

Moïsé, E. (2005-03-11), « Les réformes de facilitation des échanges au service du développement : Etudes de cas par pays », Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/085826657408>



Les réformes de facilitation des échanges au service du développement

ETUDES DE CAS PAR PAYS

Evdokia Moïsé

La version originale de ce document a été publiée comme suit :

Moïsé, E. (2005-02-22), "Trade Facilitation Reforms in the Service of Development: Country Case Studies", *OECD Trade Policy Papers*, No. 12, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/267128678570>

Non classifié

TD/TC/WP(2004)4/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

11-Mar-2005

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES ECHANGES
COMITE DES ECHANGES**

**TD/TC/WP(2004)4/FINAL
Non classifié**

Groupe de travail du Comité des échanges

**LES REFORMES DE FACILITATION DES ECHANGES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT :
ETUDES DE CAS PAR PAYS**

Document de travail de l'OCDE sur la politique commercial no. 12

Evdokia Moïsé

JT00180171

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

RESUMÉ

Ce document présente des études de cas par pays sur les réformes douanières qui ont eu lieu au Mozambique, en Angola, au Pakistan et au Pérou. Les informations contenues dans ces études ont servi de base pour élaborer le rapport "Les réformes de facilitation des échanges au service du développement" (document TD/TC/WP(2003)11/FINAL).

Mots clés : facilitation des échanges, douanes, réforme, pays en développement, coûts, bénéfices.

REMERCIEMENTS

Les études sur le Mozambique, l'Angola et le Pakistan ont été préparées par les Crown Agents à la demande de l'OCDE. L'étude sur le Pérou a été préparée par Evdokia Moise, de la Direction des Echanges, utilisant des informations fournies par le gouvernement du Pérou. Les quatre études ont été compilées sous la supervision de Anthony Kleitz. Des remerciements tout particuliers sont adressés aux gouvernements du Mozambique, de l'Angola, du Pakistan et du Pérou pour les informations fournies et pour la vérification factuelle des études finalisées. Le rapport est également disponible sur le site web de l'OCDE à <http://www.oecd.org/trade>

Droits d'auteur : OCDE, 2005

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles de cette publication doivent être adressés à :

Services des Publications, OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

TABLE OF CONTENTS

Etude de cas A : Gestion opérationnelle des douanes au Mozambique	4
Etude de cas B : Extension et réforme des douanes en Angola.....	12
Etude de cas C : Réorganisation des formalités douanières au Pakistan.....	21
Etude de cas D: Modernisation des douanes péruviennes.....	26
ANNEXE.....	31

LES REFORMES DE FACILITATION DES ECHANGES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT: ETUDES DE CAS PAR PAYS

1. Les études de cas présentées dans ce document contiennent les informations qui ont été utilisées pour établir le document TD/TC/WP(2003)11/FINAL “ Les réformes de facilitation des échanges au service du Développement”. Chaque étude de cas fournit davantage de détails que le document en question, en présentant les raisons de la réforme, expliquant les méthodes utilisées pour la mettre en œuvre et analysant les résultats obtenus. Les études A, B et C ont été préparées, à la demande de l’OCDE, par la société Crown Agents. Elles s’appuient sur l’expérience récemment acquise par Crown Agents en matière de réforme douanière, dans le cadre de trois projets spécifiques entrepris pour le compte des gouvernements du Mozambique, de l’Angola et du Pakistan. L’étude D a été préparée par le Secrétariat sur la base des informations fournies par le gouvernement péruvien. Une annexe contenant des informations données par le gouvernement pakistanais a été ajoutée à l’étude C ; elle replace le projet restreint de réforme décrit par Crown Agents dans le contexte plus large de la politique de facilitation des échanges au Pakistan.

Etude de cas A : Gestion opérationnelle des douanes au Mozambique

Le contexte de la réforme

2. La guerre civile qui a sévi au Mozambique de 1975 à 1994 a eu une grande incidence sur les activités et les performances de l’administration des douanes du pays. Durant la guerre, le contrôle central des opérations de douane devint impossible, si bien que l’administration fut gravement désorganisée et les infrastructures matérielles détruites. Les employés des douanes furent soumis aux divisions créées par la guerre, certains passant sous le contrôle des gouverneurs des provinces fidèles au gouvernement et d’autres passant sous celui des gouverneurs appuyant les rebelles. Les recettes provenant des droits de douanes servirent à financer les deux parties au conflit.

3. La situation du Mozambique s’était détériorée à un tel point, que, même après la résolution du conflit, les recettes des droits de douane n’ont jamais atteint les objectifs fixés par le gouvernement. Les longues frontières côtières et terrestres du pays rendent à elles seules très difficile le contrôle de la contrebande par une administration à la capacité et aux ressources insuffisantes. Par ailleurs, les goulets d’étranglement créés par des formalités douanières obsolètes et inefficaces n’ont fait qu’encourager la contrebande et ont grandement favorisé la hausse des coûts du respect de la réglementation pour les opérateurs du commerce légal. Le directeur de l’Institut national du sucre du Mozambique a par exemple indiqué en 2001 qu’on estimait à 70 000 tonnes par an la quantité de sucre importée illégalement dans le pays et écoulés sur le marché local à des prix inférieurs au prix de revient, étranglant ainsi les producteurs de sucre du Mozambique.

4. En conséquence, le gouvernement mozambicain décida de suivre la voie tracée par d’autres pays en développement et mit en place un dispositif d’inspection avant expédition (Pre-Shipment Inspection-PSI) pour tenter de faire baisser les niveaux élevés de fraude et d’évasion douanières. Mais en dépit de ces mesures, les recettes douanières collectées ne cessèrent de diminuer, pour pratiquement s’effondrer en

1995. Le gouvernement en conclut que son administration douanière ne disposait plus des capacités techniques et des infrastructures lui permettant de remplir sa fonction première, à savoir l'évaluation et la perception des droits de douane et taxes et de protéger l'industrie nationale.

5. Le gouvernement décida alors de redresser la situation en créant au sein du Ministère des finances et de la planification (MoFP) une Unité de remise en état des douanes (UTRA) qui aurait pour mission de coordonner un programme visant à moderniser les services douaniers et à modifier le dispositif du PSI. Pour pouvoir améliorer véritablement les opérations douanières, le programme devait introduire des changements radicaux dans un certain nombre de domaines, à savoir la législation, les systèmes et les formalités, les installations, les méthodes opérationnelles et les systèmes de gestion des ressources humaines.

6. A la suite de discussions avec le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Mondiale, le gouvernement du Mozambique a reconnu manquer de l'expertise lui permettant de résoudre seul ces problèmes. Toutefois, au lieu de chercher à obtenir une assistance technique classique financée par des donateurs, il a sollicité les offres de compagnies privées pour prendre en charge la gestion opérationnelle de son administration douanière, pour une période initiale de trois ans.

7. Le gouvernement du Mozambique a passé un contrat avec une société britannique, Crown Agents. Celle-ci a commencé son travail au milieu de l'année 1997, en envoyant dans le pays une équipe d'environ soixante cadres des douanes. L'équipe était composée d'un Directeur national des douanes, de ses adjoints, de Directeurs de la stratégie et de l'administration, de Directeurs régionaux et de douaniers chargés du contrôle opérationnel.

La gestion du processus de réforme

8. Le processus de réforme et de modernisation des douanes était dirigé par le gouvernement, par l'intermédiaire de l'UTRA. L'UTRA a pris la responsabilité de la coordination de toutes les mesures de réformes, la société Crown Agents étant chargée au quotidien des résultats et progrès réalisés dans le cadre de ces réformes. Les questions de stratégie et les indicateurs de performance aux divers stades de la réforme étaient déterminés en dernier ressort par le Ministère de la planification et des finances- les initiateurs de la réforme d'ensemble.

9. Le programme de réforme et de modernisation était mis au point et appliqué sous la surveillance d'un Comité de projet, présidé par le directeur de l'UTRA et composé de représentants de Crown Agents et d'un Chef de projet financé par l'Agence de développement de l'étranger du Royaume-Uni (ODA)¹. Ce Comité de projet avait pour tâche de :

- Fixer et maintenir l'orientation stratégique pendant toute la durée du programme de réformes
- Informer les hauts responsables du gouvernement de la progression du programme
- Surveiller les résultats attendus dans le cadre du projet et
- Constituer des équipes techniques pour diriger les diverses étapes de la réforme.

¹ L'ODA porte désormais le nom de Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID).

10. Les entreprises, dont le soutien était estimé important pour les réformes, ont été invitées à participer au processus de modernisation- notamment pour aider à traiter les aspects des opérations douanières qui affectent le plus les importateurs et les exportateurs. Le Comité de projet a aussi créé un service de relations publiques, chargé de tenir le public et les entreprises informés des activités menées durant le processus de réforme.

Les problèmes abordés par la réforme

11. L'objectif global de la réforme était de mettre en place une structure et une organisation dignes d'un service des douanes moderne et efficient, qui puissent une fois établies jouer un rôle important dans le redressement économique du Mozambique, en facilitant les échanges et en encourageant les investissements étrangers dans le pays. Les réformes étaient centrées sur six domaines techniques spécifiques des opérations douanières :

- La réglementation douanière
- Les systèmes et les formalités
- La gestion des ressources humaines et l'avancement de carrière
- L'organisation et la structure
- Les technologies de l'information et
- La gestion financière.

12. Les paragraphes suivants présentent brièvement la situation au début des réformes, les problèmes spécifiques abordés dans chacun des domaines susmentionnés et le résultat des efforts consentis dans le cadre de la réforme.

Première composante de la réforme- la réglementation

13. La réglementation douanière en usage au début des réformes datait d'avant l'indépendance du pays et avait été établie ou amendée par de nombreux décrets. Dans l'ensemble, elle permettait aux douanes de fonctionner efficacement, mais les divers pouvoirs et responsabilités étaient disséminés entre de nombreux lois et décrets et étaient souvent obsolètes ou pouvaient donner lieu à des conflits d'interprétation.

14. L'abondance de la législation douanière et des autres législations affectant les activités douanières posait des problèmes aux entreprises comme aux services douaniers eux-mêmes. Les ambiguïtés législatives ne faisaient qu'aider les négociants qui cherchaient à fuir certaines de leurs responsabilités et, dans le même temps, laissaient les douaniers peu compétents ou malhonnêtes libres de prendre sciemment des décisions incorrectes. En bref, la législation n'était pas adaptée à un environnement commercial moderne et ne contenait aucune disposition permettant de traiter les graves fraudes douanières comme une infraction pénale.

15. Pendant le déroulement du programme de réformes, un projet de Loi douanière consolidée a été établi ; il était étayé par une législation secondaire contenant les pouvoirs discrétionnaires permettant aux services des douanes de fonctionner efficacement. La législation se fondait sur le modèle britannique, mais avait été modifiée pour tenir compte des conditions locales.

Deuxième composante de la réforme- les systèmes et les formalités

16. Au début du programme de réforme, les principales obligations incombant à un importateur ou un exportateur voulant dédouaner des marchandises au Mozambique étaient le dépôt d'une déclaration auprès des douanes et le paiement des droits ou taxes éventuels. Le formulaire de déclaration était complexe et les importateurs devaient aussi produire le connaissement original à la date de sa présentation. Après que ces documents aient été contrôlés pour vérifier qu'ils étaient exacts et complets, ils étaient transmis à d'autres agents des douanes qui examinaient et éventuellement dédouanaient les marchandises elles-mêmes.

17. L'absence d'un numéro unique d'identification pour les importateurs compliquait particulièrement l'exercice d'un contrôle efficace par l'administration des douanes. Sans ce numéro d'identification, il était difficile d'analyser les activités des importateurs, en particulier en cas de sous-évaluations. Une coopération entre les divers organismes (avec l'Office national de la TVA par exemple) était elle aussi freinée par l'absence d'un numéro commun de référence.

18. En outre, il n'existait aucun accompagnement officiel pour aider les importateurs à remplir le formulaire de déclaration ni d'instructions précisant aux douaniers les contrôles auxquels ils devaient soumettre les documents. Cette lacune entraînait forcément des variations imprévisibles dans les conditions requises par chaque douanier, ce qui ouvrait la voie à la corruption.

19. L'examen des marchandises importées et exportées est une partie essentielle de la maîtrise des recettes et, au Mozambique, il était d'usage au début du processus de réforme d'examiner toutes les marchandises entrant dans le pays ou en sortant, même en transit. Mais ces examens étaient effectués mécaniquement, superficiellement et sans aucune évaluation des risques.

20. Le programme de modernisation a apporté de multiples changements dans les systèmes et formalités de dédouanement, dont chacun visait à améliorer l'efficacité et l'efficience des opérations douanières, tout en facilitant le commerce légal. Les principaux changements étaient les suivants :

- L'introduction d'un nouveau Document administratif unique (le DAU), basé sur un modèle accepté sur le plan international.
- La mise en place pour les douaniers et les entreprises de cours de formation aux nouvelles formalités douanières.
- L'adoption d'une approche du contrôle douanier basée sur les risques.
- L'introduction de contrôles de gestion
- La conception et l'installation d'un système informatisé de dédouanement et
- La préparation de guides à l'intention du personnel douanier et des négociants, sur toutes les formalités douanières.

Troisième composante de la réforme – les ressources humaines

21. Au milieu de l'année 1997, l'administration des douanes employait environ 980 personnes. Sa réputation auprès des entreprises et du public était mauvaise et selon l'opinion générale, le personnel était mal dirigé et mal formé. L'indiscipline, la corruption, l'incompétence et les sureffectifs étaient avérés. Il n'existait pas non plus de document succinct précisant les normes de travail de base qui aurait pu être fourni aux nouveaux employés pour les rendre immédiatement conscients des niveaux de performances

qu'on attendait d'eux. Inévitablement, les hauts niveaux d'inefficience et de corruption du personnel rendaient nécessaire l'identification et le recrutement d'un grand nombre de nouveaux employés.

22. La formation était cependant quasiment inexistante – mis à part un cours initial dispensé lors de la prise de fonction. Il n'existait pas de locaux de formation, le matériel était réduit au minimum et en fait les structures de formation manquaient. En l'absence d'un programme de formation officiel, les employés nouvellement embauchés devaient apprendre le métier en travaillant avec leurs collègues et en les observant, alors qu'ils étaient inefficaces et souvent corrompus, ce qui perpétuait le cycle de l'inefficience.

23. A la suite d'une évaluation complète des employés en place, près de 90 pour cent d'entre eux ont fait l'objet de réduction d'effectifs ou d'une affectation dans un autre organisme. Il fut décidé que seuls les nouveaux employés, ou ceux dont le travail avait été jugé satisfaisant, prendraient en charge la mise en œuvre des nouveaux systèmes et formalités opérationnels introduits au cours du programme de réforme des douanes. De nouvelles procédures de recrutement ont été aussi mises au point et plus de 700 employés ont été engagés et ont bénéficié de la formation de base nouvellement établie et renforcée par une période de formation pratique de deux ans au cours de laquelle leurs performances étaient évaluées chaque trimestre.

24. Tous les postes de cadre ont été pourvus au terme d'une procédure de sélection et des programmes d'avancement de carrière ont été mis en place pour les cadres moyens et supérieurs. Les consultants externes qui occupaient des postes de direction au sein des services douaniers ont formé sur le tas les directeurs stagiaires. L'introduction de formalités et d'un personnel nouveaux a eu un impact positif sur les recettes et, ce qui est tout aussi important, a conforté dans le public l'idée que l'administration des douanes s'attaquait aux problèmes auxquels elle était confrontée.

25. De nombreux efforts ont été faits pour établir des systèmes et des formalités visant à décourager et à détecter les cas de corruption du personnel. Une unité d'audit interne a été créée pour auditer les systèmes et les formalités, identifier les faiblesses des contrôles et recommander des améliorations. Une Unité des irrégularités du personnel (SIU) a aussi été mise en place pour enquêter sur les cas de fraude et de corruption internes. Cette unité a fortement contribué à la formation des nouveaux employés et au recyclage de ceux qui ont été gardés. Cette formation a permis de renforcer le Nouveau code de conduite et la culture d'intégrité et d'honnêteté, ce qui a fortifié la confiance du public et des entreprises dans l'administration douanière.

Quatrième composante de la réforme- l'organisation et la structure

26. En dépit de l'existence au Mozambique d'une structure administrative centrale chargée de gérer les bureaux régionaux des douanes, la guerre civile les a en pratique mis sous le contrôle des gouverneurs de province. Même après la résolution du conflit, ces gouverneurs ont conservé le contrôle et le financement de fait des bureaux régionaux, bien que les directeurs locaux des douanes soient en théorie directement responsables devant le Directeur général, à Maputo. Il n'existait donc ni direction ni contrôle central.

27. Dans l'administration des douanes, l'avancement n'était pas déterminé par les besoins des différents postes ou par le mérite ou les compétences des individus. Il ne dépendait que de l'ancienneté. Les employés étaient nommés à un poste lors de leur recrutement et continuaient à effectuer le même travail tout au long de leur carrière, mais à des grades de plus en plus élevés (au début de la réforme, on dénombrait 37 grades). En conséquence, de nombreux employés ne possédaient pas l'expérience, les aptitudes et les compétences nécessaires pour occuper des postes à responsabilité, mais avaient néanmoins atteint des grades élevés tout en effectuant un travail d'exécution.

28. Le manque de gestion centrale du personnel, combiné à l'exercice du contrôle budgétaire par les gouverneurs de province aboutissait à une organisation disparate qui manquait d'une unité dans la direction et, du point de vue des acteurs du commerce, d'une cohérence dans les décisions prises en matière douanière.

29. Grâce au programme de réforme, le nombre de grades dans l'administration des douanes a été réduit de 37 à 9 et l'organisation a été rationalisée pour garantir que les meilleurs dirigeants étaient affectés aux postes les plus exigeants. Un programme d'avancement de carrière a été mis en place et un système de promotion fondé sur un processus formel de sélection sur tests et entretiens a été introduit.

Cinquième composante de la réforme – les technologies de l'information

30. Lors du lancement du programme de réforme, il n'existait pas de mesures concertées pour introduire des systèmes informatisés de nature à faciliter les opérations douanières au Mozambique. Un comité de pilotage avait été créé pour examiner les différents systèmes possibles de traitement informatisé des opérations douanières, mais les choses en étaient restées là.

31. Dans les services douaniers, la connaissance de l'informatique était limitée et l'administration n'avait ni projet d'entreprise ni politique suffisamment définis pour fonder une stratégie d'informatisation. Elle manquait aussi du personnel possédant l'expérience et les aptitudes nécessaires au développement de politiques et de prescriptions en matière de technologie de l'information.

32. Dans le cadre des efforts de réforme et de modernisation, une équipe chargée de la stratégie relative aux technologies de l'information a été mise en place et formée. Les besoins des usagers ont été définis pour le système d'informatisation des opérations douanières et du personnel a été recruté et formé pour mettre en place, entretenir et opérer le nouveau système. Les infrastructures ont été modifiées pour que le système puisse être installé dans les bureaux régionaux et chaque grand bureau de douane est maintenant informatisé et relié en réseau aux systèmes opérationnels et administratifs locaux, y compris le profilage des risques.

Sixième composante de la réforme- la gestion financière

33. Au début des réformes, le système de financement des activités douanières était complètement désorganisé. Pour les bureaux régionaux, les affectations étaient réalisées par les services provinciaux du trésor, mais, pour les bureaux de Maputo, par le Ministère des finances et de la planification (MoFP), si bien que les salaires étaient versés à partir de neuf budgets différents. Les allocations budgétaires étaient souvent insuffisantes et ne dépendaient ni des performances, ni des résultats. En raison de l'absence d'un budget douanier unique et de la complexité inhérente aux transferts de budgets, la situation était devenue figée, les conditions requises pour effectuer le travail n'étaient pas remplies et, en tout état de cause, les services des douanes étaient constamment sous-financés.

34. De la même façon, l'affectation de main-d'œuvre n'était liée ni aux risques en matière de recettes ni à la charge de travail, si bien que certaines régions présentaient d'importants sureffectifs, alors que d'autres ne disposaient pas des ressources suffisantes pour maîtriser leur travail. Les directeurs n'étaient pas obligés d'examiner leurs charges de travail et leurs ressources et il n'existait pas de système d'inspection ou d'audit externes pour juger des niveaux d'effectifs.

35. Le gouvernement a aussi demandé que des objectifs soient fixés en matière de collecte des recettes, leur réalisation devant être un des principaux buts des services douaniers. Mais les résultats ont été constamment inférieurs aux objectifs ; en 1996 par exemple, les recettes ne représentaient que

76.1 pour cent des objectifs et en 1995, 75.5 pour cent. Depuis, aucun dispositif n'a été mis en place pour examiner les raisons de ces mauvaises performances et pour adapter en conséquence les objectifs futurs.

36. En fait, l'objectif irréaliste fixé chaque année pour la collecte des revenus était le seul mécanisme de mesure des performances mis au point par l'administration des douanes. Ni les administrateurs de la capitale ni les directeurs opérationnels sur le terrain ne disposaient d'instruments pour juger de leur efficacité ou baser leurs efforts pour obtenir des ressources supplémentaires.

37. En raison de ces faiblesses, plusieurs mesures réformatrices ont été prises. Des propositions chiffrées pour un budget national des douanes ont été établies et des systèmes ont été mis en place pour rendre les directeurs plus responsables des ressources qui leur étaient allouées. La base des objectifs fixés en matière de collecte des revenus douaniers a été revue pour prendre en compte les influences externes et internes, afin de faire en sorte qu'ils soient plus réalistes au regard de l'ensemble des facteurs concernés.

Conclusions

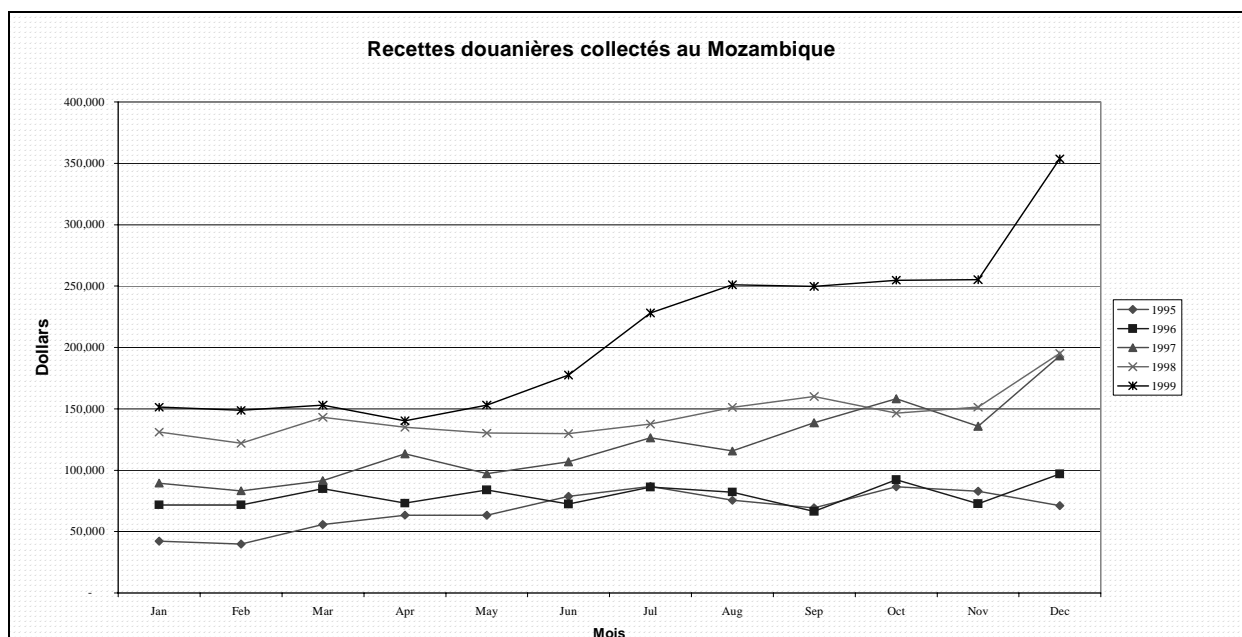
38. Le recours à une société privée pour reprendre la direction opérationnelle des douanes n'était pas sans risque, mais constituait une façon novatrice d'appliquer un programme de réforme dans ce secteur. Au vu des informations recueillies, on pouvait en fait dire que dans les circonstances prévalant au Mozambique, aucune autre solution n'était possible pour obtenir un changement significatif et durable.

39. Les avantages retirés par le gouvernement et par les entreprises sont mesurables. Pour le gouvernement, le coût global du programme de cinq ans a été très largement remboursé par les bénéfices tangibles obtenus- principalement l'augmentation des recettes collectées. Le coût des investissements réalisés pendant les premières phases du programme a été récupéré en 14 mois grâce à la hausse des recettes douanières. Les réformes visant à faire baisser la corruption interne et les efforts pour combattre la fraude douanière ont connu un succès croissant et ont abouti à la baisse du nombre des importations illicites de marchandises et à l'augmentation du nombre de saisies, même si la situation doit encore s'améliorer.

40. Témoins du succès du programme, les calculs montrent qu'en dollars, les importations du Mozambique ont augmenté de 2.9 pour cent en 1998, les revenus collectés progressant quant à eux de 16.5 pour cent en dépit de réductions sensibles des droits de douane. En outre, la combinaison des résultats des deux premières années du programme indique que si les importations ont baissé de 0.2 pour cent sur cette période, les revenus douaniers ont, eux, augmenté de 38.4 pour cent. En 2000, le Service des douanes a collecté l'équivalent de 150 millions d'USD, chiffre qui est monté à 179 millions en 2001 et 225 millions en 2002 (106 pour cent de l'objectif). Ces revenus contribuent maintenant à presque la moitié du revenu intérieur du pays.

41. Cela a forcément eu un effet positif sur les autres recettes fiscales. Une collecte des taxes aux frontières plus efficace, l'utilisation d'un numéro d'identification pour les importateurs, l'introduction de l'informatique et l'amélioration de la coordination entre les différents organismes ont favorisé l'utilisation de renseignements précieux pour le contrôle des autres obligations fiscales des négociants.

Figure 1. – Performances du Mozambique en matière de recettes douanières



42. Les avantages de la réforme ne se sont toutefois pas limités à l'augmentation des recettes gouvernementales. Des recettes supplémentaires auraient pu être enregistrées à court terme même si une réforme institutionnelle de cette ampleur n'avait pas été entreprise- mais elles n'auraient peut-être pas été durables et les entreprises n'auraient pas forcément bénéficié concrètement des mesures prises.

43. Les échanges ont été facilités parce que les formalités de dédouanement ont été rationalisées, simplifiées et rendues plus efficaces grâce à une vaste gamme d'interventions, parmi lesquelles il faut citer :

- La clarification et l'harmonisation de la législation douanière
- L'introduction du document administratif unique (DAU) et la suppression des licences d'importation et d'exportation
- La mise en place de contrôles fondés sur les risques pour des examens physiques sélectifs
- La conception et la mise en place d'un système de traitement informatisé des opérations douanières
- L'amélioration des compétences et des connaissances techniques du personnel douanier
- L'introduction de systèmes d'audit postérieurs aux importations et le recours accru aux contrôles des négociants
- La conception de dispositifs plus efficaces pour décourager, détecter et punir la corruption
- L'amélioration des politiques pour recruter ou garder le personnel et gérer les autres aspects des ressources humaines

- La promotion de la collaboration entre le gouvernement et les négociants pour concevoir et mettre en place les réformes douanières.

44. Les réformes ont permis de réduire sensiblement le délai de dédouanement des marchandises aux principaux points d'entrée au Mozambique. Des enquêtes récentes ont montré qu'à Maputo, la capitale, 80 pour cent des importations terrestres et 62 pour cent des importations maritimes étaient dédouanées dans les 24 heures suivant la présentation d'une documentation en ordre. Dans un terminal routier très fréquenté à la périphérie de Maputo, 82 pour cent des marchandises entrant dans le terminal de fret sont maintenant dédouanés en moins de quatre heures. Un rapport récent d'une société d'évaluation des risques commerciaux ² explique que "... *Le principal port du pays, Maputo, a reçu un coup de fouet nécessaire grâce à un projet de la société Crown Agents visant à moderniser l'administration des douanes. Les marchandises sont maintenant dédouanées 40 fois plus vite qu'avant la réforme, ce qui fait de Maputo l'un des terminaux les plus efficaces d'Afrique. Ce port concurrence désormais sérieusement celui de Durban en attirant les exportations de marchandises du reste de l'Afrique australe...*"

45. Au Mozambique, les entreprises, le public et les autres organismes gouvernementaux font maintenant bien davantage confiance à l'administration des douanes. Cela a permis aux douanes d'obtenir plus facilement du gouvernement les financements nécessaires à la poursuite d'un service efficace, qui, à son tour, garantit le maintien de toutes les modifications opérées dans le cadre du programme de réforme et de la mise au point de nouveaux dispositifs facilitant les échanges. En début de 2002, un accord douanier sur l'échange d'informations et de renseignements avec l'Afrique du sud a été finalisé ; il s'ajoute aux accords déjà appliqués avec la Zambie et la Tanzanie et montre l'engagement du Mozambique en faveur des ambitions de la Communauté de développement de l'Afrique australe en matière de libre-échange.

46. L'introduction de systèmes informatisés et la création d'une unité d'analyse économique spécialisée au siège des douanes, chargée de fournir des statistiques et de prédire les tendances, ont apporté au gouvernement un soutien qui permettra la mise en place d'une politique et la prise de décisions économiques plus autorisées.

47. Bien que la réforme ait été principalement lancée pour améliorer les recettes, le programme de modernisation a, grâce aux modifications apportées en matière douanière, profité aux acteurs du commerce. Si les entreprises se plaignent encore du niveau d'intégrité et de la lourdeur des formalités douanières, ils reconnaissent aussi que leurs opérations quotidiennes ne cessent de s'améliorer. Le programme de réforme a eu une telle ampleur qu'il n'est pas sûr que le recours plus traditionnel à une assistance technique et une formation fournie par les donateurs aurait permis d'obtenir le même résultat en termes de durabilité des changements d'attitude et des transferts de compétences.

Etude de cas B : Extension et réforme des douanes en Angola

Le contexte de la réforme

48. Comme le Mozambique, l'Angola a connu une guerre civile violente et longue au cours des dernières décennies. Le conflit a rendu l'Angola presque entièrement dépendant des importations et a dévasté une grande partie de ses infrastructures matérielles. Comme au Mozambique, les bureaux régionaux des douanes sont tombés sous le contrôle des gouverneurs de provinces et une grande partie des recettes douanières a en conséquence servi à financer l'effort de guerre de l'une ou l'autre partie. Le département des douanes manquait d'une direction centralisée et avait à supporter des systèmes et des

² Dunn & Bradstreet, *Rapport sur le Mozambique* (Janvier 2003).

formalités inefficaces et inefficients. Sa capacité à collecter les recettes, détecter la fraude et l'évasion et faciliter les échanges licites avait été fortement réduite.

49. Les déficits dans la collecte des recettes constituaient un grave problème pour le gouvernement angolais, qui décida de le résoudre grâce à un programme de rationalisation de toute l'administration fiscale du pays. Le programme d'extension et de modernisation des douanes (CEMP) est un élément important de cette initiative de rationalisation des recettes. Son objectif global est de contribuer à doter, en accord avec la politique gouvernementale, le commerce international d'un environnement qui équilibre les contrôles modernes et la collecte efficace des recettes avec la nécessité de faciliter les échanges licites et d'encourager les investissements venant de l'étranger.

50. Dans le public comme dans le privé, l'opinion prédominante était que l'administration douanière était inefficace, inefficace et mal gérée et que la plupart des contrôles externes sur le dédouanement des marchandises n'avaient été mis en place que parce que les douanes ne se sentaient pas en mesure d'effectuer correctement leur travail. Ce manque de confiance avait abouti au gonflement des systèmes et formalités administratives, qui ne résolvaient toujours pas le problème de base, à savoir le contrôle des mouvements de marchandises à travers les frontières du pays.

51. Afin de mettre en œuvre le CEMP, un contrat de cinq ans a été passé en septembre 2000 avec la société Crown Agents. Aux termes de ce contrat, Crown Agents devait prendre en charge la direction opérationnelle de la Direction nationale des douanes, dans le but de faire des douanes un service efficace, efficient et moderne. L'objectif global du CEMP était donc d'améliorer les recettes, tout en facilitant le processus de dédouanement et en réduisant les coûts de transaction pour les douanes comme pour les entreprises.

52. Le programme comportait les éléments suivants :

- Développer les compétences techniques du personnel douanier de tous les niveaux
- Fournir des conseils sur l'amélioration de la réglementation, des formalités et des systèmes douaniers
- Recommander des améliorations pour les conditions de travail du personnel douanier
- Appliquer des mesures visant à accroître la responsabilisation et la transparence dans les opérations douanières et
- Mettre en place un système informatisé moderne de traitement des opérations douanières et de gestion des informations et
- Investir dans les infrastructures, les outils et les équipements requis par le personnel douanier pour s'acquitter efficacement de ses missions.

53. Une équipe de plus de cinquante experts étrangers des douanes est actuellement présente en Angola. Ils disposent de l'autorité exécutive sur les opérations douanières et appliquent les politiques gouvernementales. Ces experts travaillent en étroite collaboration avec leur homologues angolais, dans le but d'assumer davantage un rôle de conseillers, au fur et à mesure que les douaniers angolais acquerront les compétences nécessaires. Le processus de passation de pouvoir au personnel local sera long et s'effectuera selon le niveau individuel de capacité de chaque homologue angolais. Il sera achevé suffisamment longtemps avant que les consultants externes ne quittent le pays pour garantir que la nouvelle équipe angolaise de direction des douanes puisse mettre en œuvre ses nouvelles compétences, tout en conservant le "filet de sécurité" que constitue la poursuite d'une aide externe.

54. Le programme de réforme, étalé sur cinq ans, est maintenant commencé depuis deux ans; en conséquence, la présente étude est fondée sur les réalisations achevées et prévues.

La direction du processus de réforme

55. Afin d'assurer l'application du CEMP en accord avec la politique gouvernementale, le Ministère des finances (MoF) a créé, par décret ministériel, une Unité technique de modernisation des douanes (UMA). L'UMA dispose de l'autorité légale pour diriger, gérer et surveiller le programme de modernisation et travaille sous l'autorité du cabinet du Ministère des finances. Le programme est donc géré par un système dans lequel le MoF définit la stratégie par l'intermédiaire de l'UMA, l'UMA suivant au quotidien les performances de l'équipe de douaniers de Crown Agents. Afin d'éviter tout conflit ou toute ambiguïté, l'équipe de l'UMA est totalement impliquée dans la mise au point de tous les projets et activités conçus ou entrepris par Crown Agents. La responsabilité exécutive d'ensemble de la réforme et du suivi des progrès des consultants est donc du ressort de l'UMA. Le programme reste en permanence l'œuvre du Ministère des finances.

Les problèmes abordés par la réforme

56. Avant le programme de réforme, les services douaniers étaient considérés comme inefficients, inefficaces et mal gérés. Un certain nombre de facteurs contribuaient à ce jugement, notamment des formalités complexes et inadaptées, une législation insuffisante et obsolète, une organisation et des structures inappropriées, un personnel inefficace, mal formé et démotivé et l'absence d'utilisation effective de l'informatique. En conséquence, le programme de réforme s'articulait autour d'une série d'interventions dans six domaines techniques clés. Il abordait les questions suivantes :

- L'organisation et la structure des douanes
- La législation douanière
- La gestion des ressources humaines et l'avancement de carrière
- Les systèmes et les formalités
- La gestion financière et
- Les technologies de l'information.

57. Les sections suivantes examinent plus en détail les faiblesses institutionnelles des douanes et les méthodes choisies pour y remédier.

Problème numéro un – l'organisation et la structure

58. Avant le programme de modernisation, le nombre et le niveau des fonctions au sein des douanes étaient déterminés directement par décret ministériel. Les niveaux des emplois et les structures hiérarchiques étaient basés sur des informations anciennes et obsolètes et chaque employé occupait un rang lié à son ancienneté, ses qualifications et ses performances lors de tests internes. En conséquence, les grades étaient très nombreux et source de confusion. En outre, il n'existait pas de séparation des fonctions dans les grands domaines où cela aurait été nécessaire pour des raisons de transparence, d'intégrité ou d'efficacité.

59. L'organisation était aussi régionale. Les régions étaient relativement autonomes, la direction ou le contrôle centralisés étant minimes ou inexistants. La structure n'était pas conçue pour répondre à l'évolution de la structure des échanges ou des exigences des opérations. En fait, l'autonomie des directeurs régionaux et le manque de direction centralisée aboutissaient à un traitement incohérent des importations et des exportations. En raison du manque de toute méthode d'allocation des ressources visant à satisfaire les besoins, le personnel était beaucoup trop nombreux dans certains bureaux de douane et insuffisant dans d'autres. Le manque de direction centralisée affaiblissait aussi les systèmes et les formalités et empêchait la mise en place de contrôles internes suffisants pour décourager la corruption.

60. Le Département angolais des douanes n'est pas une grande structure et, pendant les premières phases du programme de réforme, il a été décidé de fonder la structure organisationnelle sur un contrôle centralisé, le plus grand nombre possible de fonctions d'appui étant dirigé à partir du siège. Si les bureaux régionaux restaient responsables de la fourniture des principaux services douaniers, ils n'étaient plus autorisés à mettre au point une politique ou gérer par eux-mêmes leurs finances et leurs ressources, sans tenir compte des priorités et besoins plus généraux des douanes. Le siège devait aussi être restructuré pour prendre en charge la mise au point de la politique, la fixation des normes, la coordination des budgets, les relations avec l'extérieur et la détermination des orientations stratégiques.

Problème numéro 2 – la législation douanière

61. Avant le programme de réforme, on dénombrait 119 lois séparées relatives aux douanes, qui avaient été mises au point par les Portugais durant la période coloniale, de 1931 à 1967. La plupart de ces lois, identiques à celles de la puissance coloniale, étaient toujours en vigueur au début du programme de réforme – en dépit du fait qu'elles avaient été abrogées au Portugal en 1986. La vague de nouvelles lois adoptées dans les années 80 a rendu la situation encore plus confuse, car si certaines lois étaient explicitement abrogées, d'autres n'étaient remplacées qu'implicitement.

62. La législation en vigueur avant le programme de réforme souffrait des faiblesses suivantes :

- Les lois passées et les lois plus récentes n'étaient pas harmonisées
- Certaines lois étaient obsolètes et avaient été remplacées par des décrets ministériels et
- Une grande confusion régnait parmi le personnel douanier et les entreprises, ce qui rendait incohérentes l'application et la mise en œuvre des lois.

63. Bien que les lois aient été assez solides pour permettre le fonctionnement de l'organisation, la législation douanière n'était pas adaptée aux besoins des pratiques commerciales modernes, à l'utilisation des technologies et aux exigences de conformité à l'OMC.

64. Afin de contribuer à résoudre ces problèmes, le programme de réforme comprenait :

- La refonte de la législation douanière en une Loi douanière harmonisée
- L'introduction d'une nouvelle réglementation douanière qui soit conforme aux prescriptions de l'OMC et du GATT en matière de valeur en douane
- La transition entre la valeur en douane de Bruxelles (BDV) et les méthodes d'évaluation du GATT

- La fin du dispositif de PSI préexistant et le retour de la responsabilité de l'évaluation aux douanes angolaises et
- L'octroi d'une formation à l'évaluation aux douaniers et aux négociants.

65. Comme nous pouvons le constater, un effort considérable a été consenti dans le cadre de la réforme de la législation douanière pour donner une nouvelle formation au personnel des douanes, en plus de la refonte effective de cette législation.

Problème numéro 3- la gestion des ressources humaines et l'avancement de carrière

66. Avant le programme de modernisation, on considérait en général que les compétences techniques du personnel des douanes étaient faibles. On estimait qu'il manquait de motivation et était souvent corrompu, un problème particulier étant l'absence d'un encadrement efficace et bien formé. Les douaniers subalternes jeunes possédaient en général de bonnes qualifications et des aptitudes pour leur travail, mais souffraient du manque d'accompagnement et d'une bonne gestion.

67. La responsabilité du suivi du personnel était répartie entre le Département ressources humaines des douanes et le Département formation, chacun étant responsable séparément devant le Directeur national des douanes. Il ne semble pas que les politiques mises au point par les deux départements étaient compatibles ou résultaient d'une coordination et d'une coopération étroites. Aucun des deux départements ne faisait preuve de dynamisme en soutenant les demandes des entreprises, se bornant à centrer ses efforts sur l'administration des diverses activités de gestion des ressources humaines et d'avancement de carrière au lieu de s'y impliquer réellement.

68. Les procédures administratives de recrutement, de sélection et de placement prenaient souvent jusqu'à six mois. Les tests et entretiens utilisés pour le recrutement n'étaient pas liés à l'emploi à pourvoir, si bien que les employés se retrouvaient à des postes sans rapport avec leur expérience, leurs qualifications et leurs aptitudes personnelles. En outre, l'absence de descriptions de poste signifiait que le personnel ne disposait pas de directives claires quant à ce que le poste impliquait et ce qu'on attendait de lui et que les directeurs manquaient d'une base pour déterminer les responsabilités des employés. Les conditions de travail et de rémunération étaient insuffisantes pour que l'encadrement soit en mesure d'exiger de son personnel l'intégrité et des performances de qualité. En matière d'intégrité, les douaniers manquaient complètement de directives appropriées sur leur rôle et leurs obligations et aucun dispositif ne permettait de faire savoir ce que les négociants et le public étaient en droit d'attendre des services douaniers.

69. Au début des réformes, aucun programme systématique de formation technique n'existait pour les employés des douanes et les bénéficiaires d'une formation étaient choisis par leurs supérieurs sur une base ad hoc. Tant et si bien que le personnel manquait des connaissances, aptitudes et compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches efficacement. L'absence de mécanismes d'évaluation des performances signifiait aussi que, malgré l'existence d'une réserve de successeurs pour remplir les postes à responsabilité dans l'ensemble de l'administration, les candidats ne possédaient pas forcément des connaissances, compétences ou aptitudes approfondies en matière de douane ou de gestion du personnel.

70. En raison de ces diverses faiblesses, un certain nombre de mesures réformatrices ont été prises. Tout d'abord, la direction de toutes les activités d'identification, de sélection, d'avancement de carrière, de motivation, de récompense et de formation du personnel a été intégrée à une seule structure. Ensuite, les procédures de recrutement et de sélection ont été révisées et le personnel a été évalué et recruté selon les nouvelles méthodes. Les tests et les entretiens ont été conçus par rapport aux compétences nécessaires pour exercer certains postes et le personnel a été soumis à un système annuel d'appréciation basé sur des critères de mesure des performances appropriés.

71. La formation a constitué un des piliers du programme de réforme et s'est étendue à tout le personnel, conservé ou nouvellement embauché. Une stratégie de formation a été mise au point par l'équipe chargée de la réforme pour garantir la couverture de toutes les compétences techniques. Une importance particulière a été donnée aux besoins des cadres et à la mise en place de cours leur permettant d'approfondir leurs compétences. Cet effort a été soutenu par l'établissement de descriptions de postes identifiant par le menu les activités de certaines fonctions spécifiques.

Problème numéro 4 – les systèmes et les formalités

72. Au début des réformes, le traitement des déclarations et les autres obligations associées à l'importation et à l'exportation de marchandises étaient compliquées et onéreuses et prenaient beaucoup de temps- pour les négociants comme pour les services des douanes eux-mêmes. Avant l'importation, les négociants devaient remplir un certain nombre d'obligations – obtenir les licences, acquérir les certificats de chargement et réunir une kyrielle d'autorisations auprès de différents ministères. En l'absence d'un guide de synthèse sur l'importation et l'exportation, les négociants avaient du mal à savoir avec précision ce qui était exigé. De nombreux organismes gouvernementaux demandaient des certificats différents pour l'importation de marchandises et semblaient avant tout les exiger par manque de confiance dans les informations commerciales et statistiques fournies par les douanes.

73. Les processus manuels de déclaration utilisés en Angola étaient excessivement compliqués et les douaniers devaient avant tout s'assurer que la documentation était entièrement remplie, l'exactitude des renseignements fournis important moins. La véracité des informations relatives aux marchandises importées était peu vérifiée, voire pas du tout et les douanes accordaient une grande confiance au dispositif en place d'inspection avant expédition. Les expéditions à bas ou à haut risque n'étaient pas différenciées et 100 pour cent des marchandises importées étaient physiquement inspectées- en dépit du fait que les examens réalisés par les douaniers étaient en général inefficaces.

74. La fraude commerciale était indéniablement répandue – non seulement parce que les sanctions appliquées si l'on était pris n'avaient pas suffisamment dissuasives mais aussi par ce qu'il n'existait pas de dispositifs anti-fraude efficaces et dissuasifs. Le personnel occupait des postes fixes et effectuait le travail qui se présentait. Les activités n'étaient pas coordonnées à l'intérieur de l'organisation et il n'existait pas d'unité séparée spécifiquement chargée d'identifier et de détecter la fraude.

75. Le manque de contrôles basés sur les risques, les formalités de documentation compliquées et la vérification physique à 100 pour cent des expéditions grevaient considérablement les coûts directs et indirects de mise en conformité pour les importateurs. Les coûts directs comprenaient entre autres :

- Les frais de surestaries et de stockage pour les marchandises retenues à quai ou à l'aéroport
- Les frais de pénalité dus aux retards pour rendre les conteneurs aux compagnies maritimes et
- Les clauses de pénalité pour le paiement en retard des lettres de change

76. Les importateurs qui faisaient des efforts pour satisfaire les exigences des douanes étaient désavantagés par rapport aux concurrents qui ne les respectaient pas, notamment parce que la législation et les procédures de pénalité et de saisie ne suffisaient pas à dissuader ceux qui cherchaient à frauder.

77. La politique de la "tolérance zéro" adoptée pour les examens douaniers réalisés en Angola ne permettait pas de distinguer entre les importateurs respectueux de la réglementation et ceux qui ne l'étaient pas. Aucune tentative n'était faite pour procéder à des examens sélectifs et il n'existait pas de systèmes d'information à partir desquels développer une approche du contrôle basée sur les risques. L'étendue des

examens dépendait aussi beaucoup de chaque douanier, en l'absence de normes définies ou de cours de formation pour l'examen des personnes ou des marchandises pénétrant en Angola ou quittant le pays.

78. Dans le cadre du CEMP, des équipes mobiles anti-fraude (FAST) de douaniers ont été choisies et formées pour travailler avec les experts de Crown Agents, afin de détecter la contrebande. Ces équipes ont mis au point des systèmes de renseignement pour déterminer les risques et identifier les sous-déclarations ou fraudes potentielles. Ces équipes n'opèrent pas à partir de postes de douane fixes mais au contraire basent leur travail sur le contrôle des zones présentant les plus gros risques d'évasion. Leur présence aux postes de douane ne peut pas être dictée par le personnel local ou les négociants et cet élément de surprise et d'imprévisibilité est très dissuasif auprès des fraudeurs. Ce modèle de contrôle flexible, basé sur les risques, est fréquent dans la plupart des administrations douanières modernes.

79. Un nouveau système de traitement informatisé des déclarations a aussi été mis en place. Il a permis de mettre au point des modèles d'évaluation des risques qui ont à leur tour favorisé le passage à des contrôles et des examens basés sur les risques. Les échanges licites seront d'autant plus encouragés que le système sera affiné et que le personnel gagnera en expertise.

80. Toutes les initiatives présentées ci-dessus servent à décourager encore plus la corruption du personnel. Le système informatisé enlève aux douaniers une partie des contrôles et des décisions qui leur incombaient précédemment et présentaient des opportunités de corruption. L'activité des FAST, fondée sur le concept d'agents mobiles effectuant des visites variées, imprévues et irrégulières sert tout autant à décourager la corruption de douaniers.

81. Dans un effort pour favoriser encore les échanges licites, il est prévu, dans le cadre du CEMP, d'introduire un système de garantie pour permettre le dédouanement des marchandises sans que chaque transaction individuelle ait à être réglée par voie bancaire. Il est également projeté de mettre en place un système de déclaration périodique pour quelques gros importateurs ou exportateurs qui ont fait la preuve de leur fiabilité financière.

Problème numéro cinq – la gestion financière

82. Comme d'autres services du département angolais des douanes, le service financier a été marqué par le départ rapide de l'administration coloniale et le départ ultérieur de gestionnaires locaux compétents, soit hors du pays soit vers d'autres départements gouvernementaux. Il restait donc un noyau de gestionnaires en milieu de carrière ou débutants qui, ayant été nommés à des postes de responsabilités, conduisaient les activités douanières au mieux de leurs capacités, en suivant les vieilles procédures portugaises.

83. En raison notamment du manque de confiance dans l'aptitude des douanes à gérer leur propre budget, le MoF a décidé de retirer au département des douanes le contrôle du budget et des processus de financement. Lorsque les réformes ont commencé, le MoF accordait peu d'attention aux budgets qui pouvaient être établis par les douanes elles-mêmes, préférant allouer des fonds couvrant uniquement les services douaniers essentiels. Le service financier du siège des douanes ne jouait aucun rôle pour consolider les comptes du département ou établir la politique financière de l'organisation.

84. Les contrôles financiers au sein des douanes étaient insuffisants, il n'existait pas de prévisions de la capacité d'autofinancement et les comptes contrôlés par les douanes étaient rarement confrontés aux relevés bancaires. A l'exception des statistiques de recettes, les douanes ne fournissaient pas d'informations de gestion pour faciliter la gestion de la planification, des prévisions ou des performances. Pour résumer, aucun processus de budgétisation transparent n'avait été mis en place et la responsabilisation

des douanes était réduite, leur rôle se bornant pratiquement à recevoir, puis à dépenser, des niveaux déterminés de financement.

85. Pour ce qui est des recettes, aucun système n'était prévu pour fournir des informations structurées sur les recettes effectivement collectées par rapport aux prévisions ou baser les estimations de recettes futures. Les douanes n'étaient pas en mesure de fournir les informations permettant l'analyse des tendances et la planification.

86. Parmi les éléments clés de la réforme, le MoF a délégué au département des douanes le suivi, la prévision et la responsabilité des budgets. Cela a permis aux services du siège de mettre au point des systèmes et des procédures pour suivre et gérer les affectations, tout en déléguant la responsabilité du travail quotidien aux directeurs régionaux. Un système d'information sur la gestion est aussi mis en place ; il permettra au département de relier plus efficacement les ressources aux résultats. Les directeurs disposeront de budgets délégués et seront responsables des dépenses et des résultats.

Problème numéro 6 - les technologies de l'information

87. Avant le programme de réforme, les douanes angolaises utilisaient peu les technologies de l'information. Un système d'information statistique isolé était utilisé dans un port, mais il n'existait pas de stratégie visant à réduire le traitement manuel des transactions. Certains investissements ad hoc avaient été réalisés pour acquérir des ordinateurs, principalement utilisés pour le traitement de texte. La politique et les procédures de mise en place des nouvelles technologies de l'information étaient fixées par le Département des technologies de l'information du MoF, qui gérait aussi les systèmes des douanes, celles-ci n'ayant pas les capacités internes pour s'en charger.

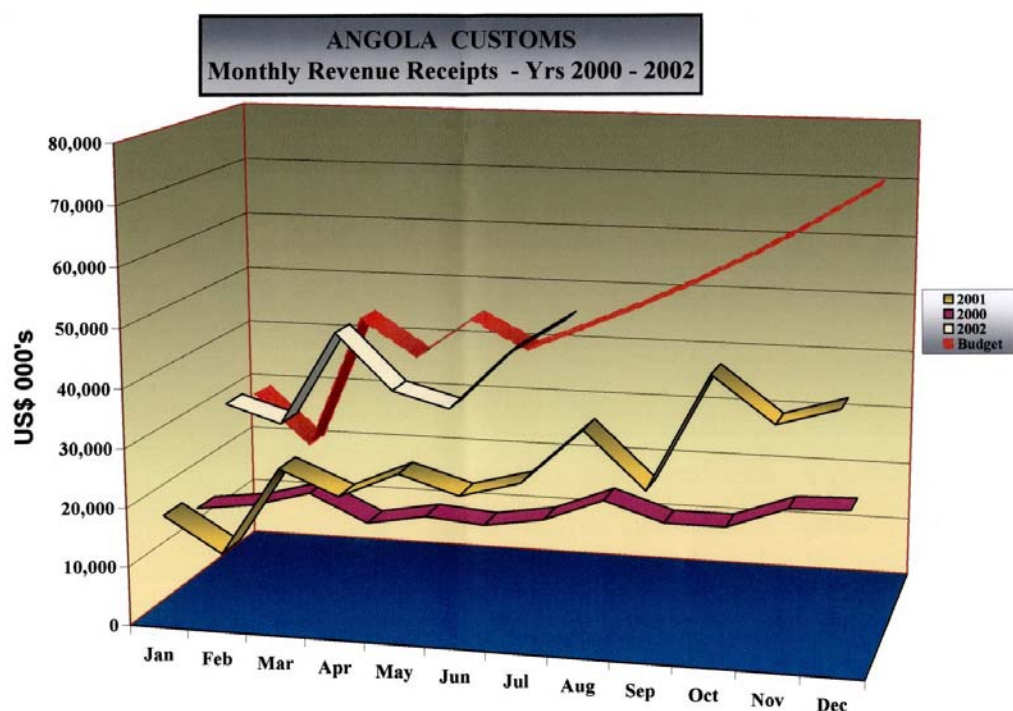
88. Une informatisation appropriée est essentielle à la modernisation efficace des douanes. Elle permet d'accroître l'efficacité du traitement des déclarations, d'améliorer la rapidité et l'exactitude dudit traitement et de mieux analyser les informations sur les échanges afin de prendre des décisions autorisées. La technologie est aussi un outil essentiel pour faciliter le développement de contrôles basés sur les renseignements et les risques, lui-même indispensable à un contrôle moderne des douanes et à la facilitation des échanges.

89. Une unité de soutien technologique a été créée au sein des douanes et une stratégie des technologies de l'information, conforme à la politique du MoF, a été mise au point. Un système de traitement informatisé des déclarations douanières a été mis en place au port et à l'aéroport de la capitale, Luanda ; il bénéficie du soutien d'un système de renseignements établi pour l'évaluation des risques et couvre 85 pour cent des importations. Des systèmes informatisés sont maintenant en place pour faciliter de nombreuses fonctions administratives, telles que la budgétisation, la comptabilité et la prévision des recettes et fournissent des rapports d'information sur la gestion au MoF, au siège des douanes et aux directeurs régionaux.

Conclusions

90. Lorsque le présent rapport a été rédigé, les réformes angolaises entraient dans leur troisième année de mise en application, dans le cadre d'un programme de cinq ans. Il est donc peut-être trop tôt pour tirer des conclusions concrètes sur toute l'ampleur des avantages retirés des réformes par le gouvernement et les entreprises. Néanmoins, les recettes ont déjà considérablement progressé – comme le montre le tableau 3 ci-dessous- et ont encore fait un bond de 150 pour cent entre 2002 et 2003 ; le délai de traitement d'une documentation d'importation correcte a été réduit au cours de 2003 pour atteindre l'objectif fixé de 24 heures d'immobilisation entre le dépôt et la restitution de cette documentation.

Figure 2. – Performances en matière de recettes douanières de l'Angola (recettes mensuelles pour les années 2000-2002 en milliers de dollars US)



91. Toutefois, la réforme n'a pas eu pour seul avantage d'accroître les revenus du gouvernement. Le programme de réforme des douanes s'est déjà directement traduit par des effets bénéfiques importants sur les échanges. En particulier, les formalités de dédouanement ont été rationalisées, simplifiées et accélérées grâce à :

- L'introduction d'un document administratif unique (DAU). La rationalisation des exigences en matière de documentation a permis à l'Angola de devenir le premier pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe à adopter le DAU ;
- L'adoption du système tarifaire harmonisé de classification ;
- La mise en place d'un système de traitement informatisé et l'adoption de contrôles basés sur les risques pour des examens physiques sélectifs ;
- La clarification de la législation douanière ;
- L'amélioration des compétences et des connaissances techniques du personnel des douanes et
- La réduction des possibilités de corruption.

92. L'introduction de nouvelles méthodes de travail au sein des douanes a mis en lumière les inconvénients d'une modernisation isolée. Beaucoup de temps et des efforts considérables ont été nécessaires pour traiter des problèmes qui ne sont pas du ressort des douanes mais ont néanmoins un impact considérable sur le succès des mesures visant à améliorer le niveau de performances et d'efficacité des douanes. La mise en place de meilleures relations de travail avec des organismes tels que la Police

fiscale, les autorités portuaires, le secteur bancaire, la communauté des commerçants et le Ministère du commerce est restée une priorité.

93. Cela suggère que pour faciliter les échanges, l'amélioration des opérations douanières doit s'accompagner de réformes dans les autres secteurs. Toutefois, dans le cas de l'Angola, un des avantages est que les autres ministères et organismes peuvent constater les effets de la réforme douanière et utiliser les méthodes appliquées pour gérer le changement comme modèle pour leurs propres structures. Le CEMP peut lui-même servir de catalyseur à d'autres réformes plus étendues dans l'ensemble du secteur public.

94. En matière d'intégrité, les diverses initiatives adoptées pendant le programme de réforme pour décourager ou détecter la corruption ont un impact significatif sur le personnel des douanes. Les partenaires commerciaux de l'Angola indiquent que l'impact de la réforme sur la réduction de la corruption est désormais visible³. Cependant, la durabilité de cet aspect particulier de la réforme dépendra non seulement des douanes elles-mêmes mais aussi de l'environnement plus large dans lequel vit et travaille son personnel et notamment de la réputation d'intégrité des responsables à tous les niveaux dans les autres ministères. La lutte contre la corruption institutionnalisée exige une direction ferme, qui ne se réduise pas aux seules douanes.

Etude de cas C : Réorganisation des formalités douanières au Pakistan

Le contexte de la réforme

95. Les exportations contribuent fortement aux performances économiques du Pakistan et la politique des échanges est donc un des grands déterminants de la croissance du pays. Afin de maintenir la compétitivité de ses exportateurs, le gouvernement, comme dans la plupart des autres pays, a suivi une politique de dégrèvement des droits de douane sur les importations de marchandises utilisées pour fabriquer les produits de base exportés. Dans l'immense majorité des cas, cet allègement s'effectue par un système de remboursements des droits. Toutefois, les procédures et systèmes douaniers en place pour contrôler le remboursements étaient inefficaces et inefficients. Les chiffres du début des années 90 montrent que les sommes reversées au titre du remboursements excédaient régulièrement les droits collectés à l'importation. Par conséquent, le système « subventionnait » en fait les exportateurs.

96. En tant que membre de l'OMC, le Pakistan s'est engagé à adopter certaines prescriptions qui facilitent les échanges internationaux – en particulier, la base de l'évaluation des marchandises importées mise en place par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Cependant, des entreprises et des organisations internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI) se sont inquiétées du fait que l'administration des douanes pakistanaise n'avait pas adopté ces règles et continuait au contraire à appliquer des droits non pas sur les valeurs transactionnelles mais sur les prix évalués du marché.

97. Afin de redresser la situation, le gouvernement pakistanais a adopté une stratégie d'exportation à moyen terme, dans le cadre de son programme pour le commerce, la promotion des exportations et l'industrie (TEPI). Cette stratégie visait à renforcer la politique commerciale du pays en élargissant le champ des exemptions de droits aux petites et moyennes entreprises (PME) tout en renforçant la réglementation afin de permettre une vraie neutralité fiscale et le respect des prescriptions de l'OMC.

³ Hugh Ellis, "La réforme des douanes angolaises a un impact positif" in The Namibian, 22 juillet 2003.

Les problèmes abordés par la réforme

98. Dans le cadre des efforts visant à mettre au point un régime de libre-échange efficient pour les exportateurs, un programme d'assistance technique a été lancé pour soutenir la modernisation et la restructuration de l'administration douanière, avec l'aide et le financement de la Banque asiatique de développement (ADB), sous la forme d'un prêt de 3 millions d'USD de la ADB.

99. Les réformes douanières devaient englober :

- Une révision des règlements et dispositifs administratifs régissant les mécanismes d'exemption des droits de douane et le système de remboursements des droits au Pakistan ;
- La réorganisation et la simplification des procédures et systèmes connexes dans l'ensemble des douanes ;
- L'informatisation des systèmes de libre-échange pour les exportateurs afin d'assurer la mise en place effective des systèmes d'exemption de droits et de remboursements des droits ;
- La mise en service d'une organisation des coefficients d'intrants et d'extrants (IOCO), pour estimer systématiquement les coefficients d'intrants et d'extrants (IOC) et les taux de remboursements des droits et
- La transformation du système d'évaluation en douane pour passer d'un système de prix commercial fixe à l'importation à un système basé sur les factures, afin de faciliter le respect par le Pakistan de l'Accord de l'OMC sur la valeur en douane.

100. En conséquence, le programme entrepris par Crown Agents visait à traiter certains aspects spécifiques des opérations douanières, au lieu de porter sur un remaniement complet de toute l'administration – comme c'était le cas en Angola et au Mozambique.

101. Les paragraphes suivants présentent la situation au début du processus de réforme et décrivent les progrès obtenus dans deux domaines techniques clés qui ont été identifiés – le développement du système de remboursements des droits et l'amélioration du système d'évaluation en douane- et confiés par le gouvernement pakistanais à Crown Agents. Les douanes pakistanaises ont toutefois réalisé dans d'autres domaines des réformes, qui sont brièvement décrites en Annexe.

Problème numéro 1- Refonte du système de remboursements des droits

102. Traditionnellement, 95 pour cent environ des exportateurs pakistanais comptaient sur le système de remboursements pour obtenir un allègement des droits et taxes d'importation. Mais le système, tel qu'il fonctionnait, n'accordait pas de vrai statut de libre-échange aux exportateurs, en particulier par ce que les taxes imposées à l'importation devaient souvent être financées par des emprunts à taux d'intérêt élevés qui, inévitablement, grevaient les coûts de fabrication et avaient donc une incidence sur la compétitivité des exportations. Les exportateurs avaient aussi à souffrir des retards fréquents du processus de remboursements, notamment en raison d'un mécanisme de remboursement trop compliqué, qui séparait les taxes et droits sur les ventes des autres taxes à rembourser.

103. Le système de remboursements était géré par une section de l'administration douanière appelée Cellule d'enquête et de dégrèvement (SCR) qui utilisait des taux prescrits de remboursements des droits pour reverser les diverses taxes sélectives (droits sur les importations, droits indirects centraux et taxes sur les ventes) payées sur les importations de biens utilisés pour la production des exportations. Le SCR n'a jamais pu

estimer ou mettre à jour systématiquement des coefficients d'intrants et d'extrants et le processus de fixation des taux de rembours des droits manquait en fait de transparence. Un des piliers de la réforme du système de rembours était donc la mise en place prévue d'une Organisation indépendante des coefficients d'intrants et d'extrants, responsable de la détermination, de la gestion et de l'application de taux de coefficients de remboursement plus corrects.

104. Un des éléments de la stratégie du gouvernement pakistanais était de renforcer la politique de libre-échange en développant l'utilisation de procédures d'exemption de droits en remplacement du remboursement – le fait de ne pas avoir de droits à payer lors de l'importation maximise évidemment le profit potentiel des négociants honnêtes. Au début du processus de réforme, les dispositions existant en matière d'exonération des droits étaient peu utilisées, malgré les problèmes posés par le système de rembours. Un examen plus approfondi du fonctionnement du système de rembours a montré que, globalement, les sommes versées aux exportateurs dépassaient toujours les sommes collectées à l'importation, si bien que les exportateurs étaient en fait subventionnés. Par exemple, le taux de remboursement fixé par le SRC pour le tissu 100 pour cent coton imprimé était de 5.8 pour cent du FoB (franco à bord), alors qu'il aurait dû être de 1.11 pour cent.

105. Les autorités pakistanaises ont reconnu que la fixation de taux de rembours corrects allait sans doute supprimer les incitations existant actuellement à l'utilisation du système de remboursement. On prévoyait que, lorsque les négociants ne trouveraient plus d'avantage financier au système de rembours, ils seraient davantage conscients des avantages de l'utilisation d'autres systèmes d'exemption des droits qui ne supportent pas les coûts supplémentaires du rembours. Forcément, la communauté des négociants pakistanais ne voulait pas du tout que le système de rembours change et était peu disposée à participer à des discussions avec l'administration douanière ou à lui fournir des informations.

106. Au cours des réformes, une nouvelle IOCO a été mise en place ; elle dispose des pouvoirs juridiques lui permettant de fonctionner et des procédures garantissant une méthode systématique de fixation et de maintien des taux de coefficients d'intrants et d'extrants et des taux de rembours. Des applications informatisées ont été introduites pour faciliter la révision des taux de coefficients d'intrants et d'extrants et, à l'avenir, l'IOCO sera chargée d'effectuer des calculs standardisés de la quantité et de la valeur des intrants soumis à droits de douane nécessaires pour produire une quantité donnée de produit d'exportation. Sur la base de ces informations, les taux de rembours seront calculés pour refléter avec exactitude l'incidence des droits et taxes réellement supportés pour produire.

107. Malheureusement, les réformes ont dû progresser en grande partie sans l'aide et la consultation des négociants. Pour les raisons évoquées ci-dessus, la communauté des négociants n'était pas très encline à soutenir ce processus de réforme, ce qui compromettrait l'application totale et réussie du nouveau système de rembours des droits, qui dépend de la mise en vigueur d'une législation et de règlements appropriés et de la pleine participation de la communauté des négociants aux consultations avec l' IOCO.

108. Face à cette situation, le gouvernement pakistanais fit revoir en novembre 2002 par un comité réunissant toutes les parties intéressées les règles du Système de remise des droits et taxes à l'exportation (DTRE). En parallèle, l'IOCO réexamina les taux de rembours des droits et notifia de nouveaux taux, fortement réduits. Le nouveau système s'étend maintenant rapidement, ce qui est très prometteur pour l'avenir, comme le montre le fait que, malgré une croissance des exportations supérieure à 20 pour cent en 2002-2003, les rembours de droits ont baissé au total de plus de 33 pour cent.

Problème numéro 2 – Application des procédures d'évaluation en douane du GATT

109. En janvier 2000, le Pakistan a prévu dans sa Loi douanière d'introduire les méthodes d'évaluation en douane des marchandises importées qui ont été définies en 1994 par l'article VII du GATT. Des efforts ont été faits à l'époque pour former le personnel à ces nouvelles techniques d'évaluation, grâce à du matériel standard de l'OMD et la distribution d'une brochure unique – le texte de l'Accord d'évaluation en douane de l'OMC de 1994. Aucune procédure n'avait été prévue pour appliquer le nouveau système d'évaluation et la communauté des négociants n'avait pas été ciblée par une quelconque forme de publicité. Les procédures existant pour traiter des problèmes d'évaluation restaient inchangées, et lorsque les douaniers n'étaient pas satisfaits des valeurs déclarées aux points d'entrée dans le pays, ils réévaluaient fréquemment ces valeurs en les majorant conformément à des directives locales. L'augmentation de la valeur d'importation n'avait pas à être justifiée autrement que par l'insatisfaction du douanier et il n'existait pas de mécanisme approprié de résolution des différends en matière d'évaluation.

110. Le passage de l'imposition traditionnelle et obsolète par les douanes de valeurs arbitraires à des mesures conformes aux règles de l'OMC exige de changer de systèmes, de procédures et de techniques pour identifier et résoudre les problèmes d'évaluation en douane. Selon les directives de l'OMC, il incombe aux douanes de démontrer que la valeur déclarée n'est pas la valeur de transaction. Cette preuve ne peut que rarement, voire jamais, être obtenue au moment et à l'endroit de la déclaration d'importation et la plupart des administrations douanières modernes ont mis au point des audits postérieurs à l'importation afin de pouvoir établir les vraies valeurs de transaction. Ce système demande de nouvelles compétences et en général des changements organisationnels et législatifs.

111. Afin de protéger leurs recettes dans le cadre des nouvelles directives d'évaluation, il a été jugé essentiel de doter le personnel douanier chargé de l'évaluation de moyens d'identifier les importateurs qui devraient être soumis à des audits postérieurs à l'importation. Tous les négociants ne pouvant pas, pour des raisons pratiques, être audités, il était important de soumettre d'abord à un examen minutieux ceux qui présentaient les plus gros risques. Le Pakistan devait donc mettre au point un système d'évaluation des risques qui faciliterait l'identification de la sous-déclaration de valeur.

112. Au cours du programme de réforme, une législation conforme aux directives de l'OMC a été établie et appliquée et de nouvelles procédures de traitement des déclarations assorties d'audits post-importation ont été mises au point. Une formation limitée aux techniques d'audit post-importation a été dispensée à un personnel sélectionné et l'ensemble du personnel et de la communauté des négociants a bénéficié d'une courte formation aux nouvelles règles d'évaluation en douane. Un système d'information sur l'évaluation en douane (CVIS) relie maintenant les postes de douane par un réseau informatisé qui leur permet d'échanger des données sur les valeurs d'importation évaluées pour chaque expédition individuelle, sur une base journalière. Après examen minutieux de la part de l'Administrateur du système, la totalité de la base de données peut être rendue accessible au public, via l'Internet. Les négociants qui ont fait la preuve de leur intégrité bénéficient de nouveaux systèmes, comme le système d'évaluation électronique (EASY), qui ne comprend pas de contrôle antérieur de la valeur en douane.

113. Néanmoins, malgré les mesures décrites plus haut, les douanes craignaient encore de subir de grosses diminutions de recettes si l'adoption du nouveau système d'évaluation était totale, bien que des essais limités réalisés durant les réformes aient montré que les recettes potentielles des audits postérieurs aux importations peuvent dépasser de loin les sommes collectées lors de l'examen des déclarations en relevant de manière arbitraire les valeurs déclarées par des montants qui représentent plus une gêne qu'ils n'ont d'impact financier réel. En raison de ces craintes, on signale que les procédures suivies par les douaniers ne reflètent pas toujours les changements législatifs et que le personnel des douanes continue à relever les valeurs des importations sans documents et preuves à l'appui. Les progrès en direction de l'application totale de l'Accord d'évaluation de l'OMC ont donc été lents et incomplets. Le principal

obstacle à une avancée restait l'approche traditionnelle de l'évaluation toujours employée par les douanes et la résistance de l'administration à l'abandon de l'examen au cas par cas des déclarations. A cause de la persistance des inquiétudes relatives à des diminutions potentielles de recettes, le Pakistan a suggéré dans le cadre du Conseil général de l'OMC que la coopération entre pays exportateurs et importateurs pourrait aider à résoudre les problèmes d'évaluation, par exemple en permettant le partage des informations sur les valeurs indiquées dans les déclarations d'exportation.

Conclusions

114. Les réformes entreprises au Pakistan ont eu du mal à atteindre les résultats attendus par le gouvernement pendant une certaine période après l'achèvement de la mission du cabinet de consultants. Un des facteurs qui a le plus freiné une mise en œuvre réussie a été la réticence des principaux acteurs, à savoir le personnel des douanes et une partie de la communauté des négociants, l'attitude de chacun étant toutefois dictée par des raisons différentes. Les négociants voulaient préserver leurs avantages, les douaniers craignant quant à eux que des mesures efficaces à long terme aient un coût considérable en matière de recettes douanières à court terme. Cependant, des tentatives plus récentes du gouvernement pakistanais semblent donner des résultats encourageants.

115. Pour que des changements tels que ceux décrits ci-dessus soient introduits avec succès, il faut que l'ensemble des acteurs s'engage – à l'intérieur comme à l'extérieur des douanes. Dans le cas de la révision du système de remboursements, un des principaux acteurs était le secteur du commerce d'exportation, qui ne voyait aucun avantage à remanier le système de remboursements existant, en dépit du fait qu'un système d'exemption de droits soit capable de faciliter énormément les échanges licites. Les nouvelles consultations organisées en 2002 par le gouvernement pakistanais ont été un vrai pas dans la bonne direction.

116. Dans l'intervalle, bien que la législation douanière soit maintenant conforme aux prescriptions de l'OMC en matière d'évaluation, il est devenu évident qu'il faudra longtemps pour que les pratiques et procédures nouvelles soient effectivement adoptées par le personnel douanier. Cet aspect de la réforme met en évidence un des principaux problèmes auxquels sont confrontés les pays en développement qui cherchent à se conformer à des accords et prescriptions externes, comme l'évaluation en douane de l'OMC. En matière douanière, la plupart des gouvernements de pays en développement se concentrent sur la collecte et la sauvegarde des recettes, et, s'il est relativement facile pour ces pays de mettre au point, avec une assistance technique, la législation et les procédures nécessaires à l'application des nouveaux accords et obligations, il faut particulièrement faire attention d'éviter des effets préjudiciables à court et moyen terme sur la collecte des recettes.

117. Les nouvelles procédures d'évaluation ne sont qu'une facette du problème- on peut assez facilement arriver à comprendre les principes des méthodes d'évaluation et à introduire une législation et des formalités de dédouanement. Toutefois, la mise en place de nouvelles formalités exige que les douanes utilisent des techniques et compétences nouvelles pour continuer à contrôler les taxes. Les compétences et techniques des audits post-importation doivent être acquises dans un environnement où les registres des négociants sont souvent manquants ou insuffisants et où le personnel des douanes n'a pas l'expérience du contrôle par audit. La question est alors de savoir si des réformes restreintes peuvent durer sans un programme de modernisation plus large visant à améliorer la capacité de l'administration douanière à s'adapter au changement.

Etude de cas D: Modernisation des douanes péruviennes

Le contexte de la réforme

118. La réforme des douanes entreprise au Pérou dans les années '90 concernait une institution connue pour son inefficience et sa corruption. De mauvais équipements, des installations inadaptées, un personnel peu formé et incompetent et un financement insuffisant créaient un cercle vicieux difficile à briser. L'incidence fiscale des recettes douanières n'était que de 23 pour cent (626 millions d'USD en 1990), en dépit de tarifs élevés et complexes qui comportaient 39 niveaux de taxation allant de 10 pour cent à 84 pour cent. Un certain nombre de tentatives antérieures de réforme avait échoué, en raison des pressions exercées par les milieux politiques et économiques au pouvoir et de la forte opposition des syndicats.

119. Les essais de l'Inspection des finances pour mettre en place des contrôles fiscaux efficaces étaient contrés par la désorganisation administrative. Les contrôles fiscaux étant déficients, les paiements au moyen de faux chèques ou de chèques sans provision étaient courants et les recettes collectées très faibles, les fraudes faisant rarement l'objet de poursuites judiciaires. Les directeurs généraux étaient nommés pour de très courtes périodes, insuffisantes pour introduire et consolider des réformes administratives et manquaient d'un soutien politique et financier suffisant de la part du gouvernement. Des programmes prometteurs, comme le "Proyecto Guadalupe", étaient interrompus dès que leurs instigateurs quittaient les douanes. Le manque d'infrastructures était tel que le personnel douanier devait dépendre des agents en douane, même pour les fournitures de bureau. L'institution disposait d'un budget limité, alimenté entièrement par des financements du Ministère des finances et couvrant principalement les dépenses salariales. Malgré sa modestie, le budget n'était que partiellement dépensé, car les dépenses d'investissement étaient quasi nulles (en 1990, sur 11948317 USD réservés aux douanes, seuls 7241001 USD avaient été dépensés, dont 374792 USD en investissements).

La direction du processus de réforme

120. En 1991, une nouvelle équipe de direction a été créée pour mettre en place un programme de réforme visant à moraliser l'institution, professionnaliser le personnel et moderniser les opérations douanières. La conception et l'application du processus de réforme étaient directement confiées à l'équipe locale, bien que l'accompagnement de départ en matière de direction et le soutien financier aient été assurés par la Banque interaméricaine de développement, l'Organisation des états américains et la Banque mondiale. Des consultants ont été employés sur une base ad hoc, uniquement lorsque l'expertise et les compétences requises étaient indisponibles ou ne pouvaient pas être obtenues sur place. La réforme était centralisée, contrôlée par le haut, basée sur des procédures et des contrôles venant du haut de la hiérarchie et visait à faire entrer l'administration des douanes dans un processus d'amélioration auto-entretenu.

Les problèmes abordés par la réforme

121. La réforme a commencé par les aspects fondamentaux, tels que le statut et la structure institutionnels des douanes, y compris le remaniement de la législation douanière qui les sous-tendait. Les changements institutionnels ont préparé le terrain pour aborder le problème de la compétence des ressources humaines. Le processus a ensuite progressé étape par étape vers des améliorations supplémentaires, dont le renforcement des compétences et des infrastructures, après l'apparition des premiers résultats positifs.

Première composante de la réforme – Repenser l’institution

122. Dès le départ, la priorité fut accordée à une nouvelle législation douanière visant à établir un environnement plus transparent et à garantir une action concertée des responsables des douanes. Avant la réforme, la législation douanière contenait des dispositions trop complexes, opaques et conflictuelles, leur application n’étant par conséquent pas cohérente d’un poste frontière à l’autre. Il n’existait pas de directives d’application, ni de références de prix pour les arbitrages en matière de valeur, si bien que les évaluations subjectives étaient régulièrement rejetées par les tribunaux fiscaux. Des formalités bureaucratiques lourdes généraient des coûts de transaction élevés (il fallait satisfaire à 10 formalités différentes pour les importations et à 11 pour les exportations, ce qui correspondait à divers enregistrements, licences, certificats et autorisations et les délais moyens de dédouanement oscillaient entre 20 et 30 jours). Les larges pouvoirs discrétionnaires et les contrôles physiques excessifs (le taux d’inspection variait de 70 à 100 pour cent) favorisaient la recherche d’une rente par les responsables corrompus. La pratique journalière se basait sur une présomption de mauvaise foi appliquée à chaque importateur, considéré comme un fraudeur potentiel. Toutefois, en l’absence d’un plan d’ensemble pour combattre la fraude, aucune opération de répression n’avait jamais été lancée à l’échelle nationale. Soumis à des tâches trop souvent excessives ou mineures, le personnel et les infrastructures étaient trop sollicités et incapables de remplir leurs missions principales de contrôle et de collecte des recettes.

123. La nouvelle loi douanière réduisit les 39 niveaux de taxation qui allaient de 10 à 84 pour cent à deux niveaux seulement : 15 et 25 pour cent. D’autres changements apportés à la législation se concentraient sur la conformité des règlements péruviens aux normes douanières internationales telles que celles établies par la Convention de Kyoto pour la simplification et l’harmonisation des régimes douaniers. La nouvelle législation établissait le principe de la bonne foi des négociants effectuant les formalités douanières et réduisait le champ des interventions de l’administration des douanes à ce qui était nécessaire pour assurer les contrôles de recettes et de sécurité. Les opérations excessives de contrôle furent supprimées, les missions périphériques mais nécessaires étant progressivement transférées au secteur privé.

124. Les douanes reçurent une autonomie institutionnelle, opérationnelle et économique, tout en étant soumises à des inspections fiscales plus strictes et plus efficaces. La nouvelle loi douanière donnait plus de souplesse aux décisions de dépenses et liait le montant total du budget alloué aux douanes aux recettes douanières collectées chaque année. Les opérations douanières recevaient 2 pour cent des recettes collectées et 1 pour cent supplémentaire a été attribué ultérieurement aux investissements dans les infrastructures. Grâce à l’amélioration de la collecte des recettes entraînée par la réforme, ce montant a augmenté de 287 pour cent, passant de 18728 millions d’USD en 1991 à 72569 millions en 2000, ce qui a résolu une grande partie des problèmes de financement de l’administration douanière.

Deuxième composante de la réforme- les ressources humaines

125. En 1991, les douanes péruviennes comptaient plus de 4000 employés, sans fonctions bien définies. Seuls 2 pour cent étaient des cadres ayant une formation universitaire. Les 98 pour cent restants étaient principalement constitués de personnel d’appoint, rémunéré sur le produit des saisies, et de “stagiaires” qui ne recevaient pas de salaires mais seulement des pourboires. Il n’existait pas de plans de carrière, le recrutement et les promotions dépendant entièrement des recommandations des hommes politiques ou des hommes d’affaires. En conséquence, le personnel douanier manquait entièrement de crédibilité et d’autorité, tandis qu’il n’y avait pas de programme de formation pouvant améliorer la situation. Les rémunérations, qui variaient de 40 à 50 USD, frais compris, étaient totalement insuffisantes pour couvrir les dépenses quotidiennes du personnel, ce qui l’incitait clairement à rechercher des revenus supplémentaires. Les niveaux de corruption étaient élevés, comme le montrent les cas d’enrichissement

personnel dénoncés en justice, dont certains concernaient des hauts responsables et étaient largement commentés par la presse.

126. Dans le domaine des ressources humaines, la première mesure de réforme fut de licencier immédiatement tous les employés impliqués dans des affaires de corruption et de soumettre le reste du personnel à des tests de compétences pour ne retenir que ceux qui étaient suffisamment qualifiés pour travailler dans les douanes. Parallèlement, les salaires du personnel conservé furent augmentés pour atteindre les normes du secteur privé et représenter près de 10 fois les rémunérations antérieures. Bien que de grosses pressions aient été exercées en faveur de la réintégration des employés licenciés, les responsables des douanes, soutenus par d'autres milieux gouvernementaux, y ont résisté.

127. Les nouvelles embauches de cadres se limitèrent à des diplômés de l'université. En outre, l'organisation s'enrichit de compétences et de connaissances nouvelles grâce au recrutement externe de cadres en milieu de carrière – des économistes, des auditeurs, des statisticiens et des spécialistes des technologies de l'information, venus soutenir l'effort pour renforcer les audits concernant les systèmes et l'utilisation des technologies de l'information. Grâce à ces mesures, le pourcentage de cadres employés dans les douanes péruviennes est passé de 2 à 55 pour cent en 2000, le reste du personnel se composant de techniciens des douanes (16 pour cent), de techniciens spécialisés (9 pour cent) et d'employés administratifs (20 pour cent). Le personnel a été réduit d'environ 30 pour cent, tombant de 3800 à 2600 personnes. L'équipe de direction a créé une école de formation et mis en place des programmes de formation à vie. Elle a aussi défini des niveaux clairs de responsabilité, correspondant à des niveaux minimaux de qualifications. Le personnel a aussi été soumis à des évaluations périodiques et l'avancement a été lié à ces évaluations.

128. Par ailleurs, une grande place a été accordée au développement d'une culture d'entreprise par l'introduction d'objectifs clairs en matière d'amélioration de l'image de l'institution. Ces objectifs ont été inclus dans un Code de conduite destiné à répandre la nouvelle culture et les nouvelles normes au sein de l'organisation. Ces efforts ont permis de faire baisser la corruption des employés, tout en améliorant leurs niveaux de compétences.

Troisième composante de la réforme- Le développement des infrastructures et les technologies de l'information

129. Les douanes péruviennes souffraient de très mauvaises infrastructures matérielles, même pour les équipements de base nécessaires aux besoins quotidiens. En particulier, les locaux étaient inadaptes et le parc automobile vétuste freinait les opérations de lutte contre les fraudes; en outre, les réseaux de communication étaient pratiquement inexistantes, ce qui empêchait la distribution de directives d'application uniformes et la diffusion en temps voulu des normes d'application immédiate et engendrait des distorsions de taux de change qui pouvaient même entraîner des frais supplémentaires imprévus pour les importateurs.

130. Avant la réforme, aucune opération douanière n'était informatisée, mises à part les opérations d'importation et d'exportation définitives. Les douanes manquaient d'une unité spécialisée dans les technologies de l'information et responsable du développement et de l'entretien des systèmes de TI. L'absence de réseaux informatisés dans tous les postes frontière, sauf ceux de Callao et de l'aéroport, imposait une transmission sur papier de toutes les données, ce qui avait abouti notamment à un retard de 10 ans dans la collecte des informations statistiques.

131. L'autonomie financière des douanes et l'augmentation de leur budget de fonctionnement parallèlement à l'accroissement des recettes collectées ont permis à l'administration de se lancer dans un

programme agressif d'investissements dans les infrastructures. Entre 1991 et 2000, les douanes ont investi 109 253 millions d'USD dans la construction de nouveaux locaux, au siège et dans les différents postes frontières, la rénovation complète de leur parc automobile et l'achat de nouveaux ordinateurs et équipements de communication.

132. La direction des douanes a introduit des systèmes informatisés pour coordonner et rationaliser le processus de dédouanement. Après avoir envisagé d'adopter le système SYDONIA ou d'autres systèmes alternatifs faisant appel aux technologies de l'information, le Pérou a décidé d'automatiser le traitement des échanges en mettant au point son propre système, le SIGAD (système intégré de gestion douanière), spécifiquement conçu pour les besoins locaux. Le nouveau système informatisé permettait de communiquer avec les banques et les entrepôts et de développer une base de données sur l'évaluation en douane. Grâce à lui, les agents des douanes pouvaient enregistrer les déclarations électroniquement, verser directement les droits aux institutions financières désignées et consulter en temps réel n'importe quel autre membre du réseau.

133. L'introduction du SIGAD permet de cibler des cargaisons spécifiques afin de les soumettre à une inspection approfondie, de réduire la paperasse, de collecter des statistiques commerciales exactes et de faciliter les flux de marchandises à travers les contrôles douaniers. Grâce au catalogage et à l'identification électroniques des expéditions à hauts et bas risques, les douaniers purent réduire les taux d'inspection manuelle de 70-100 pour cent au départ à un maximum de 15 pour cent et faire baisser le délai moyen de dédouanement d'une fourchette de 15 à 30 jours à un délai compris entre 2 heures et 2 jours. Le SIGAD permit non seulement aux douanes péruviennes de faire face à une charge de travail accrue avec des effectifs réduits, mais aussi de dispenser les agents de nombreuses tâches routinières et de laisser les nouvelles recrues qualifiées se concentrer sur des problèmes analytiques. Le succès du système conduisit d'autres administrations douanières d'Amérique du sud, dont celles de l'Équateur, de l'Uruguay, du Salvador et du Honduras, à envisager son adoption. Le coût de son implantation dans ces pays a été estimé à environ 2 millions d'USD.

Conclusions

134. Grâce à la réforme, l'efficacité des douanes péruviennes a été sensiblement améliorée. En décembre 1999, l'administration douanière a obtenu la Certification qualité ISO 9002. Ce succès, combiné aux niveaux élevés atteints en matière d'informatisation et de transparence, a été décisif pour le récent lancement de la seconde génération de réformes dans les douanes péruviennes. Les succès de la réforme se sont rapidement traduits en améliorations dans le domaine de la facilitation des échanges. La réussite la plus remarquable est la combinaison d'une réduction des tarifs et du personnel avec une augmentation considérable des revenus : les recettes douanières ont été multipliées par 4, passant de 626 millions d'USD à 2723 millions d'USD, en dépit de la réduction des taux d'inspection, des effectifs et des taux de taxation. La contribution des douanes à la collecte nationale de revenus est passée de 23 pour cent à 35 pour cent. Dans le même temps, le délai de dédouanement est tombé de 15 à 30 jours à une fourchette située entre 2 jours et 2 heures. La valeur des importations a progressé d'environ 100 pour cent, passant de 4 milliards d'USD en 1990 à 7.5 milliards en 1996.

135. L'exemple des douanes péruviennes montre que les économies nationales peuvent mettre en œuvre avec succès des projets de facilitation des échanges en un temps relativement court. Les deux facteurs essentiels de réussite de la réforme étaient le soutien politique de hauts responsables gouvernementaux et la force d'une équipe de direction capable de mettre en place les changements. Il est en outre apparu qu'une administration douanière peut en même temps augmenter les recettes collectées, améliorer le niveau moyen de respect du dispositif et faciliter les échanges; que les contrôles douaniers ne doivent donc pas réussir au détriment de la facilitation des échanges.

136. Des améliorations restent à apporter dans certains domaines. Après la première vague de réformes, les négociants et les chefs d'entreprise péruviens ont exprimé des inquiétudes quant à un certain nombre de problèmes, dont la persistance d'inefficacités dans le dédouanement des cargaisons, la gravité des pénalités appliquées pour des fautes mineures ou le fait que le trafic en fraude et en contrebande ne soit pas encore totalement éliminé des pratiques douanières. Cependant, les succès obtenus jusqu'à présent ont été non seulement largement reconnus mais ils ont aussi créé l'élan nécessaire au lancement de la deuxième vague de réformes que les douanes péruviennes ont entreprise ensuite.

ANNEXE

Réforme de l'administration des douanes au Pakistan

Au cours de ces dernières années, les douanes pakistanaises ont été soumises à un processus de réforme. Les gouvernements successifs ont essayé diverses options, mais avec des résultats mitigés. En 1999, une nouvelle approche sur deux fronts de la modernisation du Département des douanes a été lancée. Pour les procédures d'exportation (y compris le réexamen du système de remboursements des droits) et l'évaluation en douane, le Département a fait appel aux services d'experts étrangers, les Crown Agents. Dans d'autres domaines, un processus de réforme autonome et rapide a été introduit pour parvenir au passage accéléré en douane des marchandises et des passagers internationaux. Ces réformes ont été réalisées principalement par la simplification de la structure tarifaire et des formalités douanières. La cohérence et la prévisibilité de la législation douanière (notamment pour les taux de taxation) ont été renforcées. En outre, les fonctions périphériques ont été externalisées et des bonnes pratiques internationales ont été adoptées. Des détails sur les améliorations apportées dans certains domaines sont fournis ci-dessous.

Simplification de la structure tarifaire

Au fil des ans, le régime tarifaire pakistanais était devenu assez complexe. Non seulement les sous-rubriques nationales étaient nombreuses, mais il n'était pas facile de savoir les types de marchandises qu'elles recouvraient. En conséquence, les contestations en matière de classification tarifaire étaient fréquentes, ce qui ralentissait souvent le dédouanement des marchandises et ouvrait la voie à des pratiques de corruption. C'est pourquoi on a essayé de simplifier la structure tarifaire. Plus de 400 sous-rubriques, qui n'étaient pas nécessaires à des fins statistiques ou tarifaires, ont été supprimées. Le nombre de grandes rubriques tarifaires a été réduit à 4. Toutes les marchandises soumises à différents taux de taxation mais qui étaient difficiles à différencier ont été soumises au même taux. Par conséquent, le nombre de cas de marchandises retenues au port pour des problèmes de classification diminuait de presque 90 pour cent. Au cours de ces deux dernières années, seuls deux conflits de classification ont été portés devant l'Organisation mondiale des douanes pour qu'elle donne son avis, contre 20 à 30 cas par an précédemment, sans compter les dizaines d'autres conflits de classification qui étaient résolus sur place.

Simplification des formalités

- Un document administratif unique, connu sous le nom de Déclaration pakistanaise de marchandises (PGD) a été mis en place pour remplacer plusieurs documents, tels que différentes sortes de déclarations d'entrée en douane, déclarations d'expédition ou de bagages, permis de transbordement, etc. Après qu'un projet pilote ait été mené à son terme avec succès dans l'un des ports pakistanais, le PDG est progressivement introduit dans l'ensemble du pays.

- De même, les règles concernant les bagages des passagers qui entrent dans le pays ou en sortent ont été simplifiées et rendues plus applicables. Sur la base du profilage des risques sur les vols internationaux, les corridors verts et rouges ont été rendus plus efficaces. Le temps de passage à la douane pour les passagers internationaux est ainsi passé de plus d'une heure à une moyenne d'environ 1 à 2 minutes par passager.
- Toutes les règles et décrets relatifs aux douanes adoptés au cours des 30 à 40 dernières années ont été réexaminés. Ceux qui faisaient double emploi ont été supprimés et les autres ont été mis à jour et publiés sous forme électronique et sur papier.
- Tous les détails sur les dédouanements, y compris les valeurs en douane acceptées pour le dédouanement, sont mis à la disposition du public, sous forme de rapports publiés quotidiennement et sur le site Internet de l'Office central des revenus, ce qui assure une totale transparence. Les concurrents ont non seulement la possibilité d'élever des objections contre toute valeur en douane inhabituellement basse ou une classification erronée, qui a été acceptée par les douanes, mais les autres organismes gouvernementaux peuvent aussi exercer un plus grand contrôle sur les fonctionnaires des douanes. Grâce à l'amélioration de la transparence, les négociants ont mieux respecté leurs obligations, les possibilités de corruption ont été réduites et l'approfondissement de la coopération entre les négociants et les douanes a été favorisé.
- Il existait un grand nombre de décrets statutaires qui autorisaient l'application de tarifs préférentiels pour les mêmes marchandises à différentes catégories d'importateurs. Par exemple, les importateurs de l'industrie bénéficiaient de tarifs préférentiels par rapport aux importateurs du commerce. Le nombre de ces décrets statutaires a été diminué sur deux ans, de 2000 à 2002, de près de 75 pour cent (tombant de 120 à 30). Ce processus a fortement réduit la recherche d'une rente par les douaniers et le mauvais usage des régimes de faveur.
- Les fonctions qui n'exigeaient pas de connaissances douanières spécifiques, telles que le traitement de la documentation, le passage aux rayons X aux aéroports, etc. ont été externalisées.
- Afin d'accélérer les procédures de recours, le nombre des places dans les tribunaux d'appel a été triplé. En outre, les pouvoirs exécutif et judiciaire ont été complètement séparés.
- Des normes internationales ont été adoptées, à savoir l'Accord sur la valeur en douane de l'OMC, la version 2002 du SH, la Convention de Kyoto révisée, la Convention TIR et la Convention d'Istanbul. En conséquence, les instruments et procédures juridiques applicables ont été révisés. Cela a amélioré la régularité et l'efficacité du fonctionnement des douanes.
- Afin de renforcer la coopération entre les autorités gouvernementales et entre celles-ci et la communauté des négociants, un Comité national de facilitation des échanges et des transports a été mis en place. En outre, pour faciliter l'application de l'Accord de l'OMC sur la valeur en douane, les associations de négociants concernées participent régulièrement au processus.

Cohérence et prévisibilité

Les lois concernées ont été amendées pour empêcher que les taux de taxation ne soient brutalement modifiés. Ces taux ne peuvent désormais être changés qu'à la suite des investigations détaillées et des recommandations d'une Commission tarifaire indépendante. En conséquence, les taux de taxation ne sont modifiés qu'une fois par an, lors de l'établissement du budget annuel. En outre, dans la

mesure du possible, le programme des modifications annuelles des taux de taxation dues aux réformes tarifaires est annoncé longtemps à l'avance. Chaque fois que cela peut se faire, une feuille de route est établie pour assurer une application harmonieuse de ces modifications.

Un système de décisions anticipées contraignantes a été introduit. Les négociants peuvent rechercher des informations contraignantes sur les taux tarifaires avant d'effectuer leurs importations.

Grâce à ces réformes étalées sur 3 ans, le fonctionnement du Département des douanes a sensiblement changé. Il est devenu beaucoup plus efficace dans sa lutte contre le trafic de drogue et, dans le même temps, le dédouanement des marchandises s'est fortement accéléré puisque, dans 90 pour cent des cas, il ne prend pas plus de 24 heures contre 7 à 10 jours précédemment.