de plusieurs pays membres de l'Union européenne demandent les dossiers des passagers des pays étrangers, mais ne permettent pas aux parties de transmettre les données à l'extérieur de l'Union. La législation de l'Union européenne couvre tous les serveurs de données situés dans son territoire, y compris les serveurs affectés à l'infonuagique transfrontalier.

technologie des chaînes de blocs pour une transaction à usages multiples, à l'aide de dispositifs d'enregistrement électronique partagé qui permettent aux douanes, aux organismes publics et aux opérateurs économiques de partager des données sur un registre distribué et sécurisé par cryptographie. Toutes les parties conservent le même registre de documents et d'activités, et tout changement dans ce registre est automatiquement actualisé dans le registre de toutes les parties, de sorte que l'authenticité et la fiabilité des informations sont sécurisées. Toute tentative de falsification ultérieure est facilement détectable et détectée. En outre, cela élimine les points de défaillance uniques tout en offrant une protection inhérente aux données sensibles.

Les chaînes de blocs peuvent être appliquées à tout processus de documentation certifiée et exercer un impact notable non seulement sur la réglementation mais aussi sur le financement du commerce international (chapitre 2). Les parties en présence bénéficient d'un échange de données sécurisées et fiables, qui est immuable, vérifiable et inviolable. Plusieurs administrations douanières participent à des programmes pilotes ou ont lancé leurs propres projets<sup>42</sup> ; certaines étudient une plateforme trans-frontalière gérée par une chaîne de blocs dans laquelle les douanes participent à l'échange de certificats d'origine électroniques ou de certificats d'OEA<sup>43</sup>, tandis que d'autres examinent comment les données commerciales, telles que le contenu des déclarations, peuvent être échangées de manière sécuritaire par l'intermédiaire d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé.

Il est probable que, dans les chaînes de blocs, comme pour l'assurance responsabilité civile et la signature électronique, l'exactitude des données ne soit pas garantie, même si leur authenticité est assurée<sup>44</sup>. Cela peut se produire, par exemple, lorsque l'exportateur et l'importateur se mettent d'accord pour contourner la réglementation douanière et fiscale. Il n'est pas rare que des certificats d'origine authentiques soient livrés par la chambre de commerce du pays exportateur à partir d'informations falsifiées ; la même chose peut se produire dans une chaîne de blocs. En outre, il est possible, en théorie, de falsifier des informations qui sont ensuite conservées dans le bloc lorsque la majorité des participants est en collusion.

« Les chaînes de blocs assurent l'authenticité des données, mais ne garantissent pas leur exactitude. »

Les chaînes de blocs sont en voie de révolutionner le commerce international au cours des prochaines années. Pendant ce temps, il faut examiner de nombreuses questions pour résoudre les difficultés que présente l'adoption généralisée de cette technologie par les administrations douanières. Ces questions doivent être examinées à la lumière des nombreux programmes pilotes en cours, dont le bien-fondé doit encore être validé.

<sup>42</sup>Exemples : expéditions d'avocats du Kenya vers les Pays-Bas (par TradeLens [IBM/Maersk]) et financement du commerce international par sept banques commerciales indiennes. La Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) signale également quelques programmes pilotes.

<sup>43</sup>Par exemple, la Banque interaméricaine de développement (BID) a soutenu l'échange international de certificats d'OEA par l'intermédiaire du projet CADENA.

<sup>44</sup>Par exemple, certaines administrations douanières se plaignent que les certificats d'origine de la chambre de commerce d'un pays donné ne sont pas fiables et contiennent de nombreuses erreurs. Ces informations inexactes peuvent être cryptées par une chaîne de blocs et traitées comme étant authentiques. Ce problème a été signalé lorsque le sujet du certificat d'origine électronique accompagné de la signature électronique a fait l'objet d'une discussion. Ce projet n'a pas été poursuivi à cause de ce problème.

## Réalité augmentée, réalité virtuelle

La réalité augmentée est « l'expérience interactive » d'un environnement réel augmenté par des données sensorielles perceptuelles produites par ordinateur — par exemple des informations visuelles, auditives, haptiques, somatosensorielles et (ou) olfactives. La réalité augmentée comprend des données, des graphiques, des signaux audio et d'autres interactions sensorielles qui forment des images produites par ordinateur et superposées à une vue du monde réel de l'utilisateur, lui procurant ainsi un panorama composite. De son côté, la réalité virtuelle est une expérience simulée qui place l'utilisateur dans un monde créé et virtuel, semblable au monde réel ou complètement différents de celui-ci.

Ces deux réalités, qui s'introduisent progressivement dans d'importants domaines du secteur public, ont le potentiel de transformer l'utilisation des données, d'augmenter le rendement du personnel et d'améliorer l'efficience des services publics. Tout récemment, les principaux logiciels de réalité augmentée et, surtout, les appareils servant à produire des expériences de réalité augmentée ont commencé à arriver à maturité et à trouver un usage concret. Ce matériel comprend des appareils mobiles et à commande manuelle, principalement des téléphones intelligents, des tablettes, des appareils mobiles spécialisés pour le personnel, des dispositifs d'affichage tête haute pour les pare-brise, écrans et visières, des visiocasques, des lunettes de vision, des lunettes de sécurité, des visières, des casques, des verres de contact et des dispositifs d'affichage spatial et à rétine virtuelle.

Voici quelques applications potentielles de la réalité augmentée et virtuelle dans un environnement douanier :

- *Inspection à distance* : L'inspection physique des marchandises est généralement effectuée par la douane en présence de l'opérateur économique, à des fins de transparence et de responsabilisation. La réalité augmentée et virtuelle permet l'inspection à distance par la douane avec l'utilisation de dispositifs de réalité augmentée par l'opérateur économique. Pareillement, une inspection conjointe au poste frontière peut être effectuée à l'aide de la réalité augmentée, commandée à distance par des inspecteurs expérimentés provenant d'organismes différents ou situés ailleurs.
- *Inspection à l'aide de données interactives* : L'utilisation de la réalité augmentée et virtuelle pour consulter et visualiser des données (y compris des images et des vidéos) en temps réel pendant l'inspection ou l'audit fait gagner du temps aux douanes et à l'utilisateur public.
- *Formation simulée* : Une formation en milieu simulé (par exemple des imitations de bureaux de douane dans les aéroports et de structures de navire à des fins de fouille) a eu lieu dans plusieurs pays<sup>45</sup>. Cela peut être remplacé par une réalité augmentée ou virtuelle, qui peut créer des expériences réalistes et immersives dans un milieu contrôlé et simulé, à des fins de formation<sup>46</sup>.

<sup>45</sup>Par exemple un comptoir d'aéroport à la douane d'Ouzbékistan ou la structure d'un navire à la douane du Japon.

<sup>46</sup>Il apparaît que la douane des Pays-Bas a intégré la réalité virtuelle comme outil de formation de ses agents.

## RÉSUMÉ

Les administrations douanières peuvent améliorer leurs résultats en exploitant pleinement le potentiel des systèmes de TIC existants et nouveaux, afin de soutenir le traitement non seulement des déclarations, mais aussi des opérations internes et de la prise de décisions par la direction. Ce faisant, les dirigeants des administrations douanières doivent comprendre que les TIC sont des outils de facilitation ; il est donc indispensable de dresser des plans de TIC d'une manière holistique qui soutienne le plan stratégique qui doit prédominer, et d'utiliser au mieux la grande quantité de données et d'informations recueillies par les douanes. Par conséquent, il est nécessaire de renforcer les capacités d'analyse de données afin d'améliorer la conception et les paramètres de l'ensemble des opérations douanières. Ce travail doit être mené concrètement à la protection de la confidentialité et la prévention de l'intrusion informatique, afin de préserver la confiance dans les administrations douanières.

Les mêmes considérations s'appliquent aux technologies de rupture telles que l'intelligence artificielle et l'analyse d'images scannées. Elles présentent une excellente occasion d'améliorer les résultats des douanes si, et seulement si, les avantages, les résultats à obtenir et l'utilisation de ces technologies sont clairement définis, convenus et suivis, sans quoi les investissements réalisés produiront des résultats limités et se résumeront simplement à l'acquisition de gadgets très coûteux et inutiles.

Voilà pourquoi les dirigeants des administrations douanières jouent un rôle crucial dans la progression de la transformation numérique de leurs organisations complexes. Ils doivent s'approprier les bonnes structures pour les organiser, mettre en place le mécanisme de surveillance nécessaire pour veiller à ce que les TIC et le tout-numérique soient alignés sur les orientations stratégiques, fournir l'indispensable soutien budgétaire et légal, assigner la responsabilité de ce travail aux personnes idoines et, en fin de compte, assumer la responsabilité des résultats.

## BIBLIOGRAPHIE

- Beckett, S. 2015. "Robo-Journalism: How a Computer Describes a Sports Match." BBC Click. <https://www.bbc.com/news/technology-34204052>.
- Christensen, C. M., et al. 2016. "Disruptive Innovation: Intellectual History and Future Paths." Working Paper 17-057, Harvard Business School.
- de Roux, D., et al. (2018). "Tax Fraud Detection for Under-Reporting Declarations Using an Unsupervised Machine Learning Approach." KDD, London. August 2018.
- GATT. 1987. "United States Customs User Fee – Report by the Panel." L/6264 (November 25, 1987), pp 42-43.
- Giordani, A. 2018 "Artificial Intelligence in Customs Risk Management for e-Commerce." Delft University of Technology.
- Hammer, H. 1990. "Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate." *Harvard Business Review* (July-August 1990) pp 104-112.
- Laney, D., and L. Kart. 2012. "Emerging Role of the Data Scientist and the Art of Data Science." Report G00227058. Stamford, CT: Gartner, Inc.
- Rogers, T. W., et al. 2016. "Automated X-Ray Image Analysis for Cargo Security: Critical Review and Future Promise." *Journal of X-Ray Science and Technology* (August).
- UN/CEFACT. 2020. "Presentation on 'Machine Learning Approaches for Fraud Analytics in Customs,' 35th UN/CEFACT Forum Webinar Advancements in AI toward Facilitating Cross Border Paperless Trade" (October 12, 2020).

- WCO. 2005. "WCO Resolution on the Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade" (June).
- WCO. 2012. "Customs Cooperation Council Recommendation on the Dematerialization of supporting documents," <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/wto-atf/dev/recommendation-2012-on-dematerialization-of-supporting-documents.pdf?la=fr>.
- WCO. 2016. "Summary Report: [213th/214th Sessions of the Permanent Technical Committee (11-14 October, 2016), Including the Joint Meeting of the Permanent Technical Committee and the WCO Working Group on the WTO Trade Facilitation Agreement (11 October, 2016)]."
- WCO. 2018a. "IT Guide for Executives" (June 2018). <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/it-guide-for-executives/it-guide-executives.pdf?db=web>.
- WCO. 2018b. "Building technology-driven organizations: China Customs shares its experience." WCO News #87 (October 2018).
- WCO. 2020. "WCO Annual report 2019–2020" (June 2020). [http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2019\\_2020.pdf](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2019_2020.pdf).



---

# Appendices

---

## APPENDICE A – EXEMPLES D'INDICATEURS CLÉS DE PERFORMANCE DANS LES ADMINISTRATIONS DOUANIÈRES

L'évaluation du rendement est essentielle pour déterminer l'efficacité des stratégies et des opérations, repérer les lacunes et adopter des mesures correctrices. Le rendement est mesuré par des indicateurs clés de performance (ICP) qui doivent être associés aux activités mesurables pour lesquelles sont disponibles des données provenant d'une source définie et crédible. En règle générale, les ICP résultent d'objectifs stratégiques qui précisent clairement les buts à atteindre pendant une certaine période.

Adaptée aux capacités de l'administration douanière, la méthode d'évaluation du rendement peut être progressive et commencer par la définition des ICP primaires qui aident la direction à se concentrer d'abord sur l'évaluation des responsabilités fondamentales des douanes et de celles qui sont les plus importantes pour le succès de l'organisation. Plus tard, il sera possible de définir des ICP plus sophistiqués pour évaluer des fonctions, des politiques, des processus et des résultats spécifiques<sup>1</sup>. Il n'existe pas de solutions à l'emporte-pièce pour les ICP, car les diverses administrations douanières ont des priorités différentes ; certaines mettent l'accent sur la lutte contre la fraude, d'autres plutôt sur la perception des recettes, et d'autres sur la facilitation des échanges.

Par ailleurs, la création d'un tableau de bord permettant un suivi quotidien est toujours conseillée, à la fois pour les ICP institutionnels et opérationnels.

Les exemples suivants d'ICP associent des étapes à des indicateurs, les deux étant importants pour assurer des résultats performants. En fait, l'accomplissement des étapes est souvent un préalable à la progression des stratégies de l'administration. Les étapes et les indicateurs mentionnés ici sont souvent utilisés par les administrations douanières dans le cadre de leurs principales opérations de traitement. La liste n'est pas exhaustive.

### Perception des recettes

#### Étapes

- L'information de référence sur le rendement a été créée pour un suivi efficace de la perception des recettes.
- Un système de paiement électronique les droits de douane, des taxes et des frais imposés a été mis en œuvre comme méthode de paiement unique.

---

<sup>1</sup>Dans le cadre de sa politique d'élargissement, l'Union européenne a adopté un ensemble de normes directives appelées « Customs Blueprints » inspirées des meilleures pratiques européennes, pour aider les administrations douanières candidates à évaluer leur rendement par rapport aux normes de l'Union. Ces normes précisent les objectifs et les ICP pour 19 fonctions douanières, plus quatre normes portant sur les droits d'accise. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ad5f6272-7687-11e5-86db-01aa75ed71a1>.

### Indicateurs

- taux de réalisation des objectifs de recettes
- nombre d'activités pour lesquelles le système de paiement électronique est disponible
- nombre d'opérations de paiement électronique effectuées pendant le dédouanement
- variation (augmentation ou diminution) de la perception des recettes sur la période, en pourcentage du PIB par type d'imposition (droits de douane, TVA, droits d'accise, etc.)
- proportion de la perception par la douane du total des recettes perçues (en valeur monétaire et en pourcentage du PIB)
- variation (augmentation ou diminution) de la valeur CAF des importations destinées à la consommation intérieure, par rapport au total des recettes perçues par la douane
- niveau des recettes perçues par la douane par rapport à la variation (croissance ou réduction) du commerce international
- proportion des recettes perçues par la douane sur la période, par type de procédure (dédouanement des marchandises, contrôle a posteriori, recouvrement des arriérés, litiges, etc.)
- montant des recettes recouvrées et des pénalités associées perçues au niveau régional, à la suite d'une intervention de la douane (augmentation de la valeur en douane, correction de l'origine, classement tarifaire, abus de régimes de suspension, exonérations, marchandises non déclarées aux points d'entrée, produits de contrebande)
- proportion de la valeur des importations exonérées par rapport aux recettes perçues par la douane

## Dédouanement

### Étapes

- Les lois, règles et directives sont simplifiées et facilement accessibles.
- L'administration douanière surveille les temps nécessaires à la mainlevée des marchandises en appliquant une méthode robuste et systématique.
- Un processus de dédouanement sans papier est disponible dans tous les bureaux de douane.
- Un système électronique de guichet unique est mis en œuvre pour faciliter l'octroi de licences non tarifaires.
- Un comité de coordination douanes/opérateurs économiques/organismes publics est en place et se réunit régulièrement pour améliorer les formalités aux frontières.
- Un programme d'opérateurs économiques agréés (OEA) ou d'opérateurs fiables est en place.

- Des sondages de parties prenantes sont menés pour mesurer la satisfaction des usagers de l'administration douanière.

### *Indicateurs*

- nombre de procédures douanières à la disposition du public et facilement accessibles sur le site Web de la douane
- nombre de décisions anticipées de la douane émises par type et couverture, en pourcentage de toutes les déclarations
- pourcentage de marchandises dédouanées à partir d'informations préalables et d'informations électroniques anticipées
- nombre de copies papier nécessaires pour importer ou exporter des marchandises
- temps de dédouanement en heures pour les importations qui ne font pas l'objet d'une inspection physique (par mode de transport)
- temps de dédouanement en heures pour les exportations qui ne font pas l'objet d'une inspection physique (par mode de transport)
- temps de dédouanement en heures pour les importations qui font l'objet d'une inspection physique (par mode de transport)
- temps de dédouanement en heures pour les exportations qui font l'objet d'une inspection physique (par mode de transport)
- nombre d'organismes de réglementation qui participent pleinement au guichet unique
- nombre d'autorisations non tarifaires approuvées via le système de guichet unique
- nombre d'organismes des secteurs privé et public qui participent à un comité de gestion coordonnée des frontières
- nombre de procédures douanières améliorées en consultation avec les opérateurs
- valeur totale des importations transfrontalières effectuées par des OEA ou des membres accrédités d'un programme d'opérateurs fiables
- valeur totale des exportations transfrontalières effectuées par des OEA
- amélioration de la perception, par les opérateurs, de la facilitation des échanges transfrontaliers

## **Gestion des risques et conformité**

### *Étapes*

- Un programme d'amélioration de la conformité aux règles fondé sur la gestion des risques a été créé.
- Une méthodologie systématique et transparente est en place pour évaluer et améliorer les critères de sélectivité des contrôles.
- Des mécanismes de rétroaction sont disponibles après la fin des vérifications, pour permettre l'exploitation et l'analyse des données de manière opportune et appropriée.

- Un système est en place pour assurer le suivi et la vérification des exonérations, des concessions et des exemptions de droits, notamment pour lutter contre la fraude et récupérer les recettes qui ont été compromises.

### *Indicateurs*

- Un comité de gestion des risques avec des fonctions et rôles clairs a été établi.
- Une matrice d'identification et de hiérarchisation des principaux risques est en place, avec un plan comprenant des mesures d'atténuation spécifiques.
- Une méthodologie claire est en place pour assurer la catégorisation et l'évaluation des risques relatifs à l'ensemble des négociants.
- tendances en pourcentage des déclarations d'importations traitées dans chaque circuit de sélectivité
- taux d'infraction dans les déclarations d'importation avec inspection physique et documentaire
- taux d'infraction dans les déclarations d'importation avec inspection documentaire
- taux d'infraction dans les déclarations d'importation avec inspection non intrusive (INI)
- taux d'infraction dans les déclarations d'exportation avec inspection physique et documentaire
- taux d'infraction dans les déclarations d'exportation avec inspection documentaire
- taux d'infraction dans les déclarations d'exportation avec inspection non intrusive (INI)
- proportion de vérifications donnant lieu à des saisies
- proportion du total des infractions détectées par type d'irrégularité (nombre de cas et montants des droits et taxes réimposés, s'il y a lieu), avec erreurs intentionnelles de classement, sous-évaluation, origine inexacte, marchandises non déclarées, inobservance de la réglementation non tarifaire, etc.
- indicateur de taux de positivité : augmentation du pourcentage de ciblages positifs (occurrences/expéditions inspectées) divisée par la réduction du nombre d'expéditions inspectées sur la période (expéditions inspectées/total des expéditions)
- nombre d'exonérations, de concessions et d'exemptions de droits assujetties à une vérification et à un contrôle a posteriori
- nombre d'irrégularités détectées pendant les contrôles a posteriori, divisé par le nombre de ces contrôles
- nombre de contrôles a posteriori sur les candidats au statut d'OEA, divisé par le nombre de demandes de statut d'OEA
- nombre de vérifications d'entrepôts sous douane, de boutiques hors taxes et d'opérateurs de zones économiques spéciales (s'il y a lieu), nombre d'irrégularités détectées et montants des recettes recouvrées, pénalités et amendes comprises

## Lutte contre la fraude

### Étape

- Une stratégie de lutte contre la fraude est en place.

### Indicateurs

- taux d'infractions détectées par la technologie de détection de la contrebande (par exemple rayons X, endoscopes)
- nombre, valeur et type de marchandises prohibées saisies
- nombre, valeur et type d'espèces non déclarées, d'instruments bancaires négociables et de gemmes et métaux précieux saisis
- taux d'enquêtes criminelles menées ayant donné lieu à des charges
- taux de poursuites judiciaires ayant donné lieu à la perception de recettes supplémentaires et à des peines d'emprisonnement
- nombre d'opérations de lutte contre la fraude avec utilisation de techniques d'investigation spéciales
- nombre de mainlevées suspendues à cause d'une infraction aux droits de propriété intellectuelle
- nombre d'infractions détectées par des contrôles issus du renseignement
- nombre de protocoles d'entente conclus avec des organismes publics et le secteur privé
- nombre d'accords d'assistance mutuelle en matière de douane conclus

## Gestion des ressources humaines

### Étapes

- Le recrutement et la gestion des ressources humaines fondés sur les compétences ont été mis en œuvre.
- Les salaires et les avantages sociaux de tous les employés sont concurrentiels et équitables.
- Tous les employés des deux sexes bénéficient d'une égalité en matière de promotion et de carrière professionnelles.
- Des mesures, systèmes et processus ont été adoptés en matière de congés et de régimes de travail flexibles.
- Une assurance maladie équitable est à la disposition de tous les employés et tient compte des besoins particuliers des femmes.
- Des politiques ont été adoptées pour prévenir et gérer les incidents de harcèlement et de violence en milieu de travail.

### Indicateurs

- pourcentage de descriptions de postes d'emploi comprenant des profils de compétences

- pourcentage de descriptions de postes d'emploi passées en revue chaque année pour assurer l'alignement des compétences et qualifications requises sur les besoins de l'organisation et l'égalité entre les sexes
- niveaux de rémunération (y compris les écarts de salaire) et taux de départs (hommes et femmes)
- proportion de femmes dans chaque fonction ou domaine d'activité et à chaque niveau de la direction
- nombre de femmes promues par rapport à celles admissibles à une promotion
- pourcentage d'employés qui se prévalent d'un régime de travail flexible
- Des programmes spécifiques de mentorat et d'accompagnement professionnel sont à la disposition des femmes et d'autres catégories d'employés, selon les besoins.
- Les cadres et les employés sont formés pour prévenir, signaler et gérer efficacement les incidents de harcèlement en milieu de travail, y compris les cas de harcèlement de nature sexuelle.
- Des programmes de formation de base et spécialisés, adaptés aux besoins de l'organisation, sont mis à la disposition de tous les employés et considérés comme des préalables au développement de carrière.
- Des régimes privés d'assurance maladie sont à la disposition des employés, en complément des régimes d'assurance universels ou obligatoires.
- ratio des cadres et des employés formés à la prévention et à la gestion du harcèlement en milieu de travail, y compris le harcèlement de nature sexuelle
- ratio des cadres et des employés ayant obtenu une promotion à la suite d'une évaluation formelle, d'un recours ou d'une plainte.

## Intégrité

### Étapes

- L'intégrité fait l'objet d'un plan d'action.
- Des contrôles internes couvrent toutes les fonctions principales.
- Des processus et mécanismes d'intégrité du personnel sont en place.
- La perception de l'intégrité par le public est améliorée.

### Indicateurs

- proportion des principales fonctions et des principaux processus douaniers spécifiés sur un diagramme des risques
- nombre de mesures mises en œuvre pour diminuer les pouvoirs discrétionnaires des agents des douanes
- variation du nombre de plaintes concernant le comportement des agents des douanes
- proportion des employés qui déclarent leurs avoirs en temps opportun
- variation de la perception de la corruption par les opérateurs économiques

## APPENDICE B – COOPÉRATION ET INTÉGRATION DES ADMINISTRATIONS DOUANIÈRES ET FISCALES

Même si l'intégration de l'administration douanière et fiscale en un seul organisme peut engendrer des avantages notables, elle doit être analysée en détail quant aux résultats attendus et aux risques. Pour moderniser des administrations douanières et fiscales, il ne suffit pas d'avoir une seule équipe de gestion et de fusionner les fonctions de soutien ; cette modernisation doit être accompagnée d'un plan exhaustif destiné à améliorer l'efficacité des principaux processus.

Crandall et Kidd (2010) ont conclu que l'intégration d'administrations douanières et fiscales en « autorités de recettes » semi-autonomes n'arriverait pas, à elle seule, à accroître les recettes. En partie à cause de l'absence d'un cadre et de données opérationnelles pour la gestion du rendement, il est souvent difficile de démontrer les avantages des autorités de recettes en matière de perception des recettes, ou du moins en ce qui concerne leur part relative de l'augmentation de celles-ci.

La décision de fusionner ou de séparer les administrations douanières et fiscales relève dans chaque cas des pouvoirs publics, en fonction de leur propre contexte. Aux autorités de certains pays qui ont décidé d'apporter des changements structurels de cette nature, le département des finances publiques du FMI a fourni une assistance et des conseils techniques pour les aider à atténuer les risques pendant la période de transition. Cette assistance technique vise à assurer la clarté du modèle de gouvernance et de gestion de la nouvelle entité et de la nouvelle structure organisationnelle, une définition adéquate des principales fonctions de gestion et leur conformité aux bonnes pratiques internationales, ainsi que l'existence de mécanismes appropriés de coopération institutionnelle entre les unités responsables des services et des contrôles fiscaux et douaniers.

Une fois prise la décision de « reloger » l'administration douanière et fiscale sous un même toit, il est important de conserver l'approche structurelle du siège social axée sur les fonctions, et le plus haut niveau d'expertise dans chaque domaine technique. Dans ce but, il faut intégrer les fonctions communes telles que la recherche, la conception, la planification et le suivi, en veillant à préserver les spécialisations fiscales et douanières dans chaque structure. L'audit interne pourrait également être intégré en une seule unité, à condition que les spécialistes de chaque administration d'origine restent principalement actifs dans leurs domaines respectifs ; la même approche serait valable dans un service juridique intégré.

D'autres importantes fonctions de soutien telles que les ressources humaines, le budget et les communications peuvent être intégrées. Cependant, diverses questions techniques, notamment la création de politiques généralement spécifiques à la fiscalité ou aux douanes, nécessitent l'apport de spécialistes des deux domaines. Le meilleur exemple est probablement le développement et la maintenance des technologies de l'information, étant donné que les cycles des opérations fiscales et douanières sont nettement différents et nécessitent l'utilisation de deux systèmes distincts pour gérer leurs fonctions principales. Un autre exemple est la détermination des compétences du personnel spécialisé en fiscalité et en douane, qui sont distinctes, car de nombreuses fonctions essentielles sont spécifiques à l'une ou à l'autre.

Les opérations qui ont lieu dans le cadre des processus fiscaux ou douaniers courants doivent rester séparées sous la supervision des cadres dirigeants des départements respectifs. En matière d'administration fiscale, cela comprend les services aux contribuables, l'assistance et l'éducation, les contrôles, les recours et le recouvrement des recettes. En matière de douane, cela comprend le service et l'assistance aux opérateurs, la présentation en douane des marchandises, leur dédouanement, le contrôle a posteriori et les programmes de partenariat avec les parties prenantes, tels que les programmes d'OEA.

Dans les deux domaines d'activité, les fonctions de renseignement sont généralement opérationnelles et font partie des processus respectifs : elles sont donc séparées mais nécessitent une coordination étroite et un échange systématique d'informations (ou un accès à une base de données commune qui comprend le profil des contribuables). Il est préférable que les enquêtes criminelles soient confiées à une seule unité intégrée, qui doit comprendre des spécialistes en fiscalité et en douane.

Certaines fonctions techniques spécialisées telles que le recouvrement des créances (comprenant la saisie et (ou) la vente de biens immeubles ou de tierce partie) doivent relever de la douane ou de l'administration fiscale dans les cas où il existe des compétences et un avantage opérationnel comparatif en la matière.

Si une décision d'intégration est prise concernant la gestion des risques, il sera nécessaire de mettre au point une politique institutionnelle commune visant à normaliser l'évaluation et la gestion des risques d'un point de vue stratégique, en décidant comment optimiser l'utilisation des données des deux branches et en déterminant les points communs qui peuvent renforcer leurs principaux processus. Cependant, il est essentiel de veiller à ce que les deux branches disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour définir leur propre modèle afin de gérer leurs propres risques en tenant compte des particularités de chacune, surtout en ce qui concerne les moments et les périodes d'intervention.

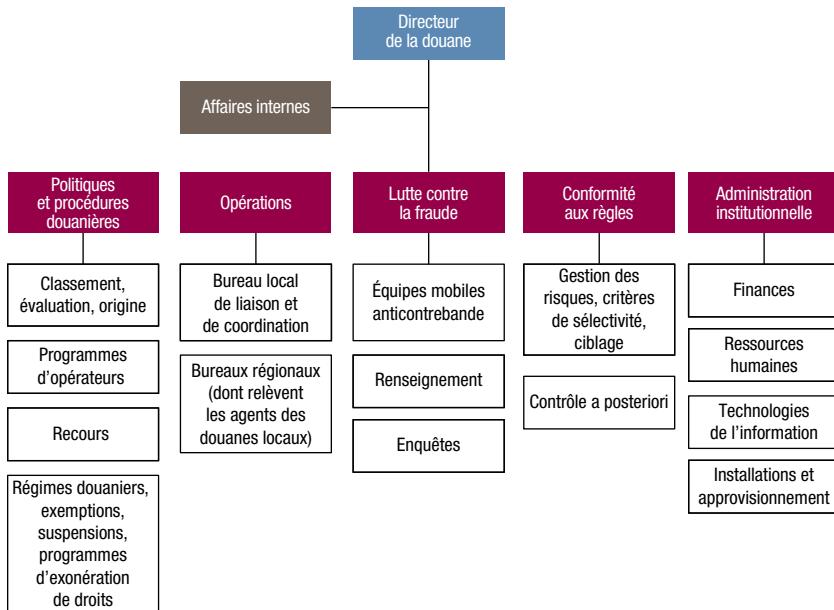
Il est possible que la fusion donne lieu à une concentration excessive ou même exclusive sur la perception des recettes en négligeant les importantes fonctions non fiscales des douanes, qui risquent de ne pas être considérées comme une priorité stratégique pour la nouvelle autorité. C'est particulièrement le cas de la protection et de la sécurité des frontières et de l'intégrité du commerce, de la protection des consommateurs, de la facilitation des échanges, de la mise en œuvre de mesures de politique commerciale et de l'intégration régionale. En outre, une autorité des recettes fusionnée doit avoir reçu le mandat et surtout les ressources pour gérer efficacement ces questions autres que fiscales. Cette approche doit se retrouver dans l'organigramme, les objectifs stratégiques et opérationnels, l'allocation des ressources et les indicateurs de performance.

Enfin, quant au nom institutionnel d'une administration fusionnée, il sera toujours plus approprié qu'il reflète les fonctions fiscales et douanières de l'organisme, pour que les contribuables et les opérateurs comprennent qu'ils ont affaire à une entité publique chargée d'appliquer la législation fiscale et douanière du pays.

## APPENDICE C – STRUCTURE ORGANISATIONNELLE D'UNE ADMINISTRATION DOUANIÈRE

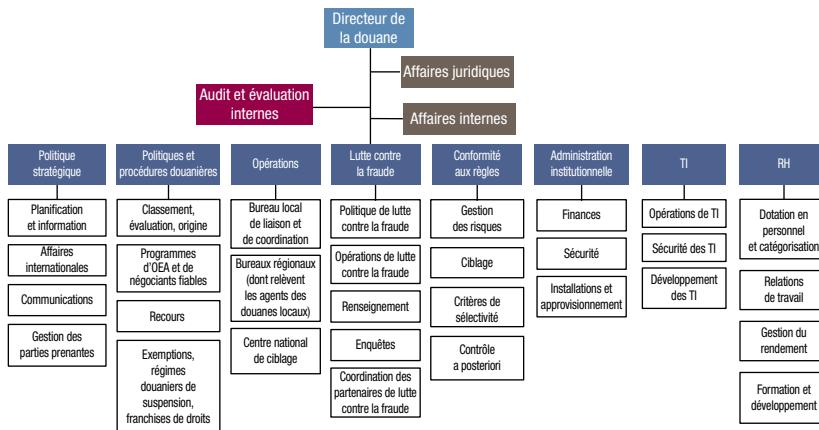
Dans tout pays, la structure organisationnelle doit tenir compte de sa réalité nationale, des besoins de ses pouvoirs publics et de son modèle de service aux citoyens : il faut donc s'attendre à une certaine diversité de modèles. Deux exemples simplifiés illustrent le mode d'organisation d'une administration douanière – un mode plus général pour les organisations moyennes ou grandes, et un autre pour les petites administrations.

### Exemple de mode d'organisation d'une petite administration douanière



Source : les auteurs.

## **Exemple de mode d'organisation d'une administration douanière moyenne ou grande**



Source : les auteurs.

OEA = opérateur économique agréé : RH = ressources humaines : TI = technologie(s) de l'information.

## APPENDICE D – OPTIMISATION DE L’UTILISATION DES DONNÉES

### Validation et vérification des données

La validation automatique des données permet de déterminer si certaines informations se trouvent dans un intervalle acceptable de valeurs pour une zone donnée, tandis que la vérification des données consiste à assurer leur exactitude et leur cohérence. Grâce aux validations, il est possible de comparer des données aux valeurs résidentes dans une base de données. Quelques exemples de vérification : 1) numéro de contribuable tel qu’enregistré par l’organisme correspondant ; 2) numéro de conteneur conformément au code BIC<sup>2</sup> ; 3) adresse enregistrée par l’organisme correspondant et (ou) géoréférencement ; 4) numéro de licence tel qu’enregistré par l’organisme correspondant ; 5) nombre de conteneurs non chargés par rapport aux conteneurs sur manifeste ; 6) en cours de transbordement, déclaration du poids du fret non chargé par rapport au poids du fret chargé ; 7) quantités commerciales déclarées par rapport au fret inventorié ; 8) association d’un seul conteneur à diverses déclarations simultanées ; 9) manifeste effectivement arrivé par rapport aux manifestes déclarés ; 10) fret à l’entrée par rapport au fret associé à chaque transaction douanière.

### Paramètres

Les paramètres sont des mesures d’analyse statistique qui comprennent des variables quantitatives et qualitatives. Exemples de variables quantitatives : 1) nombre de transactions ; 2) valeur totale des transactions ; 3) taxes payées par rapport à la valeur en douane déclarée ; 4) valeur en douane dans le cadre des accords commerciaux par rapport à la valeur totale, pour chaque opérateur économique ; 5) nombre total d’unités commerciales. Pour les variables qualitatives, il est utile de mettre l’accent sur les variables binaires, notamment : 1) S’agit-il d’une première transaction ? 2) Est-ce la première fois que ce produit est importé du pays d’origine déclaré ? 3) Le négociant est-il une personne ? 4) Est-ce la première transaction pour ce produit par ce mode de transport ? 5) S’agit-il d’un opérateur à haut risque pour la perception des taxes intérieures ?

### Indicateurs

Les indicateurs sont des agrégats statistiques complexes parce que leur élaboration nécessite la création de catalogues et la définition de seuils. Exemples : 1) un opérateur qui s’adresse à des courtiers en douane à haut risque ; 2) un opérateur qui importe à partir de pays d’origine à haut risque ; 3) un opérateur qui s’adresse à des expéditeurs ou à des transporteurs à haut risque ; 4) un opérateur qui importe des marchandises sensibles ; 5) un opérateur qui déclare la plus grande partie de ses marchandises

<sup>2</sup>Le code du « Bureau international des containers » (BIC) comprend 11 caractères alphanumériques. Les 3 premières lettres identifient le propriétaire, généralement suivies de la lettre U, puis d’un numéro de série de 6 chiffres et d’un numéro de vérification.

comme étant résiduelles<sup>3</sup> ; 6) des marchandises ayant des antécédents de contrôles de sélectivité de haut niveau : 7) des marchandises commercialisées par des fournisseurs à haut risque ; 8) des marchandises assujetties à une réglementation spéciale ; 9) des variations interannuelles notables dans la valeur des importations et des exportations d'un opérateur. Dans chaque cas, il est nécessaire de créer d'abord un catalogue pour déterminer les facteurs considérés comme risqués, sensibles ou les plus importants.

## Indices

Un indice est une formulation arithmétique pondérée qui sert à résumer une mesure – par exemple l'indice de risque mondial d'un opérateur, l'indice des prix unitaires<sup>4</sup> ou l'indice du volume de fret transporté par conteneurs<sup>5</sup>.

## Modèles

Contrairement aux indices, les modèles produisent des régressions linéaires, logistiques ou probabilistes à l'aide de logiciels d'analyse. Exemples de modèles courants : modèles prédictifs, arbres de décision, modèles de segmentation, modèles de réseautage, réseaux de neurones.

## Intelligence artificielle

L'intelligence artificielle peut reconnaître les images et les textes au moyen d'algorithmes sophistiqués. Certains exemples applicables à la douane comprennent l'utilisation de données dérivées 1) de la lecture de factures, de certificats et d'autres documents ; 2) d'images scannées ; 3) de la reconnaissance faciale des passagers : 4) de la reconnaissance des plaques de véhicules : 5) des signatures électroniques.

<sup>3</sup>Les marchandises résiduelles sont une catégorie du tarif douanier qui sert à classer le fret qui ne fait pas partie d'une catégorie particulière.

<sup>4</sup>L'indice des prix unitaires représente la distribution des prix unitaires de chaque produit et tient compte des opérateurs et des transactions qui sont en dehors de l'intervalle de confiance.

<sup>5</sup>Cet indice représente les transactions de produits homogènes ou de produits uniques, par conteneur, pour identifier les cas où le poids par conteneur dépasse les intervalles de confiance définis.

## APPENDICE E – PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DES ANTÉCÉDENTS DE CONFORMITÉ DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES

TABLEAU E.1

<b>Profil général</b>							
<b>Nom légal</b>			<b>Numéro d'identification fiscale</b>				
<b>Nom commercial</b>			<b>Nom et courriel du contact</b>				
<b>Date d'inscription</b>							
<b>Adresse fiscale</b>			<b>Numéro de téléphone</b>				
<b>Secteur économique</b>			<b>Nombre total d'employés</b>				
<b>Secteur d'activité</b>	Gros	Détail	Fabrication	Entreposage	Services	Plate-forme de commerce électronique	Transport
<b>Représentant légal de l'entreprise</b>							
<b>Type de contribuable</b>	Personne physique		Personne morale				
<b>Indice de risque mondial (IRM)</b>	Moyen						

TABLEAU E.2

**TABLEAU E.3**

TABLEAU E.4

	Taux de sélectivité									
	Année 1				Année 2				Année 3	
	Importations	Exportations								
Nombre de déclarations	Nombre de déclarations	Nombre de déclarations	Nombre de déclarations	Nombre de déclarations	Nombre de déclarations	Nombre de déclarations	Nombre de déclarations	Nombre de déclarations	Nombre de déclarations	Nombre de déclarations
Inspection physique										
Inspection documentaire										
Inspection non intrusive										
Aucune inspection										

TABLEAU E.5

Déclarations de revenu	Impôt sur le revenu			TVA			Taxes d'accise		
	Année 1	Année 2	Année 3	Année 1	Année 2	Année 3	Année 1	Année 2	Année 3
Revenu total									
Total des déductions d'impôt									
Impôt total sur le revenu payé									
TVA payée à la douane (sur les importations)									
TVA totale payée aux fournisseurs (sur les biens et services)									
TVA totale perçue des clients et d'autres sources									
TVA nette payée à l'administration fiscale									
Total des taxes d'accise payées à la douane (sur les importations)									
Montant net des taxes d'accise payées à l'administration fiscale									

TABLEAU E.6

Type d'infraction	Année 1		Année 2		Année 3	
	Nombre de cas	Pénalité imposée	Nombre de cas	Pénalité imposée	Nombre de cas	Pénalité imposée
Classement tarifaire erroné						
Sous-évaluation						
Pays d'origine inexact						
Marchandises non déclarées						
Contrebande						
Inobservation ou transgression d'une règle, d'une restriction ou d'un contingent non tarifaire						
Autre infraction						
Total						

TABLEAU E.7

Analyse de la valeur							
Période : jj/mm/aaaa – jj/mm/aaaa							
Pays d'origine	Fournisseur	Numéro SH	Unités	Valeur totale (\$)	Prix unitaire (\$)	Moyenne <sup>6</sup>	Variance <sup>7</sup>

<sup>6</sup>Pour le numéro SH en cause, prix unitaire moyen des marchandises échangées par tous les opérateurs du même pays d'origine et pendant la même période.

<sup>7</sup>Mesure statistique de la dispersion des chiffres dans un même ensemble de données. Une faible variance indique que l'écart entre les chiffres n'est pas très grand.

## APPENDICE F – MÉTHODOLOGIE DE SEGMENTATION ET D’ÉVALUATION DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES

*Étape 1.* Segmentation en fonction de la taille. Les opérateurs économiques doivent être segmentés en fonction de l’importance relative de leur niveau de valeurs transactionnelles (CAF/FAB), ce qui donne lieu aux critères de taille suivants : petits, moyens et grands opérateurs<sup>8</sup>. Chaque segment peut être déterminé par une analyse de la distribution qui tient compte de la définition des seuils ou des niveaux de fréquence. Dans ce dernier cas, il est nécessaire de calculer l’écart médian (M) et l’écart-type (ET), et de connaître les pourcentages de participation de chaque opérateur économique CAF/FAB par rapport au total, pour composer la matrice suivante :

### Critères de segmentation en fonction de la taille

TABLEAU F.1

Fréquence	Calcul	Taille
Très basse fréquence	% de participation $\leq (M - 0,75 \text{ ET})$	petit opérateur
Basse fréquence	$(M - 0,75 \text{ ET}) < \% \text{ de participation} \leq (M - 0,25 \text{ ET})$	petit opérateur
Fréquence moyenne	$(M - 0,25 \text{ ET}) < \% \text{ de participation} \leq (M + 0,25 \text{ ET})$	opérateur moyen
Haute fréquence	$(M + 0,25 \text{ ET}) < \% \text{ de participation} \leq (M + 0,75 \text{ ET})$	grand opérateur
Très haute fréquence	% de participation $> (M + 0,75 \text{ ET})$	grand opérateur

*Étape 2.* Définition des paramètres et indicateurs. Différentes mesures récapitulatives sont calculées pour tous les opérateurs économiques ; de nombreuses mesures sont déjà définies dans l’appendice D (Optimisation de l’utilisation des données). Il est conseillé d’analyser la distribution de chaque indicateur ou paramètre pour l’ensemble des opérateurs économiques et de tracer l’évolution des valeurs pendant la période examinée. Chaque valeur doit être introduite dans la matrice ci-dessous, qui pourrait être utile pour repérer les incohérences éventuelles.

<sup>8</sup>Il vaut la peine de noter que la segmentation en fonction de la taille peut engendrer pour les douanes des profils de risque qui diffèrent des profils enregistrés dans les administrations fiscales. Les différences de taille entre ces organisations peuvent engendrer des risques supplémentaires.

## Exemples d'évolution des paramètres et indicateurs

TABLEAU F.2

Indicateur/paramètre	Nom et numéro de l'opérateur économique	Formule de calcul	Évolution interannuelle		
			Année 1	Année 2	Année 3
Ratio infractions douanières/ antécédents de conformité <sup>9</sup>	Nombre de déclarations avec infraction douanière/nombre total de déclarations		%	%	%
Ratio de valeur des infractions	Valeur des marchandises en infraction/valeur totale des marchandises importées ou exportées		%	%	%
Ratio de valeur des sanctions	Valeur des sanctions appliquées/valeur totale des marchandises importées ou exportées		%	%	%
Ratio de l'âge de l'entreprise	Si la date de fondation ou d'enregistrement est inférieure à xx années : 1 Si la date de fondation ou d'enregistrement est supérieure à xx années : 0		#	#	#
Ratio de recettes de TVA/CAF <sup>10</sup>	Total de la TVA payée/total CAF		%	%	%
Ratio de recettes de droits/CAF <sup>11</sup>	Total des droits payés/total CAF		%	%	%
Ratio de partage CAF/recettes dans le cadre des accords	CAF avec accords/total CAF		%	%	%
Ratio de partage CAF/recettes des exonérations	CAF avec exonération de la TVA/total CAF		%	%	%
Ratio marginal de pays d'origine à haut risque	D'après une liste de pays d'origine à haut risque : CAF de pays d'origine à haut risque/total CAF		%	%	%
Ratio marginal de marchandises sensibles	CAF de marchandises sensibles/total CAF		%	%	%
Ratio marginal de numéros tarifaires résiduels	CAF de numéros tarifaires résiduels/total CAF		%	%	%
Non déclarants de recettes	Non-déclaration de recettes intérieures		#	#	#
Taux de rentabilité nette	Bénéfice net/recettes totales X 100		%	%	%
Ratio capital/dettes	Revenu net/capitaux propres taux moyens X 100		%	%	%
Indicateur	Formule de calcul				
Marge bénéficiaire nette	Bénéfice net/ventes				
Rendement sur le total des coûts	Bénéfice d'exploitation/total des coûts				
Écart de TVA	TVA sur importations (douanes)/TVA sur importations (déclarations d'impôts)		%	%	%
Ratio exportations/bénéfice total	Total des exportations/bénéfice total		%	%	%
Ratio exportations/ventes à l'étranger	Total des exportations déclarées à la douane/ventes à l'étranger figurant sur la déclaration de revenus		%	%	%

Source : les auteurs.

<sup>9</sup>Ce ratio d'irrégularités est une mesure du degré de conformité de l'opérateur économique. Pour le calculer, il faut tenir compte de l'ensemble des pénalités, des droits de douane, des remboursements de taxes, des infractions et des processus administratifs et judiciaires qui engendrent une réévaluation et (ou) une nouvelle imposition, selon la formule suivante<sup>j</sup>

Ratio d'irrégularités =  $\sum_1^j$  des déclarations en douane avec ajustement i/total des déclarations i avec régimes douaniers 1, 2, ..., J ; importateur i, i+1, ..., T

Si une déclaration en douane engendre plus d'une irrégularité, elle doit figurer en double dans le numérateur et le dénominateur. Il y a deux autres possibilités : 1) Il est possible de pondérer le type d'irrégularité en fonction de son importance relative, auquel cas la formule sera : ratio d'irrégularités =  $\sum_1^j \beta * \text{des déclarations avec ajustement i/total des déclarations i}$ , où  $\beta$  est la variable d'importance relative et  $\beta_1 + \beta_2 + \dots + \beta_n = 1$ .

2) L'indicateur peut être déterminé par les montants de remboursements de taxes, auquel cas la formule devient : ratio d'irrégularités =  $\sum_1^j$  de la portion CAF avec remboursements de taxes dans les déclarations i/total CAF i.

<sup>10</sup>Le ratio TVA/CAF ne doit tenir compte que des marchandises assujetties aux taxes pertinentes. Il faut inclure une valeur par défaut dans le numéro tarifaire exonéré.

<sup>11</sup>Idem.

*Étape 3.* Conversion en variables binaires. La distribution est analysée pour chaque mesure ; un seuil est déterminé pour chaque indicateur en fonction du jugement expert de la douane. Les importateurs qui dépassent ce seuil prennent la valeur 1, qui dénote un degré de risque dans l'indicateur. Les autres prennent la valeur 0<sup>12</sup>.

*Étape 4.* Définition des pondérations/équilibre. Les pondérations de chaque indicateur et paramètre sont déterminées en fonction d'un sous-échantillon d'opérateurs ayant une incidence d'irrégularités. Selon l'étape précédente, l'ensemble d'indicateurs prend la valeur 1 ou 0 dès que le seuil est atteint. Ensuite, l'ajout des variables binaires permet d'identifier les paramètres et les indicateurs les plus explicatifs. La pondération finale de chaque indicateur est calculée en divisant la somme des occurrences de la valeur 1 pour chaque indicateur par le nombre total d'occurrences.

*Étape 5.* Calcul de l'indice de risque mondial (IRM). Pour chaque opérateur, l'indice de risque mondial est constitué de trois éléments : 1) pondération attribuée à chaque indicateur et (ou) à chaque paramètre (W) ; 2) valeur obtenue en réponse à chaque indicateur ou à chaque paramètre (R) ; 3) type de l'algorithme sélectionné. En ce qui concerne le type d'algorithme, la douane devra déterminer si l'IRM choisi se comportera de manière linéaire, exponentielle ou d'une autre manière qui décrit le mieux le comportement des données. Afin de faciliter la compréhension des deux autres éléments, un IRM de type linéaire sera utilisé dans le reste de cet exemple ; quoi qu'il en soit, le raisonnement sera le même dans les autres cas de comportement. La formule de calcul de l'IRM sera donc la suivante :

$$GRI = \sum_{i=1}^n W_i R_i$$

Où :

$W_i$  = pondération attribuée à l'indicateur

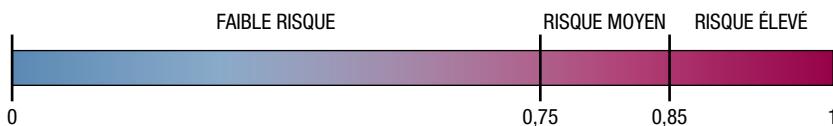
$R_i$  = réponse obtenue par l'indicateur

$n$  = nombre total d'indicateurs

*Étape 6.* Segmentation et évaluation des risques. L'application de la formule complète à l'ensemble des opérateurs, c'est-à-dire le calcul de la valeur de chaque mesure avec équilibrage correspondant, donne l'IRM de tous les opérateurs. Pour passer à l'étape suivante, il faut déterminer les valeurs limites qui définissent les niveaux de risque faibles, moyens et élevés. Comme exemples dans le graphique F1, ces limites ont été fixées à 0,75 et 0,85 : cependant, elles dépendent de la distribution de l'IRM. Quand la taille des opérateurs et les IRM sont échangés entre les administrations douanières et fiscales, le profilage des risques est amélioré et un contrôle exhaustif devient possible.

<sup>12</sup>Il faut également envisager d'analyser les valeurs manquantes pour déterminer leur traitement dans l'échantillon, ce qui pourrait biaiser les estimations de l'indice de risque vers le bas pour certains opérateurs.

### Graphique F.1. Niveaux de risque



Une fois achevée, la matrice du tableau F1 résumera toutes les étapes précédentes.

**TABLEAU F.3**

Segmentation et évaluation des opérateurs

Taille de l'opérateur	IRM de l'opérateur	Nombre d'opérateurs	% du total des opérateurs	Valeur des transactions (\$)	% de la valeur totale des transactions
<b>Grand</b>	#	#	%	\$	%
	Élevé	#	%	\$	%
	Moyen	#	%	\$	%
	Faible	#	%	\$	%
<b>Moyen</b>	#	#	%	\$	%
	Élevé	#	%	\$	%
	Moyen	#	%	\$	%
	Faible	#	%	\$	%
<b>Petit</b>	#	#	%	\$	%
	Élevé	#	%	\$	%
	Moyen	#	%	\$	%
	Faible	#	%	\$	%
<b>Total</b>		#	%	\$	%

Source : les auteurs

## APPENDICE G – MÉTHODE D'IDENTIFICATION DES MARCHANDISES SENSIBLES

*Étape 1.* Identification des marchandises sensibles à partir des définitions de la matrice. L'analyse de la matrice aide à identifier les marchandises les plus sensibles en fonction de toute combinaison de deux facteurs sélectionnés. La distribution des numéros tarifaires est indiquée dans chaque matrice ; chaque cellule contient le nombre de produits qui correspondent à la valeur choisie pour chaque facteur.

Par exemple, la matrice *Droits de douane par rapport à la TVA* peut comprendre de nombreuses lignes de tarif étant donné les différentes valeurs de droits enregistrées ; de nombreuses colonnes contiennent les taux de TVA déclarés. Il serait intéressant, pour un analyste, d'examiner la cellule qui comprend les numéros SH ayant donné lieu au paiement de 0 % de droits et de 0 % de TVA. Parmi les autres matrices pouvant servir de références, il convient de mentionner 1) droits de douane par rapport à une taxe particulière ; 2) degré de contrôle (nombre d'inspections physiques et documentaires, et de marchandises dédouanées sans contrôle) par rapport aux infractions détectées ; 3) degré de contrôle par rapport au nombre d'importateurs<sup>13</sup> ; 4) certificats par rapport aux marchandises stratégiques et à double usage<sup>14</sup>.

TABLEAU G.1

Matrice de distribution des numéros tarifaires			
Matrice <i>Droits de douane par rapport à la TVA</i>	VAT		
Droits de douane	0 %	(...)	X %
0 %	#	#	#
(...)	#	#	#
Y %	#	#	#

*Étape 2.* Critères d'analyse. Plusieurs critères peuvent servir à sélectionner la combinaison de marchandises sensibles ou présentant des risques, par exemple : 1) numéros tarifaires exonérés de droits de douane et de TVA ; 2) marchandises qui, au cours des dernières années, ont fait l'objet de grands ajustements de valeur, d'erreurs de classement ou d'autres types d'irrégularités ; 3) numéros tarifaires plus sensibles à cause de leur statut de marchandises stratégiques ou à double usage, pour lesquelles aucun certificat n'a été présenté ; 4) une combinaison de ces critères et d'autres facteurs.

*Étape 3.* Hiérarchie des marchandises. Lorsque les choix satisfont l'analyste, il est possible de commencer à analyser le comportement de chaque numéro tarifaire à l'aide des paramètres et indicateurs définis. L'appendice D intitulé *Optimisation de l'utilisation des données* contient quelques exemples. Ce type d'analyse permettrait de déterminer, par exemple, s'il existe une relation entre la croissance et l'augmentation du volume des échanges pour les numéros tarifaires assujettis à moins de droits et taxes, par comparaison à d'autres qui pourraient leur ressembler, ce qui révélerait un

<sup>13</sup>Cela permet de déterminer les marchés les plus concentrés et (ou) les marchandises qui ont tendance à être échangées par un petit nombre d'importateurs, ce qui aide à repérer, notamment, les pratiques de collusion.

<sup>14</sup>Les marchandises stratégiques et à double usage sont reconnues comme telles par l'OMD dans le cadre de son programme d'Application des contrôles aux échanges de nature stratégique (ACES).

risque d'erreurs de classement. En outre, cela facilite l'analyse des tendances de l'évolution des valeurs CAF, des recettes fiscales et du nombre d'opérateurs. Le tableau G.2 illustre cette évolution

TABLEAU G.2

Hiérarchisation de certaines marchandises									
Sous-position tarifaire	Description	CAF		Taux		Perception		Nombre d'importateurs	
		\$	TCMG	TVA	Droits	\$	TCMG	Nbre	TCMG <sup>15</sup>
NNNN.NN1	(...)	\$	%	%	%	\$	%	#	%
NNNN.NN2	(...)	\$	%	%	%	\$	%	#	%

En outre, le tableau G.2 peut être complété par un tableau individualisé pour chaque numéro tarifaire, qui révèle le comportement des paramètres et des indicateurs pour chaque année examinée. Ce sommaire permet à la douane d'identifier les marchandises pertinentes en fonction du niveau et de l'évolution des mesures – par exemple CAF, nombre de déclarations, etc. Le tableau G.3 illustre cette évolution.

TABLEAU G.3

Sommaire des numéros tarifaires			
NNNN.NN1		Année 1	Année 2
CAF	CAF NNNN.NN1/total CAF	%	%
	CAF NNNN.NN1	\$	\$
Déclarations	Déclarations NNNN.NN1/total décl.	%	%
	Déclarations NNNN.NN1	#	#
Perception des recettes	Recettes NNNN.NN1/total recettes	%	%
	Recettes NNNN.NN1	\$	\$
Contrôles	Control NNNN.NN1/total contrôles	%	%
Concentration des importateurs – valeur CAF	Opérateurs qui concentrent 80 % de CAF	#	#
	Opérateurs qui concentrent 50 % de CAF	#	#
	Opérateurs qui concentrent 80 % du total des recettes NNNN.NN1	#	#
Concentration des importateurs – recettes	Opérateurs qui concentrent 50 % du total des recettes NNNN.NN1	#	#

*Étape 4.* Dès que la gamme pertinente de marchandises est complète, l'analyste peut procéder à la détermination des relations entre les opérateurs et les niveaux de risque.

<sup>15</sup>Taux de croissance moyen géométrique (TCMG) : (valeur actuelle / valeur de la période précédente)<sup>1/n</sup> – 1, où n est le nombre d'intervalles de temps dans l'ensemble de données ; par exemple, si l'analyse portait sur des transactions de 2000 à 2015, la variable n serait 15.

TABLEAU G.4

Relations des marchandises sensibles avec les opérateurs à haut risque					
Numéro tarifaire sensible	Segment selon la taille	Niveau IRM	Nombre d'importateurs	Numéro d'identification fiscale (NIF)	IRM
NNNN.NN1	Grand	Élevé	#	NIF 1	IRM
				NIF 2	IRM
		Moyen	#	NIF 4	IRM
	Moyen	Faible	#	NIF 5	IRM
				NIF 7	IRM
		Moyen	#	NIF 8	IRM
	Petit	Élevé	#	NIF 10	IRM
				NIF 11	IRM
		Moyen	#	NIF 13	IRM
		Faible	#	NIF 14	IRM
				NIF 16	IRM
	Petit	Élevé	#	NIF 17	IRM
				NIF 19	IRM
		Moyen	#	NIF 20	IRM
		Faible	#	NIF 22	IRM
				NIF 23	IRM
		Moyen	#	NIF 25	IRM
		Faible	#	NIF 26	IRM

## APPENDICE H – DES MESURES DE BRANCHES AU MODÈLE D'ARBRE DE DÉCISION

Chaque déclaration est analysée par branches et nœuds en fonction d'une condition prédefinie. Si celle-ci est respectée, l'analyse progressera vers le nœud suivant jusqu'à la fin de l'arbre, où une décision de contrôle éventuelle deviendra évidente.

Il y a trois branches de décision : 1) identification des opérateurs sensibles, 2) analyse des numéros tarifaires sensibles, 3) analyse des fournisseurs et des prix unitaires. Une série d'indicateurs et de paramètres est définie dans les branches 1 et 2. Les tableaux H.1 et H.2 contiennent quelques exemples de mesures.

TABLEAU H.1

Mesures de branches d'opérateurs		
Nom de l'indicateur	Syntaxe de l'indicateur	Définition
A.1. Ratio infractions douanières/antécédents de conformité	Déclarations avec infraction douanière/nombre total de déclarations en douane	Déterminer le degré de conformité aux règles de chaque opérateur.
A.2. IRM	IRM <sub>i</sub>	Déterminer le niveau de risque de l'opérateur en fonction de l'IRM.
A.3. Âge de l'entreprise	Date de fondation ou d'inscription, $\geq N$ années – contribuable non nouveau Date de fondation ou d'inscription, $< N$ années – nouveau contribuable	Identifier les opérateurs habituels et occasionnels.
A.4. Chiffre d'affaires déclaré	Ventes déclarées pour les taxes intérieures/total CAF	Repérer les écarts éventuels entre les achats à l'étranger et les ventes locales.
A.5. Taxes déclarées	TVA sur les ventes déclarées pour les taxes intérieures/ventes déclarées pour les taxes intérieures,	Déterminer s'il existe des écarts dans les taxes payées par rapport aux ventes sur le marché intérieur.
A.6. (...)		

TABLEAU H.2

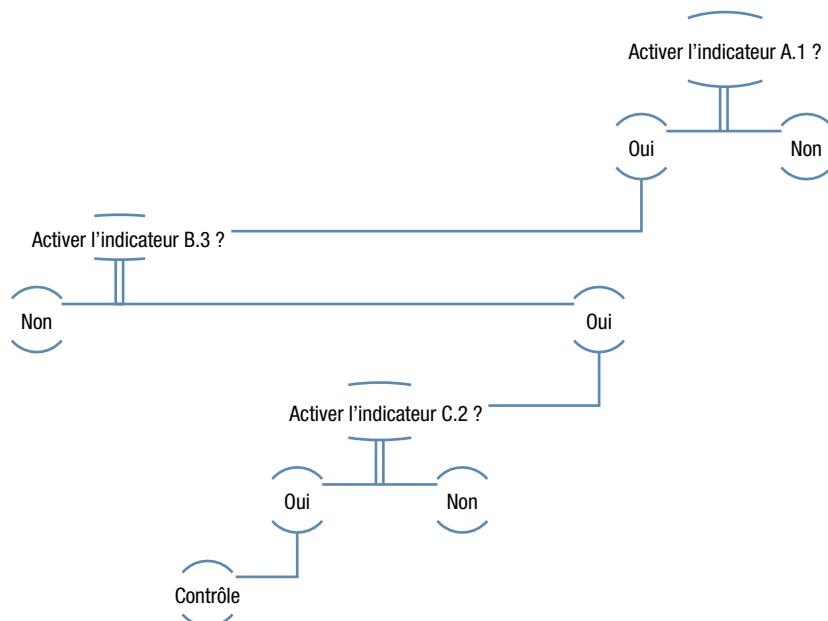
Indicateurs de branches de marchandises		
Nom de l'indicateur	Syntaxe de l'indicateur	Définition
B.1. Ratio infractions/antécédents de conformité avec remboursements	Déclarations avec infraction douanière/nombre total de déclarations	Déterminer le degré de conformité aux règles pour chaque numéro tarifaire.
B.2. S'agit-il d'un numéro tarifaire résiduel ?	Numéro tarifaire résiduel en fonction du critère choisi <sup>16</sup>	Déterminer si le caractère général attribué justifie une sous-évaluation.
B.3. Certificat ou licence obligatoire ?	Un certificat ou une licence est obligatoire.	L'obligation de présenter un certificat ou une licence augmente le niveau de risque de ces produits.
B.4. Première importation pendant la période examinée ?	La marchandise ne figure pas dans les déclarations en douane avant la période examinée.	La nouvelle marchandise peut expliquer l'accès à de nouveaux secteurs d'activité, mais pourrait aussi indiquer le remplacement d'une production nationale.
B.5. Taxes internes payées	Taxes intérieures payées/total CAF	Déterminer la relation entre les taxes et la valeur des importations.
B.6. (...)		

<sup>16</sup>Une valeur résiduelle d'analyse est souvent utilisée comme critère si, dans une lecture de droite à gauche, elle comprend n zéros et si le deuxième chiffre suivant est un 9, par exemple 6182.90.00.

En ce qui concerne la première dimension, l'analyste doit déterminer c.1) si les marchandises ont été expédiées par un fournisseur qui a des antécédents d'infractions douanières, à l'intérieur du même numéro tarifaire ou d'un numéro différent et (ou) c.2) si un quelconque opérateur impliqué (importateur ou courtier en douane) a déjà des antécédents de transaction avec le fournisseur. Le deuxième niveau d'analyse propose de déterminer c.3) si le prix unitaire des marchandises se situe en dehors de l'intervalle de confiance ; c.4) si les marchandises sont associées à un marché qui présente une grande dispersion des prix unitaires : c.5) si les marchandises sont associées à un groupe de numéros tarifaires qui comprend des taux de droits et des remboursements de taxes plus élevés. L'ensemble d'indicateurs et de paramètres de la branche A doit être orienté vers les opérateurs, tandis que les mesures de la branche B s'appliquent aux marchandises. Cependant, la branche C vise à élargir l'analyse de deux manières : d'une part, une analyse des fournisseurs et, d'autre part, une étude des prix unitaires.

Le graphique H.1 illustre le processus de décision inductive. La sélection d'un ou de plusieurs indicateurs par branche et de leur moment d'activation ou de confirmation permet d'achever l'arbre et de voir la décision de contrôle affichée.

**Graphique H.1 – Représentation du modèle d'arbre de décision : modèle I**



Il faut choisir le modèle approprié d'arbre de décision en fonction de ces branches. Étant donné que la déclaration en douane a été soumise, ce processus de décision commence par le premier noeud. Si au moins un des quatre modèles est activé, il est alors possible de passer au deuxième noeud. La ou les conditions activées au premier et au deuxième noeud commencent à construire le modèle d'arbre de décision I, II, III ou IV. Les modèles d'arbres de décision les plus courants sont indiqués au tableau H.3.

TABLEAU H.3

Modèles d'arbres de décision basés sur les indicateurs				
Modèle d'arbre	Premier nœud	Deuxième nœud	Troisième nœud	Quatrième nœud
I	Opérateur avec des antécédents d'irrégularités	Marchandises avec des antécédents d'infractions		
II	Indicateur X activé pour l'opérateur	Indicateur Y activé pour les marchandises	Fournisseur avec des antécédents d'irrégularités	
III	Plusieurs indicateurs activés pour l'opérateur	Plusieurs indicateurs activés pour les marchandises		Prix unitaire très différent de la valeur moyenne ou en dehors des intervalles de confiance
IV	IRM élevé	Marchandise identifiée comme sensible		

## APPENDICE I – ANALYSE PAR GROUPES

### Description

Il faut tenir compte d'informations historiques pour une période de six mois au moins, et analyser le pourcentage d'infractions détectées pour l'ensemble des transactions d'importation. La méthodologie peut être appliquée à n'importe quel régime douanier. Cette méthode itérative peut être représentée entre les étapes 2 et 6 suivantes :

*Étape 1.* Sélection des importateurs. Dans une liste d'importateurs, il est possible d'identifier ceux qui présentent le plus grand nombre de déclarations avec ajustements et (ou) infractions douanières. Cette analyse pourrait ne pas tenir compte de certains chapitres du Système harmonisé (chapitres 22 et 87) qui inséreraient un biais et des distorsions dans les niveaux des infractions détectées.

OPÉRATEURS AVEC AJUSTEMENTS ET INFRACTIONS		Valeur FAB	Déclarations
IMPORTATEUR		\$	#
IMPORTATEUR 1		\$	#
IMPORTATEUR 2		\$	#
IMPORTATEUR 3		\$	#
IMPORTATEUR 4		\$	#
(...)		\$	#
IMPORTATEUR 10		\$	#

*Étape 2.* Analyse des agents de douane. Seuls les courtiers en douane associés à des infractions doivent être pris en compte dans le cadre des importateurs sélectionnés. La première option de cette méthodologie propose de commencer par les courtiers en douane qui présentent un nombre élevé d'infractions, puis d'identifier les importateurs associés à ces cas.

	Valeur FAB	Déclarations
IMPORTATEUR 1	\$	#
COURTIER EN DOUANE 1	\$	#
COURTIER EN DOUANE 2	\$	#
COURTIER EN DOUANE 4	\$	#
IMPORTATEUR 2	\$	#
COURTIER EN DOUANE 1	\$	#
COURTIER EN DOUANE 8	\$	#
IMPORTATEUR 3	\$	#
COURTIER EN DOUANE 6	\$	#
COURTIER EN DOUANE 7	\$	#
(...)	\$	#
COURTIER EN DOUANE 10	\$	#

*Étape 3.* Relations entre les fournisseurs et les importateurs. Bien que l'étape suivante puisse engendrer des modes d'action différents, il est suggéré d'identifier les principaux fournisseurs qui ont participé aux transactions commerciales relatives aux marchandises ayant fait l'objet d'ajustements. Il est possible que le même fournisseur

soit associé à plus d'un importateur sélectionné : ces cas passent à étape suivante. La méthodologie propose comme deuxième option de commencer par un fournisseur non conforme, puis d'identifier les importateurs qui lui sont associés. Les courtiers en douane sont inclus à l'étape 3.

FOURNISSEUR M	Valeur FAB	Déclarations
<b>COURTIER EN DOUANE 1</b>		
IMPORTATEUR 1	\$	#
IMPORTATEUR 2	\$	#

*Étape 4.* Liens avec les pays d'origine présentant des risques. Quand le réseau d'un importateur non conforme est identifié, il est possible que seuls certains pays d'origine soient associés à ces infractions. L'itinéraire peut comprendre des éléments supplémentaires tels que le mode de transport et le point d'entrée, ou le bureau local de la douane. Ces facteurs peuvent être ajoutés au groupe en cas de forte corrélation entre eux.

FOURNISSEUR M	Pays d'origine	Valeur FAB	Déclarations
<b>COURTIER EN DOUANE 1</b>			
IMPORTATEUR 1	A	\$	#
	B	\$	#
IMPORTATEUR 2	B	\$	#
	C	\$	#
	D	\$	#

*Étape 5.* Analyse des marchandises. En plus d'identifier les numéros SH les plus associés à ces activités frauduleuses, il peut être pertinent d'ajouter une analyse par 1) type d'emballage, 2) détails techniques de la marchandise, 3) conditions d'entreposage, 4) exigences en matière de nature périssable et (ou) de toxicité.

FOURNISSEUR M	NUMÉRO SH	Pays d'origine	Valeur FAB	Déclarations
<b>COURTIER EN DOUANE 1</b>				
IMPORTATEUR 1	NNNN.NX	B	\$	#
	NNNN. NY		\$	#
	NNNN.NZ		\$	#
	NNNN.NR		\$	#
IMPORTATEUR 2	NNNN.NX	B	\$	#
	NNNN.NM		\$	#

*Étape 6.* Définition du groupe. En cas de forte concentration de toutes ou de certaines conditions précédentes, il est possible d'identifier un groupe de risques. De cette manière, chaque variable (courtier en douane, fournisseur, pays d'origine, mode de transport, bureau de douane, marchandise) devient pertinente dans la combinaison découverte. Cela donne lieu immédiatement à la définition d'un nouveau profil multivariable.

FOURNISSEUR M
COURTIER EN DOUANE 1
NNNN. NX
PAYS D'ORIGINE B

## APPENDICE J – RÉGIME PROGRESSIF DE PÉNALITÉS ET DE SANCTIONS

Un régime robuste, équitable et transparent de pénalités et de sanctions est un élément essentiel du modèle de conformité à la réglementation douanière. Ce régime assure l’application uniforme, cohérente et équitable de pénalités et sanctions pour des infractions de gravité équivalente, avec l’objectif global de guider les usagers vers une attitude d’autorégulation. Les pénalités doivent être appropriées à la gravité des infractions en cause. Si elles sont trop sévères, les administrations douanières hésiteront à les appliquer, ce qui peut diminuer l’effet de dissuasion et exposer les administrations à des pressions de régler les cas de manière inappropriée.

Les infractions à la réglementation douanière peuvent généralement être réparties en trois catégories. La première catégorie comprend les infractions non poursuivables en justice, qui ne sont pas lourdes en termes de recettes douanières et sont assujetties à des amendes administratives sans poursuite afférente.

La deuxième catégorie comprend les infractions plus graves et possibles d’une action en justice, mais pour lesquelles le contrevenant peut demander un règlement administratif à la douane, appelé par exemple « frais d’exemption de poursuite » ou « règlement transactionnel de l’infraction ». Dans certains cas, la douane peut demander au procureur (souvent au directeur des poursuites pénales) la permission d’imposer une pénalité administrative et d’éviter ainsi la poursuite judiciaire. Il existe un certain risque de manque de transparence si de telles démarches ont lieu sans une forme de divulgation du contrevenant ou de participation du procureur à la décision.

La troisième catégorie comprend les infractions les plus graves contre lesquelles la douane entreprendra des poursuites criminelles sanctionnées par des amendes et (ou) une peine de prison, au lieu de mesures administratives. Cette catégorie comprend notamment les fausses déclarations, les documents frauduleux ou contrefaits, la contrebande et la possession de marchandises de contrebande, l’obstruction, la menace ou l’agression d’agents et la subornation. Il faut définir une politique en matière de poursuites pénales pour préciser les conditions dans lesquelles les contrevenants doivent être poursuivis, ainsi que les procédures administratives correspondantes. Le régime de pénalités et sanctions de l’administration douanière doit être rendu public afin d’en promouvoir la transparence.

L’exemple suivant illustre un régime progressif de pénalités : il est très important de noter que des infractions répétées entraînent des pénalités plus graves.

## APPENDICE J, tableau 1

### Exemple de régime progressif de pénalités

Infraction douanière	Première infraction	Deuxième infraction (dans une période spécifiée)	Troisième infraction (dans une période spécifiée)	Observations
<b>Catégorie A. Premier niveau d'infractions : infractions et erreurs mineures avec peu ou pas de conséquences en matière de recettes</b>				
<b>A1.</b> Insuffisance des recettes à cause d'informations ou de conseils inexacts ou trompeurs fournis par la douane	Aucune pénalité	Aucune pénalité	Aucune pénalité	La douane corrige son information et ses systèmes administratifs. Les opérateurs en sont avisés
<b>A2.</b> Erreur de déclaration sans conséquence sur les recettes	Aucune pénalité	Aucune pénalité. Avertissement émis et enregistré.	Pénalité : 5 % du montant des droits payés	Pénalité minimale pour encourager la conformité aux règles. Sanctions éventuelles pour les agents des douanes.
<b>A3.</b> Divulgation volontaire <b>avant</b> que l'usager soit avisé de la vérification prévue (inspection du fret, contrôle a posteriori, investigation)	Aucune pénalité	Aucune pénalité. Avis officiel avec identification de la mesure de correction.	Aucune pénalité. Avertissement formel.	Les infractions répétées révèlent des faiblesses dans les systèmes et contrôles des clients : un suivi plus strict peut être nécessaire.
<b>Catégorie B. Deuxième niveau d'infractions : erreurs ou omissions attribuables à des erreurs ou à une négligence de l'importateur, avec des conséquences sur les recettes</b>				
<b>B1.</b> Déclaration en douane/documents inexacts avec conséquences sur les recettes (classement tarifaire/ valeur en douane inexacts). Omission de fournir des renseignements obligatoires pour calculer les droits et la valeur en douane (et l'origine). Aucune intention de fraude ou de falsification des documents.	5 % du montant des droits payés plus un avertissement officiel enregistré dans la base de données de lutte contre la fraude	35 % du montant des droits payés	De 100 à 300 % du montant des droits payés avec confiscation des marchandises et poursuite éventuelle	Pour les infractions répétées, confiscation des marchandises et du moyen de transport et poursuite sont possibles selon le cas (en fonction du montant de l'évasion fiscale, des circonstances atténuantes, etc.).
<b>B2.</b> Fourniture à la douane d'informations trompeuses ou inexactes (description et quantité des marchandises, calcul des droits et taxes, etc.)	35 % du montant des droits payés, confiscation des marchandises, poursuite	50 % du montant des droits payés, confiscation des marchandises, poursuite	De 100 à 300 % du montant des droits payés, confiscation des marchandises, poursuite	Tentative de tromper la douane : ne comprend pas la fourniture de faux documents (voir C2 ci-dessous).

## APPENDICE J, tableau 1 (fin)

### Catégorie C. Troisième niveau d'infractions : fourniture de faux documents avec intention d'évasion, de fraude ou de contrebande

<b>C1.</b> Fraude (fausses factures, altération de documents, intention manifeste de ne pas payer les droits et taxes)	200 % du montant des droits payés ou confiscation des marchandises, poursuite	300 % du montant des droits payés ou confiscation des marchandises, poursuite	300 % du montant des droits payés ou confiscation des marchandises, poursuite	À partir de la deuxième infraction, la poursuite engendre de plus fortes pénalités (amendes, prison). Possibilité de saisie et de confiscation des marchandises et du moyen de transport.
<b>C2.</b> Contrebande	300 % du montant des droits payés ou confiscation des marchandises et du moyen de transport, poursuite	300 % du montant des droits payés ou confiscation des marchandises et du moyen de transport, poursuite	300 % du montant des droits payés ou confiscation des marchandises et du moyen de transport, poursuite	Comme ci-dessus
<b>C3.</b> Obstruction, menace ou agression des agents, subornation, utilisation d'armes à feu	Amendes spécifiques conformément à la législation, poursuite	Amendes spécifiques conformément à la législation, poursuite	Amendes spécifiques conformément à la législation, poursuite	Ces infractions graves sont généralement poursuivies en justice conformément à la législation. Les pénalités comprennent des amendes et une peine de prison dans les cas les plus graves.

## APPENDICE K – MISE EN ŒUVRE D’INITIATIVES SPÉCIFIQUES DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

### Équipes douanières mobiles anticontrebande

#### *Fonctions et responsabilités*

Ces équipes spécialisées déploient des capacités d’inspection sophistiquées pour faire suite aux objectifs et profils établis par le renseignement douanier et (ou) le personnel et les gestionnaires opérationnels. Les activités des équipes mobiles anticontrebande, qui peuvent se déplacer et intervenir n’importe où, sont concentrées sur l’interdiction de la contrebande et l’évasion fiscale. Ces équipes travaillent en collaboration avec le personnel de première ligne qui devrait participer aux opérations lorsque c’est faisable. Les interventions des équipes doivent être guidées par des plans opérationnels et, dans la mesure du possible, fondées sur l’évaluation des risques, le renseignement spécifique, les demandes de secteurs opérationnels ou d’autres organismes (conformément aux accords conclus), ou être menées à des fins de dissuasion. Les équipes sont supposées communiquer toutes les informations qu’elles recueillent à la section du renseignement.

#### *Organisation et déploiement*

En général, les équipes mobiles anticontrebande sont composées de 5 à 7 agents de douane et d’un superviseur. Le nombre d’équipes déployées est fonction des risques identifiés, des considérations géographiques et de la disponibilité des ressources. Dans la mesure du possible, les équipes doivent apporter leur aide aux opérations douanières sur le terrain. Le déploiement d’opérations conjointes avec d’autres organismes d’application de la loi tels que la police, les agences antidrogue, les patrouilles frontalières et les forces armées est courant et peut être extrêmement efficace dans le cadre de projets individuels ou d’opérations conjointes en continu.

#### *Sélection et formation*

La sélection des membres des équipes doit être fondée sur un intérêt confirmé pour la lutte contre la fraude et une expérience comprenant de bons antécédents dans ce domaine ; les membres doivent faire preuve d’initiative, de potentiel et de professionnalisme.

Cette formation doit comprendre :

- des techniques perfectionnées d’inspection et de lutte contre la fraude, par mode de transport ;
- l’utilisation de matériel de détection de la contrebande, y compris des scanneurs et des instruments d’imagerie ;
- des entretiens et la rédaction de rapports ;
- un maniement sécuritaire des armes à feu et, en cas de port d’armes, une formation complète en la matière ;
- des méthodes d’arrestation, des règles de preuve et le recueil de déclarations ;
- toute formation identifiée et considérée comme applicable par des organismes partenaires d’application de la loi, pour des opérations spécifiques.

## *Principaux facteurs de succès dans le déploiement d'équipes anticontrebande*

- fondement légal solide des opérations ;
- responsabilités opérationnelles et mandats clairement établis ;
- personnel professionnel de haut calibre pour les programmes de formation ;
- véhicules, matériel et outils ;
- systèmes de gestion du rendement opérationnel ;
- disponibilité de systèmes automatisés (base de données de lutte contre la fraude, systèmes opérationnels, systèmes de renseignement, systèmes de gestion des risques, etc.) ;
- relations efficaces avec le personnel opérationnel ;
- modalités efficaces de collaboration interagences.

## **Création de capacités d'investigation des fraudes douanières**

### *Fonctions et responsabilités*

Les douanes ont pour mandat de découvrir et d'investiguer les activités frauduleuses commises précédemment par les négociants et d'autres participants aux transactions d'importation et d'exportation. L'investigation judiciaire des fraudes douanières est un élément essentiel d'une stratégie de conformité à la réglementation et de lutte contre la fraude. En plus de détecter et de sanctionner les activités frauduleuses, les mesures prises par les douanes, en particulier les poursuites, servent de fortes dissuasions pour quiconque a l'intention de violer la législation douanière en commettant une fraude. Les enquêteurs mènent régulièrement des fouilles pour obtenir des preuves à l'appui de leurs investigations et établir des cas de poursuites potentielles.

### *Organisation et déploiement*

Le responsable des investigations doit être un employé de niveau supérieur qui relève directement du cadre dirigeant chargé de la lutte contre la fraude (souvent un directeur adjoint de la douane). Une équipe d'investigation doit comprendre des enquêteurs spécialisés travaillant à plein temps, qui ne sont pas distraits par d'autres tâches opérationnelles. Ils ne doivent pas participer aux opérations de lutte contre la fraude (patrouilles anticontrebande, inspection des marchandises, etc.) sauf en cas de situations exceptionnelles ou dans le cadre d'une investigation.

La taille d'une équipe d'enquête dépend de la charge de travail, qui est fonction du volume des échanges et d'autres facteurs tels que les niveaux de conformité volontaire, la capacité et les résultats de la lutte contre la fraude, ainsi que la nature et le degré de développement de l'environnement commercial. De manière générale, le service d'enquête d'une petite administration doit comprendre au moins deux à quatre enquêteurs, en plus d'un responsable et d'employés de soutien. Les grandes administrations sont dotées d'un plus grand nombre d'enquêteurs chargés de traiter un plus gros volume d'échanges et un plus grand potentiel de fraude.

Les enquêteurs travaillent en relation étroite avec toutes les unités opérationnelles des douanes, qui constituent les sources principales de signalement de cas. Ils sont également en contact fréquent avec d'autres organismes tels que les administrations fiscales, les organismes de réglementation et les services de police, pour investiguer les fraudes graves et partager les informations et le renseignement. En situation de fraude grave impliquant d'autres aspects de la loi (code criminel, impôt sur le revenu, etc.), les investigateurs peuvent transférer le cas aux organismes appropriés chargés d'intervenir.

### *Sélection et formation*

L'enquête est une activité spécialisée qui nécessite un personnel professionnel et compétent. Les agents enquêteurs doivent avoir un diplôme universitaire, une expérience pertinente en douane et une bonne connaissance des lois, règles, procédures, systèmes et procédures criminelles en la matière (règles de preuve, procédures et témoignages judiciaires), ainsi que de bonnes aptitudes à la communication et à la rédaction. La motivation, la fiabilité et l'intégrité sont également des qualités très importantes.

Domaines couverts par la formation :

- dispositions légales en matière de douane et de criminalité ;
- structure et politiques de pénalités douanières ;
- expertise comptable légale et techniques de contrôle ;
- techniques et procédures d'investigation des fraudes :
- règles de preuve (recueil, sauvegarde et traitement des preuves) et procédures judiciaires :
- rédaction de rapports :
- entretiens, interrogations et techniques spéciales d'investigation :
- planification et mise en œuvre des opérations d'application de la loi ;
- théorie et pratiques de gestion des risques :
- utilisation de systèmes et outils automatisés.

### *Principaux facteurs de succès dans la mise en œuvre d'une fonction d'investigation*

- autorités et pouvoirs légaux adéquats ;
- enquêteurs bien formés, expérimentés et professionnels ;
- procédures et normes d'investigation transparentes ;
- pénalités et sanctions appropriées ;
- disponibilité de systèmes de TIC (bases de données de renseignement et de lutte contre la fraude, systèmes de gestion des dossiers, accès à tous les systèmes opérationnels, accès aux bases de données et aux systèmes externes) ;
- efficacité des relations de travail interagences (notamment avec les administrations fiscales).

## **Création de capacités de renseignement douanier**

### *Fonctions et responsabilités*

Le renseignement douanier comprend deux éléments principaux : le renseignement et l'analyse stratégiques, et le renseignement opérationnel et tactique. La fonction de renseignement et d'analyse stratégiques basée dans les services centraux fournit des évaluations de risques stratégiques en matière de menaces émergentes, qui aident les cadres dirigeants à définir les priorités de lutte contre la fraude et à prendre des décisions de haut niveau sur le déploiement des ressources. Le renseignement opérationnel et tactique soutient les décisions des cadres gestionnaires concernant le déploiement des ressources opérationnelles, la planification des projets pour les équipes spécialisées de lutte contre la fraude ainsi que les projets interagences. Il fournit des renseignements pratiques par l'intermédiaire d'observateurs, d'évaluations des risques et d'informations de nature locale et nationale servant à cibler les transactions et entités à haut risque, afin de prendre des mesures contre la fraude. Il sert de point de contact entre l'organisation du renseignement et les agents des douanes sur le terrain.

Le renseignement provient de diverses sources et est livré en divers formats. Le renseignement humain en est probablement la forme la plus courante ; il est généralement associé à des circonstances plus tactiques et opérationnelles. Les sources d'information comprennent des informateurs confidentiels, des sources de divers secteurs, des organismes intérieurs et étrangers d'application de la loi, des administrations douanières étrangères et des organismes internationaux tels que l'OMD, INTERPOL, les bureaux de renseignement régionaux, etc. L'information provient également de sources libres telles que l'Internet, les publications, les rapports des autorités publiques, ainsi que de sources confidentielles telles que les bulletins et avis émis par des organismes de renseignement et d'application de la loi, tant intérieurs qu'étrangers, de documents internes et d'alertes émises par des organismes de renseignement.

### *Organisation et déploiement*

Les organisations de renseignement douanier doivent être dotées de spécialistes travaillant à plein temps, dirigés par des experts professionnels du renseignement ; ce genre de travail ne peut pas être effectué à temps partiel. Le directeur administratif du renseignement doit relever du cadre dirigeant chargé de la lutte contre la fraude.

Sur le terrain, les opérations de renseignement sont d'une envergure variable qui dépend de la taille de l'administration douanière et de ses besoins. Chaque service opérationnel régional doit avoir au moins une section du renseignement ; ses agents doivent entretenir des relations de travail étroites avec le personnel douanier et les services locaux des administrations d'application de la loi, ainsi qu'avec les autres sources de renseignement, y compris les sources confidentielles.

### *Sélection et formation*

Les employés choisis pour travailler dans la section du renseignement doivent être des agents motivés, compétents et expérimentés, notamment dans la lutte contre la fraude. Ils doivent avoir de très bonnes aptitudes à l'analyse et à la communication, et une bonne connaissance des technologies de l'information. Les agents de renseignement doivent avoir reçu une formation spécialisée dans les domaines suivants :

- processus et techniques de renseignement douanier :
- capacités d'analyse, y compris pour l'utilisation des bases de données et des outils d'analyse automatisée ;
- techniques d'entrevue et de rédaction de rapports :
- bonnes compétences en communication :
- techniques de surveillance.

*Principaux facteurs de succès dans la mise en œuvre d'une fonction de renseignement*

- autorités et pouvoirs légaux adéquats :
- fonctions, responsabilités et autorités clairement définies ;
- agents de renseignement professionnels, expérimentés et bien formés :
- relations de travail interagences et entente de partage de l'information suffisamment efficaces ;
- accès aux systèmes de TIC essentiels (bases de données, systèmes de renseignement) ;
- politiques et systèmes de gestion des risques.

## Renforcement du contrôle a posteriori

### *Fonctions et responsabilités*

Le contrôle douanier a posteriori fait également l'objet des chapitres 4 et 5, en particulier pour sa relation avec la facilitation des échanges et la gestion des risques, respectivement. La présente section concentre son attention sur la contribution du contrôle a posteriori au programme de lutte contre la fraude et explique comment renforcer son efficacité.

En plus d'accroître la conformité à la réglementation et d'engendrer des recettes, le contrôle a posteriori joue un rôle important dans la lutte contre la fraude, en tant que source majeure d'informations à des fins de gestion des risques et comme source utile de signalements de cas pour les enquêtes douanières. Les résultats des contrôles doivent être communiqués à l'équipe de gestion des risques pour lui permettre de mettre à jour les profils et critères de risques, et d'établir des objectifs de vérification future. Quand un vérificateur découvre des signes de fraude potentielle (par exemple des factures en double, des documents falsifiés, des omissions de paiements, etc.), ces constatations doivent être communiquées à l'équipe d'enquête pour examen. Si cet examen révèle une insuffisance de preuves de fraude, le contrôle continuera. Cependant, si des preuves de fraude sont découvertes, le contrôle prendra fin et le cas sera transmis à l'équipe d'enquête pour intervention et poursuite potentielle. Les contrôles a posteriori qui fonctionnent efficacement sont une source importante de cas d'investigation.

La mise en place d'un programme de contrôles a posteriori efficace, doté de bonnes ressources, est un facteur de succès crucial pour la diminution des interventions des douanes au moment de la mainlevée, en reconcentrant la vérification sur les processus a priori et a posteriori. Cette évolution s'est traduite par une augmentation considérable de la charge de travail des unités chargées du contrôle douanier a posteriori,

dans la mesure où de plus en plus de transactions sont soumises à ce type de vérification. L'émergence de deux éléments de vérification a posteriori a été constatée, en commençant par une vérification a posteriori de la qualité et de la conformité des déclarations sélectionnées pour le « canal bleu »<sup>17</sup>. Des équipes d'évaluation a posteriori examinent le classement tarifaire, la valeur en douane et la déclaration du pays d'origine pour s'assurer de la conformité, en fonction de l'évaluation des risques et de la disponibilité des ressources. Il ne s'agit pas d'un véritable contrôle a posteriori, mais plutôt d'une vérification qui peut être effectuée par des bureaux locaux ou un bureau central. Les résultats de cette vérification doivent être communiqués à l'équipe de contrôle a posteriori pour lui permettre d'identifier les risques potentiels dans le cadre de l'élaboration de ses plans de contrôle a posteriori, puis au personnel opérationnel en tant qu'observations sur la qualité.

Comme seconde phase, le contrôle a posteriori vérifie les opérateurs dans le cadre d'un plan de contrôle axé sur les risques. Ces contrôles (depuis le bureau ou sur place) prennent du temps : seul un nombre limité de contrôles complets peut être effectué chaque année. De nombreuses administrations douanières ne consacrent pas suffisamment de ressources à la mise en œuvre intégrale de ce programme essentiel, ce qui engendre une déficience de conformité aux règles et augmente les risques d'évasion fiscale.

### *Organisation et déploiement*

Le programme souffre souvent d'un manque de personnel, de faibles niveaux de compétences à cause d'une formation inadéquate, d'une application médiocre de la gestion des risques à la sélection et à la planification des contrôles et, dans certains cas, de l'absence d'une autorité légale claire. Quant aux difficultés externes, elles comprennent de faibles niveaux généraux de conformité des opérateurs, en particulier dans la tenue des livres et documents.

Pour être efficaces, les contrôles a posteriori doivent être intégrés en tant qu'éléments clés du programme de vérification et d'application de la conformité douanière, même s'ils ne relèvent pas directement de l'organisation de lutte contre la fraude. Bien que les petites administrations qui disposent de systèmes de traitement automatisé des opérations douanières centralisent souvent la fonction de contrôle a posteriori dans les services centraux, la plupart des douanes mettent en place des équipes régionales de contrôle a posteriori pour être proches des locaux des importateurs soumis à des contrôles sur place. Ces équipes relèvent généralement de la direction nationale du contrôle a posteriori, afin d'assurer une mise en œuvre cohérente et coordonnée. Les équipes de contrôle a posteriori installées au siège de l'administration concentrent leur attention sur les grands importateurs qui ont plusieurs bureaux ou font l'objet de contrôles complexes. Tous les contrôles sont exécutés conformément au plan annuel.

---

<sup>17</sup>Une vérification axée sur les transactions est effectuée dans le cadre du canal bleu du système SYDONIA.

### *Sélection et formation*

Les employés chargés des contrôles a posteriori doivent avoir une bonne expérience douanière et une bonne connaissance des obligations douanières et des systèmes douaniers automatisés, ainsi que des pratiques comptables et de contrôle a posteriori. De solides aptitudes à la communication et à la rédaction sont également importantes. Les agents de contrôle a posteriori doivent avoir reçu une formation dans les domaines suivants :

- principes et techniques comptables et du contrôle a posteriori ;
- théorie et pratiques douanières avancées (classement tarifaire, évaluation, origine, régimes d'exonération, etc.) ;
- rédaction d'études et de rapports ;
- techniques d'entretien ;
- théorie et pratiques de la gestion des risques ;
- utilisation de systèmes et outils automatisés.

### *Principaux facteurs de succès dans la mise en œuvre d'une fonction de contrôle a posteriori*

- fonctions et responsabilités clairement définies pour les équipes de contrôle a posteriori, y compris les descriptions des postes d'emploi ;
- exigences et autorités légales appropriées en place (par exemple les livres et documents, et les pouvoirs des agents) ;
- dotation adéquate en personnel, en fonction de la charge de travail et conformément au plan de contrôle ;
- intégration du contrôle a posteriori dans les stratégies de gestion des risques et de conformité à la réglementation ;
- plans de contrôle annuels fondés sur les risques, accompagnés de critères d'évaluation du rendement ;
- inclusion de la vérification des programmes des opérateurs fiables (OEA) dans les plans de contrôle ;
- disponibilité d'un manuel du contrôle a posteriori ;
- fourniture d'une formation professionnelle à l'exécution des contrôles (ressources externes souvent nécessaires) ;
- critères et procédures en place pour référer les contrôles a posteriori aux enquêteurs ;
- accès direct du personnel chargé des contrôles a posteriori aux systèmes opérationnels des douanes, y compris les bases de données de la lutte contre la fraude ; base de données de gestion et de communication automatisée des cas contrôle a posteriori sur place.

## Patrouilles maritimes des douanes

### *Fonctions et responsabilités*

Dans le but d'améliorer la protection des frontières, de nombreuses administrations douanières dont le territoire comporte des frontières maritimes, lacustres ou fluviales créent des équipes maritimes pour patrouiller les marinas, les lacs, les cours d'eau et les zones maritimes côtières. Même si ces équipes sont surtout chargées de prévenir et d'intercepter la contrebande ainsi que d'autres activités illégales telles que le trafic de personnes, la pêche illégale, etc., elles servent souvent à faciliter l'identification à distance des embarcations de plaisance dont elles vérifient le statut. Elles donnent à la douane la possibilité de participer à des opérations maritimes avec d'autres organismes tels que les garde-côtes, la police maritime et les forces navales, conformément aux protocoles d'entente conclus avec les organismes partenaires. En général, le déploiement des bateaux patrouilleurs des douanes reste limité aux zones maritimes côtières, aux lacs et aux cours d'eau, bien que certaines grandes administrations déplacent parfois des navires patrouilleurs en haute mer.

Les coûts d'exploitation des bateaux patrouilleurs, et particulièrement des navires, peuvent être extrêmement élevés et prohibitifs pour les petites administrations. Il est nécessaire d'effectuer des études de faisabilité détaillées comprenant des évaluations des menaces avant de décider d'investir dans un programme de patrouilles maritimes. Il est essentiel de mettre en place des politiques et procédures claires en matière de sûreté et de sécurité des agents. Il faut prévoir des budgets adéquats et permanents pour assurer l'utilisation et l'entretien continu de ces actifs coûteux.

### *Modalités de déploiement et exigences opérationnelles*

Les bateaux doivent être construits « sur mesure » pour répondre aux exigences et conditions d'exploitation et d'utilisation. Ils doivent être équipés de tout le matériel de sécurité et d'abordage nécessaire, de projecteurs, de sirènes, etc. Il faut aussi les équiper d'un système de communication radio, de préférence capable de communiquer avec d'autres organismes. Un marquage adéquat doit identifier clairement qu'il s'agit de bateaux des douanes. L'interception, l'abordage et la fouille de navires en haute mer peuvent présenter de grands dangers : les agents de douane doivent être prêts à réagir à des menaces, y compris la violence. Il est nécessaire de gérer très attentivement les risques encourus par ces patrouilles et veiller à ce que leurs équipages soient convenablement formés, équipés et soutenus par la loi pendant leurs interventions.

### *Sélection et formation*

La sélection des membres d'équipage des patrouilles maritimes doit être fondée sur des intérêts définis et sur une expérience professionnelle qui comprend de bons antécédents de lutte contre la fraude, de l'initiative et du potentiel. Les bateaux patrouilleurs doivent être commandés par des individus qualifiés et licenciés, qu'ils soient des agents des douanes qualifiés ou des marins compétents sous contrat.

Les agents des patrouilles maritimes doivent avoir reçu une formation spécialisée :

- formation et certification professionnelles reconnues pour l'utilisation d'un vaisseau ;

- procédures et politiques de sécurité maritime ;
- utilisation de matériel de détection de contrebande en milieu maritime ;
- techniques d'abordage et d'arrasonnement de navires ;
- techniques de fouille de navires ;
- techniques d'entretien et de rédaction de rapports.

Les membres des équipages doivent également être bien formés au maniement sécuritaire des armes à feu, et les agents armés doivent avoir reçu une formation complète en la matière (comprenant un renouvellement régulier de leur certification).

### *Principaux facteurs de succès dans le déploiement de patrouilles maritimes*

- solide fondement légal pour les opérations ;
- déploiement fondé sur une étude de faisabilité (évaluation des risques, coûts de capital et d'exploitation, facteurs opérationnels) ;
- bateaux complètement équipés et de taille appropriée au mandat et à l'environnement d'exploitation ;
- financement opérationnel adéquat pour assurer la continuité du déploiement (exploitation, réparations, entretien) ;
- personnel professionnel recruté et formé aux méthodes maritimes, aux techniques de fouille par les douanes, etc. ;
- procédures et politiques exhaustives en matière d'exploitation et de sécurité, en place ;
- relations de travail efficaces et ententes légales avec d'autres organismes d'application de la loi.

## **Déploiement de technologies de détection de la contrebande**

### *Application*

Le déploiement approprié de technologies et d'instruments sophistiqués de détection de la contrebande est critique pour assurer une lutte efficace contre la fraude. Ces dispositifs coûteux nécessitent une gestion et une utilisation adéquates pour donner des résultats, sans oublier l'application des techniques de gestion des risques. Les utilisateurs doivent être correctement formés et le matériel doit être entretenu. Il est nécessaire d'établir des systèmes permettant d'enregistrer les résultats de toutes les inspections et de générer des rapports les concernant, qu'il s'agisse de résultats positifs ou négatifs liés à la gestion des risques/systèmes de ciblage. Bien qu'un petit pourcentage d'expéditions doive être choisi au hasard pour inspection afin d'évaluer les niveaux généraux de conformité, les inspections aléatoires non ciblées devraient faire exception, pour alléger les contraintes sur les opérateurs respectant les règles.

Déployés par les douanes du monde entier, les chiens détecteurs (unités K9) se sont avérés efficaces dans presque tous les modes de transport (traitement des passagers et des marchandises, expéditions postales et par exprès, fouilles de bateaux et de véhicules) ainsi que pour la détection de divers types de produits. En outre, un chien peut être entraîné pour détecter plusieurs types de marchandises (explosifs, stupéfiants, devises, etc.). En plus de leurs fonctions opérationnelles, ces chiens sont très efficaces en matière de relations publiques. Cependant, les programmes de chiens détecteurs nécessitent un

entretien coûteux, une formation spécialisée et continue pour l'animal et son maître, et de fréquentes périodes de repos. Ils doivent aussi faire l'objet d'une gestion et d'une surveillance attentives pour préserver leurs performances.

Les agents de douane et les équipes mobiles anticontrebande doivent utiliser diverses trousse de détection portatives qui contiennent notamment des caméras, des télémètres laser, des vidéoscopes et des fibroscopes, des appareils de détection de la contrebande (pour explorer les cachettes pouvant contenir des produits de contrebande), des lampes de poche, des sondes d'inspection, des trousse de réactifs pour détecter les drogues, des miroirs extensibles avec éclairage, des lunettes de vision nocturne, des drones ainsi que divers outils d'inspection élémentaires (tournevis, pieds-de-biche, clés à molette, coupe-fils, etc.). Ces outils rendent les inspections physiques plus rapides, plus fiables et moins intrusives, et permettent aux agents de douane d'inspecter de manière professionnelle.

### *Déploiement fondé sur l'évaluation des risques*

Les décisions concernant les types, le nombre et la localisation des dispositifs et technologies de détection de la contrebande nécessitent une grande attention étant donné leur coût et leurs exigences opérationnelles – en particulier les grands scanneurs de conteneurs et de véhicules dont l'achat et l'utilisation peuvent être très coûteux. Les administrations douanières doivent déterminer clairement la nature et l'étendue des risques pour lesquels ces technologies sont déployées, leur environnement opérationnel et le niveau des investissements correspondants. Servent-elles à traiter les risques en matière de recettes (marchandises non déclarées ou intentionnellement mal décrées), à réprimer la contrebande de produits illicites (stupéfiants, armes à feu illégales, armes de destruction massive, etc.), à conter les menaces pour l'environnement (espèces menacées de disparition, déchets toxiques) et (ou) à contrôler les exportations stratégiques ? Pour quels modes de transport sont-elles les plus efficaces ? Les administrations douanières ont-elles besoin de scanneurs mobiles pour contrôler les importations, les exportations ou les deux ? Les réponses à ces questions informeront la prise de décisions.

### *Opérations*

Les scanneurs, et surtout les grands scanneurs de véhicules et de conteneurs, doivent être reliés à un système de ciblage pour que les inspections ne soient pas complètement aléatoires ou non ciblées. De nombreux systèmes de ciblage sont utilisés, et un nombre croissant d'administrations douanières établissent des liens directs entre ces systèmes et les scanneurs. Les cibles identifiées sont transmises directement au système de gestion des scanneurs, et les résultats (positifs et négatifs) des lectures optiques ciblées sont communiqués par l'intermédiaire du système.

Toutes les technologies de détection de la contrebande doivent être accompagnées de dispositifs de communication qui transmettent des informations sur leur utilisation et leurs résultats. Ces informations sont essentielles pour assurer l'utilisation appropriée du matériel, le traitement des risques identifiés et la production de résultats. Des décisions éclairées peuvent être prises sur le déploiement (ou le redéploiement) des technologies, leur utilisation et, en cas de problème, les mesures correctrices à prendre.

*Principaux facteurs de succès dans le déploiement de technologies de détection de la contrebande (TDC)*

- Fonder le déploiement des TDC sur l'évaluation des risques et des menaces (analyses coûts/avantages).
- Intégrer les TDC dans la stratégie de lutte contre la fraude.
- Réduire au minimum les inspections aléatoires du fret et des conteneurs, et les relier directement à des systèmes de ciblage fondés sur l'évaluation des risques.
- Procurer au personnel exécutant une formation appropriée à l'utilisation des TDC.
- Mettre en place des systèmes de communication pour enregistrer les activités et les résultats.
- Les frais d'inspection doivent être raisonnables.
- Procurer au personnel exécutant des outils et dispositifs d'inspection adéquats.
- Établir des mécanismes de surveillance et de contrôle par la direction.

## APPENDICE L – EXEMPLE DE DESCRIPTION DE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE PAR L'ADMINISTRATION DOUANIÈRE D'UN PAYS EN DÉVELOPPEMENT

### A. Aperçu

#### *Objectif*

Création d'une stratégie à moyen terme (3 à 5 ans) de lutte contre la fraude destinée à améliorer l'efficacité des opérations par le développement de capacités professionnelles et le renforcement de l'efficacité opérationnelle, fondés sur les principes de gestion des risques et l'utilisation du renseignement douanier.

#### *Portée*

Couvrir toutes les activités de lutte contre la fraude et de vérification de la conformité à la réglementation, y compris les mesures anticontrebande, le renseignement et l'analyse, la coopération interagences et internationale, les investigations, les patrouilles maritimes, la gestion des risques, le contrôle a posteriori, le matériel de détection de la contrebande et le développement des TIC.

#### *Résultats attendus*

- amélioration des capacités et du professionnalisme du personnel douanier ;
- amélioration des résultats de la lutte contre la fraude (augmentation des recettes, du nombre d'infractions relevées, des saisies de produits de contrebande, etc.) ; à noter que de moins bons résultats peuvent révéler une amélioration de la conformité ;
- amélioration des niveaux de conformité volontaire à la réglementation (dissuasion) ;
- fourniture d'outils et de matériel essentiels pour lutter contre la fraude (véhicules, bateaux, etc.).

### B. Description de la stratégie

#### *Introduction*

- avant-propos du directeur général ;
- but et portée de la stratégie de lutte contre la fraude :
- situation actuelle de l'économie du pays et des flux commerciaux ;
- contexte international (contrebande, sécurité, antiterrorisme, etc.) ;
- brève description du contenu de la stratégie et de sa mise en œuvre.

#### *Cadre légal et institutionnel*

- Cadre légal (mandat, pouvoirs et autorités) :
  - législation douanière, autorités légales en matière de lutte contre la fraude ;

- autres lois et règles nationales pertinentes :
- obligations et engagements internationaux.
- Politiques et programmes publics pertinents :
  - développement économique, politiques commerciales, etc. ;
  - plans budgétaires publics (par exemple stratégies de perception des recettes) ;
  - politiques et programmes de contrôle des drogues ;
  - autres (droits de propriété intellectuelle, CITES, etc.).
- Objectifs stratégiques et stratégies de réforme et de modernisation de l'administration douanière.

### *Évaluation des programmes douaniers existants de lutte contre la fraude*

Description des stratégies, des programmes, des capacités et de l'organisation de la lutte contre la fraude dans leur état actuel, y compris la détermination des points forts et des faiblesses à redresser dans les opérations.

- a. Organisation et programmes en place de lutte contre la fraude :
  - mandat, fonctions et responsabilités de l'organisation de lutte contre la fraude ;
  - structures organisationnelles (y compris les ressources affectées à la lutte contre la fraude, par fonction et emplacement) ;
  - plans et stratégies d'intervention en place ;
  - inventaire de l'outillage et du matériel (véhicules, équipements, capacités informatiques, etc.) ;
  - coopération interagences et internationale.

b. Examen et analyse des résultats de la lutte contre la fraude (données historiques).

Analyse des interventions de lutte contre la fraude (nombre d'infractions, types de marchandises saisies [drogues illicites, contrebande], recettes, véhicules, etc.) par lieux et modes de transport (3 à 5 années précédentes), pénalités imposées, recettes engendrées, poursuites judiciaires, etc.

c. Évaluation des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces (analyse FFPM) :

Outil de planification servant à créer une stratégie ou un plan opérationnel, l'analyse FFPM est généralement menée au début de la création du plan dans le cadre d'un examen des facteurs internes et externes qui influencent l'organisation et ses plans.

### *Évaluation des menaces*

La présente section identifie et analyse les menaces actuelles et émergentes en matière de contrebande et d'autres types de lutte contre la fraude (fraudes commerciales, contrebande, drogues illicites, Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction [CITES], droits de propriété intellectuelle, sécurité et terrorisme, armes de destruction massive, contrôle à l'exportation des marchandises stratégiquement sensibles, etc.). Elle constitue une référence qui sert à définir les priorités en matière de stratégie de lutte contre la fraude.

Une analyse structurée des risques permet d'identifier et d'évaluer toutes les menaces et tous les risques que les douanes doivent affronter. Elle tient compte des résultats précédents, des données et de l'analyse de la lutte contre la fraude, et des contributions des agents de l'administration basées sur le renseignement, l'expérience, les tendances et la situation actuelle.

Les menaces sont identifiées en autant de détails spécifiques que possible (marchandises particulières, lieux, sources, modus operandi, groupes d'individus impliqués, estimations des pertes de recettes, etc.).

L'évaluation des menaces comprend également une estimation des capacités et vulnérabilités actuelles des douanes en termes de ressources, d'outillage et d'équipement, y compris les ressources informatiques, les capacités en personnel, les faiblesses dans les systèmes de contrôle (dédouanement aux frontières, vérifications a posteriori), l'investigation des fraudes, etc., partiellement en fonction de la précédente analyse FFPM.

### *Politiques et principes directeurs de la lutte contre la fraude*

♦ Énoncé des politiques des douanes en matière de lutte contre la fraude :

L'administration douanière gérera ses opérations dans les buts suivants :

- soutenir les objectifs des pouvoirs publics ;
- protéger les recettes et les frontières du pays ;
- assurer la perception des recettes et la réalisation des objectifs de lutte contre la fraude de manière juste, équitable et transparente, en tenant dûment compte des droits de ses usagers et des citoyens ;
- assurer la conformité à la réglementation en déployant un ensemble de mesures destinées à faciliter la conformité volontaire, ainsi que des mesures visant à dissuader, détecter et pénaliser la non-conformité intentionnelle.

(Il est possible d'inclure ici des mesures particulières anticontrebande, etc.)

♦ Principes directeurs de la lutte contre la fraude :

La présente section énonce les principes fondamentaux qui orientent le développement et la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la fraude. Ces principes établissent les règles de base applicables à toutes les initiatives et opérations que la stratégie propose, ainsi qu'un cadre d'évaluation de toute nouvelle proposition ou initiative. Par exemple :

- une conformité volontaire et une lutte efficace contre la fraude, qui sont complémentaires ;
- une législation douanière qui procure des autorités et pouvoirs d'application adéquats :
- une culture organisationnelle qui préconise la gestion des risques ;
- un régime efficace de pénalités qui soutient la lutte contre la fraude et sanctionne les activités illicites ;
- une coopération et une coordination interagences ;
- des agents professionnels et bien formés à la lutte contre la fraude douanière ;

- un système de recours objectif et transparent ;
- une utilisation efficace des TIC et des technologies de détection de la contrebande ;
- la lutte contre la fraude considérée comme un mandat personnel par chaque agent des douanes ;
- des pratiques de lutte contre la fraude douanière qui sont conformes aux normes et aux meilleures pratiques internationales.

### *Objectifs et priorités de la lutte contre la fraude*

La présente section décrit les objectifs de haut niveau de la stratégie de lutte contre la fraude en réaction aux menaces et risques évalués avant l'évaluation de l'organisation actuelle et de ses résultats, tout en tenant compte des priorités et de l'orientation des pouvoirs publics. Elle mentionne également des objectifs spécifiques, mesurables et axés sur les résultats, ainsi que des indicateurs de performance de haut niveau.

### *Plans d'action*

Les plans d'action détaillés destinés à mettre en œuvre les objectifs stratégiques, les priorités et les buts identifiés dans la stratégie sont exposés ici. Les plans d'action doivent comprendre des interventions spécifiques, des délais d'exécution, des résultats attendus et des critères d'évaluation des résultats assortis de responsabilités. Un format normalisé de planification des projets est utilisé pour faciliter le suivi et l'évaluation des progrès.

Des comptes rendus réguliers, préparés dans le cadre de l'évaluation de la planification, sont incorporés aux rapports de gestion. La stratégie et les plans sont passés en revue et mis à jour lorsque nécessaire, en fonction de l'évolution de la situation et des menaces, sur une base annuelle.

---

# Index

---

*Les numéros de page des encadrés, graphiques, notes et tableaux sont suivis de la lettre e, g, n ou t, respectivement.*

## A

- AAMD (accords d’assistance mutuelle en matière de douanes), 66, 66n51, 84, 128
- Accord général sur le commerce des services (AGCS), 41
- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), 13, 41, 228, 228n19–20
- Accord sur l’évaluation en douane de l’OMC, 63, 63n48, 127
- Accord sur la facilitation des échanges (OMC)
  - adoption de l’, 131–132
  - cadre réglementaire, 90
  - consultations avec le secteur privé, 83
  - documents d’orientation, 107t
  - documents d’orientation, disponibilité des, 106–107
  - état de l’, 100–104, 102g
  - formalités et documents requis, 124e
  - formation sur l’, 29
  - initiatives de plateforme de guichet unique, 121
  - membres de l’OMC et, 24e
  - modernisation de l’administration douanière et, 70
  - pays en développement et, 13
  - processus de recours, 118
  - programmes d’opérateurs économiques fiables, 115
  - rôle des courtiers en douane, 110
  - temps pour formuler des observations sur les nouvelles lois, 121
- Accord sur les ADPIC (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce), 16
- Accord sur les aspects des droits de

- propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC), 16
- Accord sur les obstacles techniques au commerce (OMC), 128
- accords commerciaux, 22, 84–85. *Voir aussi* accords commerciaux régionaux ; *chacun des accords*
- accords commerciaux bilatéraux, 23, 85–86
- accords commerciaux régionaux
  - administration douanière et, 57–58, 57n34–35
  - augmentation du nombre d’, 10
  - définition, 10
  - origine des marchandises et taxes carbone, 52
  - programmes de modernisation et, 69
  - traitement préférentiel accordé à l’origine des produits, 15n9
  - ZES et, 59n62
- accords d’assistance mutuelle en matière de douanes (AAMD), 66, 66n51, 84, 128
- accords de reconnaissance mutuelle, 117–118, 130
- achats transfrontaliers, 44, 44n17
- Acosta-Ormaechea, Santiago, 42n13, 42n16
- activités de la direction générale, 221–222
- administration douanière, 2, 5–32
  - agents. *Voir* agents des douanes ; formation du personnel des douanes
  - application des normes et règles, 15–16. *Voir aussi* cadre légal et réglementaire
  - cadre mondial pour l’, 23–25, 24e
  - collecte de données et, 26. *Voir aussi* collecte de données
  - collecte du renseignement et, 19, 198–199, 204, 282–284
  - compétitivité, promotion de l’, 11–12, 183
  - criminalité et. *Voir* enquêtes et poursuites criminelles ; crime organisé

- dans les pays fragiles et les pays touchés par des conflits, 27–28, 28e. *Voir aussi* pays fragiles et pays touchés par des conflits
- dématerrialisation de l', 25. *Voir aussi* dématérialisation
- droits de douane et, 7–8, 7t. *Voir aussi* droits de douane
- facilitation des échanges et, 12–13, 99–136. *Voir aussi* facilitation des échanges
- fondements de l', 2–3, 69–98. *Voir aussi* fondements des administrations douanières
- gestion des risques et, 19–20, 137–182. *Voir aussi* gestion intégrée des risques
- impact des politiques commerciales et fiscales sur l', 33–68. *Voir aussi* politiques commerciales et fiscales
- lutte contre la fraude, 183–211. *Voir aussi* lutte contre la fraude douanière
- mesures commerciales défensives et, 13–14
- mise en œuvre de mesures de politique commerciale, 10–11, 11t
- modernisation de l', 1–2
- perception des taxes intérieures et, 8–9, 8–9g. *Voir aussi* administration fiscale
- production de statistiques sur le commerce extérieur et, 14–15
- ralentissement de la croissance du commerce et, 5–7, 6g
- rôle des institutions internationales dans l', 28–30, 29t
- sécurité nationale et lutte contre le terrorisme, 18–19, 19n12, 237
- structure organisationnelle. *Voir structure organisationnelle d'une administration douanière*
- technologies de rupture et, 230–246. *Voir aussi* technologies de rupture
- tendances des échanges internationaux et, 21–23
- trafic illicite et, 16–18, 17t. *Voir aussi* trafic illicite
- administration fiscale. *Voir aussi* coopération entre autorités douanières et fiscales ; politiques commerciales et fiscales ; taxe sur la valeur ajoutée
- accords de coopération pour l', 80–82, 255–256
- apprentissage automatique pour la détection des fraudes, 235
- développement durable et, 1
- imposition du carbone et, 15
- impôt sur les bénéfices des sociétés et, 36, 54, 62, 192n8
- impôts indirects, 8
- perception des taxes intérieures et douanes, 8–9, 8–9g
- ratio impôts/PIB et croissance, 51, 51n27, 50g
- retenues fiscales et, 42, 42n14, 50n26
- AELE (Association européenne de libre-échange), 126
- agents des douanes
- analyse des données et, 233–234
- corruption des. *Voir* corruption
- équipes anticontrebande, 202–203, 280–281
- formation des. *Voir* formation du personnel des douanes
- gestion de l'évaluation de la performance du personnel et, 78
- gestion de l'intégrité et, 94–95, 95e
- gestion des ressources humaines et, 91–93, 93–94e, 150e, 155–157e, 253–254
- intelligence artificielle et, 235
- lutte contre la fraude douanière et, 194–199
- opérations locales, 203–204
- professionnalisation du personnel douanier et, 78
- protection et confidentialité des données, 223–224
- soutien à la gestion d'ensemble de l'organisation et, 219–221
- ALENA (Accord de libre-échange nord-américain), 10, 85
- amendes. *Voir* pénalités et sanctions
- Amérique centrale. *Voir aussi* chacun des pays
- facilitation des échanges en, 127–128
- réduction du fardeau administratif en, 124
- transit régional de marchandises et, 125–126

- analyse d'images scannées, 237–239, 238g  
analyse de diagnostic, 234  
analyse des données  
    analyse d'images scannées et, 237–239  
    apprentissage automatique et, 235  
    culture de l', 185  
    définition, 234  
    gestion des risques et, 199  
    indicateurs clés de performance et, 77  
    initiatives de données ouvertes et, 230, 230n23  
    mégadonnées et, 160e, 224–225, 233–236, 236g  
    technologies de rupture et, 233–235  
analyse des écarts, 44  
analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces (FFPM), 73  
analyse des réseaux, 160e  
analyse descriptive, 234  
analyse miroir des statistiques commerciales, 44, 47e  
analyse prédictive, 234  
analyse prescriptive, 234  
antécédents en matière de respect des règles, 114, 116, 125, 176, 192–193, 261–263t  
apprentissage automatique, 235, 236g, 238–239  
arbres de décision, 178, 271–273, 271t, 272g, 273t  
architecture d'entreprise, 228  
armes, 18, 19, 164  
articles d'occasion, 40  
Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), 10  
Association européenne de libre-échange (AÉLE), 126  
Association européenne des systèmes portuaires intégrés, 126  
assortiments de biens et de services, 40–41  
audits. *Voir* contrôles a posteriori  
Australie  
    Accord de partenariat économique Japon–Australie, 57n37  
    modernisation de l'administration douanière en, 75e  
autodéclaration des erreurs, 116  
    de l'origine, 57, 57n37  
automatisation des processus de gestion, 241–242  
automatisation robotisée des processus (ARP), 241–242, 241n38  
autorité directe, 197  
autorité fonctionnelle, 196
- B**
- BACUDA (groupe d'analystes des données douanières) de l'OMD, 235n27  
Bahamas, lutte contre la fraude douanière aux, 184, 184n1  
Bangladesh, droits de douane au, 56n33  
Banque interaméricaine de développement (BID), 129  
Banque mondiale  
    facilitation des échanges et, 100–101  
    modernisation de l'administration douanière et, 29  
    tarif de frais d'utilisateur de la, 228  
    World Poverty Overview, 1  
Barbade, modernisation de l'administration douanière à la, 70–71  
base de données de prix minimums, 63–64  
Belize, programme d'opérateurs économiques fiables, 115  
Bénin, coopération entre autorités douanières et fiscales au, 223  
Bernard, Danielle, 99  
BID (Banque interaméricaine de développement), 129  
blanchiment de capitaux, 12, 17, 54, 161, 166  
Bremersch, Christian, 5  
Brésil  
    dématérialisation de l'administration douanière au, 235n28  
    facilitation des échanges au, 120  
    programme de facturation électronique au, 161  
Bulgarie, modernisation de l'administration douanière en, 75e
- C**
- cadre de gestion de l'intégrité, 94–95, 95e, 105, 254  
Cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier (OMD), 24

- Cadre de normes SAFE, 18–19, 116, 118, 127
- Cadre de principes et de pratiques sur le professionnalisme en douane de l'OMD, 92<sup>n</sup>11
- Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, 30
- cadres légaux et réglementaires. *Voir aussi* politiques commerciales et fiscales confidentialité et protection des données, 223–224
- contrôles a posteriori et, 169
- établissement, 89–90
- gestion intégrée des risques et, 150<sup>e</sup>, 155<sup>e</sup>, 165<sup>e</sup>
- infonuagique et, 242
- lutte contre la fraude douanière et, 185, 186<sup>g</sup>, 224
- pour la protection et la sécurité, 15–16
- processus de recours et, 192
- programmes douaniers et, 90
- simplification des formalités commerciales et, 119–120
- transit régional de marchandises et, 129
- Cambodge
- coopération entre autorités douanières et fiscales au, 222–223
  - lutte contre la fraude douanière au, 184, 184<sup>n</sup>1
  - modernisation de l'administration douanière au, 74, 80<sup>n</sup>3
- Capability Maturity Model
- Integration (CMMI) du Software Engineering Institute, 215<sup>n</sup>6
- cellules de renseignements financiers (CRF), 166
- CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale), 10
- Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT–ONU), 104
- centres de contacts, 107–109, 109<sup>g</sup>, 242
- centres nationaux de ciblage, 199–200, 199<sup>n</sup>12
- centres régionaux de développement des capacités, 29–30, 29<sup>n</sup>20, 29<sup>t</sup>, 29<sup>n</sup>21
- certificats d'origine de tierces parties, 52, 58
- chaîne de blocs, 26, 243–244, 244<sup>n</sup>42–44
- chaînes de valeur, 21–22, 21<sup>n</sup>13, 35, 40, 53
- chaînes de valeur mondiales, 35, 41, 58
- chaînes logistiques
- certificats d'origine de tierces parties, 52
  - échanges internationaux intragroupes et, 35
  - planification de la continuité et, 96
  - risques de perturbation des, 21–22
  - suivi informatisé des, 25
- changement climatique, 15
- chiens détecteurs de la contrebande, 288
- Chine
- augmentations du volume de données en, 234<sup>n</sup>26
  - États-Unis, tensions commerciales avec la, 23–24
  - ZES en, 60<sup>n</sup>41
- chômage, 21
- ciblage du fret. *Voir aussi* inspections ; critères de sélectivité
- centres nationaux de ciblage pour le, 199–200, 199<sup>n</sup>12
- contrôles a posteriori et, 64–65
- coopération internationale pour le, 85
- dédouanement avant l'arrivée et, 154–158, 160<sup>e</sup>
- optimisation des données et, 146
- circuit bleu, 130
- circuit vert. *Voir aussi* opérateurs
- économiques agréés ; programmes d'opérateurs économiques fiables
  - antécédents en matière de respect des règles et, 125
  - impartialité dans la mainlevée des marchandises, 110
  - lutte contre la fraude douanière et, 197
  - systèmes de gestion des risques et, 133–134, 217
  - vérifications aléatoires du, 65
- CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction), 18, 128
- Clark, R. James, 99
- classements erronés. *Voir* classements erronés et sous-évaluations
- classements erronés et sous-évaluations du fret
- évasion fiscale et, 102

- exportations et, 158  
guichets uniques et, 122  
identification des groupes de risques et, 163  
intelligence artificielle et, 235  
lutte contre la fraude douanière et, 206–207  
marchandises sensibles ou difficiles à classer et, 165*e*, 165*n*13, 268  
risques de non-respect des règles et, 153*e*  
cloisonnement, 219, 219*n*9  
CMMI (Capability Maturity Model Integration) du Software Engineering Institute, 215*n*6  
codes des conteneurs, 259, 259*n*2  
codes internationaux standards, 175*n*16  
collaboration. *Voir* coopération et collaboration  
collecte de données  
analyse miroir pour détecter la fraude et, 44, 44*n*19  
contrôles a posteriori et, 169  
dématérialisation et, 232  
gestion intégrée des risques et, 172–180, 174–175*e*, 259–263  
lutte contre la fraude douanière et, 194–195, 204, 208–209*e*  
pour le contrôle avant l'arrivée, 159, 159*g*  
pour les indicateurs clés de performance, 77  
statistiques sur le commerce extérieur et, 14–15  
sur la perte de recettes fiscales, 30–61  
technologies de rupture et, 233–235  
tendances des douanes et, 26  
transbordement et traçabilité du fret, 34  
collecte du renseignement, 19, 189–198, 204, 283–284  
comités de gestion des risques (CGR), 147–149, 149*e*, 198  
comités nationaux de facilitation des échanges (CNFE), 109, 114, 131–132  
commerce d'espèces menacées, 17–18, 128  
commerce électronique  
augmentations du volume de données et, 233  
comme difficulté pour les administrations douanières, 22–23, 36–39  
définition, 23*n*15  
perception des recettes du, 38, 38*n*7  
sécurité frontalière et, 237–238  
valeur du, 22  
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), 104, 127  
Communauté andine, 131  
Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), 117, 241*n*37  
Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), 10  
Communauté et Marché commun des Caraïbes (CARICOM), 70  
communication des résultats, 77  
compétitivité  
gestion intégrée des risques et, 137, 148  
réglementation douanière favorable à la, 11–12, 183, 189  
risques de non-respect des règles et, 148  
transparence des procédures douanières et, 90–91  
TVA et, 39, 41–42  
Conférence des Nations Unies  
sur le commerce et le développement (CNUCED), 10, 102–103, 103*n*5, 123, 214*n*3  
confidentialité. *Voir* confidentialité et protection des données  
confidentialité et protection des données infonuagique et, 243, 243*n*39  
législation sur la, 127, 222–223, 243, 243*n*41  
optimisation des données et, 147–148  
violations de la, 223*n*13  
configuration du transport en plateformes, 35  
absence de perception de la TVA et, 42–45  
accès aux publications et, 106–107  
analyse et exploration des données, 230, 230*n*23  
conformité. *Voir aussi* opérateurs économiques agréés ; contrôles a posteriori ; programmes d'opérateurs économiques fiables  
contrôles a posteriori et, 167–168  
contrôles de la valeur en douane et, 64  
coopération entre autorités douanières et fiscales et, 81–82

- gestion intégrée des risques et, 148, 176
- indicateurs clés de performance pour la, 251–252
- lutte contre la fraude douanière et, 185, 186<sup>e</sup>, 191
- modernisation de l'administration douanière et, 132–133
- normes internationales et reconnaissance mutuelle pour la, 25
- partage de données et, 26
- protection des consommateurs et, 16
- statistiques du commerce extérieur et, 14
- suivi pour, 154
- taxes carbone aux frontières et, 51
- transparence et, 104–105, 109
- connaissance, 36, 37<sup>e</sup>, 66
- Conseil économique et social des Nations Unies, 99<sup>n1</sup>
- conseils d'experts, 110–111
- contrôles a posteriori
  - contrôles de la valeur en douane et, 64
  - coopération entre autorités douanières et fiscales et, 78
  - décisions anticipées et, 106
  - définition, 108
  - demandes de statut d'opérateur économique agréé et, 111
  - exportations et gestion des risques, 164
  - facilitation des échanges et, 111–112
  - gestion intégrée des risques et, 147, 167–172, 17<sup>g</sup>, 171<sup>e</sup>, 173<sup>e</sup>
  - lutte contre la fraude douanière et, 193–194, 270–272
  - modernisation des procédures douanières et, 70
  - contrôles de la valeur en douane, 63–66
  - contrôles douaniers conjoints, 130
  - Convention de Bâle, 15
  - Convention de Johannesburg (OMD), 190, 190<sup>n6</sup>
  - Convention de Kyoto révisée, 30, 90, 100, 118, 127, 195
  - Convention de Rotterdam, 15
  - Convention de Stockholm, 15
  - Convention de Washington, 17–18, 128
  - Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR de 1975), 128–129
- Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en matière douanière (OMD), 190, 190<sup>n6</sup>
- Convention sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières, 80
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), 17–18, 128
- Convention TIR (Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR, 1975), 128–129
- Convention visant à faciliter le trafic maritime international (Organisation maritime internationale), 80
- Conventions BRS, 15
- coopération douanes–banques, 66
- coopération entre administrations douanières, 65, 65<sup>n50</sup>, 84–85, 123
- coopération entre autorités douanières et fiscales
  - avantages de la, 54–55
  - dématerrialisation et, 223
  - gestion intégrée des risques et, 166, 169–170, 170<sup>g</sup>
  - lutte contre la fraude douanière et, 191–192
  - modernisation de l'administration douanière et, 80–82
  - partage de données et, 82, 222–223, 256
  - problèmes de, 255–256
  - taxes carbone aux frontières et, 54
  - TVA et, 43, 47–48
- coopération et collaboration. *Voir aussi* coopération entre autorités douanières et fiscales ; partage de données
- accords de reconnaissance mutuelle pour la, 116–117, 130
- entre administrations douanières, 65, 84–85, 123
- facilitation du respect des règles et, 186<sup>e</sup>
- inspections interagences, 122–123 internationales, 84–85
- mentalité de travail en silos et, 208–209, 219<sup>n9</sup>–10
- pour la facilitation des échanges, 112–114, 113<sup>g</sup>

- pour la gestion des frontières, 60, 79–80, 190–191, 189*n*4, 190*n*7 pour le transit régional de marchandises, 128–129 pour lutter contre la fraude douanière, 189–192, 200–201 coopération internationale pour lutter contre la fraude douanière, 189–190 corruption cadre de gestion de l'intégrité et, 94–95, 95*e* dématérialisation et, 215, 217 gestion coordonnée des frontières pour réduire la, 80 imposition de pénalités et, 192 personnel douanier professionnel et, 194 plateformes de guichet unique et, 121 processus de recours visant à réduire la, 118, 193 renforcement des relations entre les douanes et le secteur privé et, 83 violations de la confidentialité des données et, 223*n*13
- Costa Rica documents d'orientation, accès aux, 109–110 stratégies de réduction du fardeau administratif au, 124 couloirs de transit, 129 Crandall, William, 255 crime organisé, 19, 81, 163–164 crise financière mondiale (2008–10), 5–6 critères de consignation, 62*n*46 critères de sélectivité arbres de décision pour, 178 déclarations préalables de la valeur en douane, 218 gestion des risques et, 64, 138, 139*e*, 147 mentalité de travail en silos et, 222, 222*n*11 méthodologie de segmentation et d'évaluation, 177 modernisation du dédouanement et, 162, 163*t*, 164–164*g* taxes carbone aux frontières et, 51 TVA et, 43 croissance du commerce international, 5–7, 6*g* culture organisationnelle, 185
- Customs Blueprints de l'Union européenne, 249*n*1 cycle de renforcement des capacités, 75
- D**
- Daly, Michael, 33 DAU (document administratif unique), 126 décisions anticipées, 106, 108–110 *Déclaration d'Arusha révisée concernant la bonne gouvernance et l'éthique en matière douanière* (OMD, 2003), 95 Déclaration d'Arusha sur l'éthique douanière (OMD), 83, 95, 106 Déclaration du Conseil de coopération douanière (OMD), 106 déclaration en douane unique pour l'Amérique centrale (DUCA), 127 dédouanement. *Voir aussi* mainlevée des marchandises accéléré. *Voir* opérateurs économiques agréés ; programmes d'opérateurs économiques fiables activités de la direction générale, déconnexion avec les, 221–222 circuit vert pour le. *Voir* gestion intégrée des risques dans les circuits verts et, 162–163, 163*t*, 164–165*e* dématérialisation et, 125, 214*n*3, 214–219, 215*n*4, 225–228 documents justificatifs pour le, 36 évasion fiscale et, 46–47*e* évolutions du transport et, 33–35 facilitation des échanges et. *Voir* facilitation des échanges frais de, 226–228, 228*n*19–20 indicateurs clés de performance pour le, 76, 250–251 protocoles avant l'arrivée pour le, 125–126, 154–157, 158–159*g*, 160*e* valeur en douane et, 64 vérification du. *Voir* contrôles a posteriori Définition de la valeur de Bruxelles (DVB), 63 définitions, poids et mesures internationales, 127 dématérialisation, 3, 213–247 confidentialité et protection des données, 223–224

- dédouanement et activités de la direction générale, 221–222  
 définition, 214*n*2  
 mentalité de travail en silos et, 219  
 numérisation et, 214–216, 216*g*, 236–237  
 opportunités et défis de la, 213–214  
 perception des recettes du commerce électronique et, 38, 38*n*7  
 persistance des procédures manuelles, 217–218, 218*g*  
 problèmes de conception et gestion des TIC, 225–226  
 réforme et modernisation organisationnelles, 228–230  
 soutien à la gestion pour la, 219–221  
 technologies de rupture et, 230–246.  
*Voir aussi* gouvernance et financement des technologies de rupture, 226–227  
 tendances de l'administration douanière et, 25  
 traitement des mégadonnées et, 224–225  
 détection automatisée des menaces, 238–239  
 développement du leadership et de la gestion, 93  
 direction générale, rôle de la, 87–88, 196–199  
 dispositifs de géolocalisation, 129, 240–241  
 dispositions en matière d'impartialité, 110  
 document administratif unique (DAU), 126  
 documents d'orientation, 106–107  
 documents électroniques, 25  
 données analyse des. *Voir* analyse des données anonymat des, 225  
 collecte de. *Voir* collecte de données confidentialité et. *Voir* confidentialité et protection des données  
 dictionnaires de, 146, 146*n*4  
 exactitude de la saisie des, 242, 243–244  
 lien entre les, 175  
 optimisation des, 145–146  
 partage de. *Voir* partage de données pertes de, 220  
 processus de nettoyage des, 173–174  
 qualité des, 234  
 réconciliation des, 222  
 stockage des, 225, 234–235, 238, 242–243  
 validation et vérification des, 259  
 données de déclaration, 14–15, 26, 147*e*  
 données transactionnelles, 223, 223*n*12  
 droits d'accise, 8, 46–47*e*, 47–49, 191, 240  
 droits de douane comme source de recettes, 7–8, 7*t*  
 glissement du classement tarifaire, 43, 52, 153*e*  
 sur les importations, 49–50, 49*n*23, 50*n*26, 49*t*, 50*g*  
 système de commerce multilatéral et, 55–57, 56*e*  
 droits de douane sur les importations, 49–50, 50*n*26, 49*t*, 50*g*  
 DUCA (déclaration en douane unique pour l'Amérique centrale), 127  
 Duchesneau, Hubert, 69
- E**
- échanges à valeur ajoutée, 53  
 échanges électroniques de données, 215  
 échanges internationaux intragroupes, 35–36  
 économie du partage, 21  
 El Salvador, stratégies de réduction du fardeau administratif en, 124  
 embouteillages aux ports, 35–36  
 engagement politique à l'égard de l'administration douanière, 69–70.  
*Voir aussi* cadres légal et réglementaire énoncés de mission, 74, 75*e*  
 énoncés de valeurs, 75, 75*e*  
 énoncés de vision, 75, 75*e*  
 enquête internationale sur les administrations douanières (ISOCA) définition, 140*n*2 et données électroniques des administrations fiscales, 170, 170*g* et données électroniques préalables obligatoires, 159*g* et pouvoirs de lutte contre la fraude douanière, 185, 186*g* et tendances de la gestion des risques, 139, 140*g* et utilisation du numéro d'identification fiscale et des signatures électroniques, 158*g*  
 enquête internationale sur les administrations fiscales (ISORA), 81, 81*n*5

- Enquête mondiale sur la facilitation du commerce numérique et durable (ONU), 100
- enquêtes. *Voir* enquêtes et poursuites criminelles
- enquêtes et poursuites criminelles, 187, 202, 256, 277, 281–282
- enquêtes sur les magasins de vente en gros, 46<sup>e</sup>
- enquêtes sur les points de vente, 46<sup>e</sup>
- entités à vocation spéciale, 226, 226<sup>n</sup>16
- entrepôts sous douane, 107, 240
- entreprises multinationales, 54
- environnement douanier, 72–73
- érosion de l'assiette fiscale, 54
- Espagne, coopération entre autorités douanières et fiscales en, 79
- États-Unis
- Chine, tensions commerciales avec la, 23–24
  - Initiative sur la sécurité des conteneurs, 18
  - lutte contre le terrorisme, 18
  - Mexique, coopération avec les douanes du, 85
  - taxe carbone aux frontières et, 51
- étude des déchets, 46<sup>e</sup>
- études de marché, 46<sup>e</sup>
- études sectorielles et planification des contrôles, 171<sup>e</sup>
- European Union Customs Business Process Model (EU Customs BPM), 121
- évaluation. *Voir* valeur en douane
- évaluation des menaces, 208–209<sup>e</sup>
- évasion fiscale, 45, 46<sup>e</sup>, 61, 102
- évolutions du transport, 33–35
- évolutions du transport du point de départ au point d'arrivée, 34
- expéditions de faible valeur/accélérées, 38–40. *Voir aussi* commerce électronique
- exportations
- gestion intégrée des risques et, 163–167
  - remboursements de TVA et, 42–44, 44<sup>n</sup>18, 52, 191
  - vérification des, 44, 44<sup>n</sup>18
- F**
- facilitation des échanges, 3, 99–136
- accès aux conseils d'experts, 110–111
  - accès aux procédures de recours, 118–119
- Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC et, 97–100, 113<sup>g</sup>
- administration douanière et, 12–13
- aperçu, 101, 101<sup>g</sup>
- cadre juridique et, 120–121
- comme élément autre que fiscal, 256
- contrôles a posteriori et, 111–113
- coordination des inspections interagences et, 122–123
- définition, 56<sup>e</sup>, 100, 103
- difficultés de la, 2
- dispositions en matière d'impartialité et, 110
- engagement des parties prenantes et, 113–115, 108<sup>g</sup>
- feuille de route pour la, 131–133
- formalités commerciales, simplification des, 113–114
- harmonisation et normalisation, 126–130
- initiatives de plateforme de guichet unique, 121–122
- piliers de la, 104–106
- programmes des opérateurs économiques agréés et, 115–117
- publications à l'intention des opérateurs économiques, 106–109, 107<sup>t</sup>, 109<sup>g</sup>
- réduction de la bureaucratie et du fardeau administratif, 123–126, 124<sup>et</sup>
- transit régional de marchandises et, 128–130
- financement commercial, 36, 37<sup>e</sup>, 65
- FMI. *Voir* Fonds monétaire international
- fonctions institutionnelles, 89
- fondements des administrations douanières, 2–3, 69–98
- cadre de gestion de l'intégrité et, 94–95, 95<sup>g</sup>
  - cadre légal et réglementaire, 89–90
  - coopération fiscale et, 80–83, 255–256
  - coopération internationale et, 84–85
  - élaboration de politiques et programmes, 89
  - engagement politique et, 69–70
  - gestion des frontières et, 78–79
  - gouvernance et responsabilisation, 78–79
  - indicateurs clés de performance et,

- 76–78. *Voir aussi* indicateurs clés de performance
- personnel douanier et, 91–93, 93–94e. *Voir aussi* agents des douanes
- plan de continuité des activités et, 96–97, 97e
- planification stratégique et, 72–75, 75e
- programme de modernisation et, 71–75, 75e
- renforcement des relations entre les douanes et le secteur privé et, 83
- structure organisationnelle et, 86–89, 86e, 257–258
- transparence et prévisibilité des procédures, 90–91
- Fonds monétaire international (FMI)
- centres régionaux de développement des capacités et programmes de formation, 2, 29–30, 29n20, 29t, 29n21
- coopération entre autorités douanières et fiscales, 27n18, 255
- croissance du commerce international et, 28–29
- et zones économiques spéciales, 12n4
- pandémie de COVID-19 et facilitation des échanges, 103
- pandémie de COVID-19 et planification de la continuité, 96
- pays fragiles et pays touchés par des conflits et, 27
- TVA, soutien à la, 41
- forces opérationnelles mixtes, 189, 189n5, 204
- formation aux valeurs fondamentales, 92–93
- formation des opérateurs économiques, 109. *Voir aussi* publications à l'intention des opérateurs économiques
- formation du personnel des douanes à l'informatique, 233
- à l'investigation des fraudes, 282
- à la lutte contre la fraude douanière, 194–195
- à la mainlevée des marchandises, 165e
- au ciblage du fret, 160e
- au renseignement douanier, 283
- aux contrôles a posteriori, 169, 285
- aux progiciels, 125
- équipes anticontrebande et, 280
- gestion des ressources humaines et, 91–92
- par l'OMD, 29, 160n10
- patrouilles maritimes et, 288
- simulations pour la, 244–245, 245n46
- formulaires électroniques, 147e
- frais d'utilisateur, 227–228, 228n19–20
- France, taxe sur les services numériques en, 24
- fraude
- accords d'assistance mutuelle en matière de douanes et, 127
  - analyse miroir pour détecter, 44
  - apprentissage automatique pour, 235
  - blanchiment de capitaux et, 12, 17, 54, 161, 163
  - commerce électronique et, 23
  - définition, 152, 146n5
  - dématérialisation et, 232
  - fraude dans la déclaration du pays d'origine et, 52, 57, 57n37, 153–154e, 206
  - gestion du respect des règles, 65
  - gestion intégrée des risques et, 144, 152
  - identification des groupes de risques et, 179–180, 179g, 274–276
  - initiatives de plateforme de guichet unique et, 121
  - investigations de la, 202, 281–282
  - marchandises exonérées et, 56, 173, 173e
  - pénalités pour, 277, 278–279t
  - prévention de la. *Voir* lutte contre la fraude douanière
  - Programme stratégique antifraude de l'OMD, 19
  - remboursements de TVA à l'exportation et, 43–44, 44n18, 191
  - taxes carbone et fraude dans la déclaration du pays d'origine, 52
  - technologie des chaînes de blocs et, 243–244
  - vol d'identité et, 158
- fraude dans la déclaration du pays d'origine, 52, 57, 57n37, 153–154e, 206
- fret
- ciblage et. *Voir* ciblage du fret
  - classements erronés du. *Voir* classements erronés et sous-évaluations du fret

- critères de sélectivité et. *Voir* critères de sélectivité  
entrepôts sous douane pour le, 107, 240  
gestion du, 159–160, 218, 226  
inspections du. *Voir* inspections mainlevée du. *Voir* mainlevée des marchandises  
protocoles de dédouanement avant l’arrivée du, 125–126, 154–157, 158–159*g*, 160*e*  
risques de détournement et, 35, 45, 240  
traçabilité du. *Voir* traçabilité du fret transit sous douane de, 35
- G**
- Gemmell, Norman, 42*n*13  
gestion des frontières  
accords de coopération pour la, 67, 79–80, 189–190, 189*n*4, 190*n*7  
contrôles douaniers conjoints pour la, 130  
sécurité et, 2, 15–19, 57*n*36, 79–80, 237, 256  
transparence et, 90–91  
gestion des ressources humaines, 91–93, 93–94*e*, 150*e*, 156*e*, 253–254. *Voir aussi* agents des douanes  
gestion des risques *Voir aussi* gestion intégrée des risques  
capacités d’investigation des fraudes douanières et, 283–285  
contrôles de la valeur en douane et, 64  
coopération entre autorités douanières et fiscales et, 191–192, 256  
dématerrialisation et, 221, 230  
exonération de la TVA et risque de déroutement, 43  
gestion des frontières et, 80  
indicateurs clés de performance pour, 251–252  
initiatives de plateforme de guichet unique et, 121  
inspections physiques et, 110  
lutte contre la fraude douanière et, 186, 186*n*2, 191, 194, 198–202, 206, 208  
modernisation de l’administration douanière et, 72–73, 132–133  
réduction du fardeau administratif et, 125–126
- risques de déroutement en transit, 35, 43, 240  
segmentation et évaluation des opérateurs économiques, 267, 268*g*  
technologies de détection de la contrebande et, 288  
gestion des risques interagences, 200–201  
gestion des stocks, 22  
gestion des stocks juste à temps, 22  
gestion des stocks juste en cas, 22  
gestion du rendement, 77–78, 255. *Voir aussi* indicateurs clés de performance  
gestion opérationnelle et, 152–155, 155–156*e*  
identification des groupes de risques et, 179–180, 179*g*, 274–276  
identification des marchandises sensibles et, 177–179, 178*t*, 268–270, 268–270*t*  
interventions préalables et, 154–158, 158–159*g*, 158*e*, 160*e*  
lutte contre la fraude douanière et, 197  
mesures de prévention de la 139, 140*e*  
mythes et réalités de la, 139*e*  
optimisation de l’utilisation des données et, 146–147, 172–180, 174–175*e*, 259–263  
principaux processus douaniers et, 138–143, 140*g*, 144–145*g*  
risque institutionnel et risque de non-respect des règles, 148, 149–150*e*  
risques de non-respect des règles et, 153–154*e*  
segmentation et évaluation des opérateurs économiques et, 176–177, 177–178*t*, 264–265*t*, 264–267, 267*g*, 267*t*  
vision stratégique pour la, 143, 146*e*  
gestion intégrée des risques (GIR), 3, 137–181  
adoption de la technologie et, 145  
analyse des processus douaniers et, 154  
antécédents en matière de respect des règles et, 176, 261–263*t*  
arbres de décision basés sur les indicateurs et, 178, 271–273, 271*t*, 272*g*, 273*t*  
comités de gestion des risques et, 147–148, 149*e*

connaissance de l'environnement et, 144  
 contrôles a posteriori et, 167–172, 170g,  
 171*e*, 173*e*  
 dédouanement et, 163*t*, 162–165, 164*e*  
 données pour élaborer les stratégies de  
 réponse aux risques, 172  
 exportations et, 163–164  
 gestion du fret et, 159–160, 161*e*  
*GIR*. Voir gestion intégrée des risques  
 Google, 215*n6*  
 goulets d'étranglement administratifs,  
 22, 119  
 des données des douanes, 174*e*  
 études sur le temps de dédouanement,  
 132–133  
 GPS (système mondial de localisation),  
 129, 240–241  
 Groupe consultatif avec le secteur  
 privé (GCSP), 83  
 Groupe de la Banque mondiale (GBM),  
 103, 132  
 Groupe Egmont, 165  
 groupes de travail, 189, 189*n5*  
 Guatemala  
 coopération entre administrations  
 douanières au, 123  
 stratégies de réduction du fardeau  
 administratif au, 124

## H

Hammer, H., 226*n14*  
 harmonisation des procédures douanières,  
 105, 119, 126–128  
 Hollingshead, Ann, 54*n30*  
 Holloway, Stephen, 143  
 Honduras, modernisation de  
 l'administration douanière au, 74  
 Hong Kong, importations de services de  
 fabrication à, 41*n12*

## I

identification des groupes de risques,  
 176–178, 179*g*, 274–276  
 identification des marchandises sensibles,  
 165*e*, 165*n13*, 177–178, 178*t*,  
 268–269, 268–269*t*  
 impôt sur les bénéfices des sociétés, 38,  
 54–55, 61–62, 192*n8*  
 impôts indirects, 8  
 impôts sur la consommation, 42*n13*

impression en trois dimensions, 23,  
 23*n16*, 41  
 indicateur de risques mondial, 175*n16*  
 indicateurs clés de performance (ICP)  
 dédouanement, 250–251  
 exemples, 249–254  
 gestion des ressources humaines,  
 253–254  
 gestion des risques et conformité,  
 251–252  
 intégrité, 254  
 lutte contre la fraude douanière, 253  
 modernisation de l'administration  
 douanière et, 76–78  
 perception des recettes, 249–250  
 indicateurs clés de performance relatifs à la  
 perception des recettes, 249–250  
 indice de risque mondial (IRM),  
 177–179, 266  
 industries extractives, 167  
 infonuagique, 233, 242–243, 243*n39*  
 information commerciale, 46*e*  
 infrastructures, gestion intégrée des risques  
 et, 151*e*, 156*e*  
 Initiative pour la transparence dans les  
 industries extractives, 14*n7*  
 initiatives de données ouvertes, 230,  
 230*n23*  
 initiatives de plateforme de guichet unique  
 coopération entre autorités douanières et  
 fiscales et, 222–223  
 facilitation des échanges et, 121–122  
 gestion coordonnée des frontières et,  
 79–80  
 gestion des risques et, 147*e*, 185  
 lutte contre la fraude douanière et, 199  
 soutien politique et, 70  
 inspections. Voir aussi critères de sélectivité  
 coordination interagences pour les,  
 122–123  
 gestion des risques et, 139*e*, 165*e*, 177  
 non intrusives et scannage par rayons X,  
 125, 194, 237–239, 237*n31*,  
 238*n32–33*, 238*g*, 288–289  
 prélèvement d'échantillons et examen  
 par des experts de marchandises  
 exportées, 166  
 réalité augmentée et réalité virtuelle pour  
 les, 245

- technologies de détection de la contrebande pour les, 194–195, 201, 288–289
- institutions internationales, 27–28. *Voir aussi chacune des institutions*
- intelligence artificielle (IA)
- analyse d'images scannées et, 238, 238n32
  - contrôle avant l'arrivée et, 160*e*
  - dématerrialisation de l'administration douanière et, 230, 235–237, 235n28, 236*g*
  - identification des groupes de risques et, 180
  - optimisation de l'utilisation des données, 260
  - réduction du fardeau administratif et, 125
- intermodalité, 237, 237n30
- Interpol, 18
- interventions préalables, 154–157, 158–159*g*, 158*e*, 160*e*
- investissement direct étranger, 58
- ISOCA. *Voir enquête internationale sur les administrations douanières*
- ISORA (enquête internationale sur les administrations fiscales), 81, 81n5
- J**
- Japon
- Accord de partenariat économique Japon–Australie, 57n37
  - analyse d'images scannées au, 238n32
  - grand tremblement de terre de l'Est du Japon, 21–22
- Jordanie
- planification des ressources opérationnelles en, 216n7
  - ZES en, 60n39
- K**
- Keen, Michael, 7
- Kidd, Maureen, 255
- Koh, Jonathan, 213
- Kokoli, Robert, 50n25
- L**
- Laos, lutte contre la fraude douanière au, 184, 184n1
- lecteurs optiques et rayons X, 125, 194, 237–238, 237n31, 238n32–33, 238*g*, 288–289
- LeDrew, William, 183
- législation nationale, 15
- lettres de crédit, 36, 37*e*, 66
- libéralisation des échanges, 7, 28, 55, 57, 66
- logiciel de reconnaissance faciale, 237
- lutte contre la contrebande. *Voir lutte contre la fraude douanière*
- lutte contre la fraude douanière, 3, 183–211. *Voir sources de renseignement des douanes*, 107–109, 109*g*
- agents de douane, 194–199
  - capacités d'investigation des fraudes douanières et, 282–284
  - centres nationaux de ciblage et, 199–200
  - contrôles a posteriori et, 202–203, 284–286
  - coopération et coordination interagences pour la, 189–192, 201
  - définition d'une stratégie de, 205–207, 208–209*e*, 291–294
  - défis de la, 183–184
  - enquêtes et poursuites criminelles, 187, 202, 256, 277, 281–282
  - équipes anticontrebande et, 202–203, 280–281
  - fonctions de la direction générale pour la, 197–199
  - gestion des risques et, 185–186
  - gestion des risques interagences et, 200–201
  - indicateurs clés de performance pour la, 253
  - mécanismes de recours pour la, 193
  - normes internationales et bonnes pratiques, 195–169
  - opérations conjointes pour la, 204
  - opérations de renseignement locales et, 195
  - opérations locales et, 203
  - organisation de la, 196–197
  - patrouilles maritimes pour la, 204, 287–288
  - pouvoirs et compétences en matière de, 187, 188*g*
  - principes de la, 184–185

régime de pénalités à l'appui de la, 192–193, 277, 278–279*t*  
 respect volontaire et, 185, 186*e*  
 système de gestion du rendement opérationnel pour la, 205–207, 210*e*  
 systèmes de TIC pour la, 194, 201–202  
 technologies de détection de la contrebande et, 194, 201, 288–289  
 technologies de, 207  
 lutte contre le terrorisme, 18–19, 237

## M

Madagascar, modernisation de l'administration douanière à, 74  
 mainlevée des marchandises. *Voir aussi* circuit vert  
 contrôles avant l'arrivée et, 158–159  
 coordination des inspections interagences pour la, 123  
 facilitation des échanges et, 133–134  
 gestion intégrée des risques, et 165*e*  
 impartialité dans la, 110  
 réduction du fardeau administratif et, 125–126  
 Mann, Arthur J., 191  
 manque à gagner fiscal, 12, 60, 173. *Voir aussi* marchandises exonérées  
 Manuel de coopération douane–CRF (Groupe Egmont et OMD), 166  
 marchandises à double usage, 19, 166  
 marchandises à usage personnel, 2, 39, 39*n8*, 44, 44*n17*, 46*e*  
 marchandises de contrebande. *Voir* trafic illicite  
 marchandises exonérées, 12, 43, 58, 171–172, 173*e*. *Voir aussi* zones économiques spéciales  
 marchandises non déclarées, 2, 46*e*, 179, 201  
 marchandises prohibées ou faisant l'objet de restrictions. *Voir* trafic illicite  
 Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), 10  
 Marché commun du Sud (MERCOSUR), 10, 131  
 marché noir, estimation de la dimension, 45*e*, 45*n20*  
 matériel loué, 21, 40  
 matières dangereuses, 16

matières premières, 58, 167  
 Matsudaira, Tadatsugu, 33, 213  
 Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges (OMC), 102  
 mégadonnées, 160*e*, 224–225, 233–236, 236*g*  
 mentalité de travail en silos, 219–220, 219*n9*, 221  
 MERCOSUR (Marché commun du Sud), 10, 131  
 mesures antidumping, 14, 41  
 mesures commerciales défensives, 13–14  
 mesures non tarifaires, 56*e*  
 méthode de rip-off, 153*e*, 153*n8*  
 méthodologie d'évaluation des opérateurs économiques, 176–178, 177–178*t*, 264–267, 264–265*t*, 267*g*, 267*t*  
 méthodologie de segmentation des opérateurs économiques, 176–177, 177–178*t*, 264–267, 264–265*t*, 267*g*, 267*t*  
 Mexique  
 États-Unis, coopération avec les douanes des, 84  
 programme de facturation électronique au, 161  
 migration. *Voir* trafic de personnes ; voyages internationaux  
 MMDN (modèle de maturité de la douane numérique), 215–216, 215*n6*, 216*g*  
 Modèle d'accord bilatéral sur l'assistance mutuelle administrative en matière douanière (OMD), 189  
 modèle de maturité de la douane numérique (MMDN), 215–216, 215*n6*, 216*g*  
 modèle de maturité numérique (Google), 215*n6*  
 modèles de vente avec abonnement, 40–41, 40*n11*  
 modernisation de l'administration douanière. *Voir aussi* dématérialisation ; systèmes informatiques ; progrès technologiques  
 dédouanement et, 162–163  
 engagement politique et, 69  
 facteurs de succès dans la gestion de la, 72*e*

- gestion des risques et systèmes de respect de la réglementation, 133–134
- gestion intégrée des risques et, 147–148
- institutions internationales et, 30
- leadership et prise en charge du programme de, 70–71
- obstacles à la, 225–226
- progrès technologiques et, 228–229
- réforme organisationnelle et, 228–229
- urgence de la, 1–2
- monopoles, 227, 241*n*36
- Montagnat-Rentier, Gilles, 5
- Mordor Intelligence, 23*n*16
- Morozumi, Atsuyoshi, 42*n*16
- Myanmar, lutte contre la fraude douanière au, 184, 184*n*1
- N**
- Nagy, János, 69, 183
- Nigéria, fermeture des frontières terrestres au, 25
- non-prolifération nucléaire, 166
- non-respect des règles, 45, 47, 48*g*
- normalisation des processus douaniers, 105–106, 126–127, 130. *Voir aussi* normes internationales
- normes internationales. *Voir aussi* Accord sur la facilitation des échanges
- facilitation des échanges et, 105–106
- gestion coordonnée des frontières et, 79–80
- harmonisation et, 105, 127–128
- importance des, 25–27, 28*e*
- lutte contre la fraude douanière et, 196
- modèles de données et, 175*n*16
- modernisation des douanes et, 103
- pour établir des cadres légaux et réglementaires, 88
- pour le commerce électronique, 23
- Nouvelle-Zélande, gestion intégrée des risques en, 142–143
- numéros d'identification fiscale, 154–155, 158*g*, 161, 191–192
- O**
- objectifs de développement durable (ODD), 1
- objets de patrimoine culturel, 18
- obstacles au commerce, 21, 21*n*14, 99–100, 119, 122. *Voir aussi* CITES
- Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC, 128
- obstacles non tarifaires, 64, 128
- obstacles non tarifaires, 64, 128
- obstacles techniques au commerce (OTC), 128
- ODD (objectifs de développement durable), 1
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), 17, 165
- opérateurs à haut risque, 61, 103, 178, 178*t*, 199–200
- opérateurs économiques agréés (OEA)
- accords de reconnaissance mutuelle et, 130
- définition, 36*n*6
- éléments des antécédents de conformité des, 261–263*t*
- facilitation des échanges et, 115–117
- gestion intégrée des risques et, 147*e*, 158, 158*e*, 158*g*
- interventions préalables pour les, 154, 157*n*9
- lutte contre la fraude douanière et, 197
- méthodologie de segmentation et d'évaluation, 176–178, 177–178*t*, 264–267, 264–265*t*, 267*g*, 267*t*
- pour les chaînes internationales de supermarchés, 36
- sécurité nationale et, 18–19, 19*n*12
- opérations locales, 203–24
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 12, 119
- Organisation des Nations Unies
- Enquête mondiale sur la facilitation du commerce numérique et durable, 101
- Guide pratique relatif à la facilitation du commerce, 104
- Organisation maritime internationale, 80
- Organisation mondiale des douanes (OMD)
- Accord sur l'évaluation en douane, 63, 63*n*48, 127
- BACUDA (groupe d'analystes des données douanières), 235*n*27
- Cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier de l', 23
- Cadre de normes SAFE, 18–19, 116, 118, 127

- Cadre de principes et de pratiques sur le professionnalisme en douane, 92n11
- Convention de Kyoto révisée, 30, 90, 100, 118, 127, 195
- Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en matière douanière, 190, 190n6
- Déclaration d'Arusha révisée concernant la bonne gouvernance et l'éthique en matière douanière*, 95
- Déclaration d'Arusha sur l'éthique douanière, 83, 105–106
- Déclaration du Conseil de coopération douanière, 106
- échange d'informations entre membres de l', 127
- et intégration des administrations douanières au sein de l'administration publique, 86n10
- et produits intangibles, 40
- fonctions et contributions de l', 24e
- Groupe consultatif avec le secteur privé de l', 83
- initiatives de modernisation, 29
- Manuel de coopération douane–CRF, 166
- modèle AAMD, 66n51
- Modèle d'accord bilatéral sur l'assistance mutuelle administrative en matière douanière, 189
- modèle de données de l', 175–176, 175n16
- modèle de maturité de la douane numérique, 215–216, 215n6, 216g
- perception des recettes du commerce électronique et, 38, 38n7
- programme de contrôle des conteneurs, 17
- Programme stratégique antifraude, 19
- programmes de lutte contre la fraude douanière de l', 18n11
- Projet sur les armes légères et de petit calibre, 18
- Rapport sur les trafics illicites, 184
- recueil des OEA de l', 117
- sécurité frontalière et, 237
- statistiques sur le commerce extérieur et, 14
- Système harmonisé de l', 14–15, 15n8, 30
- Organisation mondiale du commerce (OMC). *Voir aussi* Accord sur la facilitation des échanges
- Accord sur l'évaluation en douane, 24e, 63, 63n48
- Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, 16
- Accord sur les obstacles techniques au commerce, 128
- Accord sur les règles d'origine, 24e
- agrément des accords commerciaux régionaux et, 10
- commerce électronique et, 23
- fonctions et contributions de l', 24e
- frais d'utilisation et, 228, 228n19
- mesures commerciales défensives de l', 13–14
- modèle de données de l', 14
- modernisation de l'administration douanière et, 30, 30n22
- réexamen du GATT, 13
- règles de détermination de la valeur et, 8
- système de commerce multilatéral et droits de douane, 55–56, 56e

## P

- Panamax, navire de taille, 34
- pandémie. *Voir* pandémie de COVID-19
- pandémie de COVID-19
- commerce électronique, augmentation du, 38
- coût de la, 1
- défis de la facilitation des échanges et, 102–103
- dématérialisation et, 213, 217
- planification de la continuité et, 96, 97e
- ralentissement de la mondialisation et démondialisation, 21, 21n14
- ralentissement du commerce international et, 7
- réformes économiques et, 22
- renforcement des relations entre les douanes et le secteur privé et, 83
- stratégies de réduction du fardeau administratif et, 125
- utilisation de l'infonuagique et, 243
- partage d'informations. *Voir* partage de données

- partage de données  
  administration douanière et, 26  
  coopération entre administrations  
    douanières et, 65, 65*n*50, 84–85, 123  
  coopération entre autorités douanières et  
    fiscales et, 80, 222–223, 256  
  échanges électroniques de données pour  
    le, 215  
  facilitation des échanges et, 127  
  lutte contre la fraude douanière et, 189,  
    191, 230  
  système eTIR et, 129
- partenariat public–privé du type  
  « construction, exploitation et  
  transfert » (BTO-PPP), 227–228,  
  227*n*18, 241
- Partenariat transpacifique, 57*n*37
- partenariats public–privé (PPP), 226–227,  
  227*n*18, 241
- patrouilles maritimes, 204, 287–288
- pays à faible revenu  
  application de la gestion des risques dans  
    les, 139, 140*g*  
  données de l'administration fiscale  
    partagées avec les douanes, 170, 170*g*  
  données électroniques préalables et, 159,  
    159*g*  
  frais d'utilisateur dans les, 228  
  moyennes tarifaires dans les, 7, 7*g*  
  perception des recettes dans les, 9, 9*g*  
  perception des recettes douanières dans  
    les, 49–50, 141  
  pouvoirs de lutte contre la fraude  
    douanière dans les, 187, 188*g*  
  taxe sur la valeur ajoutée et, 8–9, 42,  
    42*n*15
- utilisation du numéro d'identification  
  fiscale et des signatures électroniques  
  dans les, 158, 158*g*
- pays avancés  
  application de la gestion des risques dans  
    les, 139, 140*g*  
  données de l'administration fiscale  
    partagées avec les douanes, 169, 170*g*  
  informations électroniques préalables à  
    l'arrivée et, 158, 159*g*  
  moyennes tarifaires dans les, 7, 7*g*  
  perception des recettes dans les, 9, 9*g*  
  pouvoirs des administrations douanières  
    dans les, 187, 188*g*
- utilisation du numéro d'identification  
  fiscale et des signatures électroniques  
  dans les, 158, 158*g*
- pays d'origine. *Voir* règles d'origine
- pays émergents  
  application de la gestion des risques dans  
    les, 139, 140*g*  
  données de l'administration fiscale  
    partagées avec les douanes, 170, 170*g*  
  données électroniques préalables et, 159,  
    159*g*  
  moyennes tarifaires dans les, 7, 7*g*  
  perception de la TVA dans les, 42  
  perception des recettes dans les, 9, 9*g*  
  pouvoirs de lutte contre la fraude  
    douanière dans les, 187, 188*g*  
  utilisation du numéro d'identification  
    fiscale et des signatures électroniques  
    dans les, 158, 158*g*
- pays en développement  
  Accord sur la facilitation des échanges de  
    l'OMC et, 13  
  contrôles a posteriori et, 111–112  
  coûts du commerce dans les, 100  
  dématérialisation et, 25, 215, 215*n*4, 217  
  droits de douane sur les importations  
    et, 49  
  exemple de stratégie de lutte contre la  
    fraude douanière pour les, 291–294  
  exportations des ressources naturelles  
    des, 14  
  facilitation des échanges dans les,  
    102, 117  
  gestion des risques et systèmes de respect  
    de la réglementation dans les, 132  
  inexactitude des prix et perte de recettes  
    fiscales dans les, 54*n*30  
  marchandises exonérées dans les, 12  
  partage de données et, 26  
  services d'escorte et, 129  
  taux des droits dans les, 54  
  taxe sur la valeur ajoutée et, 8  
  ZES dans les, 59
- pays enclavés, 20, 35, 102, 117
- pays fragiles et pays touchés par des conflits  
  importance des douanes dans les, 26–27,  
    27*n*19
- lutte contre la fraude douanière et, 193
- processus de recours et, 185

- renforcement de l'administration douanière dans les, 28*e*  
 secteur bancaire des, 36  
 technologies de rupture et, 232–233  
 pays les moins développés  
 Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC et, 13  
 définition, 13*n*6  
 facilitation des échanges et, 99, 99*n*1, 102  
 taux des droits dans les, 56*e*, 57  
 pays touchés par des conflits. *Voir* pays fragiles et pays touchés par des conflits  
 Pays-Bas  
 analyse d'images scannées, 238*n*32  
 réalité virtuelle utilisée dans les formations, 245*n*46  
 PCC (programme de contrôle des conteneurs), 17  
 pénalités et sanctions  
 autodéclaration des erreurs et exemption des, 116  
 cadre juridique, 120–121  
 comme mesures de dissuasion, 65, 148, 155  
 processus de recours pour, 71, 110–111, 118–119, 192–193  
 régime progressif de 277, 278–279*t*  
 soutien à la lutte contre la fraude douanière et, 192  
 perception des taxes intérieures, 8–9, 8–9*g*  
 Pérez Azcárraga, Augusto Azael, 137  
 personnel. *Voir* agents des douanes ; formation du personnel des douanes  
 pertes de recettes, 43, 173*e*  
 petites et moyennes entreprises (PME), 117  
 planification de la continuité, 96–97, 97*e*  
 planification des ressources  
 opérationnelles (PRO), 216, 216*n*7, 219–221  
 planification des ressources publiques, 220  
 planification stratégique, 72–75, 75*e*, 143, 146*e*  
 plans de continuité des activités, 96–97, 97*e*  
 plans de contrôle annuels, 169–170, 171*e*  
 politiques commerciales et fiscales, 2, 33–68  
 accords commerciaux régionaux, 55–58  
 contrôles de la valeur en douane et, 63–65  
 coopération entre autorités douanières et fiscales et, 54–55  
 droits d'accise et, 47–48  
 droits de douane sur les importations, 48–49, 49*t*, 50*g*  
 évolutions du transport et, 33–35  
 mise en œuvre des, 10–11, 11*t*  
 règles de détermination de la valeur et, 63  
 système de commerce multilatéral et, 55, 56*e*  
 taxe carbone aux frontières et, 51–53  
 taxe sur la valeur ajoutée et, 41–47, 48*g*  
 tendances des échanges et, 35–41, 37*e*  
 traitement intérieur et, 58  
 zones économiques spéciales et, 58–62  
 pollution marine, 15  
 Pomerleau, Shuting, 51*n*28  
 ports secs, 35  
 postes-frontières à guichet unique, 60, 190, 190*n*7  
 postes-frontières conjoints, 62, 190, 190*n*7  
 PPP (partenariats public–privé), 227–228, 227*n*18, 241  
 prélèvement d'échantillons de marchandises, 166  
 prélèvement d'échantillons et examen par des experts de marchandises exportées, 166  
 prix de transfert, 36, 54, 61, 191  
 prix du marché et règles de détermination de la valeur, 63–64, 63*n*47  
 procédures de gestion normalisées, 169  
 procédures manuelles, 76, 147, 214–215, 217–218, 218*g*  
 processus de fabrication, 41  
 processus de recours, 71, 110–111, 118–119, 192–193  
 processus douaniers, 19–20. *Voir aussi* gestion intégrée des risques ; simplification des processus douaniers  
 produit intérieur brut (PIB)  
 produits dangereux, 16  
 produits de contrebande, 12, 16  
 produits intangibles, 40–41  
 dimension du marché noir et, 46–47*e*  
 marchés informels et, 47*n*21  
 ratio impôts/PIB et croissance, 51, 51*n*27, 50*g*  
 produits mixtes, 40–41  
 profilage des risques, 158, 164*e*, 164*n*12

- Programme 2030, 1  
Programme d'action d'Addis-Abeba, 1  
programme de contrôle des conteneurs (PCC), 17  
programme de soutien à la facilitation des échanges (TFSP), 132  
Programme des Nations Unies pour l'environnement, 15  
programmes d'opérateurs économiques fiables, 68, 115–117, 196, 203  
programmes de facturation électronique, 161  
progrès technologiques. *Voir aussi* dématérialisation  
documents d'orientation, accès aux, 106, 109–110  
gestion intégrée des risques et, 145  
initiatives de plateforme de guichet unique et, 121–122  
lutte contre la fraude douanière et, 194, 201, 207–208  
opérations d'inspection et, 125  
simplification des processus douaniers et, 119–120  
stratégies de réduction du fardeau administratif et, 124–125  
technologies de détection de la contrebande, 186, 192, 274–275  
technologies de rupture et. *Voir* technologies de rupture  
traçabilité du fret et, 161*e*  
Projet sur les armes légères et de petit calibre (projet ALPC), 18  
propriété intellectuelle, 12, 16, 154*e*  
protection de l'environnement et de la santé  
  changement climatique et, 15  
  droits d'accise et, 47  
  matières dangereuses, 16  
non-prise en compte de la, concentration sur la perception des recettes et, 256  
normes de qualité et administration douanière, 16  
substances qui appauvrisent la couche d'ozone, 15  
taxes carbone et, 15, 51–53  
protection de la santé. *Voir* protection de l'environnement et de la santé  
protection des consommateurs. *Voir* protection de l'environnement et de la santé  
protectionnisme, 7, 21–22, 25, 41  
Protocole de Montréal (1987), 15  
protocoles d'accord, 81, 127, 189, 201, 204  
protocoles de dédouanement avant l'arrivée, 125–126, 154–156, 158–159*g*, 160*e*  
publications à l'intention des opérateurs économiques, 106–107, 107*t*, 109*g*
- R**  
ralentissement de la mondialisation, 21–22  
rapport coût–efficacité, 45, 48*g*  
Rapport sur les trafics illicites (OMD), 184  
réalité augmentée, 245–246  
réalité virtuelle, 245–246, 245*n*46  
reconfiguration des procédures opérationnelles, 119  
recours, 118–119. *Voir aussi* processus de recours  
recouvrement des créances, 256  
réforme de l'administration douanière. *Voir* modernisation de l'administration douanière  
régime de la nation la plus favorisée (NPF), 49, 55, 228*n*20  
régime de la NPF (nation la plus favorisée), 49, 55, 228*n*20  
régimes de retraite, 81*n*6  
régimes de sécurité sociale, 81*n*6  
réglementation non tarifaire, 154*e*  
règles d'origine  
  accords commerciaux régionaux et, 57–58, 57*n*34–35  
  articles d'occasion et, 39  
  authenticité des certificats et, 244  
  autodéclarations, 57, 57*n*37  
  certificats émis par des tierces parties pour les, 52, 57  
  critères de consignation, 62*n*46  
  falsifications de l'origine, 52, 57, 57*n*37, 153–154*e*, 206  
  préférentielles, 10–11  
  taxes carbone et, 51  
  traçabilité et, 53  
  ZES et, 62, 62*n*45  
règles de détermination de la valeur, 8, 63, 63*n*47, 147*e*  
renseignement douanier, 19, 198–199, 204, 282–284  
Répertoire d'éléments de données

commerciales des Nations Unies (UN/TDDE), 175n16  
 responsabilisation, 75, 78, 105–106, 118  
 ressources naturelles, 58, 164  
 retenues fiscales, 42, 42n14, 50n26  
 revente d'articles d'occasion, 39  
 RFID (technologie d'identification par radiofréquences), 129–130, 240–241  
 risques de déroutement en transit, 35, 43, 240  
 risques de non-respect des règles, 26, 148, 152, 153–154e  
 risques institutionnels, 148  
 robots ARP (automatisation robotisée de processus), 241

## S

San Juan, Rossana, 137  
 sanctions. *Voir* pénalités et sanctions  
 secteur bancaire  
 coopération douanes–banques et, 66  
 lettres de crédit et, 36, 37e  
 secteur des services, 21, 40–42  
 secteur privé, 83, 139e. *Voir aussi* partenariats public–privé  
 sécurité. *Voir aussi* confidentialité et protection des données ; trafic illicite  
 application des normes et règles, 15–16  
 collecte du renseignement et, 19  
 coopération entre autorités douanières et fiscales et, 256  
 criminalité transfrontalière et, 19  
 dispositifs de coopération avec la douane, 79–80  
 sécurité nationale et lutte contre le terrorisme, 18–19, 19n12, 237  
 Union européenne et contrôles frontaliers externes, 57n36  
 voyages internationaux et, 2  
 sécurité nationale, 18–19, 19n12, 237  
 sélection discrétionnaire pour les inspections, 165e, 177  
 sélections et inspections aléatoires, 165e  
 service aux usagers, 107–109, 109g, 242  
 services d'escorte, 35–36, 129  
 services de répression, 187, 190, 204, 283  
 Seychelles, plan de continuité des activités aux, 96–97  
 signatures électroniques, 147e, 158, 158g

simplification des formalités commerciales, 119–120  
 simplification des processus douaniers, 119–126  
 cadre juridique pour la, 119–120  
 facilitation des échanges et, 104  
 formalités commerciales et, 119  
 harmonisation et normalisation, 105, 119, 126–128  
 initiatives de plateforme de guichet unique et, 121–122  
 inspections interagences et, 122–123  
 réduction du fardeau administratif et, 123–126, 124e  
 transit régional de marchandises et, 128–130  
 Software Engineering Institute, 215n6  
 sous-évaluation des marchandises. *Voir aussi* classements erronés et sous-évaluations du fret  
 gestion des risques et, 179  
 intelligence artificielle et, 235  
 lutte contre la fraude douanière et, 206  
 risque de non-respect des règles et, 153e  
 TVA et, 45, 64n49, 192n8  
 statistiques sur le commerce extérieur, 14–15  
 stratégies de réduction de la bureaucratie, 123–126, 124e  
 stratégies de réduction du fardeau administratif, 123–126, 124e, 214n3, 215n4  
 structure organisationnelle d'une administration douanière  
 aperçu, 86  
 appareil de l'État et, 86–87  
 dématérialisation et réforme de la, 228–230  
 direction et gestion fonctionnelles, 87  
 direction générale, 88–89  
 exemples, 257–258  
 opérations locales, 88  
 principes, 86e  
 services de soutien professionnels, 88–89  
 subventions, 51–53  
 surévaluation des marchandises, 153e, 192n8  
 surveillance des réseaux sociaux, 17  
 SYDONIA World, 125, 214n3, 215n4

- Système d'intégration d'Amérique centrale, 130  
système de commerce multilatéral, 55–56, 56e  
système de traçage électronique du fret, 240, 240n34, 241n37  
système généralisé de préférences (SGP), 11, 56e, 56n32, 62n45  
Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (Système harmonisé), 14–15, 15n8, 30  
systèmes de gestion des douanes, 216  
systèmes de gestion du rendement opérationnel, 198, 198n11, 207, 210e  
systèmes informatiques comme faiblesses de la gestion opérationnelle, 156e  
contrôles a posteriori et, 171e  
dématérialisation et mentalité de travail en silos, 219  
gestion des risques et, 150e  
logiciels de réduction du fardeau administratif, 125, 214n3, 215n4  
lutte contre la fraude douanière et, 201–202  
pays fragiles et, 232–233  
pour la traçabilité du fret, 159, 160e  
pour le ciblage du fret, 159  
taux de sélectivité et, 162–163, 163t  
systèmes portuaires intégrés, 126
- T**
- taxe sur la valeur ajoutée (TVA) administration douanière et, 42–47, 42n16, 48g  
augmentation de l'utilisation de la, 8–9, 8g  
contrôles de la valeur en douane et, 64, 64n49  
coopération entre autorités douanières et fiscales et, 42–48, 48g, 54, 54n29  
droits de douane sur les importations et, 49–50, 49n23, 50n26  
évasion de la, 45, 46–47e  
évolution de la politique fiscale et, 41–42  
lutte contre la fraude douanière et, 192  
perception des recettes de, 9, 9g  
perception des recettes du commerce électronique et, 38
- taxes carbone, 15, 51–53  
TDC (technologies de détection de la contrebande), 194, 201, 288–290  
technologie d'identification par radiofréquences (RFID), 129–130, 240–241  
technologies de détection de la contrebande (TDC), 194, 201, 288–289  
technologies de l'information et de la communication (TIC). *Voir* dématérialisation ; systèmes informatiques ; progrès technologiques  
technologies de rupture, 230–244  
analyse d'images scannées et, 237–240, 238g  
analyse des données et, 233–234  
applications des, 232  
automatisation robotisée de processus et, 241–242  
caractéristiques des, 230–231, 231t  
chaînes de blocs et, 243–244  
définition, 230  
dispositifs de géolocalisation et, 240–241  
infonuagique et, 242–243  
intelligence artificielle et, 235–237, 236g  
pays fragiles et, 232–233  
réalité augmentée et virtuelle et, 245  
téléphones mobiles, 40–41  
tendances des échanges, 21–23, 35–41  
données servant à identifier les, 26, 233–235, 236g  
gestion des risques et, 64  
gestion intégrée des risques et, 141  
tendances des échanges internationaux, 21–23  
terrorisme, 18–19, 163, 237  
TFSP (programme de soutien à la facilitation des échanges), 132  
TIM (transit international des marchandises), 129  
tokenization, 231n24, 231t  
traçabilité. *Voir* traçabilité du fret  
traçabilité du fret articles assujettis à une accise et, 47–48, 48n22  
dispositifs de géolocalisation pour la, 128–129, 240–241

- échanges électroniques de données et, 215
  - estimations de l'évasion fiscale et, 46<sup>e</sup>
  - évolutions du transport et, 34
  - gestion intégrée des risques et, 138, 160–160, 161<sup>e</sup>
  - taxes carbone aux frontières, 52–53
  - zones franches et, 12, 60
  - trafic. *Voir* trafic illicite
  - trafic de drogue, 17, 17<sup>t</sup>, 23. *Voir aussi* trafic illicite
  - trafic de personnes, 2, 19
  - trafic illicite
    - administration douanière et, 16–18
    - cas d'urgence, 102
    - commerce électronique et, 23
    - d'espèces menacées, 17–18, 128
    - de drogues, 17, 17<sup>t</sup>
    - de personnes, 2, 19
    - définition, 152, 152<sup>n</sup>6
    - équipes anticontrebande pour, 202–203, 280–281
    - exportations et, 163–164
    - gestion intégrée des risques et, 144, 155–154<sup>e</sup>
    - méthode de rip-off et, 153<sup>e</sup>, 153<sup>n</sup>8
    - pays fragiles et pays touchés par des conflits et, 26
    - prévention du. *Voir* lutte contre la fraude douanière
    - produits de contrebande transportés par des voyageurs, 2, 46<sup>e</sup>
    - réconciliation des données et, 221–222
    - traçabilité et droits d'accise, 48
    - traitement intérieur, 58, 60
    - transfert des bénéfices, 36, 55, 61, 192<sup>n</sup>8
    - transfert intérieur de prix, 54
    - transit international des marchandises (TIM), 129
    - transit régional de marchandises, 128–130
    - transit sous douane, 35
    - transmission et échange de données, 65, 65<sup>n</sup>50
    - transparence
      - cadre juridique des administrations douanières et, 91
      - du régime de pénalités et sanctions, 277
      - facilitation des échanges et, 104–106, 128
    - mécanismes de recours et, 118–119, 192–193
    - publication des procédures douanières pour la, 106–107, 108–109
  - U**
  - unilatéralisme, 24
  - Union européenne (UE). *Voir aussi* chacun des pays
  - accords de partenariat et de coopération, 84
  - changement climatique et, 15
  - Customs Blueprints de l', 249<sup>n</sup>1
  - échanges relevant d'accords commerciaux régionaux dans l', 10
  - législation sur la confidentialité et la protection des données dans l', 223–224, 243, 243<sup>n</sup>41
  - nouveau système de transit informatisé, 129
  - Office de la propriété intellectuelle, 12
  - pays candidats et contrôles frontaliers, 57<sup>n</sup>36
  - perception des recettes du commerce électronique dans l', 39, 39<sup>n</sup>9
  - postes-frontières conjoints dans l', 190<sup>n</sup>7
  - sous-évaluation des importations et perte de recettes, 64<sup>n</sup>49
  - système de contrôles des importations, 18
  - taxe carbone aux frontières et, 51–52, 51<sup>n</sup>28
  - unions douanières, 10, 10<sup>n</sup>3, 11<sup>t</sup>
  - unités K9, 288
- V**
- valeur *de minimis*, 23, 39, 43–44
- valeur en douane. *Voir aussi* classements
  - erronés et sous-évaluations du fret
  - contrôles de la valeur en douane, 63–66
  - déclarations d'importation et taxe sur la valeur ajoutée, 42–43
  - déclarations préalables pour, 218
  - gestion intégrée des risques et, 153–154<sup>e</sup>
  - lutte contre la fraude douanière et, 192, 192<sup>n</sup>8
  - rapport coût–efficacité et, 45, 45<sup>n</sup>20
  - règles de détermination de la valeur, 8, 63, 63<sup>n</sup>47, 147<sup>e</sup>

relation vendeur–acheteur et, 38  
sous-évaluation des marchandises. *Voir*  
sous-évaluation des marchandises  
surévaluation des marchandises et,  
153–154*e*, 192*n*8  
validation sur papier, 217  
ventes d’armes, 18  
vérification automatisée du contenu,  
238–239  
vérification de l’utilisation finale, 59  
vérification des sources de données,  
229–230  
vol d’identité, 158  
vol de marchandises, 241  
voyages internationaux  
achats transfrontaliers et, 44, 44*n*17  
trafic de personnes et, 2, 19  
effets personnels des voyageurs, 2, 39*n*8,  
44, 44*n*17, 46*e*

## W

Weerth, Carsten, 66*n*51  
Widdowson, David, 143

World Poverty Overview (Banque  
mondiale), 1

## Z

Zambie, politique de gestion des risques  
en, 186*n*2  
ZES. *Voir* zones économiques spéciales  
Zimbabwe, programme des opérateurs  
économiques agréés au, 116  
zones de libre-échange, 10, 10*n*2–3  
zones économiques spéciales (ZES)  
augmentation du nombre de, 12  
avantages fiscaux et, 57–59, 59*n*38  
difficultés pour les administrations  
douanières, 61–63  
remboursement de la TVA à  
l’exportation et, 45  
transbordement et traitement, 34  
transfert intérieur de prix et, 55  
zones économiques transfrontalières, 60,  
60*n*40  
zones franches. *Voir* zones économiques  
spéciales

« *La douane, une institution clé : renforcer l'administration douanière dans un monde changeant* offre au lecteur une meilleure compréhension des rôles divers et complexes que joue la douane sur le plan de la perception des recettes, de la facilitation des échanges et de la sécurité des frontières, avec une multitude de cas pratiques à l'appui, et des éclairages intéressants sur les défis à relever. Il s'agit d'un ouvrage recommandé, non seulement pour les employés de l'administration douanière et d'autres organes de contrôle aux frontières, mais aussi pour ceux et celles qui travaillent dans le développement, les entreprises et le monde universitaire. »

**KUNIO MIKURIYA** – *Secrétaire général de l'Organisation mondiale des douanes*

« Cet ouvrage fournit une excellente analyse du rôle complexe et grandissant des douanes dans le paysage actuel des échanges commerciaux. S'appuyant sur la vaste expérience de terrain du FMI, il explique comment les douanes peuvent remplir leurs mandats – perception des recettes, promotion de la compétitivité économique et préservation de la sûreté et la sécurité – et rappelle l'importance des accords de l'OMC à cet égard. Il constituera une ressource importante pour tous ceux qui s'intéressent au croisement entre politique commerciale et administration douanière. »

**NGOZI OKONJO-IWEALA** – *Directrice générale de l'Organisation mondiale du commerce*

« Des douanes efficaces sont essentielles pour les pays d'Afrique centrale. Il est rare de pouvoir disposer d'un ouvrage aussi exhaustif qui décrit et examine les principaux défis et missions d'une administration douanière moderne. Je suis convaincu que ce nouvel ouvrage, fondé sur l'expérience du FMI, sera d'une grande utilité pour la CEMAC dans la poursuite de ses programmes de réforme et de modernisation. »

**MICHEL NIAMA** – *Commissaire en charge du département du marché commun de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)*

« Cet ouvrage met en lumière le rôle important des administrations douanières ainsi que leur contribution à la croissance économique et à la sécurité de la société. C'est une lecture essentielle pour toute personne souhaitant en apprendre plus sur les défis actuels et futurs que doivent relever les douanes, et un excellent guide pour les pays qui, comme le Paraguay, ont décidé d'entreprendre une transformation profonde de leur administration douanière, en profitant de la vaste expérience des experts du FMI en la matière. »

**JULIO FERNÁNDEZ FRUTOS** – *Directeur de la direction nationale des douanes du Paraguay*



## PUBLICATIONS

ISBN 978-8-40-024668-5



**CUSTOMS MATTERS (FRENCH)**

Strengthening Customs Administration in a Changing World

9 798400 246685