

## *Chapitre 6*

### **Les coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges**

**Evdokia Moise**

*Ce chapitre analyse les coûts d'introduction et de mise en œuvre de mesures de facilitation, répondant ainsi aux Modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges adoptées par l'OMC en 2004. Ces modalités appellent à traiter « également les préoccupations des pays en développement et des pays les moins avancés relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des coûts ». L'analyse se base sur l'expérience de 15 pays non membres de l'OCDE qui ont récemment introduit, où sont en cours d'introduire, les mesures de facilitation qu'il a été proposé d'inclure dans un accord futur de l'OMC sur la facilitation des échanges. L'objectif est de fournir des indications quant à la complexité relative des mesures, les défis présentés par leur mise en œuvre, et des approches qui pourraient être envisagées pour surmonter ces défis.*

## Introduction

Les coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges ont retenu une attention croissante et suscité de vives préoccupations lors des discussions récentes intervenues à l'OMC, notamment lors de la 5<sup>e</sup> Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Cancun en septembre 2003. Lors des travaux préparatoires de cette Conférence ministérielle, plusieurs pays en développement se sont montrés réticents à l'idée à prendre des engagements en matière de facilitation des échanges dont le coût pour leur économie s'avérerait disproportionné, d'autant que l'on n'en connaît pas vraiment l'importance. Durant la Conférence ministérielle de Cancun, le manque de données fiables sur cette question a permis d'avancer des chiffres dénués de tout fondement et de réalisme. La Décision adoptée par le Conseil général de l'OMC le 1<sup>er</sup> août 2004 indique que les négociations sur la facilitation des échanges « traiteront également les préoccupations des pays en développement et des pays les moins avancés relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des coûts ».

Reconnaissant l'importance de cette question des coûts pour l'évolution des négociations futures, le Comité des échanges de l'OCDE a décidé d'entreprendre une analyse des coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges dans le droit fil et à titre de complément de son travail récent quantifiant les avantages de ces mesures. Étant donné l'absence de données cohérentes sur ces coûts, le Groupe de travail a commencé par réunir des données fiables et comparables pour les analyser dans un deuxième temps afin de mieux comprendre les répercussions possibles de mesures de facilitation des échanges. À cet effet, il a sollicité le concours des pays qui viennent, ou sont sur le point, d'introduire des mesures de facilitation des échanges et disposent de données sur leurs dépenses de mise en œuvre. Le Secrétariat de l'OMD a fourni une assistance précieuse pour les prises de contact et la collecte de données. L'étude s'est surtout concentrée sur les coûts encourus par l'administration publique et n'a pas du tout abordé les coûts susceptibles d'être encourus par le secteur privé. Par ailleurs, la recherche a été limitée intentionnellement aux données disponibles auprès des pays participants et n'a pas essayé de produire des données nouvelles.

Quinze pays non membres ont accepté de participer à l'étude : l'Argentine, la Barbade, le Cambodge, le Chili, la Jamaïque, la Lettonie, Maurice, le Maroc, le Mozambique, l'Ouganda, les Philippines, le Sénégal, la Tanzanie, la Thaïlande et la Zambie. Ils représentent l'Afrique, l'Asie, l'Europe et les Amériques et six d'entre eux comptent parmi les pays les

moins avancés. Par ailleurs, les informations communiquées par un certain nombre de pays de l'OCDE semblent indiquer que les évolutions qui y sont récemment survenues dans le domaine de la facilitation des échanges ont davantage correspondu à des progressions par petits paliers dans le cadre d'un processus de longue haleine, de sorte que les données sur ces pays ne donneront sans doute pas une idée exacte de la réalité pour les besoins de cette étude.

Les pays retenus diffèrent fortement les uns des autres à plusieurs égards, en termes de taille, de situation géographique et géopolitique, de niveau de développement et de structure des échanges. L'intégration notable dans le commerce international de pays comme le Chili ou le Maroc leur a apporté des recettes douanières supplémentaires qui les ont aidés à financer l'adaptation de leur administration douanière aux nouveaux problèmes posés par le gonflement des flux commerciaux. En revanche, dans des pays comme le Mozambique, l'Ouganda ou le Sénégal, les réformes visent à favoriser la mise en place de conditions leur permettant de mieux s'intégrer dans le commerce international, notamment en améliorant la compétitivité du pays à l'exportation et son attractivité en matière d'investissements. Le Cambodge, le moins avancé des pays examinés du point de vue de la réforme de son dispositif douanier, connaît des problèmes qui semblent résolus depuis longtemps dans le cadre d'autres pays. Il importera de prendre en compte les différences de situations de ces pays lors de l'interprétation des données et des résultats de l'étude : le point de départ des efforts de facilitation des échanges et de réforme douanière n'a pas été le même pour tous les pays et la recherche peut seulement être centrée sur les coûts supplémentaires de nouvelles mesures.

Pour maintenir l'étude dans des limites raisonnables, on n'a pris en considération que les mesures de facilitation des échanges au sens strict de ces termes – tels que le Groupe de négociation de l'OMC sur la facilitation des échanges<sup>1</sup> les a définis. L'étude repose sur une série de onze mesures, sélectionnées parmi les propositions formulées par les membres de l'OMC dans le cadre du Groupe de négociation sur la facilitation des échanges, de façon à représenter les grandes lignes des débats et à pouvoir réunir suffisamment de données dans les pays examinés. Afin d'éviter les doublons inutiles avec le travail des organisations internationales ayant une expérience de terrain étendue sur les questions de transit, le Groupe de

---

1. On trouvera une compilation de l'ensemble des propositions formulées par les membres de l'OMC dans le cadre du Groupe de négociation sur la facilitation des échanges dans le document TN/TF/W/43 du 3 juin 2005, document établi par le Secrétariat de l'OMC et révisé régulièrement depuis pour tenir compte de nouvelles propositions et des amendements.

travail a décidé de ne pas couvrir des mesures relatives au transit. Ainsi que le souligne OCDE (2003), il n'existe pas de moyen unique d'appliquer les principes de la facilitation des échanges, mais tout un éventail possible d'approches, même si les efforts multilatéraux exigent de la cohérence. On en a confirmation dans les études effectuées dans le cadre du projet en cours, qui montrent que, si l'application de certaines des mesures exige que d'autres mesures aient été prises et fonctionnent, il reste tout de même une certaine marge de manœuvre quant à la façon d'assurer la facilitation des échanges.

Bon nombre des mesures étudiées concernent principalement les procédures et prescriptions douanières qui revêtent une importance particulière dans le commerce international, étant donné que les douanes sont, dans la pratique, le seul organisme public à s'occuper de la totalité des marchandises qui entrent dans le pays ou qui en sortent. Il ne faut cependant pas oublier que les administrations douanières sont invariablement responsables de l'application non seulement de leurs propres procédures et prescriptions, mais aussi de celles de toute une série d'autres organismes, plus particulièrement en ce qui concerne le respect des prescriptions en matière de documentation (licences, certificats, etc.) à de nombreuses fins. Deuxièmement, il arrive fréquemment que l'administration douanière comme les autres organismes exigent d'inspecter certaines marchandises pour vérifier qu'elles répondent bien aux prescriptions officielles. L'instauration d'une coordination et d'une coopération convenables entre les autorités constitue en soi une méthode importante de facilitation des échanges qui aboutit parfois à d'importants gains de temps et de coûts pour les négociants. Les procédures douanières ont fait l'objet d'une normalisation assez poussée au niveau international, notamment grâce aux efforts de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et cela a contribué grandement à la comparabilité des données réunies dans le cadre de la présente étude. Toutefois, au-delà de ce fait, le choix des mesures étudiées vise à ne préjuger ni de la portée ni de la définition de la facilitation des échanges utilisées lors des discussions de l'OCDE et des négociations en cours à l'OMC.

L'introduction et l'utilisation des systèmes automatisés n'ont pas fait l'objet d'un examen distinct. Les investissements dans les technologies de l'information étant surtout entrepris dans le cadre des opérations de contrôle douanier et faisant aussi partie de l'entretien régulier des systèmes existants, il serait très difficile de distinguer entre les coûts liés à la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges et les autres dépenses relatives aux technologies de l'information. Toujours est-il que si l'on n'a pas étudié ces technologies en tant que mesure de facilitation distincte, on ne les a pas exclues totalement. L'analyse montre que certains aspects de ces

technologies relatifs à une procédure ou à une pratique déterminée de facilitation des échanges, comme les mécanismes contribuant à assurer la transparence, la saisie et le traitement préalables des données ou les mécanismes de gestion des risques, demandent en fait à être pris en compte pour évaluer correctement les coûts de ces procédures.

Les pages qui suivent contiennent d'abord des observations générales et une typologie des composantes des coûts de facilitation des échanges. Les principales conclusions de l'étude pour chacune des mesures étudiées, avec les exemples par pays, sont présentées ensuite. On trouvera à l'annexe 6.A1 une brève description des mesures prises en considérations dans les études par pays.

## Évaluer les coûts et les problèmes de la facilitation des échanges

### *Observations générales*

Dans tous les pays examinés, la plupart des mesures de facilitation des échanges étudiées s'inscrivent dans le cadre d'efforts plus vastes visant à améliorer l'efficacité. Les études par pays confirment que la facilitation des échanges n'est généralement pas l'objectif premier des réformes des procédures douanières même si, comme dans le cas du Maroc, elle peut fort bien en être l'un des fils conducteurs. Cette observation vaut pour tous les pays, malgré les différences considérables de leur situation initiale ou des principaux facteurs ayant motivé la réforme. Des motivations comme la transition vers une économie de marché et l'adhésion à l'UE dans le cas de la Lettonie, le développement des liens commerciaux régionaux dans le cas du Chili, ou l'accroissement des recettes dans le cas de l'Ouganda et du Mozambique, ont conduit ces pays à adopter des stratégies similaires pour gagner en efficacité, même si c'est à des échelles différentes. Les études montrent aussi que, parmi les principaux résultats positifs des réformes entreprises, ces mesures ont contribué à introduire de nouvelles méthodes d'exécution des mandats traditionnels des organismes exerçant des responsabilités aux frontières. Il s'agit notamment de méthodes de travail plus efficaces et plus efficaces rationalisant l'utilisation des ressources, que l'application de ces méthodes ait ou non bénéficié de ressources supplémentaires.

Le corollaire de ce qui précède est qu'il n'y a généralement pas eu de budget spécifique alloué à l'introduction et à la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges. Souvent, les administrations concernées ne peuvent tout simplement pas compter sur des ressources supplémentaires assignées spécifiquement à la facilitation des échanges et doivent travailler avec ce dont elles disposent. Les ressources consacrées à l'introduction et à

la mise en œuvre de ces mesures ont été dans bien des cas absorbées dans les dépenses administratives normales. Les répercussions n'ont bien entendu pas été les mêmes pour tous les pays. Certains ont pu introduire des mesures de facilitation des échanges avec un minimum de changements et de frais parce qu'ils disposaient déjà de procédures relativement propices au commerce. D'autres, au contraire, ayant progressé plus lentement par le passé, ont, dans certains des domaines examinés, éprouvé des difficultés à introduire des mesures de facilitation des échanges. Il n'en reste pas moins que les efforts progressifs de facilitation imbriqués dans les activités normales des organismes concernés ont dans tous les cas apporté d'importantes améliorations tant pour l'administration que pour les milieux commerciaux.

L'étude a aussi fortement mis en évidence le lien étroit entre amélioration de l'efficacité et facilitation des échanges : la bonne gouvernance a permis d'améliorer la perception de recettes, qui ont ensuite apporté des ressources utilisées en partie pour introduire des procédures plus propices aux échanges. En même temps ils montrent que les gains initiaux peuvent être perdus quant il n'y a pas suffisamment de ressources où de dynamique politique pour soutenir le processus et éviter les retours en arrière. Les liens entre différentes mesures signifient que non seulement il est impossible d'introduire certaines mesures isolément mais aussi que les déficiences dans la mise en œuvre de certaines mesures pourraient compromettre le fonctionnement efficace d'autres mesures.

Comme on pouvait s'y attendre, parmi les mesures sélectionnées pour l'étude les changements les plus radicaux et les plus complexes sont intervenus dans les domaines qui nécessitent les procédures les plus techniques : l'évaluation des risques, les contrôles fondés sur des audits et les procédures spéciales applicables aux personnes habilitées. Les dépenses encourues dans ces domaines ont été essentiellement liées au recrutement et à la formation de personnel spécialisé ainsi qu'à l'acquisition de matériel, même s'il convient de considérer que le temps nécessaire à une mise en œuvre satisfaisante des mesures constitue un problème supplémentaire. La saisie et le traitement préalables des données semblent aussi poser des problèmes à certains pays en raison de leurs exigences en termes de technologie de l'information et de la communication. Ces coûts n'étaient pourtant certainement pas importants dans le contexte général, à l'exception probable des coûts informatiques, dont la portée va largement au-delà de la facilitation des échanges. Les évolutions actuelles tendent à indiquer que ces coûts sont largement compensés par des économies de personnel aux frontières et par le renforcement des contrôles et du recouvrement des recettes. Pour des raisons évidentes, seul le temps montrera les avantages financiers et administratifs découlant de ces techniques de contrôle même si,

au Maroc, il apparaît clairement que les avantages escomptés ont déjà été obtenus.

Pour terminer, il importe de souligner les difficultés rencontrées en cours d'étude pour identifier les éléments de coûts. Très rares ont été les mesures ou les missions qui ont pu être isolées de façon précises de missions connexes ou d'efforts plus généraux. Les administrations douanières examinées n'avaient pas toujours une idée claire de ce que recouvraient les mesures spécifiques en termes de ressources, même si elles étaient capables d'indiquer les principaux problèmes posés par leur introduction et leur mise en œuvre. Cette difficulté a été particulièrement manifeste lorsque l'on a cherché à identifier les besoins d'un pays relatifs à une mesure donnée et elle tend à montrer que de nombreux pays ont besoin d'une aide pour mieux comprendre ce que les engagements possibles en matière de facilitation pourraient demander dans leur propre contexte réglementaire et économique national.

### *Caractéristiques des éléments de coût*

L'introduction et la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges ont suscité des coûts dans un ou plusieurs des domaines suivants : nouvelle réglementation, changements d'ordre institutionnel, formation, matériel et infrastructure. Parmi les différents éléments de coût, le matériel et l'infrastructure sont sans doute les plus onéreux à maints égards ; la formation semble toutefois être la plus importante, car la facilitation des échanges consiste avant tout à modifier la manière de travailler des services douaniers. Pour évaluer correctement les coûts, il faut prendre en considération les liens existant entre les différents éléments de facilitation des échanges qui ne peuvent être mis en œuvre correctement de façon isolée, comme la séparation de la mainlevée des marchandises de leur dédouanement d'un côté et l'évaluation des risques de l'autre. Il convient aussi d'examiner les coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges en fonction de l'efficacité de ces mesures, mais en l'absence d'indicateurs quantitatifs de performance, il est très difficile de broser un tableau complet des coûts et avantages de la facilitation des échanges. Il importera sans doute pour les analyses futures de préciser les liens entre les différentes composantes de coûts et d'étudier les paramètres envisageables pour évaluer l'efficacité des mesures.

**Coûts de réglementation :** Les mesures de facilitation des échanges peuvent parfois exiger une nouvelle législation ou l'amendement de lois existantes, conformément à la procédure législative et réglementaire de chaque pays. Cela prend du temps et exige un personnel spécialisé dans les travaux de réglementation tant dans les ministères responsables que dans

l'administration centrale et au parlement. Les ressources requises pour ces travaux législatifs et réglementaires diffèrent selon les structures et les procédures législatives de chaque pays, ainsi que selon la fréquence des changements de la législation. Toutefois, en dehors des grandes refontes législatives, comme dans le cas du Cambodge, ou l'adoption d'un texte de loi sur les signatures électroniques, la plupart des changements relatifs à la facilitation des échanges semblent être effectués au niveau opérationnel et nécessiter peu de dépenses supplémentaires.

**Coûts institutionnels :** Certaines mesures de facilitation des échanges nécessitent la mise en place de nouvelles unités, comme une équipe post-dédouanement, une équipe de gestion des risques ou un centre de renseignements, qui peuvent mobiliser des ressources humaines et financières supplémentaires. En ce qui concerne les ressources humaines, les pays peuvent soit recruter une main-d'œuvre supplémentaire, soit redéployer le personnel existant. La première solution coûte généralement davantage, mais la deuxième peut aussi occasionner des coûts de formation, des dépenses pour déplacer physiquement du personnel et des ressources consacrées à la planification. Le redéploiement de personnel n'est pas une pratique administrative rare pour les services douaniers, si bien qu'un redéploiement associé à de nouvelles mesures de facilitation des échanges peut simplement s'inscrire dans le cadre de la pratique générale de mobilité du personnel. Toutefois, afin d'éviter les perturbations du service, les redéploiements ne doivent pas dépasser une certaine ampleur. En général, plus les administrations douanières introduisent des fonctions perfectionnées et spécialisées, moins elles peuvent redéployer leur personnel d'une mission à l'autre.

Dans plusieurs pays examinés, les administrations douanières relèvent d'une autorité unique chargée des recettes publiques. Les autorités douanières qui ont été intégrées dans une structure commune après avoir joui d'une autonomie institutionnelle et budgétaire tendent à dire qu'une telle structure met désormais trop fortement l'accent sur le recouvrement aux dépens des contrôles douaniers et de la facilitation des échanges. Toutefois, ce dispositif institutionnel semble générer des économies d'échelle bienvenues et permet une mise en commun précieuse de compétences et un enrichissement mutuel entre les administrations fiscales et douanières, notamment dans les pays plus pauvres où la pénurie de personnel qualifié constitue une préoccupation essentielle.

**Coûts de formation :** La formation apparaît souvent comme l'élément de coût le plus essentiel des mesures de facilitation des échanges. Les pays peuvent choisir entre *i*) recruter de nouveaux effectifs spécialisés ; *ii*) former le personnel existant dans un centre de formation ; *iii*) donner une formation en cours d'emploi ; et *iv*) importer du personnel qualifié dans le cadre



d'échanges de personnel avec d'autres ministères ou organismes publics. La formule *i*) est la plus onéreuse parce qu'elle implique une augmentation du budget et ne peut solliciter qu'une réserve de compétences limitée disposant des qualifications et des connaissances douanières spécifiques requises. Dans un certain nombre de pays l'option *i*) est rendu plus difficile par une échelle de salaires qui est trop basse pour attirer du personnel avec suffisamment de professionnalisme et d'intégrité. Parmi les pays examinés, la pratique observée le plus couramment est une combinaison des formules *ii*) et *iii*). Une formation à intervalles réguliers est monnaie courante dans bon nombre d'administrations douanières de toutes les régions du monde, encore que sa fréquence et sa durée varient. La formation sur le tas n'occasionne pas de coûts supplémentaires pour l'administration, mais peut engendrer des dépenses temporaires pour les négociants, le service public étant moins bien assuré. D'un autre côté, la possibilité de former massivement des fonctionnaires aux techniques nouvelles, telles que l'évaluation des risques, peut être limitée non seulement par des considérations financières, mais aussi par le souci de ne pas perturber le fonctionnement normal de l'administration. La formule *iv*) peut convenir dans des cas comme le contrôle après dédouanement, où l'on peut faire appel aux compétences de l'administration fiscale nationale. Bien que cette solution ne soit source de coûts ni pour l'État ni pour l'administration douanière, la perte de personnel qualifié pour l'administration fiscale risque de compromettre ses chances de mise en œuvre, à moins qu'il n'y ait un engagement durable des pouvoirs publics et ce, même lorsque les douanes et le fisc relèvent du même département ou du même ministère. La plupart des pays examinés assurent la formation de tous les agents des douanes lors de leur affectation à cette administration. On observe aussi couramment des initiatives de formation en cas de modification de la législation ou de la pratique douanière, même si le nombre global d'agents formés est moindre.

**Dépenses d'équipement et d'infrastructure :** L'existence d'équipements et d'infrastructures n'est pas une condition préalable à des mesures de facilitation des échanges, bien que certaines de ces mesures, comme la saisie et le traitement préalables des données, l'évaluation des risques, ou les procédures spéciales soient grandement facilitées par l'existence de matériel et d'infrastructures convenables. Les organismes exerçant des responsabilités aux frontières réclament des produits et des infrastructures en matière de technologies de l'information et des télécommunications (TIC) ainsi que des scanners, avant tout parce qu'ils peuvent accroître l'efficacité et l'efficiency des opérations et des contrôles douaniers et seulement accessoirement afin de soutenir les mesures de facilitation des échanges. L'installation de lignes téléphoniques et de matériels téléphoniques, par exemple, fournit aux services douaniers de bien meilleurs moyens de communication et la bureautique améliore

incontestablement les performances. Aucune des dépenses correspondantes ne peut être comptabilisée comme des coûts de facilitation des échanges. Il ressort néanmoins des études qu'il sera plus difficile d'appliquer certaines mesures de facilitation en l'absence d'équipements et d'infrastructures suffisants.

Il convient de considérer la plupart des équipements et infrastructures comme des instruments de mise en œuvre qui demandent à être soigneusement ordonnés et associés à des changements d'ordre réglementaire, institutionnel ou concernant les ressources humaines. Ainsi, tant qu'un pays ne dispose pas de techniques modernes de gestion des risques ciblées sur les envois à haut risque et continue d'examiner inutilement de grandes quantités de lots à faible risque, des scanners ne permettront pas de réduire les délais de dédouanement ni d'améliorer la rapidité des contrôles. De la même manière, quel que soit la contribution des équipements et systèmes informatiques modernes à la facilitation des échanges, un investissement complémentaire en capital humain est indispensable. À mesure que les aspects techniques du travail douanier sont améliorés, le capital humain doit être développé en parallèle, puisque l'efficacité de tout système dépend des gens qui le font fonctionner. En outre, à choisir des instruments de mise en œuvre avant d'élaborer les mesures correspondantes (introduire des réseaux informatiques, par exemple, avant de moderniser les procédures de contrôle et de dédouanement) on risque de réduire les possibilités d'action et d'accroître les délais et le coût de changements ultérieurs à réaliser.

### *Distribution des coûts et des avantages*

L'analyse des coûts suppose aussi que l'on détermine comment et par qui ces coûts sont supportés et où se situent les avantages qui en résultent. Certaines mesures peuvent être financées par des transferts de ressources entre différents organismes gouvernementaux, mais des économies de coûts réalisées par un service douanier peuvent être source de dépenses pour les négociants ou pour une autre administration. La mise en place d'un centre de renseignements, par exemple, peut constituer une dépense pour l'administration centrale bien qu'elle élimine ou réduise aussi le coût que représente la charge, pour les services douaniers régionaux, de répondre aux demandes de renseignements. De même, la conversion d'un tribunal à vocation générale en un tribunal spécialisé dans les questions douanières offre l'avantage de réunir les connaissances et les compétences existantes sans induire de coûts pour les services douaniers ; en revanche, elle peut représenter une perte nette pour les plaignants pour tout ce qui n'a pas trait aux questions douanières.

Dans certains pays des partenariats public-privé ont réduit la charge fiscale de la mise en œuvre et la résistance habituelle aux changements apportés au système. Le Système automatisé pour les opérations des douanes des Philippines (ACOS) est le fruit d'une telle coopération entre le secteur public et le secteur privé. Développé sur la base de SYDONIA++, il a bénéficié de financements, de personnel et de conseils techniques de la part de compagnies privées afin de développer des systèmes connexes et l'infrastructure supplémentaire exigée. Le soutien privé peut être particulièrement précieux pour combler des manques de ressources, y compris pour faire face à des dépassements de budget pendant la mise en œuvre des réformes, mais il est manifestement plus facile d'obtenir un tel soutien quand les bonnes pratiques de l'administration en matière de gouvernance inspirent confiance au secteur privé.

En outre, une évaluation des coûts doit se faire dans un cadre temporel spécifique, certaines mesures pouvant impliquer d'importants coûts ponctuels, mais présenter de multiples avantages à long terme. L'expérience des pays montre que, même si le niveau des recettes collectées par des administrations douanières efficaces reste relativement stable ou même augmente malgré les réductions importantes des droits de douane, leur part devient néanmoins moins importante parmi les recettes globales de l'État. La modernisation des douanes permettra en particulier de réduire les dépenses, surtout en matière de main d'œuvre ; de renforcer la capacité de l'administration à gérer un volume accru de transactions sans réclamer des ressources humaines supplémentaires; et de raccourcir le temps de dédouanement tout en contrôlant les cargaisons de manière plus efficace.

Enfin, on se rappellera que seul un petit échantillon de pays a été étudié. La très grande diversité de leurs situations signifie inévitablement que l'application pratique de mesures de facilitation des échanges dans l'avenir immédiat variera dans chaque pays. Cette étude ne vise pas tant à produire rapidement des chiffres précis sur ce que chaque pays dépense ou devrait dépenser pour promouvoir la facilitation des échanges, qu'à donner des indications sur la complexité relative des mesures de facilitation des échanges, les problèmes que posent ces mesures et les démarches entreprises pour les surmonter sur le terrain.

## Principales conclusions

### *Publication et disponibilité des informations*

#### *Publication*

Tous les pays examinés fournissent des informations d'ordre général, notamment sur les lois, les règlements et les procédures applicables ainsi

que sur des aspects opérationnels par divers moyens comme le Journal officiel ou le Bulletin des douanes, des communiqués de presse, des annonces légales et la présence de stands dans des foires et expositions. Il s'agit de pratiques existant de longue date, bien intégrées dans le budget opérationnel de l'administration douanière et n'entraînant pas un surcroît de dépenses. Les initiatives spécifiques de publication des douanes sont souvent traitées par un service de relations publiques ou par un bureau d'information au sein de l'administration douanière, unité qui peut compter de 3 personnes (0.20 % du personnel total) dans un petit pays parmi les moins avancés comme le Sénégal à 13 personnes (0.28 % du personnel total) en Argentine. Outre les dépenses de personnels, ces initiatives vont appeler une dotation budgétaire modeste pour les publications imprimées : au Mozambique, cette dotation est en moyenne de 35 000 USD par an (37 212 USD, soit 0.13 % du budget total des douanes en 2004).

En revanche, la plupart des pays examinés ne rendent pas publics les procédures et directives internes, les jugements de tribunaux, ni les objectifs sous-tendant les textes législatifs et réglementaires qui ont été publiés. Bien qu'il n'ait pas été possible d'évaluer les coûts possibles d'un élargissement des pratiques de publication pour couvrir ce type d'informations, on peut affirmer que cela ne générerait pas de coûts supplémentaires véritablement sensibles dans la mesure où il s'agit d'informations qui sont déjà disponibles et qui ne nécessitent pas de production ou de collecte spécifique. La situation peut être différente lorsque les pays concernés doivent se doter de capacités de production d'informations dont ils étaient auparavant dépourvus : par exemple, la Banque mondiale a récemment estimé les coûts d'un renforcement de la transparence juridique au Cambodge à 400 000 USD, dont 320 000 USD sur 24 mois pour mettre au point un système de publication sur Internet de la totalité<sup>2</sup> des lois, des règlements à caractère commercial, des projets de loi et des arrêts définitifs de la Cour suprême et de la Cour d'appel et 80 000 USD pour assurer la formation correspondante des juges et du personnel clé. Aux Philippines, le manque d'informations statistiques publiées (autres que la valeur et le volume des marchandises ainsi que les recettes collectées) n'est pas dû à un manque de transparence mais au fait que ces informations doivent encore être compilées manuellement pour un certain nombre de ports et de transactions.

La fourniture de services à valeur ajoutée peut générer des coûts supplémentaires, mais ils sont généralement répercutés sur le client : au Chili, si les nouvelles réglementations et décisions sont publiées gratuitement sur le site Internet des douanes, les usagers peuvent aussi y

---

2. En d'autres termes, qui ne concernent pas uniquement celles qui s'appliquent aux mouvements de marchandises aux frontières.

accéder moyennant paiement grâce à un recueil juridique spécial (*Bulletin Juridico*). De même, le Bulletin mensuel de statistiques est gratuit, mais les questions spécifiques de statistiques sont facturées. La Lettonie facture la fourniture d'informations provenant des bases de données du gouvernement d'un montant correspondant au coût de la recherche de ces données. La communication d'informations à caractère spécifique et non disponibles par les moyens de publication classiques peut se faire gratuitement dans certains pays (Argentine, Maurice) ou donner lieu dans d'autres pays (la Thaïlande) à la facturation de frais sur la base du recouvrement des coûts.

Les efforts de diffusion des informations dans une langue largement utilisée qui est différente de la langue officielle du pays (par exemple l'anglais) génèrent aussi des coûts supplémentaires, qui peuvent passer pour peu prioritaires pour certains pays pauvres, compte tenu des ressources dont ils disposent. Mozambique, pays d'Afrique lusophone, a jugé financièrement impossible d'entreprendre la traduction en anglais des informations douanières, compte tenu des exigences concurrentes liées à d'autres réformes.

### *Publication sur l'Internet*

La diffusion d'informations sur l'Internet est aussi répandue. Dans de nombreux pays, cela se fait par l'intermédiaire d'un site Internet propre à l'administration des douanes (comme au Cambodge, au Chili, à la Jamaïque, en Lettonie, au Mozambique, au Maroc ou au Sénégal) ; néanmoins, il peut aussi s'agir d'une section du site Internet de l'autorité nationale chargée des recettes publiques dans des pays où les douanes relèvent d'une telle autorité (Argentine, Ouganda). Le coût de la mise en place et de l'exploitation d'un site Internet comprend l'organisation du site et, notamment, les dépenses d'achat ou de mise au point du logiciel approprié et de l'élaboration de la plateforme, qui constituent des dépenses ponctuelles, ainsi que les dépenses afférentes au personnel requis pour tenir le site à jour (tableau 6.1).

Au Chili, la création en 2000 du site Internet des douanes a été confiée à une société privée et a coûté 2 000 USD, le logiciel d'exploitation de ce site coûtant pour sa part 10 000 USD. La plateforme d'information (en espagnol et en anglais) a été élaborée en interne, mobilisant 10 membres du personnel pendant environ un an. Au Mozambique, le cadre du site Internet destiné au nouveau portail des douanes a été créé en interne par une équipe de développement de quatre personnes pendant un mois environ et 8 500 USD supplémentaires ont été payés pour le logiciel. En revanche, le devis pour l'achat d'un système « clé en main » auprès d'une société extérieure était de 50 000 USD. Au Sénégal, la création d'un site Internet des douanes en 2000

a mobilisé une équipe de projet *ad hoc* pendant six mois pour un coût total de 18 000 USD.

Le fonctionnement au jour le jour des sites Internet semble relativement peu onéreux et ne pas induire de dépenses supplémentaires, car il relève des mêmes personnes qui élaborent les publications traditionnelles existant déjà sous forme imprimée. Au Chili, en plus du personnel du Département des communications qui réunit les informations à publier, le fonctionnement et la mise à jour quotidienne du site exigent deux personnes (0.15 % du personnel total) pour son fonctionnement et sa mise à jour quotidienne. Le site Internet des douanes cambodgiennes est aussi administré par deux agents des douanes (0.17 % du personnel total). En Argentine, les pages des douanes sur le site de l'autorité fédérale des recettes publiques sont traitées par sept agents (0.15 % du personnel total).

### *Centres de renseignements*

Des centres de renseignements sont de plus en plus souvent créés pour aider les utilisateurs des services douaniers et améliorer et rationaliser le travail des préposés aux douanes. Ils peuvent se situer en un point central (physiquement ou sous la forme d'un portail électronique) ou dans les locaux des services douaniers régionaux. Au Mozambique, un centre de renseignements en ligne a été intégré dans le nouveau site Internet des douanes et les dépenses liées à sa mise en place entrent dans le cadre des dépenses de création du site Internet évoqué précédemment. En Argentine, le site Internet des douanes comporte des mécanismes de « recherche intelligente » de résolutions et d'enquêtes des douanes. En Lettonie, une petite section de trois personnes a été constituée dans l'administration centrale pour répondre aux demandes de renseignements. Au Chili, non seulement il existe des bureaux d'information dans les offices régionaux, mais l'on peut poser des questions par l'intermédiaire du site Internet des douanes ; les réponses sont aussi fournies par voie électronique, le jour même si elles concernent des règles en vigueur. Les administrations douanières estiment généralement que le fonctionnement de ces centres ne génèrent pas de dépenses supplémentaires, parce qu'ils font économiser du temps aux autres membres du personnel qui n'ont plus à répondre aux demandes de renseignements courants.

Un projet relativement ambitieux a été envisagé par le Sénégal qui a mis en place en 2000 une nouvelle entité de conseil et de facilitation pour les entreprises afin de fournir aux négociants des aides et des conseils sur le choix des régimes les plus avantageux. Toutefois, compte tenu de sa dotation insuffisante en ressources humaines (actuellement une personne seulement) et du fait que la réglementation applicable ne comporte aucune

disposition concernant ce bureau, il a été très difficile pour cette entité de remplir convenablement sa mission. Dans leur Plan d'action stratégique, les douanes sénégalaises prévoient de consacrer 14 450 USD pendant six mois au renforcement de l'entité de conseil et de facilitation, notamment en améliorant son organisation et par l'acquisition de matériel de soutien.

Il n'existe aucun centre de renseignements à la Barbade, où la petite taille du pays et le nombre limité de bureaux de douane ont conduit l'administration à juger superflue la création d'un tel centre.

### *Décisions à caractère obligatoire*

Les décisions à caractère obligatoire relatives à la classification, à l'évaluation ou à l'origine peuvent être communiquées sur demande dans un certain nombre de pays examinés, mais elles ne sont pas disponibles partout. Dans certains pays, les utilisateurs peuvent demander une évaluation anticipée ou une estimation de la classification de leurs biens, mais cette estimation n'engage pas l'administration. C'est le cas au Sénégal où le système douanier automatisé TRADE X propose aux négociants de calculer par avance les droits et taxes qu'ils devront acquitter au titre d'une vente en consignation donnée, mais le résultat de la simulation n'engage en aucune façon l'administration des douanes. Il n'est pas non plus possible d'obtenir des décisions à caractère obligatoire au Cambodge ou au Mozambique. En Tanzanie, une unité affectée aux décisions obligatoires en matière de classification et d'origine va être mise en place dans le cadre du Plan de modernisation des douanes qui est en cours. Aux Philippines la Commission sur les droits de douanes, une agence appartenant au Bureau du Président, a compétence exclusive pour émettre des décisions préalables sur la classification, mais de telles décisions sont rarement sollicitées ; les douanes n'ont pas la possibilité d'émettre des décisions préalables en matière de valeur ou d'origine.

Parmi les pays qui communiquent des décisions obligatoires, les décisions relatives à la classification constituent désormais des pratiques anciennes, alors qu'on a beaucoup moins d'expérience des décisions en matière d'évaluation et d'origine. En Argentine, une unité de 30 agents (0.64 % du personnel total) est affectée aux décisions obligatoires, principalement dans le domaine de la classification. En Zambie, neuf agents (1.63 % du personnel total) sont chargés de rendre des décisions obligatoires en plus de leurs autres missions. À la Barbade, une Commission de classification composée de huit agents (1.7 % du personnel total) publie des décisions obligatoires sur la classification tarifaire ; bien que la possibilité de prendre des décisions en matière d'évaluation et d'origine soit prévue, aucune décision de ce type n'a été sollicitée à ce jour. Au Chili, des

règlements relatifs à l'évaluation devaient être disponibles à compter de 2007 de façon à donner à l'administration le temps nécessaire pour assurer la formation en cours d'emploi du personnel concerné.

Les décisions sont publiées gratuitement dans certains pays ou sont communiquées à titre onéreux dans d'autres. Les décisions sont généralement notifiées à la seule partie concernée et ne donnent pas lieu à une publicité plus large ; néanmoins, on rencontre quelques exceptions intéressantes à cet égard : à la Jamaïque, les décisions sont communiquées aux agents des douanes concernés de façon à assurer la cohérence des décisions douanières et de la mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics. En Argentine, l'administration des douanes publie exceptionnellement des décisions générales sur la classification et l'évaluation et utilise le Journal officiel à cet effet<sup>3</sup>. Tous les pays concernés ont estimé que l'administration de ces décisions ne nécessite pas de ressources supplémentaires, car dans la plupart des cas, le travail d'évaluation a de toute façon lieu au moment de l'importation effective.

**Tableau 6.1. Tableau illustratif des coûts des mesures de publication**

	Introduction de l'Internet <sup>1</sup>	Personnel affecté aux Internet	Personnel affecté aux décisions
Argentine	n.a.	0.15%	0.64%
Barbade	n.a.	n.a.	1.7%
Cambodge	24 personnes-mois	0.17%	--
Chili	12 000 USD + 120 personnes-mois	0.15%	n.a.
Mozambique	8 500 USD + 4 personnes-mois	n.a.	--
Sénégal	18 000 USD	n.a.	--
Zambie	n.a.	n.a.	1.63%

n.d. Chiffres non disponibles.

--: La mesure n'a pas été introduite.

1. Les montants concernent l'achat de biens et services; les chiffres concernant le personnel se rapportent aux tâches remplies par le personnel des douanes.

Source: Basé sur les données fournies par les administrations nationales.

3. La pratique consistant à faire la publicité des décisions obligatoires est plus répandue dans les pays de l'OCDE, par exemple en Australie, au Canada ou aux États-Unis (voir OCDE, 2002).



### ***Mécanismes consultatifs et de retour d'information ; communication avec les négociants***

Dans la plupart des pays examinés, l'administration douanière a un mécanisme officiel de consultation des principales parties intéressées, comme les associations d'importateurs, les ministères ou organismes publics, les associations de commissionnaires et les milieux commerciaux, aux niveaux tant national que local (portuaire, aéroportuaire, régional). Les consultations peuvent porter sur les propositions de lois ou de procédures nouvelles ou amendées, les pratiques douanières, la localisation, la compétence et les horaires de travail des bureaux de douane, ou d'autres questions mentionnées par les milieux commerciaux. Une communication moins formelle peut aussi avoir lieu à la demande des négociants. La fréquence des consultations va dépendre des problèmes en cours. L'Argentine, par exemple, indique que son administration des douanes organise en moyenne 120 consultations par an. Maurice organise trois consultations formelles par an au niveau national et des consultations locales une fois par mois dans chaque port et aéroport. Au Mozambique, outre les consultations qui se déroulent avant la promulgation de règlements nouveaux ou modifiés, le CSTA (*Conselho Superior Técnico Aduaneiro*, l'instance officielle chargée des consultations qui se compose du Directeur général des douanes et de représentants des ministères du Commerce, de la Santé, de l'Agriculture et des Transports, d'agents de dédouanement et de la Confédération des associations professionnelles) se réunit deux fois par an pour assurer de bonnes relations de travail entre l'administration et le secteur privé. Le Mozambique considère que ces consultations constituent l'un des principaux atouts du régime issu des réformes.

Aux Philippines on pense que le succès de l'administration douanière à mobiliser des ressources et le soutien du secteur privé pour les nouvelles réglementations et pratiques était dû dans une large mesure à sa politique de communication renforcée avec les différents groupes de parties prenantes. Par exemple, la Douane a conclu un accord de coopération avec la Chambre de Commerce et d'Industrie des Philippines (PCCI) et avec la Fédération des Industries Philippines (FPI) en vue de prévenir et de contrôler la contrebande en partageant l'analyse des données sur les anomalies concernant la valeur des différentes cargaisons. Ce projet d'échange de données a été entièrement financé par le FPI, tandis que le travail technique a été exécuté par le personnel informatique de la Douane.

Des mécanismes de consultation des administrations des douanes peuvent aussi faire partie de dispositifs plus larges de consultation administrés par les pouvoirs publics ou mis en place à l'initiative du secteur privé. C'est ainsi que le Cambodge a constitué un Groupe de travail sur la

législation, la gouvernance et la fiscalité dans le cadre du Forum gouvernement-secteur privé qui concerne l'ensemble des administrations publiques. Ce dispositif va comporter un mécanisme de partenariat entre la Direction des douanes et des accises (DDA) et les parties prenantes. Ce partenariat reposera sur une série de mémorandums d'accord qui seront conclus avec des groupes des milieux d'affaires, comme la Chambre de commerce, l'association des transitaires et l'association des commissionnaires en douane. Un programme de consultation à l'intention des milieux d'affaires a aussi été envisagé dans le rapport annuel 2001 de la DDA, mais il ne s'est pas encore matérialisé. La Barbade administre depuis 1999 un mécanisme de consultations triparties connu sous l'appellation de « Comité consultatif des douanes, du commerce et des finances » qui se réunit à peu près tous les trois mois. En Tanzanie, la direction des douanes fait partie du Forum consultatif du secteur du transport maritime et elle utilise cette instance pour obtenir des informations en retour de la part des parties prenantes et pour les conseiller à propos des changements d'orientation. C'est dans ce cadre que se sont déroulées les consultations et les actions de sensibilisation au cours de la transition vers ASYCUDA++.

Dans certains des pays examinés (Barbade, Maurice, Tanzanie) les douanes organisent aussi des sessions de formation à l'intention du secteur privé, en vue de familiariser les négociants, les commissionnaires et autres parties concernées à ce que l'on attend d'eux dans le cadre des mesures nouvellement introduites ou sur le point de l'être (comme la nouvelle documentation, l'introduction de la saisie électronique des données, les mises à jour du système d'échange électronique de données des douanes, etc.). Ces sessions sont souvent absorbées dans le budget dont disposent les douanes pour la formation, mais leur coût peut aussi (comme à Maurice) être en partie répercuté sur les parties concernées.

Toutes les administrations consultées ont indiqué que les coûts d'administration des mécanismes de consultation et de communication sont minimes. Parallèlement, les administrations jugent extrêmement difficile d'évaluer le nombre d'heures consacrées à des consultations spécifiques et donc à exprimer les « coûts » encourus en termes de personnel-heure ; en effet, plusieurs domaines et de nombreuses parties prenantes peuvent être impliqués dans une consultation donnée à différents moments et les résultats de certaines consultations peuvent être immédiatement abandonnés tandis que d'autres peuvent donner lieu à une série de discussions se déroulant sur une période de plus d'une année. En général, les administrations douanières considèrent que ces mécanismes de consultation et d'information sont fondamentaux pour pouvoir fonctionner de manière efficace ; leur coût n'est pas considéré comme un « surcoût », car ces mécanismes sont essentiels au bon fonctionnement des douanes.

### *Procédures d'examen et d'appel et traitement équilibré*

Dans tous les pays examinés, les usagers peuvent demander que les décisions douanières soient réexaminées en premier lieu par des agents plus élevés dans l'hierarchie de l'administration des douanes. Au Chili, par exemple, les réclamations doivent être adressées en premier lieu au Directeur ou à l'Administrateur régional des douanes (*Juicio de Reclamo*). Il est alors possible de faire appel de cette décision devant le Directeur du Service national des douanes. Lors de ce réexamen, ces hauts fonctionnaires sont tenus de respecter les règles et procédures de droit administratif. Au Cambodge, une unité de sept à huit agents (0.69 % du personnel total) est chargée du règlement des différends au sein des douanes, tandis que les procédures existantes d'appel officielles ne sont pratiquement pas utilisées. En Zambie, neuf agents des douanes (1.63 % du personnel total) sont affectés au traitement des recours en plus de leurs autres missions. En Tanzanie, où quelque 300 affaires contentieuses sont traitées chaque année par les douanes, le Plan de modernisation des douanes en cours prévoit la création prochaine d'une unité des différends et des décisions techniques. À la Barbade, où le taux de différends est assez faible, avec deux affaires contentieuses par an environ, les recours sont traités directement par le Contrôleur, à savoir le responsable de l'administration des douanes. Dans tous les pays, l'administration assume cette tâche à temps partiel en plus de ses autres occupations, et n'encourt pas de dépenses supplémentaires pour ce faire.

Il peut ensuite être interjeté appel soit devant les tribunaux d'instance, soit devant un tribunal spécial. Les appels devant les tribunaux à vocation générale sont la solution la moins onéreuse pour l'administration, mais l'expérience montre qu'en règle générale, cette procédure est longue et onéreuse pour les usagers. Les tribunaux administratifs semblent donner de meilleurs résultats, qu'ils jouissent d'une compétence générale pour les appels effectués par les citoyens contre l'État, comme en Lettonie, ou d'une compétence en matière fiscale, comme la Cour d'appel fiscale à Maurice, en Ouganda, aux Philippines ou en Tanzanie, le Tribunal des recettes publiques en Jamaïque, ou le Tribunal fiscal fédéral en Argentine. À Maurice, il était possible jusqu'en 2003 d'interjeter appel des décisions des douanes auprès du Tribunal des recours fiscaux créé en 1984 ; depuis 2003, le tribunal a été remplacé par une Commission de révision des décisions, mise en place pour entendre les représentations des contribuables lésés et tenue de rendre ses décisions dans un délai de huit semaines. Les décisions du tribunal et maintenant de la Commission peuvent elles-mêmes donner lieu à un appel devant la Cour suprême. Les affaires douanières ont constitué pour ces deux instances une très faible part du total des appels (en moyenne 0.56 % et 0.38 % respectivement).

En Argentine, neuf des 21 juges du tribunal et près de 43 % de son budget (environ 955 570 USD sur un total d'environ 2.27 million USD en 2004) sont affectés aux affaires douanières. Bien qu'il soit possible de faire appel auprès des autorités judiciaires, la grande majorité des affaires fiscales et douanières sont portées devant le Tribunal des affaires fiscales en raison de sa spécificité et de son professionnalisme. Parmi les affaires portées à la connaissance du tribunal, ce sont les infractions douanières qui donnent le plus fréquemment lieu à un procès (40 %). Dans les pays où les affaires douanières sont portées devant les tribunaux administratifs, les coûts liés à leur administration sont absorbés dans le cadre du système judiciaire du pays et ne sont pas spécifiquement pris en considération dans les budgets des administrations travaillant aux frontières consacrés à la facilitation des échanges. La plupart des pays prévoient aussi la possibilité d'interjeter appel des décisions du tribunal administratif auprès de la Cour d'appel du pays.

Le Maroc a créé un mécanisme d'appel portant spécifiquement sur les questions douanières qui est composé d'un réseau de commissions d'appel régionales et d'une commission d'appel nationale, et dont l'objet est de régler plus efficacement et plus rapidement les litiges relatifs aux douanes. Les commissions sont présidées par un haut responsable des douanes siégeant aux côtés de représentants d'autres ministères et d'organismes professionnels et il peut encore être interjeté appel de leurs décisions devant les tribunaux. Ces commissions ont été mises en place à l'occasion d'une révision générale du Code des douanes, finalisée en 2000, et se sont inscrites dans le cadre de la réorganisation générale du système douanier. Le Maroc indique qu'elles n'ont pas généré de dépenses mesurables.

Le Mozambique a aussi mis en place un mécanisme spécifique d'appel en matière douanière qui repose sur trois tribunaux douaniers, un dans chacune des trois régions administratives du pays. Le tribunal de la région sud, autour de la capitale Maputo, se compose actuellement de cinq juges assistés de 37 à 39 agents (sur un total de 62 personnes autorisé par le budget du tribunal) ; les tribunaux des régions de Beira et de Nacala se composent chacun d'un juge (sur deux autorisés) assisté de dix agents. Le rythme moyen des litiges est de l'ordre de 1 000 affaires par an, essentiellement engagées par l'administration, mais on peut penser que ces chiffres vont augmenter à mesure que la confiance des négociants va s'accroître et les amener à recourir plus souvent au tribunal. Le tribunal rend généralement sa décision dans les 60 à 120 jours, contre une moyenne de 6 à 12 mois pour les tribunaux administratifs. Lors de leur mise en place, les tribunaux étaient financés par 50 % des amendes collectées et leur personnel se composait d'anciens agents des douanes. Progressivement, des magistrats professionnels, bénéficiant des privilèges, des immunités et du traitement des juges, ont été nommés dans ces tribunaux qui disposent en outre de leur

propre budget depuis 2005 : 14 314 050 000 MZM pour la région de Maputo (de l'ordre de 579 500 USD) et 5 902 310 000 et 5 187 680 000 MZM respectivement pour les régions de Beira et de Nacala (284 000 et 210 000 USD). Les juges et le personnel de soutien bénéficient d'une formation initiale de quatre à six mois sur les affaires douanières au centre de formation de Matola que gère le ministère de la Justice et bénéficient aussi de formations périodiques par la suite.

### *Saisie et traitement préalables des données*

La saisie et le traitement préalables des données exigent un certain degré d'automatisation des systèmes douaniers. Les informations sur les coûts figurant dans cette section rendent compte de cette observation et doivent être lues et interprétées avec prudence (tableau 6.2) : les dépenses encourues pour mettre en place l'automatisation ne peuvent pas être comptées comme des coûts de facilitation des échanges ; néanmoins, leur effet positif sur l'efficacité va aussi contribuer à la mise en œuvre d'une stratégie de facilitation des échanges.

Si la saisie électronique des déclarations de marchandises ne doit pas nécessairement être faite en ligne (avant la mise en place de leur système informatique en 1999, les douanes lituaniennes permettaient déjà la saisie des déclarations en douane avant l'arrivée des marchandises à partir de disquettes), elle nécessite une certaine infrastructure informatique pour vérifier les données. La seule exception parmi les pays examinés est le Cambodge qui assure une saisie et un traitement préalables entièrement manuels des données, sans le moindre soutien informatique. Toutefois, ce n'est possible qu'au port de Sihanoukville pour les importations de l'administration publique, les importations de matières premières, d'équipements et d'accessoires des entreprises d'investissement, ou lorsque l'importateur attend des lettres administratives. Une demande de saisie et de traitement préalables est soumise pour approbation au Directeur général des douanes dans l'hypothèse où elle concerne des biens d'une nécessité urgente. Ce mécanisme est par ailleurs soutenu par l'utilisation de l'inspection avant expédition (IAE) et il est en tout état de cause très peu utilisé.

Tableau 6.2. Systèmes de saisie préalable

	Soutenu par TI	Système TI	Coûts de mise en œuvre	Coûts de mise à jour	Coûts annuels de maintenance
Argentine	✓	SIM (SOFIX)	fourni	n.d.	n.d.
Barbade	partiellement	ASYCUDA 2.7	n.d.	n.d.	n.d.
Cambodge	non	--	--	--	--
Chili	✓	ISIDORA	n.d.	n.d.	n.d.
Jamaïque	✓	TIMS	5 million USD	n.d.	n.d.
Lettonie	✓	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Maurice	✓	CMS	n.d.	n.d.	n.d.
Maroc	✓	SADOC (SOFIX)	n.d.	n.d.	n.d.
Mozambique	partiellement	TIMS	4 USD (fourni)	200 000 USD (extension géographique)	50 000 USD
Philippines	✓	ACOS (ASYCUDA++)	2 565 000 USD (adaptation)	9 914 000 USD (mise à niveau de Windows)	1 086 000 USD <sup>2</sup>
Sénégal	✓	TRADE X	n.d.	1 850 400 USD (migration à Internet)	740 160 USD
Tanzanie	partiellement	ASYCUDA 2.7	938 7851 USD (1994)	770 440 USD <sup>1</sup> (ASYCUDA++)	n.d.
Thaïlande	✓	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ouganda	partiellement	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

n.d. Non disponible.

-- La mesure n'a pas été introduite.

1. Coûts supporté par les donateurs d'aide.

2. Dépenses de maintenance moyennes, 1993-99.

Source: Données fournies par les administrations nationales.

Dans d'autres pays, la capacité informatique conditionne dans une certaine mesure la possibilité de saisir et de traiter des données par avance. Par exemple, la Zambie n'a pas encore introduit la saisie et le traitement préalables parce que les moyens électroniques sont encore peu courants pour le secteur du transport terrestre qui représente l'essentiel des flux d'importation du pays. En Ouganda, la saisie et le traitement préalables des données sont possibles dans la région de Kampala où la plus grande partie des marchandises est dédouanée, mais non aux postes frontières terrestres où les courants d'échanges sont trop faibles pour justifier économiquement une

informatisation, même dans un avenir prévisible. Ainsi, bien que l'on ne distingue pas de coûts supplémentaires pour assurer la saisie et le traitement préalable des données autres que les coûts d'automatisation nécessaires à l'accroissement de l'efficacité des contrôles et des opérations des douanes, l'absence totale d'automatisation rend très difficile la mise en œuvre de cette mesure de facilitation des échanges. Cela étant, l'introduction de la saisie et du traitement préalable en Ouganda, même partielle, a permis de réaliser d'importantes économies grâce à la réduction des effectifs employés au dédouanement. Au Chili, les douanes ont estimé que la saisie et le traitement préalable de données au moyen du système informatique ISIDORA leur ont permis d'économiser 678 333 USD pour la seule année 2003, ce qui correspond à 4.53 % du budget de cette année.

Un certain nombre de pays administrent des systèmes de saisie et de traitement préalable de données en s'appuyant sur diverses versions d'ASYCUDA, ou de systèmes utilisés ailleurs. L'achat d'un système disponible dans le commerce est généralement moins onéreux que le développement d'un nouveau système ; toutefois, l'adaptation de systèmes existants à des conditions locales peut aussi coûter cher. Certains des pays qui s'en sont remis à des systèmes disponibles dans le commerce ont par la suite connu des difficultés pour adapter le système à un changement de circonstances ou pour y intégrer de nouvelles fonctionnalités : l'absence de compétences locales et l'accès insuffisant à des informations sur l'architecture du système maintiennent les administrations des douanes concernées dans la dépendance vis-à-vis du fournisseur initial du système ou de prestataires de services du secteur privé. La Tanzanie a introduit ASYCUDA 2.7 en 1994 pour un coût de 938 785 USD, financé par la CNUCED. Les douanes sont en train de migrer vers ASYCUDA++ sur quatre ans à partir de 2004 pour un coût total de 770 440 USD, également financé par la CNUCED. La Tanzanie a dans le même temps abandonné le précédent système fondé sur l'IAE pour passer à l'inspection à destination pour laquelle les douanes font actuellement appel aux services d'une société spécialisée (Tiscan, une filiale de la COTECNA) en vue de la vérification des documents (évaluation, classification et origine) et de la radioscopie. Tiscan utilise son propre système informatisé de gestion des risques douaniers (CRMS) et produit un document unique de déclaration en douane à l'achèvement du processus de vérification, document qui est saisi par l'agent ou l'importateur auprès des douanes lorsque les marchandises arrivent. Même si le processus global de dédouanement va se trouver considérablement amélioré par le passage à ASYCUDA++, les avantages seront inférieurs à ce qu'ils pourraient être, tant que l'interface électronique entre les deux systèmes utilisés (ASYCUDA et CRMS) n'aura pas été sécurisée. À la Barbade, la version actuelle ASYCUDA 2.7, introduite en 1993, ne permet pas une procédure entièrement dématérialisée, mais le

système est en cours de mise à niveau pour permettre le traitement électronique de la documentation connexe, comme les documents de transport.

Le Mozambique utilise TIMS, fourni par Crown Agents pour une somme symbolique de 4 USD dans le cadre du projet de réforme confié à cette société depuis 1997. Les douanes continuent de faire appel à Crown Agents pour la maintenance du système (le coût annuel de maintenance est de 50 000 USD, compris dans le contrat de la société) ou pour toute modification, extension ou mise à niveau pouvant s'avérer nécessaire, mais elles acquièrent désormais progressivement la capacité d'exploiter ce système localement. Le récent élargissement de la couverture géographique de TIMS au-delà de la région de Maputo pour couvrir les postes frontières a donné lieu à l'inscription d'un budget de 200 000 USD en 2005, ce qui comprend le renforcement de l'équipe de l'unité informatique des douanes qui passe de cinq à 32 agents.

À la Jamaïque, le système CASE (Customs Automation Services) reposait également sur TIMS ; il a désormais migré vers une application Internet et a été récemment étendu pour permettre le paiement électronique des droits de douane. Le nouveau système qui autorise des saisies 24h sur 24 et 7 jours sur 7, couvre désormais 98 % des entrées en douane, en y associant 95 % des commissionnaires. Le projet, qui comprend aussi l'analyse globale des besoins, le développement du logiciel, le matériel de communication des données et les ordinateurs, coûte approximativement 5.5 millions USD, financés par le gouvernement de la Jamaïque, tandis qu'un prêt de la Banque mondiale et un financement complémentaire du gouvernement ont été affectés aux travaux de suivi en vue de développer et de mettre en œuvre des manifestes électroniques, la réalisation en ligne de la mainlevée et du pilotage des activités en entrepôt. Les paiements électroniques sont une fonctionnalité importante de ces systèmes automatisés, non seulement parce qu'ils réduisent les possibilités de proposer des versements illégaux, mais aussi parce qu'ils accélèrent encore le processus de dédouanement : une fois que le paiement des droits a été effectué, les marchandises peuvent être dédouanées dès qu'elles arrivent physiquement. La possibilité de paiement électronique est aussi assurée par le système thaïlandais qui permet des paiements en ligne 24h sur 24 et 7 jours sur 7 par l'intermédiaire de sept banques privées et qui couvre désormais plus de 90 % des entrées en douane à l'exportation et 81.5 % à l'importation.

En Argentine, le *Sistema Informático María* (SIM) a été développé localement à partir du système français SOFI (*Système d'ordinateurs pour le fret international*), fourni gratuitement par les douanes françaises dans le cadre de l'Accord de coopération culturelle, scientifique et technique et de



l'Accord de coopération douanière entre les deux pays. Le système a été adapté aux conditions locales par des agents des deux administrations douanières et a permis l'élargissement progressif de l'enregistrement automatisé à tous les bureaux de douane du pays en cinq ans, de 1993 à 1998, avec un financement sur le prêt de la Banque interaméricaine de développement (BID) qui a servi à la mise en place de l'Administration fédérale des recettes publiques (AFIP). Une version Internet du système est en cours de développement par des agents de l'AFIP.

Le Sénégal est l'un des rares pays en développement (et le seul parmi les pays examinés) à avoir développé de A à Z son propre système automatisé de saisie et de traitement préalable de données. Le système douanier TRADE X (aussi connu sous l'acronyme GAINDE – Gestion automatisée de l'information douanière et économique), a été développé localement à partir de la seconde moitié des années 80 pour devenir opérationnel en 1990. En 2000, la migration de TRADE X vers un système Internet a coûté environ 1.79 million USD, y compris l'infrastructure centrale qui est partagée avec le guichet unique du Sénégal, ORBUS (voir plus loin). Ce système emploie dix agents et son coût annuel de maintenance s'élève à 715 000 USD.

En fonction du perfectionnement des systèmes applicables dans le pays, l'administration douanière peut être en mesure de procéder à une évaluation des risques (voir plus loin) de nature à améliorer grandement l'efficacité du traitement préalable. Les techniques d'évaluation des risques vont permettre aux douanes de déterminer par avance les mesures à prendre lorsque les marchandises arrivent effectivement. Si les informations figurant dans la déclaration des marchandises sont conformes aux prescriptions douanières, ces marchandises sont dédouanées sitôt arrivées ou sont soumises à une inspection, selon le cas. Un autre facteur qui peut conditionner l'utilisation efficace de la saisie et du traitement préalables des données est l'évaluation des marchandises importées, qui présente toujours des difficultés pour un certain nombre de pays.

Les systèmes en ligne supposent en outre une certaine connectivité entre les différents postes. Ils impliquent aussi que les négociants ou leurs représentants soient eux-mêmes convenablement équipés et connectés. L'adoption des nouvelles technologies peut abaisser les coûts de connectivité, ce qui permet aux douanes de mieux utiliser les rares ressources dont elles disposent. Par exemple, le Mozambique envisage actuellement de faire passer le réseau automatisé de connexion des sites du satellite à la fibre optique de façon à autoriser la connexion de 30 au lieu de 20 sites actuellement (approximativement 25 % de l'ensemble des sites des douanes) pour le même coût mensuel de location de 25 000 USD.

Finalement il faut rappeler que les possibilités de saisie et traitement préalable des données ne seront vraiment mises à profit que si les utilisateurs privés et les autres autorités concernées s'engagent (voir plus loin, « Coopération et coordination entre les différentes autorités »). Aux Philippines, malgré le fait que le système ACOS permet la saisie et le traitement préalable des données d'un point de vue technique, la déclaration doit être corroborée par le manifeste du navire, que la plupart des transporteurs ne soumettent qu'après l'arrivée du navire, ce qui est autorisé par le système. Une étude sur les temps de dédouanement menée par le JICA-UPECON en 2003 révèle un intervalle d'à peu près 1.5 à 2.9 jours, selon le type d'importation, entre le moment où la cargaison est déchargée du navire jusqu'au moment où l'importateur soumet sa déclaration. En fait, cet intervalle compte pour les deux-cinquièmes du temps passé entre l'arrivée du navire et la mainlevée de la cargaison. Aux Philippines la saisie et le traitement préalables fonctionnent uniquement à l'heure actuelle pour les cargaisons express par air arrivant à l'aéroport international de Manille ; les cargaisons obtiennent une lettre de transport aérien qui peut être soumise au moment du décollage de l'aéroport d'origine.

Dans tous les pays examinés, la déclaration électronique doit être confirmée ultérieurement par des documents imprimés, car il n'existe actuellement pas de dispositions prévoyant l'acceptation de signatures électroniques. Le Chili est en voie d'adopter les textes législatifs nécessaires tandis que la Thaïlande a déjà promulgué la loi, mais pas encore les règlements d'application correspondants. En Argentine, l'introduction des signatures numériques est à l'étude à l'Administration fédérale des recettes publiques qui, comme toutes les autorités publiques fédérales, est tenue de les mettre en œuvre intégralement avant la fin de 2006.

### ***Procédures d'évaluation, de recouvrement et de remboursement des droits et des taxes***

Le paiement des droits et des taxes peut être différé dans la plupart des pays examinés (la Barbade, le Cambodge dans le cadre de la nouvelle loi, la Lettonie, le Mozambique, le Maroc, l'Ouganda, le Sénégal, la Zambie), sous réserve de la mise en place de garanties convenables. Dans certains pays, cela ne s'applique que dans des cas spécifiques : en Chili, le paiement différé peut se faire dans le cadre du système de remboursements pour les actifs immobilisés ; en Argentine, il s'applique aux exportations, ou, dans le cas des importations, à des opérations temporaires ou lorsque le paiement est conditionné à la soumission ultérieure d'une documentation complémentaire. Maurice et la Tanzanie n'autorisent le paiement différé que pour les produits pétroliers. Le paiement différé n'est pas autorisé aux Philippines.

Les garanties revêtent généralement la forme d'un dépôt d'espèces ou d'une garantie bancaire ou encore d'une caution. Le Mozambique permet en outre aux négociants présentant de bons antécédents de fournir des garanties sous la forme d'une lettre de responsabilité. Les pays qui acceptent le paiement différé indiquent qu'il n'est pas source de dépenses supplémentaires pour les douanes.

En revanche, parmi les pays examinés, seule la Zambie autorise le paiement groupé des droits et taxes pour de multiples opérations de dédouanement s'étendant sur une période ne dépassant pas dix jours. Cette disposition ne s'applique qu'aux négociants habilités au bénéfice d'un « statut spécial ».

Les montants minimums ne sont pas répandus dans les pays examinés, mais parmi ceux qui n'ont pas prévu de telles dispositions, certains sont en train d'étudier leur introduction (Lettonie, Maroc, Ouganda). Les droits et les taxes d'un montant inférieur à 10 USD ne sont pas perçus au Chili, ou encore à 24 USD environ en Thaïlande, ou pour des valeurs des marchandises n'excédant pas 20 USD en Jamaïque, ou 183 USD au Sénégal. En Argentine, les montants minimums ne s'appliquent qu'aux échantillons commerciaux jusqu'à 100 USD en données fob pour les importations et 2 000 USD en données fob pour les exportations, alors qu'en Zambie, ils s'appliquent aux effets personnels jusqu'à 250 USD et aux colis postaux jusqu'à 100 USD. Au Maroc, les douanes ne perçoivent pas les montants qui sont devenus exigibles après la mainlevée des marchandises s'ils ne dépassent pas 200 MAD (environ 22.5 USD). Les pays envisageant l'introduction de montants minimums estiment que le coût législatif de l'introduction de ces dispositions et le manque à gagner ultérieur seront marginaux.

La plupart des pays examinés définissent déjà la valeur des marchandises importées conformément à l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane. Le Cambodge constitue une exception, car il a permis une période de transition de cinq ans jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour remplacer le système actuel d'évaluation par la méthode de la valeur transactionnelle de l'OMC, prévue dans le projet de loi cambodgien sur les douanes. La mise en œuvre progressive a été liée à un programme d'audit après dédouanement et à l'apport d'une formation appropriée sur les techniques d'évaluation, dont le coût sera en partie supporté par les donneurs (voir plus loin).

### *Évaluation des risques*

L'analyse et la gestion des risques figurent parmi les mesures de facilitation des échanges les plus complexes que l'on ait examinées dans le

cadre de la présente étude, principalement en raison des infrastructures et de la formation qu'elles nécessitent. En même temps, les études soulignent l'importance qu'elles présentent pour accroître l'efficacité et faciliter la mise en œuvre non seulement des principales tâches et des principaux contrôles relevant des douanes, mais aussi des autres mesures de facilitation des échanges examinées ici, comme la saisie et le traitement préalables des données, la séparation de la mainlevée du dédouanement ou les procédures spéciales applicables aux négociants agréés.

L'analyse et la gestion des risques ont déjà été mises en place en Argentine, au Chili, à la Jamaïque, en Lettonie, à Maurice, au Maroc, au Mozambique, aux Philippines, au Sénégal, en Tanzanie, en Thaïlande et en Zambie. Elles figurent aussi en bonne place dans le programme de réforme des trois autres pays examinés, la Barbade, le Cambodge et l'Ouganda (tableau 6.3). La plupart des systèmes opérationnels de gestion des risques comprennent des bases de données des profils de risques pour les marchandises et les entités/négociants ; en Lettonie, à Maurice, au Maroc, au Sénégal, en Tanzanie et en Zambie, ils sont appuyés par un programme de méthodologie de l'application (à savoir des vérifications par sondage pour contrôler ou mettre à jour les indicateurs de risque). L'évaluation des risques concerne la classification tarifaire, l'évaluation en douane et l'origine, les déclarations de marchandises et de fret<sup>4</sup>, et, dans les pays où il en existe, des procédures spéciales pour les négociants agréés (à l'exception de l'Argentine, où les critères de fonctionnement dans le cadre du système des *Aduanas Domiciliarias* ne se rapportent pas aux risques – voir plus loin).

Dans le cas de la Thaïlande, l'efficacité du système a été encore renforcée par sa conception organisée de façon à connecter de bout en bout les douanes avec d'autres organismes qui exercent des responsabilités aux frontières (voir aussi plus loin à la section « Coopération et coordination entre les différentes autorités »). Des mécanismes comme l'Accord de coopération avec l'Autorité portuaire de Thaïlande viennent compléter la panoplie d'outils dont disposent les douanes pour identifier les domaines de non application de la réglementation (chargeurs, marchandises) et pour faire porter l'attention et les ressources (surveillance, rayons X, sélectivité et inspection) sur ces domaines. En revanche, dans le cas des Philippines, le Groupe de gestion des risques (RMG) n'a pas un bon réseau d'information, que ce soit avec les contrôleurs douaniers dans ce domaine ou les autres agences gouvernementales qui pourraient fournir des réactions et des renseignements utiles afin de mettre à jour les profils et les critères de sélection des négociants. Comme le RMG doit aussi faire face aux

4. L'Argentine n'applique pas actuellement la gestion du risque aux déclarations de fret.

demandes d'autres agences gouvernementales qui appliquent des contrôles généralisés à certains types d'importations, aujourd'hui plus de 70% des transactions sont classifiées jaune ou rouge (c.à.d. ciblées pour un contrôle documentaire et/ou physique), en nette augmentation par rapport aux 26 % appliqués quand le système a été lancé en 1997. Ce pourcentage dépasse fortement les transactions classifiées en catégorie verte et va à l'encontre du principe d' « intervention exceptionnelle » du mécanisme de sélectivité.

**Tableau 6.3. L'introduction de capacités de gestion des risques**

	Introduit	Soutien TI	Coût de mise en service	Personnel (%) <sup>1</sup>	Horizon	Taux d'inspection avant/après
Argentine	✓	partiellement	n.d.	0.17%	n.d.	n.d./32.8%
Barbade	projeté	--	n.d.	1.45% <sup>(2)</sup>	--	85%/--
Cambodge	projeté	--	40 000 USD	--	--	80-100%/--
Chili	✓	partiellement	333 350 USD <sup>3</sup>	0.9%	7 ans	n.d./5.17%
Inde	en cours	✓	789 510 USD <sup>3</sup>	n.d.	8 ans	n.d.
Jamaïque	✓	partiellement	n.d.	0.54 %	n.d.	n.d.
Lettonie	✓	partiellement	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Maurice	✓	✓	n.d.	2.4%	n.d.	80%/20%
Maroc	✓	✓	n.d.	n.d.	n.d.	100%/10%
Mozambique	✓	partiellement	n.d.	0.77%	6 ans	n.d.
Philippines	en cours	partiellement	n.d.	n.d.	5 ans	100%/26%/70% <sup>4</sup>
Sénégal	en cours	✓	n.d.	0.46%	2 ans – p.o.	100%/23%
Tanzanie	en cours	partiellement	n.d.	2.82%	p.o.	100%-10%
Thaïlande	✓	✓	1 071 042 USD	n.d.	n.d.	100%/21%
Ouganda	projeté	--	170 000 USD <sup>2,3</sup>	0.66% <sup>2</sup>	--	n.d.
Zambie	✓	partiellement	n.d.	1.45%	7 ans	95%/30%

n.d. Données non disponibles..

p.o. partiellement opérationnel.

-- La mesure n'a pas été introduite..

1. En pourcentage de l'ensemble du personnel des douanes.

2. Projeté.

3. Partagé avec les audits.

4. Avant/au moment de la mise en service du système en 1997/actuellement.

Source: Basé sur les données fournies par les administrations nationales.

Parmi les pays examinés appliquant déjà une gestion des risques, Maurice, le Maroc, le Sénégal et la Thaïlande ont recours à un système entièrement automatisé, tandis que dans les autres pays, le système ne l'est que partiellement. Certains pays administrent ou prévoient d'administrer des systèmes de gestion des risques à partir du module d'évaluation des risques du programme informatique (ASYCUDA ou autre) utilisé par l'administration des douanes. C'est le cas avec ASYCUDA++ utilisé en Zambie et aux Philippines, et avec CASE à la Jamaïque, qui est administré par une équipe de onze agents (1 % du personnel total), dont six (0.54 % du personnel total) sont chargés du suivi et de la mise à jour des indicateurs de risque. À la Barbade où, en l'absence de système de gestion des risques, le taux des inspections matérielles est actuellement de 85 %, l'administration des douanes prévoit d'introduire la gestion des risques après la migration du système d'échanges de données informatisé des douanes à ASYCUDA++, processus qui doit s'achever fin 2005. Ce projet prévoit la mise en place d'une équipe de sept agents (1.45 % du personnel total actuel) qui bénéficieraient de traitements d'un bon niveau (13 500 BBD environ, soit 6 800 USD par mois) pour s'assurer de leur compétence et de leur intégrité.

D'autres pays s'appuient sur le système informatique administré par la société d'IAE ou d'inspection à destination. Au Sénégal, la gestion des risques fait partie du système informatique utilisé pour l'IAE qui est fourni et administré par la COTECNA<sup>5</sup>. Ce système est exploité par deux agents de la COTECNA, assistés par sept agents sénégalais (0.46 % du personnel total), dont deux sont chargés du volet informatique, trois sont des agents de lutte contre la fraude et deux sont stationnés dans le port de Dakar. Ce système s'appuie, entre autres sur le Fichier national d'identification (FNID) qui recense les négociants impliqués dans des litiges avec l'administration. En Tanzanie, les douanes ont déjà mis en place un Service de la gestion des risques, composé d'une unité d'évaluation et de ciblage des risques et d'une unité de l'information et du renseignement, l'ensemble disposant de 28 agents (2.82 % du personnel total). Toutefois, comme ASYCUDA++, qui devrait permettre d'exploiter un système reposant sur l'informatique, n'est pas encore intégralement introduit, l'administration doit encore s'en remettre à la société d'inspection à destination en matière de classification, d'évaluation, d'origine et de documentation accompagnant les marchandises<sup>6</sup>.

5. Ce coût est compris dans les 10.87 millions USD du contrat annuel de la COTECNA.

6. La gestion des risques ne couvre pas encore les déclarations de fret.

Le Cambodge est le seul pays qui a déjà entrepris une certaine gestion des risques malgré l'absence de soutien informatique. L'administration des douanes met actuellement en œuvre un système rudimentaire de gestion des risques dans le cadre duquel les importateurs sont classés de façon informelle dans les catégories de risque « faible », « moyen » et « élevé » dans les ports en utilisant des renseignements qui ne sont pas disponibles publiquement. Au port maritime de Sihanoukville, l'évaluation des risques sert à classer le fret en vue de son inspection : le fret sous scellé d'IAE n'est pas inspecté sauf s'il est suspect, une vérification détaillée étant effectuée sur 5 % de ce fret ; 100 % du fret qui n'a pas été soumis à l'IAE est inspecté et 80 % des importations des sociétés d'investissement sont soumis à une vérification détaillée. Les douanes utilisent aussi un TC-Scan pour déterminer si des marchandises doivent être ou non inspectées dans le détail. Dans le cadre de la stratégie actuelle de réforme, un système automatisé de gestion des risques est en cours de développement, avec un programme de méthodologie pour assurer le respect des règles. Chaque année 20 à 40 agents bénéficient d'une formation à la gestion des risques. L'adoption de capacités de gestion des risques est actuellement financée par la banque mondiale avec un don de l'AID (la sous-composante correspondante du financement sous forme de don étant de 40 000 USD).

La mise en place des systèmes d'évaluation des risques a demandé plusieurs années en raison de leurs besoins en personnel suffisamment qualifié. Un certain nombre de pays indiquent que le personnel s'occupant de l'évaluation et de l'analyse des risques commerciaux est moins important que ce que l'administration estimerait convenable pour répondre aux besoins des douanes. Les pays estiment difficile d'accélérer davantage le processus : les recrutements extérieurs sont limités par le nombre restreint d'experts dans ce domaine et une formation en « classe » n'est possible qu'à échelle réduite, non seulement en raison de problèmes de financement, mais aussi pour éviter de trop perturber les opérations quotidiennes. Au Chili, un groupe de quatre à cinq personnes y a été affecté lorsque l'évaluation des risques a été lancée à la fin de 1997, contre 12 personnes en 2004 (0.9 % du personnel total). En Argentine, le secteur de la gestion des risques emploie actuellement huit personnes (0.17 % du personnel total), intégrées dans la Division de la sélectivité des douanes, mais une nouvelle structure faisant intervenir une division distincte de la gestion avec une séparation fonctionnelle du personnel et des missions est à l'étude au Sénat fédéral. Au Sénégal, il a fallu deux ans pour introduire le système actuel de gestion des risques, mais il n'est pas encore pleinement maîtrisé par les douanes qui continuent de recourir fortement à la société d'IAE ; toutefois, il a permis de ramener le taux des inspections matérielles à 23 %, ce qui n'est pas très éloigné de l'objectif de 17 % défini lors de la mise en place du système. La Zambie a mis sept ans pour parvenir au niveau actuel de l'exploitation de

son système de gestion des risques qui emploie actuellement huit agents (1.45 % du personnel total). En Tanzanie, plus de 30 agents ont déjà bénéficié d'une formation à la gestion et à l'analyse des risques, mais l'administration des douanes rencontre encore des difficultés dans l'exploitation au jour le jour du système.

Au Mozambique, une Unité du renseignement a été créée en 1997 par Crown Agents, qui a aussi administré cette unité jusqu'en 2002, date à laquelle elle a été intégralement confiée au personnel mozambicain. L'unité était initialement dotée de 19 agents, couvrant les régions de Maputo et du centre et elle en comprend actuellement 60, y compris les agents locaux dans les trois régions ainsi qu'une équipe de lutte contre la contrebande de 20 personnes créée en 2003. Les douanes admettent qu'il leur faudrait 30 agents supplémentaires pour opérer dans des conditions optimales. L'équipe centrale chargée de l'évaluation des risques compte 11 agents (0.77 % du personnel total) dont cinq sont chargés de préparer les données tirées des renseignements. La base de données des renseignements a été construite lors de la création de l'Unité du renseignement par Crown Agents, qui détache également deux formateurs sur place (ils étaient trois lors du lancement du système).

La Lettonie emploie actuellement 25 personnes au niveau national et 69 personnes au niveau régional et elle étudie la possibilité de regrouper sa Division du contrôle d'application et son groupe régional de contrôle d'application en une unité unique de contrôle pour disposer d'un effectif accru. La formation du personnel supplémentaire serait assurée localement, principalement en cours d'emploi, pour éviter des coûts de formation supplémentaires. Maurice emploie actuellement 23 agents (2.4 % du personnel total) dans une unité du renseignement qui collecte et analyse les données et procède au suivi et aux mises à jour des critères de sélection des risques ; ils ont récemment reçu le renfort d'une unité volante de lutte contre la contrebande et d'une ligne d'appel 24h sur 24 destinée à recueillir les informations communiquées par des citoyens sur d'éventuelles infractions.

Au Chili, le système actuel a été mis en place progressivement (en commençant par la classification et l'évaluation, en lançant la formation d'agents régionaux des douanes en 2000 et en ajoutant l'apprentissage des règles d'origine en 2001) avec le concours technique du Canada, des États-Unis, du Japon, du FMI et de la BID. Le programme d'aide technique de la BID pour l'introduction de l'évaluation des risques y a consacré en 2002 quelque 200 000 USD, dont 45 071 USD pour la fourniture de conseils en gestion des risques et en contrôle et évaluation de l'application de la législation, la même somme pour la fourniture de conseils en matière d'audit (voir aussi plus loin), 39 158 USD pour la formation d'analystes des renseignements et 70 700 USD pour l'achat de logiciels qui facilitent



l'analyse de l'information. Les douanes chiliennes ont en outre soutenu ce programme en lui allouant 133 350 USD. Les douanes thaïlandaises ont bénéficié d'une série de projets de formation et d'aide technique, notamment un Projet américano-thaïlandais de gestion de données commerciales en 2001, une formation de l'APEC à la gestion des risques parrainée par l'Agence des douanes et du revenu du Canada en 2002, une formation par les services douaniers coréens en 2003 et un programme de 1.4 million AUD dans le cadre de l'ASEAN-Australia Development Co-operation Program en 2005.

Par ailleurs, le rôle des systèmes de gestion des risques vis-à-vis de l'amélioration de l'efficacité est mis en relief par l'expérience positive de plusieurs pays examinés. Les douanes marocaines n'ont pas pu préciser les coûts du développement d'un programme d'évaluation des risques au fil des ans, mais ont la conviction que ces coûts sont nettement inférieurs aux avantages opérationnels et fiscaux qui en ont résulté, dont la réduction des taux d'inspection de 100 à 10 %, qui a permis d'affecter des inspecteurs des douanes à d'autres tâches administratives. À la Jamaïque, la gestion des risques a permis de ramener les délais de dédouanement à cinq minutes tandis que le temps moyen nécessaire pour une inspection matérielle est revenu à 30-40 minutes par cargaison contre 60-75 minutes précédemment. Les douanes chiliennes ont constaté que l'utilisation de la gestion des risques pour mettre en évidence les entrées en douane à haut risque a permis de réduire progressivement les contrôles documentaires des entrées en douane à l'importation et à l'exportation, tout en accroissant le nombre d'infractions que ces contrôles ont permis de détecter de 0.35 % en 2000 à 15.89 % en 2003 (voir le tableau 6.4). Dans l'hypothèse où le coût des contrôles matériels des marchandises pour les exportateurs était de 730 000 USD en 2000 (le coût moyen d'emballage et de déballage dans le contexte du contrôle matériel de marchandises à l'exportation pour un conteneur de 20 pieds étant de 28.11 USD), la réduction du taux d'inspection matérielle sur les exportations a correspondu à une économie pour les exportateurs de 298 333 USD en 2003. La Thaïlande indique que la gestion des risques a permis aux douanes de réduire radicalement le taux des inspections de 100 % à environ 21 % en termes d'entrées en douane et à 18 % en termes de valeur des cargaisons (voir le tableau 6.5). Parallèlement, le nombre d'infractions détectées est resté à peu près le même que lorsque toutes les entrées en douane donnaient lieu à une inspection, ce qui témoigne de l'efficacité de l'établissement de profils de risque.

**Table 6.4. Les contrôles documentaires au Chili**

	2002	2003
Déclarations Importation/exploration	1 360 177	1 423 991
Contrôles documentaires	86 525	73 619
% des contrôles/déclarations	6.36	5.17
% de fraudes/contrôles	13.42	15.89

Source: Service national des douanes du Chili.

**Table 6.5. Les entrées à l'importation signalées pour inspection en Thaïlande**

Valeur cif en millions de THB

	Inspecté		Non inspecté		Total	
	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre	Valeur	Nombre
2000	488 970 [19.7%]	247 895 [15%]	1 994 207 [80.3%]	1 405 565 [85%]	2 483 177	1 653 460
2001	573 943 [20.9%]	302 715 [17.6%]	2 177 419 [79.1%]	1 421 075 [82.4%]	2 751 362	1 723 790
2002	577 960 [21%]	356 598 [18.1%]	2 173 474 [79%]	1 615 376 [81.9%]	2 751 164	1 971 974
2003	660 455 [21.1%]	391 752 [18.3%]	2 469 217 [78.9%]	1 747 035 [81.7%]	3 129 673	2 138 787

Source: Département de la douane de la Thaïlande.

### *Contrôles sur audits*

Les contrôles sur audits sont étroitement liés à l'évaluation des risques, décrite plus haut, et ont généralement été conçus parallèlement à celle-ci dans la plupart des pays examinés qui appliquent déjà un système de gestion des risques. En Ouganda, l'évaluation des risques et les contrôles sur audits ont fait partie d'un premier programme devant être lancé avant la fin de 2004, tandis qu'au Cambodge, les audits font partie de la stratégie actuelle de réforme et bénéficieront de l'aide technique du Japon dans le cadre du programme de coopération douanière de l'ANASE. Le manque de personnel qualifié a retardé la création d'une unité d'audit après dédouanement au Mozambique, où l'on espère mettre en place dans un premier temps une structure centralisée avec une aide à la formation accordée par le South African Revenue Service, structure qui sera à terme décentralisée dans les

principaux ports d'accès au pays lorsque des ressources seront disponibles à cet effet.

Le plan visant à mettre en place un système d'évaluation des risques et des contrôles sur audits en Ouganda offre un exemple intéressant des ressources nécessitées à ces effets. Le plan comportera une amélioration du système informatique des douanes, le recrutement et la formation prévus de quatre experts pour l'office de gestion des risques d'entreprise et de 30 agents pour le dédouanement après audit, ainsi que du matériel supplémentaire, notamment du matériel de transport. Les ressources nécessaires à la formation proviendront de l'administration ougandaise, de la mise à disposition gratuite de formateurs par le gouvernement du Royaume-Uni et, vraisemblablement, de l'aide des douanes des États-Unis organisée sous l'égide de la Private Sector Foundation de l'Ouganda. L'administration fiscale interne de l'Ouganda dispose d'experts et de structures de formation dont l'utilisation pourrait réduire les coûts de formation, mais l'on ne dispose encore d'aucune expérience de coopération et de coordination opérationnelles entre les deux services de l'Uganda Revenue Agency. Le plan prévoit de créer six équipes d'audit qui procèderaient à un total d'environ 20 audits par mois. Le redéploiement de personnel essentiellement en provenance de la frontière avec le Kenya comme suite à la poursuite du développement de l'Union douanière pourrait fournir le personnel supplémentaire requis pour pourvoir ces équipes en personnel. Le plan prévoit aussi le recrutement à l'extérieur d'auditeurs qualifiés si les ressources nécessaires peuvent être obtenues. On estime que les coûts seraient la première année de l'ordre de 150 000 à 170 000 USD. Ce montant comprend les nouveaux recrutements, la formation et l'acquisition de matériels supplémentaires de TI et de transport (quatre véhicules), mais ne tient pas compte de la possibilité d'un redéploiement de personnel.

Au Cambodge, un Office du contrôle mis en place en 1983 a procédé à des audits à petite échelle, en s'attachant à vérifier les formulaires de déclaration, le descriptif/la nomenclature, les droits de douane et l'origine sans avoir de quelconque possibilité d'évaluer les systèmes commerciaux du négociant, car les douanes ne sont pas habilitées à se rendre dans les installations de sociétés ou à examiner les registres d'une société et elles n'ont pas la capacité d'examiner les systèmes financiers et informatiques. L'Office de contrôle a délégué ses agents les mieux formés pour procéder à l'audit de cargaisons sensibles dans les grands ports de Sihanoukville et à l'aéroport de Phnom Penh où les déclarations sont rédigées en anglais, tandis que les agents moins expérimentés étaient chargés des points de contrôle où le trafic est moindre et où les documents sont en khmer. Un Office d'audit après dédouanement a été créé en 1999 et les bases juridiques de son activité ont été définies en 2003, mais il n'est pas encore pleinement

fonctionnel faute de personnel convenablement formé et de traitement informatisé, ce qui interdit la mise en œuvre d'une gestion des risques. La stratégie de réforme comporte des plans visant à élaborer un programme d'audit après dédouanement s'appuyant sur un système de traitement automatisé des opérations douanières. Leur application va aussi bénéficier de l'aide technique du Japon apportée dans le cadre du programme de coopération douanière de l'ANASE et couvrant la formation, la préparation d'un manuel de procédures d'audit après dédouanement et d'études de cas, ainsi qu'un schéma directeur pour leur mise en œuvre.

La Tanzanie fait peu appel aux contrôles sur audits, les réservant à des clients présentant de bons antécédents et des registres fiables. Une unité spéciale chargée des audits après dédouanement et composée de neuf personnes (0.91 % du personnel total) a été mise en place en 2004, avec l'aide technique d'organisations internationales qui a permis la formation de plus de 50 agents à ce jour. Dans le cadre du Plan de modernisation des douanes, le champ d'application des audits après dédouanement va être élargi et les audits pourront s'appuyer sur les ressources actuellement développées en matière de gestion et d'analyse des risques. En Zambie, une unité de huit agents (1.45 % du personnel total) mise en place en 1998 procède à un nombre limité d'audits, comprenant l'évaluation des systèmes commerciaux des négociants.

Aux Philippines, malgré l'adoption en 2000 de la méthode de calcul sur la base de la valeur transactionnelle et l'institution en 2003 d'un Groupe d'audit postérieur à l'entrée (PEAG), supposé être pourvu de 68 agents qualifiés en analyse de risque sur les informations commerciales et en audit de conformité, plusieurs postes n'étaient toujours pas pourvus à la fin 2005. Les candidats qualifiés ont été difficiles à attirer à cause des niveaux de salaire prévus par l'échelle de salaires standard du gouvernement. Plusieurs agents douaniers qui n'avaient pas de formation préalable en matière d'audits ont dû être extraits de leurs unités afin de recevoir une formation. La base de données douanière existante doit encore être améliorée afin de permettre un ciblage efficace des sociétés auditées, sur la base de critères tels que l'ampleur relative des recettes douanières perçues auprès de la société, les taux de droits de douane appliqués à ses importations et son historique en matière de conformité. Un entrepôt de données devrait être développé sous peu grâce à 10 millions USD d'assistance technique engagés par l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA). Les groupes de pression commerciaux ont aussi entravé le développement d'un système d'audit post-dédouanement en réussissant à faire reporter le lancement, au motif qu'ils n'avaient pas eu suffisamment de temps pour s'y préparer.

Toutefois, même dans les pays où les contrôles sur audits ont été lancés depuis un certain temps, leur généralisation s'est heurtée à des problèmes de

ressources. La Lettonie, Maurice, le Maroc et le Sénégal font état d'une utilisation relativement importante de ces contrôles, mais considèrent que les effectifs affectés à cette mission ne suffisent pas à couvrir les besoins des douanes. Ces pays pensent qu'il sera nécessaire de former du personnel supplémentaire dans un avenir proche. Le Chili fait part de problèmes de personnel et de formation similaires à ceux qui ont été rencontrés dans le domaine de l'évaluation des risques, malgré des efforts considérables pour se doter de capacités d'audit, en particulier dans le domaine de l'évaluation (476 agents formés pour un coût total de 44 786 150 USD sur trois ans de 2001 à 2003).

L'Argentine indique que, malgré la réalisation de contrôles sur audits désormais dans tous les bureaux de douane du pays, le nombre d'agents affectés à ces contrôles (actuellement 91 agents, soit 1.97 % du personnel total) reste limité en raison de la pénurie de personnel spécialisé dans les audits *a posteriori* et les audits de sociétés. Pour les importations et exportations, les contrôles portant sur les valeurs et la documentation effectués par les bureaux régionaux sont complétés par des contrôles au niveau central des documents, des destinations et des valeurs. Ces deuxièmes contrôles doivent être renforcés dans le cadre de la nouvelle structure destinée à la gestion des risques et aux audits qu'examine actuellement le Sénat fédéral.

La Thaïlande est le seul pays examiné n'indiquant aucun problème de capacités dans le domaine de l'audit. Le système de contrôles sur audits avait été prévu en 2000 et effectivement mis en place deux ans plus tard, après des changements des structures internes des douanes, une certaine réorganisation des fonctions du personnel et un développement des capacités du personnel affecté aux audits. Le Bureau thaïlandais des audits après dédouanement emploie actuellement 157 agents et 43 employés temporaires, dont 100 contrôleurs (1.66 % du personnel total) qui vérifient les questions d'évaluation, de marchandises soumises à restrictions et de privilèges. Le Bureau enregistre 14 000 sociétés importatrices, mais se concentre sur les 4 000 entreprises présentant des systèmes comptables de qualité qui réalisent la majorité des importations. Parmi ces entreprises, les 500 sociétés dont les importations représentent quelque 70 à 80 % du total des importations font chaque année l'objet d'un audit par le Bureau depuis sa création. Des petites et moyennes entreprises peuvent faire l'objet d'audits par le Bureau d'enquêtes et de répression et les bureaux régionaux. En dehors des audits imposés, des audits volontaires assortis d'une auto-évaluation ont été pilotés ces six derniers mois auprès de 100 sociétés participantes. Le système des registres commerciaux du négociant est toujours évalué avant d'appliquer des contrôles sur audits pour s'assurer que les douanes connaissent bien les pratiques de négoce du client et que l'audit n'ignore pas des systèmes

(registres, comptabilité, paiements, etc.) susceptibles d'être propres au négociant tout en étant conformes aux procédures douanières.

La formation est l'un des préalables essentiels au lancement de programmes d'audit efficaces, car les administrations des douanes rencontrent souvent des difficultés pour recruter des comptables et des contrôleurs déjà qualifiés. Toutefois, en dehors de la formation sur le tas, il y a peu de possibilités de formation ; les formations comptent parmi les demandes les plus pressantes en matière d'aide technique dans de nombreux pays. En Lettonie, la formation de personnel supplémentaire aux techniques d'audit se fera dans le cadre du programme douanier 2007 de l'UE et les douanes ambitionnent de porter leur équipe de contrôle après dédouanement dans l'administration centrale à 12 à 15 personnes (contre neuf à l'heure actuelle, plus 103 au niveau régional). Au Sénégal, l'unité chargée des audits après dédouanement (*Bureau Enquête et Contentieux*, composé de 70 personnes, 4,8 % du personnel total) bénéficie depuis 2001 de formations régulières en matière d'audit et d'enquêtes avec l'assistance de la direction de la police ainsi que des douanes françaises.

Les Douanes royales de Thaïlande ont sensiblement bénéficié de l'aide technique d'autres administrations des douanes et d'organisations internationales ou bilatérales, notamment en 2003 dans le cadre de deux grands programmes parrainés par l'Agence japonaise de coopération internationale et l'ASEAN-Australia Development Cooperation Program, pour un montant de 9 000 USD et 1 071 042 USD respectivement. En Argentine, en dehors de la formation aux techniques d'audit pour les agents du fisc et des douanes, l'Administration fédérale des recettes publiques (AFIP) a préparé un manuel pour la réalisation des contrôles douaniers *ex post* (*Manual de Fiscalización Aduanera Ex Post*), en vue d'unifier les méthodologies de contrôle. Ce manuel contient des directives générales de contrôle pour les audits *ex post*, en indiquant notamment des modalités classiques de fraude et en formulant des propositions pour y remédier. Il devrait être complété sous peu par des documents supplémentaires sur des modalités spécifiques de fraude, en fonction des régimes douaniers applicables aux biens. Ces outils de travail reposent sur l'expérience et sur des textes de l'administration fiscale argentine ainsi que sur d'autres sources comme l'Organisation mondiale des douanes et les administrations douanières de France, d'Espagne et d'autres pays.

Un moyen de remédier au problème des ressources est de solliciter une aide d'autres parties de l'administration dotées de l'expérience requise, telles que les autorités fiscales, qui peuvent aussi apporter une contribution par un transfert limité de personnel et une formation en cours d'emploi. C'est un trait commun des pays où l'administration des douanes est réunie avec l'administration fiscale au sein d'une même autorité chargée des

recettes publiques. En Lettonie, le service des douanes travaille en collaboration étroite avec le Conseil national des impôts au sein du Service des recettes publiques de l'État. Cette forme de coopération renforcée fait aussi partie des projets en Ouganda et au Mozambique, où les douanes et l'administration des impôts vont faire partie d'une même autorité chargée des recettes publiques en 2006. À la Barbade, une équipe de 21 agents (4.37 % du personnel total) effectue des contrôles sur audits en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée, à la fois à l'importation et sur les transactions nationales ; cette équipe recevra fin 2005 le renfort de 10 à 15 agents chargés des contrôles concernant les accises.

### *Procédures spéciales pour les négociants agréés*

Les procédures spéciales pour les négociants agréés reposent assez largement sur l'existence et le fonctionnement efficace de techniques d'évaluation des risques et d'audit. Cela explique pourquoi sept des seize pays examinés sont actuellement dotés de procédures de cet ordre, sachant que tous ne sont pas parvenus à un stade pleinement opérationnel. L'Ouganda envisage d'introduire à l'avenir des procédures spéciales pour les personnes habilitées, mais il ne sera pas à même d'en introduire tant que les programmes envisagés d'évaluation des risques et de contrôles sur audits n'auront pas été élaborés et ne seront pas opérationnels. Dans les circonstances actuelles, il est vraisemblable que les procédures spéciales ne commenceront à être mises en place qu'à une échelle limitée et l'Ouganda ne prévoit pas, pour les introduire, de ressources autres que celles qui sont prévues pour les programmes d'évaluation des risques et de contrôles sur audits. La Tanzanie et le Cambodge se trouvent actuellement dans des situations analogues. Comme mentionné plus haut, la Zambie a prévu des dispositions relatives à un « statut spécial » permettant de regrouper le paiement au titre de multiples entrées en douane mais elle n'a pas encore introduit d'autres procédures spéciales. La Barbade, le Chili, la Jamaïque et Maurice n'ont pour le moment pas de projets dans ce domaine.

Au Maroc, les personnes agréées disposent d'une série de procédures spéciales, comme l'entrée périodique, l'auto-évaluation et la saisie de la déclaration par entrée sur les registres. Une soixantaine de sociétés ont conclu des accords de partenariat avec les douanes touchant ces procédures, soumis à des conditions telles que la discipline fiscale passée de l'entreprise, l'existence d'un système fiable d'enregistrement des données comptables, la fourniture de garanties, etc. Ces procédures simplifiées de « partenariat » ont été introduites pour la première fois sur une base limitée en 1983 ; elles se sont ensuite développées et ont été améliorées en 1986, 1992 et, plus particulièrement, en 1997. Les coûts de ces procédures ont été absorbés par

les dépenses affectées à la mise en place de procédures d'évaluation des risques et d'audit.

En 2001, la Lettonie a instauré pour la première fois des arrangements de dédouanement locaux avec les exploitants d'entrepôts de Riga. Ces arrangements prévoient des déclarations simplifiées élaborées d'un commun accord, un examen dans des locaux et à une période d'entrée approuvées, mais non l'auto-évaluation des droits et des taxes, ni la saisie de la déclaration des marchandises par son entrée dans le système de comptabilité commerciale des négociants. L'administration douanière espère, grâce à ces arrangements, réduire le nombre d'agents travaillant à l'inspection aux frontières et réaliser ainsi d'importantes économies. Afin de rendre ces arrangements possibles, un groupe « assurance qualité » de trois personnes au niveau national et de six personnes au niveau régional travaille au respect de l'application de la législation en coordination étroite avec le personnel chargé des inspections matérielles. La formation aux techniques de gestion de la qualité est assurée localement ainsi qu'en Suède et demandera à être poursuivie dans l'avenir. On estime à 9 100 LVL (environ 13 700 EUR) les coûts de la formation du personnel des postes frontaliers et à 8 300 LVL (environ 14 300 USD) ceux du personnel de l'administration centrale).

L'Argentine a récemment introduit un système de contrôles douaniers à domicile et en usine (*Aduanas Domiciliarias*, *Aduanas Factorías*), qui permet au dédouanement des marchandises de se faire en dehors des locaux des douanes ou d'être différé en vue d'une réexportation. Dans le cadre des contrôles à domicile, le dédouanement dans l'entrepôt personnel des bénéficiaires ou dans des entrepôts fiscaux spécifiques permet le déplacement rapide des marchandises entre leur arrivée et leur dédouanement sans frais supplémentaires pour l'administration des douanes ; ce dispositif réduit le temps passé dans les entrepôts fiscaux (et les dépenses correspondantes pour le négociant) et il améliore la productivité en atténuant l'engorgement des installations des douanes. Cette procédure, accordée aux seuls négociants présentant un volume important d'opérations, couvre à ce jour 28 sociétés en Argentine et elle a été renforcée en 2005 par la création d'une Commission des contrôles douaniers à domicile, chargée de la mise en œuvre de contrôles *ex post* auprès de certaines sociétés. Le régime des contrôles en usine est destiné au secteur industriel tourné vers l'exportation et permet la transformation, l'emballage, la réparation ou la modification des marchandises dans les installations du bénéficiaire dans le cadre d'un régime d'importation temporaire pour une durée maximum d'un an. Seules deux sociétés bénéficient actuellement de ce régime. Aucune des procédures évoquées précédemment n'autorise des mécanismes d'entrée périodique, d'auto-évaluation des droits ou de saisie des déclarations de marchandises par une inscription dans les registres commerciaux du



négociant. L'administration des douanes affirme que la mise en place des procédures spéciales n'a pas entraîné de coûts supplémentaires, car le système est administré par du personnel spécialisé qui faisait déjà partie des effectifs des douanes.

En Thaïlande, des procédures spéciales ont été introduites en 2000 à l'intention des négociants pour le traitement du fret, ainsi que des réformes connexes dans les domaines de la gestion des risques et des audits et ces procédures ont été pleinement appliquées en 2001. Ce programme repose sur des critères d'admission comme la situation financière, la fiabilité ou les antécédents en matière d'infractions et sur la tenue systématique des registres comptables pour satisfaire au processus d'audit après dédouanement ; il s'appuie sur l'analyse et la gestion des risques. Les bénéficiaires du dispositif (les détenteurs de la carte « en or ») sont généralement de grandes sociétés procédant à des échanges de grande valeur et particulièrement de grande valeur par entrée en douane ; pour les importations, elles représentent en moyenne 20 % du nombre total d'entrées et 26 % de la valeur totale et pour les exportations 11 % du nombre d'entrées et 18 % de la valeur. L'administration n'autorise pas les mécanismes d'entrée périodique ou les déclarations globales pour un même négociant sur une période spécifiée. Cela étant, elle prévoit l'auto-évaluation des droits et de l'impôt dû, au moyen d'une écriture dans les livres tenus par la personne agréée et elle attache une importance particulière à ces écritures lorsqu'elle décide s'il convient d'admettre un négociant à bénéficier des procédures spéciales.

Aux Philippines une voie « super-verte » (*super green lane*, SGL) a été mise en place en 2001, qui est censée permettre le dédouanement des cargaisons dans environ quatre heures (dans la pratique cela prend 7.75 heures). La SGL permet un traitement des cargaisons automatisé de bout en bout et la mainlevée immédiate des marchandises dès réception de la notification de la banque indiquant que les droits de douane ont été payés. Si les douanes décident d'inspecter physiquement les marchandises, l'inspection aura lieu dans les locaux de l'importateur. Les sociétés intéressées doivent passer par un processus d'accréditation basé entre autres sur leur fiabilité et un bon historique en matière de conformité, et ne peuvent se prévaloir des procédures SGL que pour les marchandises qu'ils importent régulièrement. Toutefois les frais SGL, considérés trop élevés par rapport aux frais normaux de traitement, et l'inéligibilité de certains types d'importations, telles que les produits agricoles sujets à quarantaine, ont dissuadé les importateurs d'utiliser la SGL plus largement. Les importations SGL couvrent seulement 4% des importations totales en termes de valeur et 19 parmi les 83 sociétés accréditées pour le système SGL choisissent de soumettre les importations aux procédures normales.

Au Mozambique, des procédures spéciales pour les négociants agréés s'appliquent actuellement à trois sociétés, dont la principale est MOZAL, pour laquelle les douanes ont spécialement affecté une équipe de six personnes. Au Sénégal, ces procédures font uniquement l'objet d'un test pilote auprès d'une compagnie pétrolière depuis 2002. Bien que ces pays n'aient pas constaté de coûts de mise en place en sus de ceux qui sont liés à l'introduction de la gestion des risques et des audits, l'administration de procédures spéciales à une échelle aussi limitée présente un problème de ressources considérables : si les pays concernés veulent faire tourner des agents spécialement formés de façon à éviter les collusions entre les négociants et les agents qui sont affectés au traitement de leurs dossiers, ils doivent se doter de capacités supérieures à ce qui est nécessaire pour desservir le nombre réduit de négociants agréés.

### *Séparation de la mainlevée et du dédouanement*

Dans les pays examinés, les douanes agissent selon le principe que la mainlevée des marchandises doit intervenir dès lors qu'elles ont la conviction que toutes leurs prescriptions seront satisfaites dans le délai spécifié et que les négociants ont fourni les informations minimums convenues pour le calcul des droits applicables. L'Argentine, le Chili, le Maroc, le Sénégal et la Thaïlande indiquent n'avoir eu aucune difficulté à mettre ce principe en pratique et n'avoir encouru aucune dépense supplémentaire, à la condition que les droits et taxes anticipés aient été déposés dans le cadre de la mainlevée anticipée des marchandises avant leur dédouanement. En revanche, en Lettonie, malgré l'absence de problèmes d'ordre juridique, il subsiste un problème d'application pratique pour ce qui est des déclarations saisies par voie électronique, car le système informatique actuel des douanes ne peut accepter des déclarations incomplètes, problème qui peut se poser aussi dans d'autres pays. La Lettonie étudie la possibilité de modifier l'organisation du système informatique, laquelle, outre une éventuelle mise à jour des logiciels, nécessiterait des dépenses de formation de l'ordre de 800 LVL (environ 1 200 EUR).

La Jamaïque, le Mozambique et l'Ouganda en revanche, indiquent que la séparation de la mainlevée et du dédouanement complique la tâche de leur administration des douanes. La Jamaïque et le Mozambique font état de difficultés pour la réalisation et la soumission des entrées finales par les négociants une fois que les chargements ont été débloqués, de sorte qu'ils peuvent devoir encaisser la garantie qui a été fournie préalablement à la mainlevée. Bien que cette garantie puisse éviter aux douanes une perte de recettes, les documentations incomplètes empêchent la mise à jour des statistiques du commerce extérieur et des bases de données de gestion des

risques. En Ouganda, la séparation de la mainlevée et du dédouanement est appliquée sur une échelle limitée en raison d'une confiance insuffisante entre les négociants et les autorités frontalières. Il sera nécessaire de renforcer la loi pour que les prescriptions des pouvoirs publics puissent être appliquées correctement. Une amélioration des mécanismes de transparence et de consultation et retour d'information pourrait renforcer considérablement la confiance entre les autorités et les négociants.

En Zambie, la forte incidence de la sous-évaluation, des classifications erronées et des erreurs dans les déclarations a découragé l'introduction de cette mesure. De même, la séparation de la mainlevée et du dédouanement n'a pas été introduite aux Philippines et en Tanzanie. À la Barbade, au Cambodge et à Maurice le commerçant doit soumettre tous les documents et informations requis avant que les marchandises puissent être dessaisies ; le calcul et le paiement différé des droits est alors possible sous caution d'une garantie appropriée (voir section suivante).

### *Garantie pour les droits et les taxes*

Tous les pays examinés recourent à des degrés divers à l'utilisation d'une garantie pour les droits et les taxes. En Lettonie, cette garantie remplace depuis 1998 l'obligation de transporter les marchandises sensibles ou frappées d'un droit d'accise par convoi placé sous escorte douanière. Au Mozambique, elle sert plus particulièrement à permettre un déblocage rapide des denrées périssables, des périodiques et de la presse, des produits dangereux nécessitant un traitement spécial, des importations temporaires, y compris les échantillons commerciaux destinés aux foires et expositions ; elle sert aussi en cas de différend sur la valeur des biens et pour des négociants agréés. Aux Philippines, où les cargaisons ne peuvent pas être remises au consignataire si les droits et taxes applicables n'ont pas été payés, une garantie doit être payée afin d'obtenir un statut de mainlevée provisoire pour les cargaisons dont l'estimation de la valeur transactionnelle est contestée. En Argentine, à la Barbade, à la Jamaïque, à Maurice, au Sénégal et en Thaïlande, l'utilisation des garanties est une pratique de longue date, soumise aux lois et pratiques habituelles en matière des garanties. Les formes acceptables de garanties sont généralement les dépôts d'espèces, les garanties de banques ou de sociétés d'assurance, les chèques bancaires ou les cautions.

À Maurice, aucune garantie n'est exigée pour les biens se trouvant dans les zones franches pour l'industrie d'exportation ou admises sous le régime du carnet d'admission temporaire en douane, ainsi que pour les industries de faible ou de moyenne importance. En revanche, en Argentine, au Cambodge, à la Jamaïque et en Thaïlande, l'utilisation de garanties est

systématiquement demandée pour couvrir les droits et taxes susceptibles d'être appliqués.

La plupart des pays indiquent que l'utilisation de garanties pour les droits et taxes ne comporte pas de coûts ou ne pose pas de problèmes particuliers pour leur administration. Au Maroc, la gestion des garanties relève des missions de la Section des recettes fiscales, si bien que les coûts de mise en œuvre sont absorbés par son budget opérationnel courant. Les douanes de la Barbade ont mis sur pied une équipe d'agents spécialisés dans les cautions à laquelle elles consacrent quelque 18 000 USD par an.

### *Coopération et coordination entre différentes autorités*

Dans la plupart des pays examinés (à l'exception notable du Cambodge) la coopération entre les douanes et d'autres organismes publics exerçant des responsabilités aux frontières (notamment les forces de sécurité intérieure, les organismes chargés des contrôles sanitaires et phytosanitaires, de la protection de la santé, des normes et de la certification, de la gestion environnementale, de l'agriculture, des pêcheries et de la sylviculture, ainsi que l'administration chargée du recouvrement des impôts) est une pratique de longue date qui revêt un caractère informel. Concrètement, même s'il n'y a pas d'obligations officielles spécifiant que les inspections doivent être réalisées au même moment par les différents organismes, il existe une coordination des inspections sur le terrain. À la Barbade, des instructions procédurales ont été diffusées à cet effet. Au Chili, au Maroc, au Mozambique et en Tanzanie, les autorités frontalières concernées ont des agents dans les principaux ports et aéroports internationaux et dans les bureaux frontaliers terrestres qui, matériellement, partagent des bureaux avec les douanes et coopèrent de façon à procéder conjointement aux inspections matérielles ou à coordonner les calendriers d'inspection. À Maurice, ces inspections coordonnées peuvent être organisées à la demande du commissionnaire en douane. Ces méthodes de travail n'étant pas récentes, les administrations interrogées n'ont pas été en mesure d'indiquer les dépenses liées à leur introduction, mais ont estimé qu'elles peuvent au contraire aboutir à des économies de coûts en termes d'infrastructures matérielles.

Dans la plupart des pays les douanes ne procèdent pas à l'examen des marchandises pour le compte d'autres autorités, bien qu'à la Barbade et en Ouganda, cela puisse se faire ponctuellement, de façon informelle. En Zambie, des autorités chargées de contrôles aux frontières peuvent déléguer leurs pouvoirs d'enquête aux douanes ; toutefois, cette possibilité est limitée par la capacité des agents des douanes à assumer des fonctions particulièrement techniques comme les contrôles des médicaments ou des

contrôles phytosanitaires. En Thaïlande, l'adoption des inspections sélectives par les douanes a amené l'administration chargée du contrôle des produits alimentaires et des médicaments à mettre aussi au point un système de sélectivité en fonction des risques. En l'absence de dispositif centralisé d'inspections, Maurice travaille actuellement sur l'introduction d'une fonction de traçabilité dans son système de gestion douanière qui permettra aux importateurs de connaître les raisons des retards de la mainlevée.

La coordination est encore plus importante quant les intervenants supplémentaires jouent un rôle de protection contre la corruption. Aux Philippines, tandis que la coordination des contrôles physiques entre différentes agences à la frontière n'a pas vraiment causé de problèmes, ces contrôles peuvent impliquer jusqu'à cinq unités douanières différentes, des membres de la Garde de sécurité présidentielle, ainsi qu'un observateur du secteur privé (la Confédération des usagers des ports, la Chambre des agents en douane, ou d'autres chambres professionnelles). Celui-ci est nommé afin d'empêcher les irrégularités et les arrangements entre le négociant et les représentants du gouvernement. Chacune des cinq unités douanières a l'autorité d'ordonner une inspection physique sans aucune obligation de se coordonner, de manière à ce que la même cargaison peut se retrouver inspecté jusqu'à cinq fois.

Au Cambodge, où des contrôles laborieux et faisant double emploi continuent de grever le processus d'exportation comme d'importation, la nomination d'agents des douanes à l'instance unique d'inspection générale est à l'étude dans le cadre du nouveau plan d'action. Pour le moment, les inspections coordonnées ne sont pratiquées qu'à Sihanoukville. L'introduction d'un guichet électronique unique, avec le déploiement de technologies de l'information pour automatiser des fonctions douanières, est actuellement financée par la Banque mondiale avec un don de l'IAD (la sous-composante correspondante du financement sous forme de don étant de 5.95 millions USD). En outre, un projet de coordination des contrôles de documentation et des inspections matérielles aux frontières avec le Vietnam a été élaboré avec le soutien de la Banque asiatique de développement (BAD) en vue de sa mise en œuvre en 2005. Le concept de guichet unique pour la soumission de documents, leur traitement simultané par plusieurs organismes et le renvoi des documents au déclarant, a aussi été recommandé par le Premier ministre pour le secteur des vêtements.

Parmi les pays examinés, seul le Sénégal a déjà mis en place un mécanisme officiel de coordination au moyen d'un guichet unique. Ce système de guichet unique, appelé ORBUS, est une plateforme électronique d'échange de données entre les différentes entités publiques et privées intervenant dans les échanges commerciaux, notamment les négociants, les commissionnaires en douane, les banques, les sociétés d'assurance, les

douanes, les autorités de contrôle des changes, les autorités sanitaires et phytosanitaires et les autorités chargées des contrôles de qualité. Il permet aux négociants ou aux commissionnaires de soumettre les documents par voie électronique et aux autorités d'indiquer en retour les données manquantes ; les entités concernées peuvent accéder directement en ligne aux données dont elles ont besoin, tandis que le négociant ou le commissionnaire peut suivre la progression de son chargement de la même façon. ORBUS a été mis au point au Sénégal sur une période de six ans en utilisant des compétences locales pour un coût total de 1 087 000 USD. Il emploie actuellement 18 personnes et son coût de maintenance annuel est de 715 000 USD. Toutefois, ces coûts sont entièrement couverts par les commissions facturées pour l'utilisation du système (956 000 USD annuellement en moyenne). En 2005, un système analogue développé par le Sénégal en coopération avec le gouvernement du Kenya a été lancé par les autorités exerçant des responsabilités aux frontières dans ce pays.

La Thaïlande a mis en place un mécanisme de coordination partielle, le projet « dédouanement sous 24 h » en coopération avec l'Autorité portuaire de Thaïlande. Ce projet suppose la réalisation du processus d'inspection dans un délai de sept heures et de l'ensemble du processus de dédouanement en un jour ; les autres organismes concernés disposent de 17 heures pour mener à bien leur propre mission. Ce projet prévoit aussi une coopération en matière de gestion des risques à l'aide d'un système électronique d'information commun qui offre aux douanes une image plus complète des domaines de non-respect de la réglementation. Ce projet a déjà été appliqué dans trois sites – le port de Bangkok, Laem Chabang et l'aéroport international de Bangkok. Un projet plus ambitieux couvrant l'ensemble des prescriptions réglementaires concernant les importations, les exportations et le transit a récemment été lancé par le gouvernement thaïlandais. Ce projet qui doit être réalisé sur trois ans et devrait coûter 3 millions USD devait entrer dans sa phase pilote dans cinq postes frontaliers d'ici fin 2005.

En 2004, l'Argentine a lancé un projet pilote « d'agence unique » qui prévoit un système de guichets pour la présentation unifiée de renseignements et leurs échanges ultérieurs d'informations entre différentes autorités de contrôle. Parallèlement, un programme d'échanges de renseignements entre les directions des impôts et des douanes de l'AFIP est actuellement en phase d'étude et de développement. Ces deux projets en sont encore à leurs balbutiements de sorte que leurs conséquences en matière de coûts ne sont pas encore claires.

## Annexe 6.A1

### Mesures de facilitation des échanges examinés dans le cadre des études par pays

Cette annexe décrit brièvement les domaines de la facilitation des échanges qui ont servi de base aux études par pays, et indique les propositions relatives à ces domaines qui ont été présentées au Groupe de négociation sur la facilitation des échanges de l'OMC.

#### *Publication et disponibilité d'informations*<sup>7</sup>

La transparence est fondamentale dans le commerce international car les opérateurs commerciaux doivent pouvoir connaître parfaitement les conditions et les obstacles qui les attendent s'ils veulent pénétrer sur un marché et y réaliser des opérations. Cette transparence suppose que les informations concernant les règles et les procédures applicables aux frontières seront publiées systématiquement et seront facilement accessibles à toute personne intéressée. Les informations d'ordre général, telles que les données touchant les aspects opérationnels, les lignes directrices administratives relatives à la mise en œuvre ou les procédures spéciales, peuvent généralement être obtenues par divers moyens tels que la publication officielle des lois et règlements, des codifications sur papier ou en ligne, des manuels de procédures douanières, la presse et les publications commerciales, ainsi que des centres de renseignements. On peut encore améliorer la transparence et la prévisibilité des règles applicables en fournissant des renseignements et des avis complets, exacts, rapides et efficaces par rapport au coût des opérations spécifiques d'une société et, notamment, des décisions préliminaires relatives à la classification tarifaire, à la valeur ou à l'origine, et les motifs justifiant les décisions ou les mesures administratives.

---

7. Points A et C de la compilation du Secrétariat de l'OMC, document TN/TF/W/43/Rev.15.

### ***Mécanismes de consultation et de retour d'information : communication avec les négociants<sup>8</sup>***

Les mécanismes de consultation et de retour d'information sont des instruments fondamentaux de facilitation parce qu'ils améliorent la prévisibilité de l'environnement réglementaire, augmentent la confiance et le soutien publics, accroissent les perspectives de respect de la législation et procurent un moyen d'améliorer la qualité de la réglementation. L'efficacité de ces mécanismes dépend en grande partie du moment choisi pour leur mise en place et de leur caractère global. Ils doivent cibler les parties prenantes/les parties intéressées aussi largement et universellement que possible, couvrir toute la gamme des activités de prise de décision, y compris les propositions de réglementations et de procédures nouvelles et les modifications de celles qui existent, ainsi que les aspects pratiques du fonctionnement quotidien des organismes présents aux frontières et enfin prévoir un laps de temps suffisant avant l'entrée en vigueur des réglementations.

### ***Procédures de réexamen et d'appel et régularité de la procédure<sup>9</sup>***

L'existence de mécanismes appropriés pour réexaminer et rectifier les mesures administratives prises par les autorités douanières et frontalières est très importante pour les personnes qui poursuivent des activités dans le domaine du commerce international. Les procédures de réexamen et d'appel doivent être claires et équitables, faciles d'utilisation, impartiales et offrir un recours efficace. Le recours peut s'effectuer auprès de l'administration des douanes, d'un organisme indépendant et/ou des tribunaux. Il est important que la procédure soit efficace et rapide, les lenteurs administratives aggravant, en règle générale, les problèmes douaniers et autres problèmes qui se posent aux frontières.

### ***Saisie et traitement préalable des données<sup>10</sup>***

La possibilité de saisir la déclaration des marchandises et la documentation connexe, sous une forme définie, avant l'arrivée des marchandises peut faciliter grandement leur dédouanement rapide, car elle permet aux autorités de traiter les données, d'appliquer les mécanismes d'évaluation des risques et de prendre les décisions quant à l'action requise avant l'arrivée effective des marchandises sur le territoire douanier. Si les

8. Point B du document TN/TF/W/43/Rev.15.

9. Point D du document TN/TF/W/43/Rev.15.

10. Point J.1(a) du document TN/TF/W/43/Rev.15.



marchandises satisfont aux prescriptions des pouvoirs publics, la grande majorité peut être dédouanée à leur arrivée soit immédiatement, soit très peu de temps après, ce qui réduit fortement le délai au bout duquel les négociants obtenaient précédemment leurs marchandises, sauf dans les cas où les marchandises demandent à être examinées physiquement ou si des vérifications supplémentaires des documents s'imposent.

### ***Procédures d'évaluation, de perception et de remboursement des droits et des taxes***<sup>11</sup>

Malgré l'évolution vers le libre-échange et la réduction des droits de douane, les procédures d'évaluation, de perception et, le cas échéant, de remboursement des droits et des taxes demeurent au centre de l'activité des autorités douanières, avec, notamment, les contrôles nécessaires à l'application correcte des accords commerciaux, des contingents, des règles d'origine, de la classification tarifaire, de l'évaluation, etc. Les échanges sont grandement facilités par la clarté, voire la normalisation, des règles régissant le montant des droits et des taxes à acquitter, la date à laquelle le paiement doit être effectué, la procédure à suivre pour reporter cette date, ou les méthodes de paiement, et par l'application uniforme de ces règles sur l'ensemble du territoire douanier.

### ***Evaluation des risques***<sup>12</sup>

Les techniques d'évaluation et de gestion des risques permettent aux autorités douanières de cibler de façon appropriée les contrôles aux frontières afin de répartir correctement des ressources limitées. Les contrôles sont limités au minimum nécessaire pour assurer le respect des réglementations sans surcharger les formalités commerciales. On y parvient en réduisant les inspections matérielles et le temps consacré au contrôle des voyageurs et des envois « à faible risque » et en ciblant de façon sélective les domaines présentant le plus grand risque pour les soumettre à des contrôles plus poussés. L'emploi efficace de la gestion des risques peut être appliqué non seulement aux marchandises elles-mêmes, mais aussi aux opérations commerciales des sociétés – pour s'assurer, par exemple, que le statut de négociant agréé est pleinement justifié.

---

11. Points F.1 et G.1(a) et (b) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

12. Point J.1(c) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

### ***Contrôles reposant sur des audits***<sup>13</sup>

Des contrôles reposant sur des audits peuvent compléter l'utilisation de techniques de gestion des risques pour assurer une efficacité et le respect effectif des réglementations. Ils facilitent les échanges légitimes en transférant les contrôles réglementaires précédemment effectués à la frontière vers des locaux situés à l'intérieur et en réduisant les goulets d'étranglement aux points de franchissement des frontières. Ils facilitent aussi l'utilisation de procédures de dédouanement simplifiées pour les négociants agréés. Avant de passer du contrôle des opérations d'un négociant sur la base des envois à un contrôle sur la base d'un audit, les autorités doivent être convaincues que leurs prescriptions concernant la fiabilité, les actes de la société, les paiements, etc., sont respectées. Les techniques de vérification des comptes présupposent généralement la disponibilité de personnel spécialisé.

### ***Procédures spéciales pour les négociants agréés***<sup>14</sup>

Pour les négociants qui répondent aux critères spécifiés de fiabilité en raison de l'exactitude de leurs déclarations et la ponctualité de leurs paiements, il existe une série de dispositifs de facilitation qui contribuent à améliorer la prévisibilité et à réduire les délais, les tâches et les coûts en matière de formalités administratives. Ces procédures spéciales comprennent la présentation de renseignements minimaux au moment de la mainlevée des marchandises, le dédouanement dans les locaux du négociant ou dans d'autres lieux à l'intérieur du pays, des déclarations couvrant plusieurs transactions sur une période déterminée, l'estimation des droits et taxes par la personne agréée elle-même à l'aide d'une écriture dans ses registres et la déclaration des marchandises au moyen d'une écriture comptable dans ces registres. On peut envisager diverses combinaisons de ces dispositifs en fonction des besoins particuliers d'un négociant par rapport aux autorités douanières, ce qui conduit à faciliter encore davantage les échanges.

### ***Séparer la mainlevée du dédouanement***<sup>15</sup>

Par « mainlevée », on entend la remise des marchandises à la disposition de l'importateur ou de l'exportateur ou de son représentant, alors que par « dédouanement », on entend l'achèvement de toutes les formalités

13. Point J.1(a) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

14. Point J.1(c) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

15. Point J.1(e) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

officielles. Séparer la mainlevée du dédouanement permet une mainlevée aussi rapide que possible des marchandises, même si toutes les formalités n'ont pas encore été accomplies. Les procédures spéciales visées plus haut fonctionnent toutes sur cette base, mais il importe que les autres négociants (qui n'utilisent pas ces procédures ou ne sont pas habilités à les utiliser) puissent aussi recevoir leurs marchandises aussi rapidement que possible. Si les autorités n'ont rien à redire quant aux circonstances, cela peut se faire même si, par exemple, quelques renseignements ou documents ne sont pas disponibles ou si on ne s'entend pas complètement sur la classification ou la valeur des marchandises.

### ***Garantie du paiement des droits et des taxes***<sup>16</sup>

La garantie du paiement des droits et des taxes, les moyens de l'assurer et les coûts revêtent une importance croissante en cas de saisie préalable des données et d'utilisation des procédures simplifiées de mainlevée. L'existence de méthodes rationnelles et directes d'octroi de garantie joue un rôle important dans la facilitation des échanges et la mainlevée rapide des marchandises, notamment en séparant le processus comptable (paiement) du mouvement/de l'importation des marchandises. Dans les cas où l'administration douanière juge possible de procéder à la mainlevée des marchandises sans exiger de garantie du paiement des droits et des taxes, ou accepte une garantie générale couvrant l'ensemble des opérations d'un négociant pendant une période déterminée au lieu d'exiger une garantie pour chaque opération d'importation de marchandises, les échanges sont facilités encore davantage.

### ***Coopération et coordination entre différentes autorités***<sup>17</sup>

La multiplicité des prérogatives de l'administration douanière et des autres autorités de contrôle à la frontière en matière de réglementation, prérogatives qui portent, par exemple, sur les prescriptions dans les domaines agricole, vétérinaire, sanitaire, phytosanitaire et des normes, s'est fréquemment soldée par des prescriptions et des contrôles redondants qui augmentent les coûts du respect de la législation, les risques d'erreur et les lenteurs des procédures successives. L'amélioration des mécanismes de coordination des organismes impliqués et, notamment, la mise en place de guichets uniques et de contrôles aux frontières intégrés, pourrait fortement simplifier les procédures aux frontières et contribuer à éviter des obstacles non nécessaires. Cette co-ordination peut notamment consister à instaurer un

---

16. Point J.1(e) du document TN/TF/W/43/Rev.15.

17. Points G.1(e) et (h) et I du document TN/TF/W/43/Rev.15.

échange d'informations, à concentrer la vérification des documents entre les mains d'un organisme unique et à coordonner les inspections ou à les intégrer dans un lieu et à un moment unique.

## *References*

- OCDE (2002), “Comment aborder la transparence et la simplification des formalités aux frontières”, TD/TC/WP(2002)36/FINAL
- OCDE (2003), « Réflexions sur la mise en œuvre des propositions relatives aux articles V, VIII et X du GATT », TD/TC/WP(2003)12/FINAL
- Steenland, Marcel et Luc de Wulf (2003a), “Douanes, pragmatisme et efficacité: philosophie d’une réforme réussie”, Banque mondiale, septembre,  
[www.douane.gov.ma/publications/Rapport%20BM%202003.pdf](http://www.douane.gov.ma/publications/Rapport%20BM%202003.pdf).
- Steenland, Marcel et Luc de Wulf (2003b), “Réformes douanières au Maroc”, Banque mondiale, octobre,  
[www.douane.gov.ma/publications/2e%20rapport%20mondiale.pdf](http://www.douane.gov.ma/publications/2e%20rapport%20mondiale.pdf).

## *Sigles et abréviations*

ABAC	Conseil consultatif des gens d'affaires de l'APEC
ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
APFC	Fondation Asie-Pacifique du Canada
ASEM	Asia-Europe Meeting
BSCC	Conférence des douanes de la Mer baltique
CCI	Chambre de commerce internationale
CCM	Conseil du commerce de marchandises
CE	Commission européenne
CEFACT-ONU	Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques
CENUE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CTB	Bureau des douanes et des tarifs douaniers
DAU	document administratif unique
DFAT	Ministère des affaires étrangères et du commerce
ECA	Automated commercial environment (environnement commercial automatisé)
EDI	Échange de données informatisées
EPC	Examen de la politique commerciale
ERT	Table ronde des industriels européens
FMI	Fonds monétaire international
G7	Group des Sept
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

GNFE	Groupe de négociation sur la facilitation des échanges
GTAP	Global Trade Analysis Project
IAE	Inspection avant expédition
IDE	Investissement direct étranger
JETRO	Organisation japonaise pour le commerce extérieur
JSEPA	Accord de partenariat économique Japon-Singapour
MOF	Ministère des Finances (Japon)
NSTI	Nouveau système de transit informatisé
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONU	Nations Unies
PAC	plan d'action collectif
PAI	plan d'action individuel
PDD	Programme de Doha pour le développement
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petite et moyenne entreprises
RVA	Réseau à valeur ajoutée
SGP	Système généralisé de préférences
SH	Système harmonisé
SOFI	Système d'ordinateurs pour le fret international
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
SYDONIA	Système informatisé des statistiques douanières
TEDI	Échange informatisé de données commerciales
TI	Technologies de l'information
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TIMS	Système de gestion des informations commerciales
UE	Union européenne
UN/EDIFACT	Règles des Nations Unies concernant l'échange de données informatisé pour l'administration, le commerce et le transport
USTR	Représentant des États-Unis pour le commerce

## *Table des matières*

<i>Chapitre 1. Évaluation quantitative des avantages de la facilitation des échanges.....</i>	19
<i>Chapitre 2. L'examen des effets sur les échanges de certaines procédures douanières et administratives.....</i>	57
<i>Chapitre 3. L'impact économique de la facilitation des échanges.....</i>	89
<i>Chapitre 4. Les réformes pour la facilitation des échanges au service du développement .....</i>	125
<i>Chapitre 5. Le rôle de l'automatisation dans la facilitation des échanges.....</i>	159
<i>Chapitre 6. Les coûts d'introduction et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges.....</i>	195
<i>Annexe A. Forum mondial de l'OCDE sur la facilitation des échanges, Colombo, Sri Lanka, 18 et 19 octobre 2005 .....</i>	249



Études de l'OCDE sur la politique commerciale

## Surmonter les obstacles à la frontière

### COÛTS ET BÉNÉFICES DE LA FACILITATION DES ÉCHANGES

Les échanges internationaux se sont considérablement développés ces dernières années, grâce en partie à la réduction progressive des droits de douane et des contingents tarifaires dans le cadre des cycles successifs de libéralisation multilatérale des échanges. Toutefois, ce développement met en avant une des faiblesses persistantes du commerce international : les obstacles à la frontière que produisent les procédures et formalités commerciales inefficaces, obsolètes et compliquées, empêchent les pays de profiter pleinement des avantages de marchés mondiaux ouverts. Les gouvernements comme les entreprises se montrent de plus en plus préoccupés par le coût de ces obstacles, qu'il se répercute sur les ressources publiques, les apports productifs ou les produits de consommation. Quel impact les coûts liés à des procédures inefficaces à la frontière ont-ils sur les flux des échanges et des investissements, la productivité, la compétitivité en matière d'exportations, la réduction de la pauvreté et les efforts d'intégration régionale ? Comment les facteurs institutionnels et politiques affectent-ils la conception et la mise en œuvre de mesures visant à améliorer l'efficacité ? Est-ce que les bénéfices escomptés de ces mesures justifient les dépenses nécessaires pour les mettre en place ? Et est-ce que ces dépenses sont à la portée des pays en voie de développement et des pays les moins avancés, étant donné leurs autres priorités de développement ? Les six études de ce volume cherchent à répondre à ces questions.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

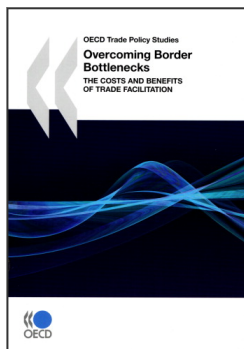
[www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264056961](http://www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264056961)

[www.sourceocde.org/industriechanges/9789264056961](http://www.sourceocde.org/industriechanges/9789264056961)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

[www.sourceocde.org/9789264056961](http://www.sourceocde.org/9789264056961)

**SourceOCDE** est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).



Extrait de :

## Overcoming Border Bottlenecks

### The Costs and Benefits of Trade Facilitation

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264056954-en>

#### Merci de citer ce chapitre comme suit :

Moise, Evdokia (2009), « Les coûts d'introduction et de mise en oeuvre des mesures de facilitation des échanges », dans OCDE, *Overcoming Border Bottlenecks : The Costs and Benefits of Trade Facilitation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264056978-7-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).