

# OMD actu

**Lutter contre la  
corruption grâce à  
l'action collective**



# SOLUTION READY



## OFFERINGS

- ☒ TRADE FACILITATION SOLUTIONS
- ☒ ICT CONSULTING
- ☒ BUSINESS AUTOMATION
- ☒ PORTAL DEVELOPMENT
- ☒ KNOWLEDGE TRANSFER
- ☒ CAPACITY BUILDING & TRAINING
- ☒ MANAGED SERVICES

## SOLUTIONS



# Sommaire

- 04 Flash infos
- 08 Dossier
- 26 Focus
- 29 Panorama
- 56 Événements



**04**  
**Format d'image  
 uniformisé : une  
 révolution est en  
 marche**



**29**  
**La Douane finlandaise  
 teste le potentiel  
 innovateur d'un  
 hackaton**



**32**  
**Contrôle renforcé sur  
 l'aviation légère en  
 Afrique de l'Ouest**



**52**  
**Mathématisation  
 de la lutte contre  
 la corruption et les  
 mauvaises pratiques au  
 Cameroun**

## DOSSIER : ACTION COLLECTIVE

- 09 **Le Secrétaire général** fait part de ses réflexions sur l'éthique
- 12 **Action collective contre la corruption** : la prochaine étape logique pour les douanes
- 15 Le partenariat comme arme contre la corruption : **l'expérience de l'Uruguay**
- 20 L'action collective pour favoriser l'éthique **dans le secteur maritime**
- 23 **La Douane du Guatemala** sous le signe du renouveau

## FOCUS : LE PROGRAMME MERCATOR

- 26 À propos de la nécessité pour les donateurs de **coordonner** leurs efforts en matière de renforcement des capacités, de la **valeur ajoutée** de l'OMD s'agissant du soutien aux douanes, et du **modèle opérationnel** qui régit le programme Mercator

## ÉVÉNEMENTS

- 56 **Conférence mondiale de l'OMD sur les OEA** : pôle de discussion sur la sécurité et la facilitation

Rédacteur en Chef  
 Grant Busby

Rédactrice/Journaliste  
 Laure Tempier

Assistante de rédaction  
 Sylvie Degryse

Abonnements en ligne  
[www.wcoomd.org/fr/media/wco-news-magazine/subscriptions.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/media/wco-news-magazine/subscriptions.aspx)

Publicités



Bernard Bessis  
[bernard.bessis@bb-communication.com](mailto:bernard.bessis@bb-communication.com)

Éditeur  
 Organisation mondiale des douanes  
 Rue du Marché, 30  
 B-1210 Bruxelles  
 Belgium

Tel. : +32 (0)2 209 94 41  
 Fax : +32 (0)2 209 92 62  
[communication@wcoomd.org](mailto:communication@wcoomd.org)  
[www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

Note de la rédaction

OMD Actualités est distribué gratuitement en français et en anglais aux administrations des douanes, aux organisations internationales, aux organisations non gouvernementales, aux opérateurs commerciaux et autres lecteurs concernés. Les idées exprimées dans les articles sont celles des auteurs et ne traduisent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Organisation mondiale des douanes. Toute contribution en français ou en anglais est la bienvenue, mais doit nous parvenir pour le 15 août 2017 au plus tard. L'OMD se réserve toutefois le droit de publier, de ne pas publier, ou de corriger ces articles de façon à ce qu'ils soient conformes à la ligne éditoriale du magazine. Le Service communication reste à votre disposition pour les demandes d'abonnement, la réception d'articles, et toute autre information en rapport avec OMD Actualités, à l'adresse électronique suivante : [communication@wcoomd.org](mailto:communication@wcoomd.org).

Copyright © Organisation mondiale des douanes  
 Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays. Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à [copyright@wcoomd.org](mailto:copyright@wcoomd.org).

Remerciements : l'équipe de rédaction tient à exprimer ses sincères remerciements à tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce magazine.

Illustrations : Nos sincères remerciements à toutes les personnes qui nous ont fourni gracieusement des photos, logos et dessins pour illustrer la présente édition.

Photo de couverture : © Fabio Motta / Agência Estado

Design : [www.inextremis.be](http://www.inextremis.be) - mp5521



© Smiths Detection

## Format d'image uniformisé : une révolution est en marche

par **Tim S. Norton,**

DIRECTEUR DES MARCHÉS MONDIAUX, PORTS & FRONTIÈRES, STRATÉGIE & MARKETING D'ENTREPRISE, SMITHS DETECTION,

et **Asha Menon,**

SOUS-DIRECTION PROCÉDURES ET FACILITATION, OMD

LES ADMINISTRATIONS DOUANIÈRES du monde entier ont recours aux systèmes d'inspection non intrusive (INI) pour améliorer leur capacité de contrôle et accélérer le processus de dédouanement. Ces systèmes reposent sur des technologies de diverses capacités permettant d'identifier des produits et des matières spécifiques durant une inspection. Les scanners de fret à haute énergie en font partie : ces machines d'imagerie à rayons X ou à rayons gamma permettent d'examiner différents types de moyens de transport (voitures, camions, wagons de chemin de fer, conteneurs maritimes, etc.), ainsi que les bagages personnels, les paquets, colis et autres envois postaux.

Plusieurs fournisseurs se disputent aujourd'hui le marché des scanners. Ils proposent des équipements spécifiques, chaque machine produisant des données propriétaires et nécessitant le recours à une station de travail propre ou à un logiciel dédié, ainsi qu'une formation spécifique pour pouvoir utiliser ces derniers. Les administrations douanières disposent ainsi généralement, au sein de leur parc technologique, de toute une gamme de machines produisant chacune des données propres pouvant difficilement être partagées.

Afin d'assurer l'interopérabilité entre les divers systèmes dont elles disposent et de permettre une centralisation de la gestion des opérations de scannage, certaines administrations douanières ont demandé aux fournisseurs que les images et les données produites par leur matériel se présentent sous un seul et unique format. De leur côté, l'OMD et les fournisseurs de matériel d'inspection non intrusive (AS&E, L3, Leidos, Nuctech, Rapiscan et Smiths Detection) se sont également saisis de la problématique et ont lancé une initiative visant à créer un format standard international pour les images obtenues par scanographie et leurs métadonnées.

### Format de fichier uniformisé

Le développement d'un tel standard faisait déjà l'objet de discussions à l'OMD depuis quelque temps quand un groupe informel, réunissant représentants des douanes et du secteur privé, a été chargé d'élaborer un plan sur la marche à suivre. Ce groupe informel est devenu le Groupe d'experts technique sur l'inspection non intrusive (GET-INI) qui s'est réuni pour la première fois en septembre 2016, avec pour mission de développer un format de fichier uniformisé (ou UFF – *Unified File Format*).

Le Groupe a bénéficié de la présence en son sein de M. Joris Groeneveld, en tant que co-président. Ce dernier a, en effet, dirigé la mise en œuvre d'un format de fichier uniformisé au sein de son administration, la Douane néerlandaise,

administration pionnière en matière de scanographie. Les représentants de l'industrie ont également joué, de toute évidence, un rôle crucial dans le développement de ce format unique, consacrant des ressources et un temps considérables à la réussite du projet.

Le processus de développement se divise en trois phases, dotées chacune d'un objectif spécifique :

- phase 1 : tests visant à déterminer si le format de fichier utilisé par la Douane néerlandaise pouvait être lu par les interfaces utilisateurs d'autres fabricants de matériel d'inspection non intrusive ;
- phase 2 : création d'une version normalisée et évoluée du format de fichier utilisé pendant la phase 1 (le but étant de développer un UFF qui deviendra le format standard pour les échanges électroniques de données dans le secteur de l'inspection non intrusive), et tests visant à vérifier la capacité de toutes les grandes entreprises du secteur à traiter le nouveau format de manière uniforme et adéquate ;
- phase 3 : création d'une version actualisée de l'UFF en vue d'une utilisation par tous les fournisseurs de technologies ; cette version, qui continuera d'évoluer, sera considérée comme le format normalisé accepté par l'industrie.

# CORSYS™

A global security solution  
in the palm of your hand



## GATHER

Extract big data  
from multiple  
sources – static or  
mobile user devices



## ANALYSE

Consolidate complex  
data streams -  
generating predictive  
risk analytics



## PREDICT

Superior data  
intelligence forecasts  
passed to the user,  
flagging priority issues

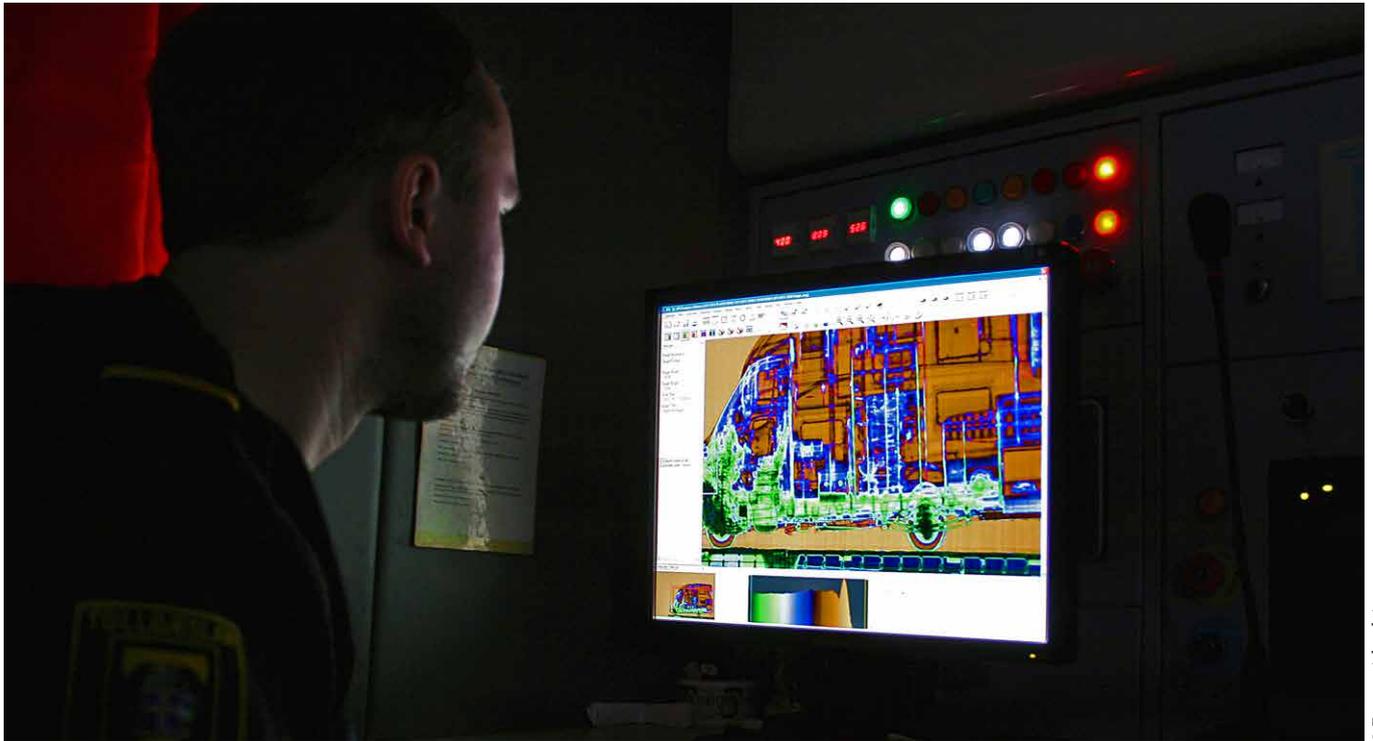


## DELIVER

Control of your entire  
security operation from  
a secure, single-window,  
digital platform

[www.cor-sys.com](http://www.cor-sys.com)

**smiths detection**  
bringing technology to life



© Douane islandaise

Le projet se trouve actuellement en phase 2 et les fournisseurs de systèmes d'INI procèdent en ce moment au développement de l'architecture de l'UFF et d'une plateforme de test.

#### Résultat attendu

Les pays qui souhaitent centraliser la gestion d'opérations de scannage réalisées via le biais de différents systèmes d'inspection et établir un centre de contrôle à distance seront à même de le faire plus facilement. Le travail d'harmonisation en cours permettra aussi un échange d'images entre postes-frontières et entre pays. Enfin et surtout, une telle standardisation permettra à tout service douanier de se construire une vaste base de données d'images scannées recueillies non seulement auprès de ses propres services d'inspection, mais aussi auprès de services étrangers. Ces données ainsi collectées pourront être utilisées par tous, pour former le personnel ou pour programmer des machines à la reconnaissance automatique d'objets.

#### Rejoignez-nous !

Le GET-INI ne s'intéresse pas seulement à l'UFF mais aborde aussi d'autres sujets, par exemple le matériel d'inspection non intrusive et ses aspects connexes tels que les processus d'appel d'offres, les accords relatifs à la maintenance et au

service post-déploiement, ou encore les programmes de formation.

L'OMD s'appuiera sur les avis et idées émis par ses Membres pendant les réunions du Groupe pour améliorer ses « Directives relatives à l'acquisition et au déploiement de matériel de scanographie/d'imagerie ». Les discussions donneront lieu, éventuellement, au développement de nouveaux outils et instruments visant à guider les Membres dans l'utilisation de leur matériel d'inspection non intrusive.

Pour les représentants des douanes, le GET-INI est une occasion unique de discuter de manière franche et ouverte avec des experts de l'industrie. Sa dernière réunion, qui s'est tenue en mai 2017, comptait déjà un grand nombre de participants. L'OMD souhaiterait cependant encourager les administrations n'étant pas représentées aux réunions du GET-INI à y remédier et à proposer des points à inscrire à l'ordre du jour. Avec les représentants de l'industrie, elle invite donc tous ses Membres à participer aux futures réunions du Groupe, à apporter leur concours à l'évolution de la nouvelle norme mondiale qu'est amené à devenir l'UFF, et à appuyer pleinement cette initiative.

#### En savoir +

[asha.menon@wcoomd.org](mailto:asha.menon@wcoomd.org)

[vyara.filipova@wcoomd.org](mailto:vyara.filipova@wcoomd.org)

## Dernières adhésions aux instruments de l'OMD

### Convention de Kyoto révisée



**Angola**

Date d'adhésion : 23 février 2017  
108<sup>e</sup> Partie contractante



**Koweït**

Date d'adhésion : 13 avril 2017  
109<sup>e</sup> Partie contractante



**Sao Tomé-et-Principe**

Date d'adhésion : 8 mai 2017  
110<sup>e</sup> Partie contractante

### Convention sur le Système harmonisé



**Palestine**

Date d'adhésion : 10 mars 2017  
156<sup>e</sup> Partie contractante

### Convention sur l'admission temporaire



**Koweït**

Date d'adhésion : 13 avril 2017  
69<sup>e</sup> Partie contractante

#### En savoir +

[communication@wcoomd.org](mailto:communication@wcoomd.org)

## UN PARTENAIRE DE CONFIANCE À VOS CÔTÉS



### DES TECHNOLOGIES MODERNES INTÉGRÉES DANS DES SOLUTIONS SUR-MESURE

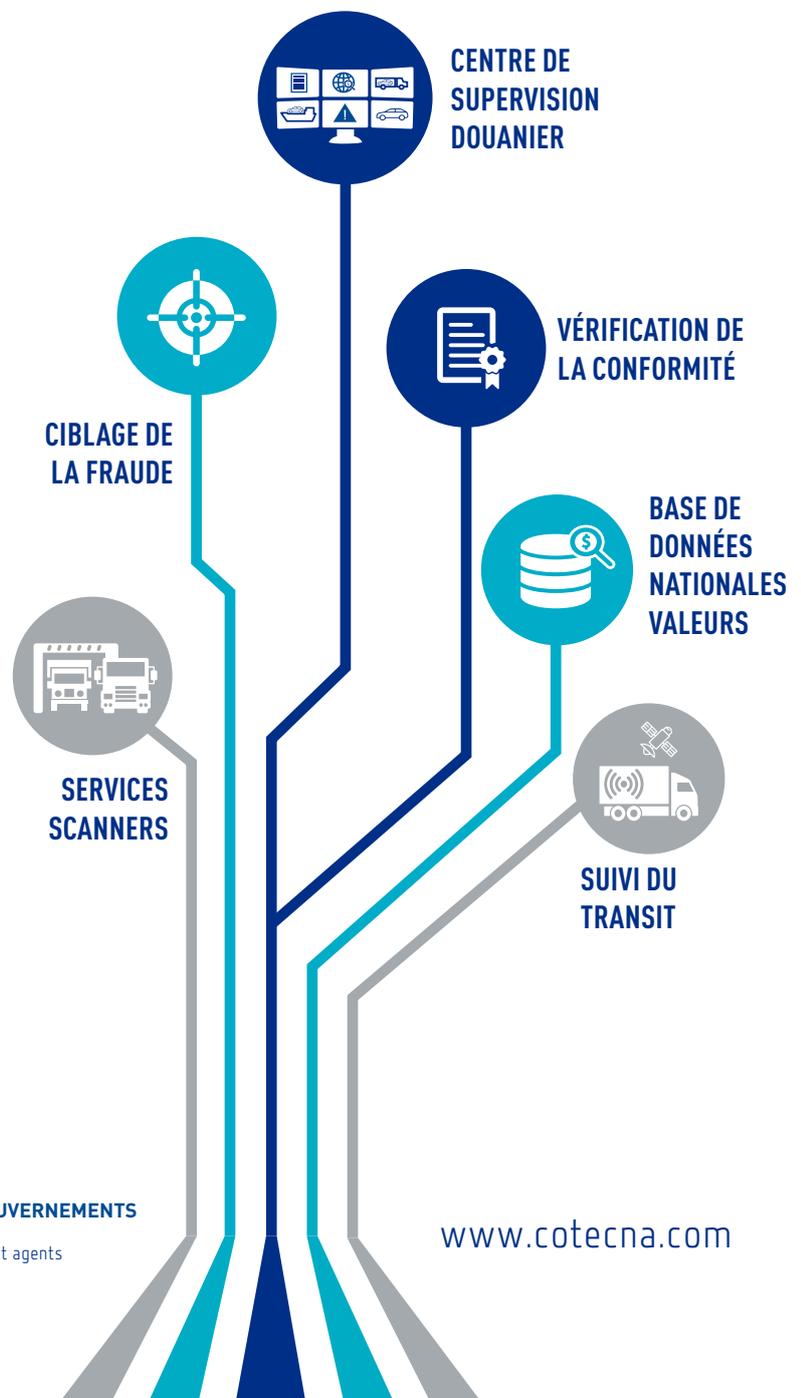
Au travers de solides Partenariats Public-Privé, Cotecna fournit aux Gouvernements des services personnalisés et des systèmes innovants.

Afin de pérenniser les solutions déployées, nos services incluent systématiquement des programmes de renforcement des capacités et de transfert de compétences, visant à l'efficacité et l'autonomie effective de nos clients.

Pour plus d'informations, veuillez contacter [governments@cotecna.com](mailto:governments@cotecna.com)

LEADER DANS LA FOURNITURE DE SERVICES TECHNOLOGIQUES AUX GOUVERNEMENTS

40 années d'expérience | 100 bureaux à travers le monde | 4000 employés et agents



[www.cotecna.com](http://www.cotecna.com)

# Lutter contre la corruption grâce à l'action collective

A photograph showing a large number of brooms with green bristles and yellow handles, planted upright in the sand. The brooms are arranged in a field, with some taller than others, creating a forest-like appearance. The background is a clear, bright blue sky. The brooms are positioned at various heights and angles, suggesting a collective effort or protest.

Près de 600 balais sont plantés sur la plage de Copacabana, au sud de Rio de Janeiro, au Brésil, le lundi 19 septembre 2011, pour protester contre la corruption au sein du pouvoir politique brésilien. Photo : FABIO MOTTA / AGENCIA

# Améliorer l'éthique : ce que nous avons appris et ce qui nous reste à apprendre

par **Kunio Mikuriya**,  
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'OMD

PAR LA NATURE même de leurs activités, les administrations douanières sont vulnérables à diverses sortes de corruption, du pot-de-vin à la fraude à grande échelle. Depuis l'adoption de la Déclaration d'Arusha en 1993, qui a ensuite été révisée en 2003, l'OMD a élaboré plusieurs outils pour aider ses Membres à identifier les risques de corruption, à mettre en œuvre des mesures pertinentes pour limiter ces derniers, et à élaborer une stratégie en matière d'éthique.

L'OMD conduit en outre divers types de missions à la demande des Membres. Il peut s'agir de missions d'évaluation de l'éthique, d'un accompagnement en vue de mettre en place un système de mesure de la performance ou encore de missions d'assistance ponctuelle, telle un appui dans le cadre de la révision d'un code de conduite, d'une stratégie en matière d'éthique, d'un plan de formation ou d'aide en matière de cartographie des risques de corruption.

Dans le dossier de cette édition du magazine, nous avons choisi de nous concentrer sur l'utilisation de « l'action collective » pour lutter contre la corruption, une démarche apparue suite à la nécessité de trouver une approche innovante pour aborder les problèmes liés à l'éthique.

Mais, avant d'examiner plus en détail ce qu'est l'action collective, je voudrais partager avec vous les résultats de

l'analyse réalisée par les experts de l'OMD qui ont fourni une assistance au cours des cinq dernières années à 26 pays à travers le monde afin de les aider à combattre la corruption et à améliorer l'éthique de leurs services.

## Tendances identifiées

Examinons donc quelques-unes des mesures « traditionnelles » visant à lutter contre la corruption. Les experts de l'OMD ont signalé plusieurs tendances et fait part de leurs observations et réflexions sur des pratiques et politiques critiques, telles que l'automatisation, la mesure de la performance ou les procédures de dédouanement, qui sont brièvement rapportées ci-dessous.

### Automatisation

Bien que toutes les administrations dans lesquelles l'OMD s'est rendue possèdent un système de dédouanement automatisé, dans la plupart des cas, l'automatisation n'est pas totale : certaines tâches sont toujours opérées manuellement et de nombreux documents papiers circulent toujours car la technologie utilisée ne permet pas de soumettre tous les documents par voie électronique. Ceci ralentit le processus et multiplie les contacts avec les usagers.

L'autre aspect négatif est que toutes les étapes du dédouanement qui ne laissent pas de trace dans le système ne peuvent pas être vérifiées ou mesurées dans le cas des projets de la mesure de la performance.

En outre, dans certaines administrations, deux systèmes informatiques de dédouanement automatisés fonctionnent en parallèle, ce qui rend les contrôles plus difficiles et l'analyse quasi impossible. Cela pose également des problèmes au niveau de l'éthique et de la sécurité.

### **Mesure de la performance**

Dans le cas des missions d'un appui en matière de mesure de la performance, il a été remarqué que, très rapidement, lorsque des mesures sont prises par la hiérarchie pour stopper certaines pratiques identifiées comme étant de mauvaises pratiques, les comportements changent irrémédiablement.

Toutefois, même après des années de mise en œuvre de cette approche, il est nécessaire de constamment évaluer la situation et de faire le point pour identifier les problèmes persistants et revoir les indicateurs dans la pratique afin de rectifier les comportements de ceux qui essaient de contourner les indicateurs afin de poursuivre leurs mauvaises pratiques. À ce propos, je vous invite à lire l'article écrit par la Douane camerounaise en page 52 de ce magazine.

Fait intéressant, même lorsqu'une administration ne s'est pas engagée dans l'analyse régulière des données du système de dédouanement automatisé dans le contexte de la mesure de la performance, elle a tout de même recours à l'analyse de ces données aux fins de l'inspection des services et de l'audit interne, ce qui permet une analyse des comportements et des procédures.

### **Procédures**

Les équipes de l'OMD ont également remarqué, lors des visites de bureau de douanes aux frontières terrestres ou maritimes où elles ont suivi le processus de dédouanement, que certaines étapes du dédouanement étaient superflues et n'ajoutaient rien au processus si ce



© David Plus

n'est une étape supplémentaire. Parfois pour des raisons sociales, certaines fonctions obsolètes persistent afin de ne pas supprimer des emplois, car les fonctionnaires qui occupent ces fonctions n'ont pas toujours les capacités d'en exercer d'autres. Ces étapes supplémentaires ou cette multiplicité de contrôles à la frontière peuvent contribuer à créer des opportunités de corruption.

### **Communication**

Un grand manquement dans la plupart des administrations ayant sollicité l'assistance de l'OMD est l'absence d'une politique de communication visant à communiquer en interne et en externe les décisions prises par l'administration en termes de renforcement de l'éthique, s'agissant notamment des sanctions prises et des avancées réalisées dans ce domaine. Sur les 26 pays concernés par cette analyse, seuls quatre ont indiqué avoir un service de communication. Une politique de communication aux fins de la transparence, telle que la préconise la Déclaration d'Arusha révisée, sert non seulement à donner une image positive de la douane aux usagers, mais également à informer le personnel.

### **Dispositif de plaintes**

La plupart des administrations ont mis en place un dispositif permettant aux fonctionnaires et aux usagers de rapporter des faits de corruption, mais la peur des représailles fait que ce dispositif de plaintes n'est pas toujours utilisé à

bon escient car les fonctionnaires ne sont pas assurés de pouvoir compter sur une protection (légale) en cas de dénonciation et, dès lors, n'y ont pas recours, même lorsqu'il est possible de préserver l'anonymat.

### **Salaires**

Comme l'a souvent rappelé l'OMD dans ses publications, l'augmentation des salaires n'est pas nécessairement un gage de respect de l'éthique. Cependant, il s'agit de fournir des conditions de travail qui favorisent les comportements éthiques et d'éviter que les fonctionnaires se retrouvent dans des situations très précaires. Or, dans certains des pays ayant fait l'objet de missions de l'OMD portant sur l'éthique, pour des raisons de changements politiques, les fonctionnaires ont vu leur salaire réduit de moitié, voire de deux tiers.

### **Recrutement**

Même dans les cas où l'administration a développé des profils de postes correspondant aux normes internationales, le recrutement est très souvent soumis à des interférences politiques. Une telle pratique met à mal toute politique de recrutement basée notamment sur des tests en matière d'éthique et peut faire naître frustrations et conflits au sein de l'administration.

### **Système de rotation**

L'absence d'un système de rotation transparent et équilibré est récurrente, avec un impact plus ou moins sérieux sur

l'éthique au sein de l'administration en fonction de l'ampleur de la corruption dans le pays concerné.

### **Stratégie**

Malgré le fait que la plupart des administrations ont mis en place des mesures pour lutter contre la corruption, l'absence d'une stratégie de lutte contre la corruption est commune à 90 % des pays ayant fait l'objet d'une mission de l'OMD.

### **Sensibilisation**

Lorsque les administrations ont un programme de formation ou de sensibilisation en matière d'éthique, qui se résume dans la plupart des cas à une séance d'information pour les nouvelles recrues, l'accent est toujours et uniquement mis sur l'application du Code de conduite, des règles existant en la matière, et des sanctions encourues en cas de non-respect.

Les aspects incitatifs et l'explication des raisons qui doivent pousser les fonctionnaires à être respectueux de l'éthique ne doivent pas se résumer à l'unique peur des sanctions. Il est important de faire valoir les avantages qui existent, pour des individus et pour une administration, à se montrer respectueux de l'éthique. Mettre en place une politique de mesure de la performance objective et bien ancrée, et organiser des forums d'échanges sur les questions de l'éthique et de la corruption, peut être utile dans ce domaine. L'objectif devrait être de promouvoir une culture de l'intégrité.

### **Relation entre la douane et le secteur privé**

Dans 80 % des pays visités, il existe des dispositifs pour rencontrer et communiquer avec le secteur privé qui sont plus ou moins efficaces mais pas nécessairement officialisés et qui, dès lors, manquent de rigueur. Toutefois, une nette amélioration du climat de

confiance entre le secteur privé et la douane s'est fait sentir au fil des années. En témoignent la signature de protocoles d'accord individuels avec des associations du secteur privé dans plusieurs pays d'Amérique latine, ainsi que l'essor des rapports entretenus entre la douane et ses partenaires qu'ont observé les experts de l'OMD lors de leurs missions.

### **Action collective**

L'OMD préconise depuis toujours la mise en place de partenariats afin de lutter contre la corruption et renforcer l'éthique, notamment avec le secteur privé. Cela est clairement stipulé dans la Déclaration d'Arusha révisée (élément 10). Or, l'une des tendances identifiées par les experts est la construction de partenariats nouveaux ou innovants avec le secteur privé, qui pourraient correspondre à ce qu'on appelle aujourd'hui une « action collective anti-corruption ».

Le terme « action collective » fait référence à des actions entreprises par des individus et/ou des groupes à des fins communes. Comme je l'ai expliqué au début de cet article, les organisations internationales, le secteur privé et la société civile utilisent l'expression « action collective pour lutter contre la corruption » pour désigner une approche visant à lutter autrement contre la corruption, une nouvelle méthode face à l'échec de certaines mesures dites « fragmentaires ». Figurent au titre de ces actions l'élaboration conjointe de normes, les initiatives unissant plusieurs intervenants et les partenariats public-privé.

Vous allez apprendre dans les articles qui composent ce dossier comment l'action collective pour lutter contre la corruption peut s'appliquer au contexte douanier. J'espère que cela inspirera certains Membres de l'OMD à examiner la pertinence et la possibilité de s'engager

Vous allez apprendre dans les articles qui composent ce dossier comment l'action collective pour lutter contre la corruption peut s'appliquer au contexte douanier. J'espère que cela inspirera certains Membres de l'OMD à examiner la pertinence et la possibilité de s'engager dans de telles formes de relations.

dans de telles formes de relations. Malheureusement, il existe encore très peu d'exemples d'administrations douanières ayant travaillé dans ce domaine, ce qui signifie que nous avons encore beaucoup à apprendre.

Comme cela est souvent réitéré dans les documents de l'OMD, il convient d'adopter une approche multifacettes pour mieux lutter contre la corruption, de ne pas se contenter uniquement des approches standard, mais de faire preuve d'imagination. L'action collective permet d'envisager des partenariats d'une portée plus large que ceux généralement utilisés par la douane.

En étendant son approche multifacettes à l'action collective, la douane se positionnera en chef de file et renforcera son image dans le contexte de la lutte contre la corruption. Même si les actions sont initiées par un acteur extérieur à la douane, par exemple des représentants de l'industrie ou un autre service gouvernemental, la douane aura probablement tout avantage à faire partie d'une telle initiative.

# Action collective contre la corruption : la prochaine étape logique pour les douanes

par Gemma Aiolfi,

DIRECTRICE, INTERNATIONAL CENTRE FOR COLLECTIVE ACTION, BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE

Cet article propose un argumentaire en faveur du recours, par les administrations des douanes, à l'« action collective » pour lutter contre la corruption et, ce faisant, pour améliorer la politique douanière et sa mise en œuvre, accroître le taux de perception des droits et taxes et soutenir les efforts anti-corruption consentis par les gouvernements, tout en créant un environnement commercial équitable. Si l'entreprise peut sembler ambitieuse, il s'agit pourtant d'une suite logique pour les douanes.

L'OMD EST CONSCIENTE depuis longtemps des effets délétères de la corruption au sein des douanes et de l'impérative nécessité d'agir en vue de la prévenir et de la déceler. Pour soutenir ces efforts, l'OMD et d'autres organisations internationales ont produit divers outils, normes et orientations visant à apporter un soutien pratique aux pays désireux de s'attaquer à la corruption<sup>1</sup>. En s'engageant dans une « action collective » avec le secteur privé, les autorités douanières peuvent intensifier les efforts consentis dans la mise en œuvre de ces normes et optimiser l'efficacité des réformes qui les accompagnent<sup>2</sup>.

## Le problème de la corruption douanière

La corruption au sein de la douane touche les activités liées au commerce international et, à ce titre, a un impact sur l'économie mondiale. Les effets de la

corruption dans les services douaniers sont bien connus et fréquemment cités : baisse des recettes perçues, dommages économiques liés à cette baisse, concurrence déloyale pour les entreprises locales, sous-évaluation et/ou classification erronée des importations et de certaines exportations, etc.

Par ailleurs, peu d'États sont épargnés par les risques associés à l'introduction sur leur territoire de substances et produits illicites ou dangereux, sans compter que la corruption aux frontières fait fructifier d'autres activités criminelles (terrorisme, traite des êtres humains, braconnage, etc.), avec les conséquences dévastatrices et durables que l'on imagine.

La Banque mondiale estime à environ mille milliards de dollars américains

le montant des pots-de-vin versés chaque année de par le monde, et des pertes économiques liées bien plus élevées encore<sup>3</sup>. Selon les estimations, les dessous-de-table dans les administrations douanières pourraient s'élever annuellement à quelque deux milliards de dollars. Les chercheurs ont établi une corrélation étroite entre corruption, dessous-de-table dans les services douaniers et faible croissance du PIB<sup>4</sup>. Les entreprises considèrent en outre la corruption aux frontières comme l'un des principaux obstacles au commerce transfrontalier<sup>5</sup>.

La mission complexe et multidimensionnelle de la douane engendre une tension : il s'agit de faciliter la circulation des marchandises d'une part et d'exercer des missions réglementaires et coercitives d'autre part. Dans de nombreux pays, la douane et les autres agences frontalières sont dotées de pouvoirs leur permettant d'arrêter, de fouiller, de contrôler et de saisir des marchandises, mais aussi de placer des personnes en détention, dans le cadre de mandats bien plus vastes que ceux alloués à d'autres services répressifs.

Ces pouvoirs s'appuient sur un large éventail de lois ciblant des activités criminelles, édictant des normes en matière de santé, de sécurité et d'agriculture, ou encore prescrivant le recouvrement des droits et taxes. L'aspect discrétionnaire du pouvoir des douaniers, associé au lieu où leurs fonctions sont exercées, à la manipulation d'argent (et souvent d'espèces) qui y est réalisée, et à l'implication de courtiers en douane et d'agents servant d'intermédiaires pour des clients sont autant de facteurs qui

1 Exemples : la Déclaration d'Arusha de l'OMD révisée (2003), le Guide révisé de l'OMD pour le développement de l'éthique, le Cadre de normes de 2005 de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (SAFE, 2012) et le système SYDONIA de l'ONU.

2 S'agissant de la nécessité d'une « révolution » des douanes, voir Michael B, Ferguson F, Karimov A. (2010), *Do Customs Trade Facilitation Programmes Help Reduce Customs-Related Corruption ?*

3 <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption> (en anglais).

4 Michael B. (2010).

5 OCDE/OMC (2015), *Panorama de l'aide pour le commerce 2015 : réduire les coûts du commerce pour une croissance durable et inclusive* ; OCDE, Paris, [http://www.oecd-ilibrary.org/development/panorama-de-l-aide-pour-le-commerce-2015\\_aid\\_glance-2015-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/development/panorama-de-l-aide-pour-le-commerce-2015_aid_glance-2015-fr).

contribuent à accroître les risques de corruption.

Des études ont montré que les entreprises qui offrent des pots-de-vin cherchent à trouver un compromis, lors du processus d'importation, entre temps et coûts<sup>6</sup>, et qu'elles ont recours à une telle pratique dans un environnement qui institue une grande distance entre elles-mêmes et les services douaniers, alors que ces services sont censés représenter leurs intérêts. Les régimes juridiques autorisant les entreprises à effectuer des « paiements de facilitation » ont probablement favorisé cette pratique et amplifié la tolérance à l'égard des bakchichs, même s'il semble aujourd'hui que ces agissements soient moins acceptés.

### Qu'est-ce que l'action collective et pourquoi l'envisager ?

L'action collective est souvent définie comme un « terme générique désignant l'établissement par l'industrie de normes communes, des initiatives multipartites et des partenariats public-privé<sup>7</sup> », mais il peut aussi s'agir d'une forme d'interaction distincte : « un processus concerté et soutenu de coopération entre plusieurs parties prenantes de nature à renforcer l'impact et la crédibilité d'une action individuelle, à rassembler des acteurs distincts au sein d'une alliance d'organisations partageant une même vision et à instaurer des conditions de concurrence équitables<sup>8</sup>. »

Selon l'Institut de la Banque mondiale, une action collective contre la corruption peut revêtir la forme d'une déclaration condamnant la corruption, d'une initiative visant l'élaboration de normes et principes communs, d'une coalition



© Philippe Dut

d'entreprises qui se soumettraient à une certification, ou encore d'un pacte d'intégrité<sup>9</sup>. Les formes de l'action collective se distinguent entre elles par la force exécutoire des engagements communs pris par les participants<sup>10</sup> et, peut-être, par les objectifs poursuivis.

Quelle que soit la définition retenue, l'action collective n'est ni la panacée à tous les problèmes de corruption, ni une sinécure, notamment parce qu'elle exige la participation active de toutes les parties prenantes. Mettre sur pied une action de ce type requiert parfois également de faire preuve de patience et de force de persuasion. Les entreprises veulent en général connaître les avantages qui découleront, pour leurs activités, de leur adhésion à un groupe quel qu'il soit, surtout si elles se méfient des motivations de la concurrence. Le secteur public peut également remettre en cause la nécessité d'un processus participatif s'il a été jusque-là habitué à définir les normes et la réglementation sans avoir à consulter d'autres acteurs.

Alors, si l'action collective pose tant que de questions, pourquoi même prendre

la peine de l'envisager dans un contexte de lutte contre la corruption ? Parmi les raisons qui le justifient, figure, entre autres, la « tension » déjà évoquée qui existe au sein des services douaniers entre nécessité de faire respecter les règles et nécessité de faciliter des échanges. Le fait que quasiment toutes les procédures administratives et pratiques de contrôle soient plus ou moins le résultat de négociations entre agences gouvernementales, entreprises et secteur logistique, surtout dans des endroits relativement confinés ou strictement délimités comme les ports ou les aéroports<sup>11</sup>, donne à penser qu'une action collective centrée sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité serait une approche logique et efficace pour répondre aux questions d'intérêt commun du secteur public et du secteur privé.

### Lancer une action collective

Coopérer avec le secteur privé peut en soi être un défi, surtout s'il n'est pas coutume de consulter les opérateurs économiques et s'il existe une méfiance fondamentale entre le secteur public et le secteur privé. Modifier ces conditions de

6 Michael B. (2010).

7 Pieth M. (2007), *Multi-stakeholder initiatives to combat money laundering and bribery*. Dans Brutsch C., Lehmkuhl D. (sous la direction de) *Law and legalization in transnational relations*. Routledge, Oxford, pp. 81-100.

8 Institut de la Banque mondiale (2008), *Fighting corruption through collective action, a guide for business*, Banque mondiale. [http://info.worldbank.org/etools/docs/antic/Whole\\_guide\\_Oct.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/antic/Whole_guide_Oct.pdf).

9 Ibid. Banque mondiale (2008).

10 *Design and Enforcement of Voluntary Anti-Corruption Agreements in the Private Sector*, une étude commandée par le groupe de travail du G20 sur la lutte contre la corruption et préparée pour le compte de la task-force B20, avant-projet du 30 mai 2013, p. 5 (archivé par l'auteure).

11 Cantens T. (2016).

départ nécessite souvent de surmonter les préjugés et de dépasser un scepticisme parfois profondément ancré dans les deux camps. Il faut, pour cela, des portedrapeaux qui voient l'intérêt supérieur de la démarche et peuvent assumer des rôles de leadership, surtout du côté de la douane.

### Exemples d'action collective

Une première approche de l'action collective anti-corruption consiste à rassembler secteur public et secteur privé dans le cadre d'un dialogue structuré, prolongé, axé sur les objectifs, transparent et soutenu par l'autorité douanière. Le Canada, la Russie et le Royaume-Uni ont tous mis sur pied des comités consultatifs sur les questions douanières au sein desquels siègent des acteurs du secteur privé, appelés à se prononcer sur diverses initiatives, politiques et réglementations en lien, notamment, avec la lutte contre la corruption<sup>12</sup>.

Le Guatemala a, quant à lui, opté pour une approche plus large de la consultation. L'autorité douanière y applique une stratégie « pan-gouvernementale » qui se fonde sur un accord établissant une « table ronde de discussion et de coopération entre secteur public et secteur privé sur les questions douanières », auquel ont souscrit quelque 17 institutions.

L'une des grandes forces de cette initiative réside peut-être dans le constat que le secteur public et le secteur privé peuvent « se réveiller et agir de concert pour le bien du pays », comme le dit l'un des membres. Cette méthode de travail suppose la tenue de réunions formelles au niveau de trois groupes différents qui assurent respectivement un échange d'informations au plus haut niveau du gouvernement, une coordination des activités et la conduite de discussions techniques.

Les objectifs, à savoir renforcer l'efficacité des activités de la douane et des entreprises, y sont abordés de manière systématique, en toute transparence. Selon le secteur privé, cette initiative présente quelques écueils, comme notamment la lenteur des réformes et la nécessité de respecter les structures hiérarchiques du secteur public. Cela étant, même si beaucoup reste à faire, cette stratégie, emmenée par la douane, est soutenue par toutes les parties prenantes.

On trouve d'autres exemples d'une telle approche pan-gouvernementale au Brésil (Procomex) et au Mexique (Conseil pour la compétitivité et la modernisation de la douane) :

- Au Brésil, le secteur public et le secteur privé établissent ensemble un relevé des processus commerciaux, de manière à éclairer et à mettre en œuvre des changements clés dans les procédures. Cette stratégie suppose, notamment, de porter ses efforts sur l'efficacité des échanges d'une part, et sur les mesures de contrôle de l'intégrité d'autre part.
- Au Mexique, le secteur public et le secteur privé rassemblés au sein d'un Conseil collaborent à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures dans sept domaines : 1) communication ouverte et bilatérale, 2) transparence, 3) collaboration, 4) inclusion de toutes les parties prenantes, 5) innovation afin d'anticiper changements et défis, 6) intégrité, confiance mutuelle et compréhension et 7) obligation de rendre des comptes et responsabilité conjointe.

Ce qui est connu sous le nom « Initiative des courtiers en douane turcs » constitue un autre mode d'action collective, alliant société civile, courtiers en douane et autorités gouvernementales. Mise

en place en 2013, cette « initiative » est encore en chantier<sup>13</sup> et certaines questions en suspens doivent encore être réglées. Toutefois, des avancées ont été enregistrées depuis son lancement.

En 2013, la Société turque pour l'éthique et la réputation (TEID) a rassemblé, lors de réunions tenues dans cinq villes turques, 250 courtiers responsables de 67 % des procédures de dédouanement du pays. Les courtiers y ont signé un code de déontologie établi sous les auspices de la Douane turque. Ils avaient alors un an pour le mettre en œuvre, après quoi il leur était permis d'afficher un logo « Code de prix éthique » qui les désigne comme étant à même de faire face aux risques recensés.

L'initiative turque s'appuie sur une structure de gouvernance bien pensée : des comités garantissent la gestion et la transparence des procédures d'octroi et de retrait du logo. Bien que tous les objectifs initiaux n'aient pas encore été atteints, l'initiative peut donner matière à réflexion à d'autres administrations désireuses de mettre en place des structures participatives impliquant les courtiers en douane.

### Conclusion

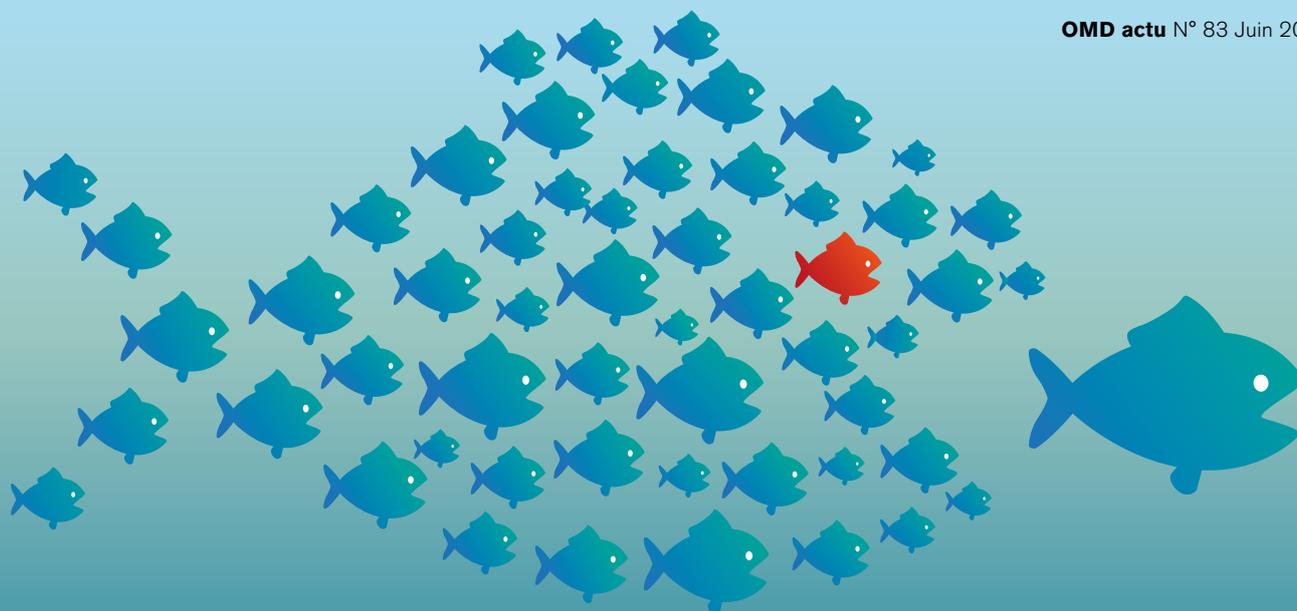
Lutter contre la corruption nécessite de poursuivre plusieurs stratégies. L'action collective n'est pas la panacée. Toutefois, allié à d'autres réformes juridiques, institutionnelles et administratives, le rassemblement de différentes parties prenantes peut conduire à l'adoption de politiques éclairées et à une mise en œuvre plus efficace de procédures rendues plus équitables et pertinentes pour les opérateurs économiques. Dans le même temps, une telle démarche peut contribuer à faire reculer la corruption, améliorer la perception des droits et taxes, et faciliter les échanges.

### En savoir +

[www.collective-action.com](http://www.collective-action.com)

12 OCDE (2016), *Customs Integrity : Taking Stock of Good Practices*, réponses au questionnaire d'auto-évaluation sur l'intégrité dans les services des douanes du Groupe de travail du G20 sur la lutte contre la corruption.

13 Restent : la création d'un Comité conjoint de lutte contre la corruption au sein de la douane, en concertation avec le ministère du commerce et de la douane et d'autres parties prenantes, et l'examen de la question des « intermédiaires » qui gèrent les formalités et collaborent aux procédures de contrôle physique pour des salaires extrêmement peu élevés qu'ils essaient de compenser en acceptant des paiements irréguliers.



## Le partenariat comme arme contre la corruption : l'expérience de l'Uruguay

par **Verónica Gómez,**

DIRECTRICE DE L'UNITÉ AUDIT DES PROCÉDURES,  
DOUANE DE L'URUGUAY

En 2008, un énorme scandale de corruption a ébranlé la communauté des opérateurs actifs dans le commerce international en Uruguay ainsi que leurs partenaires commerciaux étrangers : 11 douaniers basés à l'aéroport international de Carrasco et 25 courtiers en douane étaient reconnus coupables d'avoir respectivement reçu et versé des pots-de-vin.

En jetant une lumière crue sur sa faiblesse institutionnelle, cet événement a marqué un véritable tournant pour l'Administration douanière uruguayenne. Cette affaire a porté un coup sévère à la crédibilité de l'administration aux yeux du grand public, l'obligeant à faire son auto-critique, et a poussé les courtiers en douane et le secteur privé en général à assumer leur part de responsabilité dans cette situation. Au final, elle a conduit à la mise en place d'une solution pour l'avenir. Suite à ce scandale, la Douane uruguayenne s'est en effet lancée dans un projet de modernisation et de réforme, au cœur duquel figurait l'éthique.

En décembre 2010, elle a commandé une étude afin de mesurer et d'analyser le degré de satisfaction des opérateurs

et de ses propres agents, ainsi que la perception qu'avait le grand public de la gestion de l'organisation. Le but : établir un degré de satisfaction de référence et fournir un instantané qui pourrait servir de point de départ à l'évaluation du projet de modernisation de la Douane dans le temps.

Cette première étude a confirmé nos soupçons : l'institution ne jouissait que d'une confiance médiocre auprès des opérateurs et des citoyens, surtout eu égard à son éthique. Il est donc apparu que renforcer l'éthique des fonctionnaires de la Douane nécessiterait une réforme approfondie et un élargissement de notre modèle traditionnel de contrôle. Suite à cela, l'Administration douanière s'est attelée à trois grands chantiers :

- examiner si l'exercice de ses pouvoirs traditionnels de contrôle interne et externe pouvait être complété et élargi à d'autres méthodes de travail ;
- innover dans les outils utilisés pour favoriser l'éthique et promouvoir un changement de culture ;
- sortir des limites de l'organisation elle-même afin de créer des partenariats avec le secteur privé, d'autres organes publics et la société civile.

Deux décisions clés ont été prises : premièrement, mettre sur pied un programme de travail assorti d'objectifs bien définis et, deuxièmement, inclure un point sur l'« éthique et la transparence » dans le plan stratégique de la Douane, formalisant ainsi la volonté de l'administration d'agir et de mesurer les résultats obtenus dans ce domaine. Le sujet de l'éthique a ainsi été inscrit à l'agenda de la Douane et coulé dans son projet de modernisation, et des termes tels qu'« éthique » et « corruption » sont entrés dans le vocabulaire de l'organisation.

Un « système de valeurs de l'administration douanière » a vu le jour dans le cadre du processus de planification stratégique amorcé en 2010. S'attaquer au problème de la corruption y est ainsi élevé au rang d'objectif stratégique : « en tant qu'agents des douanes, nous sommes fiers d'être des fonctionnaires professionnels et efficaces dans l'exercice de nos missions, nous faisons preuve de probité et nous ne tolérons pas la corruption. »

Ce processus n'a pas été simple pour la Douane uruguayenne. Il aura demandé beaucoup d'efforts et une grande persévérance. Mais aujourd'hui, les mots « corruption » et « éthique » ne sont plus passés sous silence au sein

de l'organisation, et ces thématiques sont abordées de manière presque évidente dans les présentations, lors des formations ou au cours des échanges entre acteurs internes et externes.

Trois années de travail intensif ont débouché sur la mise en place d'un programme anti-corruption global et, fin 2013, les diverses initiatives en matière d'éthique avaient toutes été rassemblées dans le cadre d'un projet spécifique.

Si toute l'administration douanière s'engage désormais en faveur de la lutte contre la corruption, les unités les plus étroitement liées à cette problématique sont les suivantes : unité d'audit interne, unité d'audit des procédures, unité recherches et enquêtes administratives, et groupe de renseignements et d'interventions douanier. Nous prévoyons néanmoins de modifier la structure et l'organigramme de notre administration en vue de créer un département appelé « Transparence et lutte contre la corruption » qui dépendra en droite ligne du Directeur général de la Douane et traitera des dossiers de corruption.

S'appuyant sur les lignes directrices et recommandations formulées par l'OMD dans la « Déclaration du Conseil de coopération douanière concernant la bonne gouvernance et l'éthique en matière douanière » (Déclaration d'Arusha révisée) et dans le « Guide pour le développement de l'éthique », la Douane uruguayenne a mis au point un code de conduite. En outre, des cours dédiés à l'éthique dans la fonction publique et aux avantages des pratiques anti-corruption ont été dispensés à l'ensemble de nos agents.

Enfin, et ce n'est pas rien, la Douane s'est tournée vers le secteur privé et a signé des protocoles d'accord sur l'éthique et la transparence avec certains opérateurs et associations. Il s'agit de l'une des mesures phares mises en place par l'administration, et c'est aussi celle sur laquelle nous allons nous pencher plus particulièrement dans la suite de cet article.

### Protocoles d'accord avec le secteur privé

En s'adressant au secteur privé comme elle l'a fait, la Douane a inauguré un nouveau chapitre dans leurs relations. Le rapprochement impliquait qu'un certain nombre de conditions aient été remplies et reposait sur l'existence d'une unicité de vues entre les différentes parties. Étaient ainsi essentiels :

- l'existence de bonnes relations et d'un dialogue constructif entre Douane et secteur privé ;
- la conviction qu'une collaboration public-privé est essentielle à toute amélioration ;
- la reconnaissance de ce que la facilitation fait partie des priorités de la Douane, aux côtés des contrôles ;
- la certitude que les mesures de facilitation ne peuvent porter leurs fruits que si l'éthique et la transparence sont fortes ;
- un secteur privé suffisamment adulte pour accepter sa part de responsabilité dans la problématique ;
- un secteur privé prêt à développer ses activités et à optimiser l'efficacité dans tous les domaines, à l'heure où les opérations en douane se multipliaient ;
- une administration douanière prête à reconnaître publiquement ses lacunes organisationnelles et à mettre en place les mesures qui s'imposaient pour changer les choses.

### Mise en œuvre

Sur le plan pratique, cela supposait de rédiger une lettre standard signée par le Directeur national de la Douane et de l'envoyer à toutes les associations représentant des groupes d'intérêt privés, les invitant à rejoindre le projet et à signer un protocole d'accord portant sur l'éthique et la transparence. Par la suite, une réunion était organisée avec

l'équipe de direction de l'association, au cours de laquelle un cadre de la Douane était chargé d'expliquer personnellement les objectifs du projet et de répondre sur-le-champ à toutes les interrogations.

Il est important de souligner que, dans le cadre de cette opération de promotion des protocoles d'accord, la Douane a été particulièrement attentive à informer les opérateurs que la souscription à cet accord se faisait sur base entièrement volontaire, et que tout accord conclu devrait impérativement être respecté.

En outre, la réussite d'une proposition de ce type tient en deux mots : confiance et crédibilité. Celle de la personne qui dirige l'administration douanière, de la personne qui dirige l'association ou l'entreprise, et de l'ensemble du personnel du département chargé du projet.

À ce jour, onze associations ont signé un protocole d'accord. La première à le faire a été l'Association des courtiers en douane. Elle a été suivie par la Chambre des entreprises de logistique, le Centre de la navigation, l'Association des transporteurs express, l'Association des agents de fret, la Chambre des zones de libre-échange, la Chambre uruguayenne du transport routier international, l'Union des exportateurs uruguayens, la Chambre nationale du commerce et des services d'Uruguay, la Chambre des propriétaires de boutiques hors taxe et l'Union des moulins à riz.

Au sein de la Douane, il existe une collaboration entre l'unité Audit des procédures, l'unité Audit interne et le groupe de renseignements et d'interventions douaniers, qui ont mandat pour enquêter et identifier les actes de corruption. La responsabilité de la mise en œuvre du projet relatif aux protocoles d'accord a toutefois été confiée à l'unité Audit des procédures, qui doit, entre autres, assurer le suivi des activités et veiller à ce que les règles établies soient appliquées par tous les employés, qu'ils appartiennent à la Douane ou à l'entité privée. Sur le plan pratique, la supervision des protocoles

d'accord consiste principalement à organiser et à coordonner les réunions qui voient l'adoption des plans d'action, puis à contrôler la mise en œuvre de chacun de ces plans.

L'une des leçons tirées est que l'entité chargée de la gestion du projet, quelle qu'elle soit, doit avoir des prérogatives de contrôle. Ces prérogatives garantissent une intervention rapide et opportune en cas d'irrégularités supposées ou avérées. Il est en outre recommandé que le gestionnaire de projet bénéficie d'une ligne de communication directe avec l'échelon managérial. Ceci, en vue de conférer un poids supplémentaire à ses décisions et de garantir la nécessaire discrétion et confidentialité.

#### Contenu

La structure et le contenu des différents protocoles d'accord suivent les mêmes grandes lignes. Ils s'ouvrent sur un paragraphe relatif aux parties

signataires, suivi d'une section répertoriant les faits et affirmations que les parties reconnaissent comme exacts. Le but pour les parties : partir d'une position réaliste et admettre leur part de responsabilité dans la problématique.

Dans le dernier volet du document, les parties s'engagent, définissant expressément leurs obligations immédiates ainsi qu'un échéancier pour chacune d'entre elles. Bien que ces engagements varient d'un accord à l'autre, tous couvrent globalement les obligations suivantes :

1. la Douane doit mettre en place un code de conduite.
2. la Douane doit, dans le cadre de son projet de restructuration, veiller à ce que des pouvoirs précis soient alloués à l'entité chargée du contrôle de l'éthique et de la transparence de l'institution.

3. l'entité du secteur privé doit s'engager à rédiger ou à réviser son propre code de déontologie dans un délai précis.
4. un comité conjoint, composé de deux représentants de chaque institution, doit être mis en place et chargé de l'élaboration d'un plan d'action, elle aussi assortie d'un délai spécifique.
5. le comité conjoint doit rédiger un rapport, une ou deux fois par an, afin d'évaluer la mise en œuvre du protocole d'accord.

#### Étapes

Une fois le protocole d'accord signé, un comité conjoint est mis sur pied, comme convenu. Celui-ci rédige un plan d'action en vue de rencontrer les objectifs définis dans l'accord. Il est essentiel que les personnes désignées pour siéger au comité – qu'elles soient issues du service douanier ou de l'association – présentent un profil

# Customs Studies in Australia

Study in Australia in 2018  
Centre for Customs and Excise Studies  
Charles Sturt University  
Port Macquarie Campus

BACHELOR DEGREES | POSTGRADUATE DEGREES | DOCTORATES

- MASTER OF CUSTOMS ADMINISTRATION
- GRADUATE DIPLOMA IN CUSTOMS ADMINISTRATION
- GRADUATE CERTIFICATE IN CUSTOMS ADMINISTRATION

[www.customscentre.com](http://www.customscentre.com) | [customs@csu.edu.au](mailto:customs@csu.edu.au)

Charles Sturt University: The world's largest provider of university education in law enforcement, counter-terrorism, emergency management, customs and border security



Knowledge Beyond Borders

 Charles Sturt  
University

(pas d'antécédents) et des qualités (discrétion) spécifiques, et que leur exemplarité, en termes d'éthique et de transparence, ne fasse aucun doute.

Les grandes étapes du projet sur l'éthique, et notamment les informations relatives aux protocoles d'accord, font l'objet d'une large publicité – publication sur le site internet de la Douane uruguayenne et échanges réguliers avec les représentants des médias.

### Résultats

Voici une brève sélection des résultats obtenus à ce jour grâce à cette initiative :

- les signataires des protocoles d'accord ont adopté, mis à jour ou entrepris de rédiger leur code de déontologie.
- la Douane a adopté son propre code de déontologie.
- des plaintes relatives à des activités criminelles présentées par la Douane impliquant des opérateurs ou par des opérateurs impliquant la Douane ont été échangées.
- les sujets à aborder avec le secteur privé ont été recensés, et la Douane et chacune des associations ont accepté de travailler ensemble à l'une de ces thématiques.
- en 2013, un cycle de conférences intitulé « À la découverte des opérateurs » a été organisé. Celui-ci visait à donner l'occasion aux associations d'exposer leur point de vue et leur expérience concernant les protocoles d'accord devant un parterre de fonctionnaires de la Douane.
- le travail relatif au « Projet d'enregistrement des plaintes portant sur des activités criminelles » est en cours.
- des formations relatives à l'éthique ont eu lieu, tant sur site qu'en ligne.
- la question de l'éthique a été incluse dans le cours sur les contrôles douaniers dispensé dans tout le pays.
- la Douane et l'Association des courtiers en douane ont coorganisé un atelier sur l'éthique et la lutte contre la corruption destiné aux étudiants de l'Institut de formation professionnelle sur le commerce extérieur et la douane (CEA).
- des visites guidées ont été organisées par des opérateurs à l'intention des fonctionnaires de la Douane.
- un plan d'activité annuel a été mis au point avec les signataires des protocoles d'accord.
- une étude visant à recenser les activités sensibles à la corruption a été réalisée, et un plan d'action a été élaboré en vue de réduire leur vulnérabilité.
- les demandes d'information présentées par les opérateurs ont reçu une réponse, dans le cadre des protocoles d'accord.
- des représentants de la Douane et des membres des associations ont été invités à faire des exposés et des présentations sur leur expérience avec les protocoles d'accord dans différents forums nationaux et internationaux.

### Enseignements

Les principaux enseignements tirés à ce jour par la Douane sont les suivants :

- la confiance mutuelle est absolument essentielle à la réussite du projet, mais cette confiance est constamment mise à l'épreuve. La maintenir suppose, notamment, de respecter la confidentialité et de se montrer efficace lorsqu'il est nécessaire d'agir.
- la crédibilité du projet repose dans une large mesure sur la capacité à réagir de manière opportune et adéquate, sur la confidentialité mais aussi sur l'obtention de résultats tangibles une fois les signalements faits.
- dans les premiers temps, de nombreux fonctionnaires se sont montrés sceptiques, et les réactions recueillies par les dirigeants des

associations signataires auprès de leur personnel n'ont pas été différentes.

- le sujet de l'éthique est tabou dans certaines organisations, et la Douane ne fait pas exception à la règle. Les dirigeants et fonctionnaires chargés du projet doivent donc faire preuve d'une grande ténacité.
- lorsque l'on s'engage dans un projet de cette nature, il faut s'attendre à être en proie à des critiques constantes, et à voir ses moindres faits et gestes passés à la loupe.
- dans certaines associations, la crainte de représailles dissuade les opérateurs de dénoncer des fonctionnaires.
- pour diverses raisons, certaines associations sont réticentes à l'idée de rédiger un code de déontologie.
- la continuité et la stabilité de la hiérarchie sont essentielles pour instaurer la confiance requise, raison pour laquelle les représentants des instances publiques et privées devraient rester en place au moins jusqu'à ce que le projet ait pu être consolidé. Le fait que le directeur de la Douane soit en poste depuis 2010 a été très bénéfique au projet.

### Améliorations et actions requises

Lors de son examen du projet, la Douane uruguayenne a recensé les améliorations et mesures à prendre :

- s'efforcer d'obtenir toujours plus de soutien auprès des fonctionnaires et des opérateurs ;
- évoluer vers une situation où les associations signaleraient des cas impliquant leurs membres ;
- définir des objectifs réalisables dans les plans d'action et quantifier les résultats, de manière à être à même de réorienter les plans d'action et d'assurer leur efficacité ;
- insister davantage sur le respect des calendriers fixés ;

- renforcer l'obligation de rendre compte dans le cas où les parties ne se conforment pas à leurs engagements ;
- veiller à ce qu'absolument toutes les associations se dotent d'un code de déontologie ;
- sensibiliser les fonctionnaires et les opérateurs aux possibilités qu'offre le projet de protocole d'accord.

### Conclusions

Le secteur public et le secteur privé ont une responsabilité partagée s'agissant des concepts d'éthique, de transparence et de lutte contre la corruption. Dans la plupart des cas, la corruption nécessite deux intervenants. L'action éthique des fonctionnaires doit s'accompagner d'une action éthique de toute la société et, concernant les questions douanières, de tous les opérateurs commerciaux actifs au plan international.

La Douane a entrepris de signer des protocoles d'accord avec le secteur privé afin de s'assurer qu'ils travaillaient bien main dans la main. Le principal objectif de ces accords consiste à établir, de manière coordonnée, un système ciblant tout comportement non conforme à la réglementation en vigueur ou potentiellement indicateur d'un acte de corruption, tout en consentant les plus grands efforts pour lutter contre ces comportements, tant dans la sphère publique que privée.

La Douane doit continuer à travailler activement et à faire le meilleur usage possible de l'outil que représentent ces protocoles d'accord. Par ailleurs, le secteur public et le secteur privé doivent continuer à signaler leurs soupçons en matière de corruption et n'accepter de faire affaire qu'avec des partenaires respectueux des principes éthiques.

À en croire les résultats de l'étude, le projet de modernisation de la Douane dans son ensemble, les mesures prises en matière d'éthique et les opérations menées par le groupe de renseignements et d'interventions douanier, qui ont mené à 315 condamnations, dont 180 à des peines de prison et 135 à des peines autres, ont contribué à améliorer la perception qu'ont les opérateurs et le grand public de l'administration douanière. Après s'être engagée dans ce processus de transformation, l'Administration douanière uruguayenne s'est trouvée transfigurée. Plus important, elle a pris conscience que, pour améliorer radicalement l'éthique, des efforts constants étaient absolument nécessaires.

En savoir +  
[www.aduanas.gub.uy](http://www.aduanas.gub.uy)



**TRAÇABILITÉ**

**SÉCURITÉ**

**DOUANE**

**HUB EDI**

**FORMATION**

**UNE GALAXIE DE COMPÉTENCES POUR UN UNIVERS DE SERVICES**

**LOGICIELS**

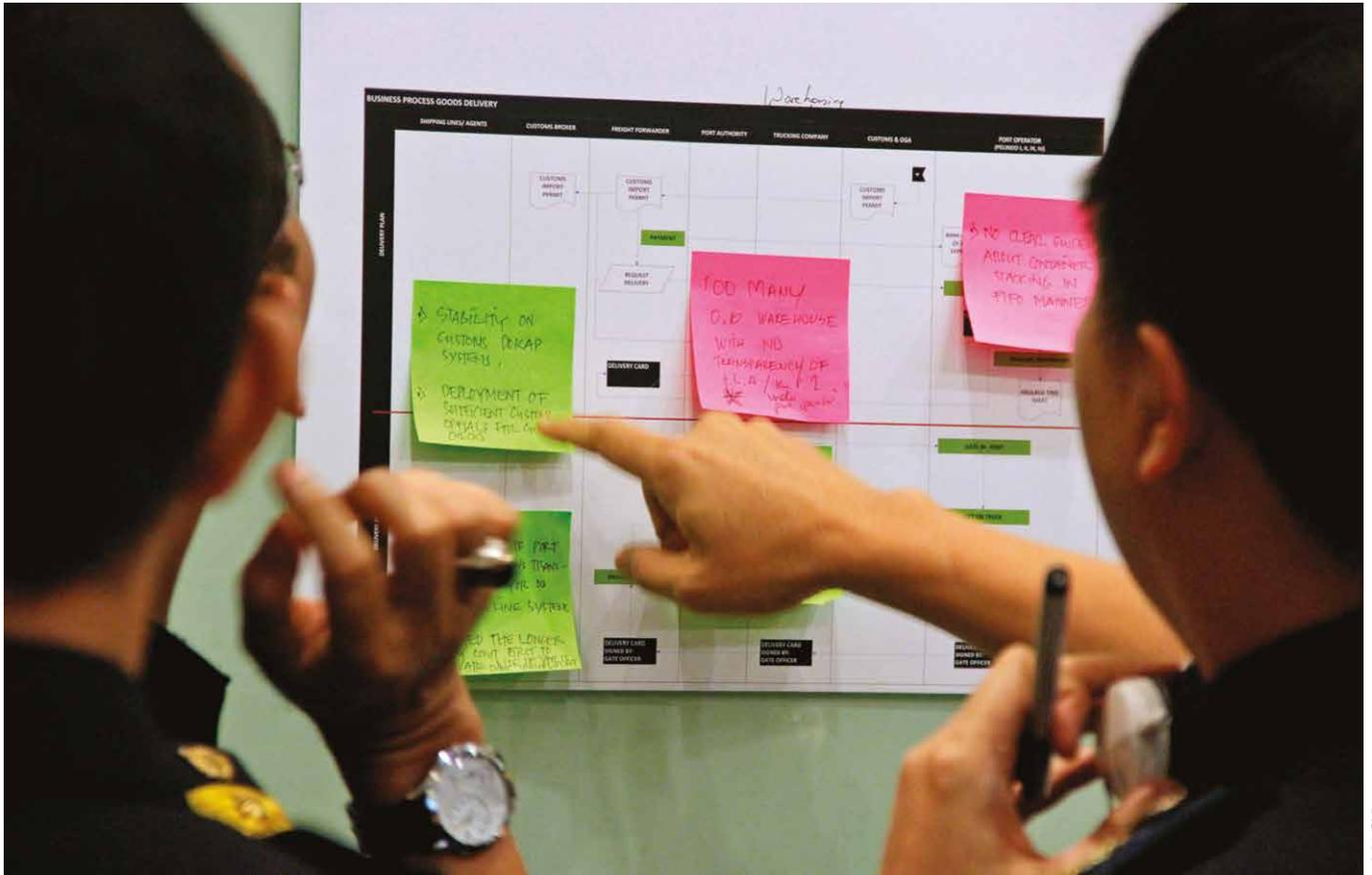
**ACCOMPAGNEMENT**

**INTERNATIONAL**

**PERFORMANCE**

[www.conex.net](http://www.conex.net)

Agence Lineal 03-20-41 4076



Des représentants des secteurs privé et public réalisent un exercice visant à identifier les risques de non-respect de l'éthique tout au long de la procédure de dédouanement

## L'action collective pour favoriser l'éthique dans le secteur maritime

par **Martin Benderson**,  
ASSOCIÉ, BSR (COPENHAGUE)

LES COMPAGNIES QUI participent à des chaînes de production au niveau mondial sont confrontées à un certain nombre de pratiques révélatrices d'une corruption systémique, tel que des demandes de paiements dits de « facilitation » ou de pots-de-vin lorsque leurs marchandises passent les frontières. Les législations nationales anticorruption de nombreux pays et plusieurs réglementations extraterritoriales, comme le *Foreign Corrupt Practices Act* des États-Unis et le *Bribery Act* du Royaume-Uni, ont exercé une certaine pression sur les acteurs du commerce international pour qu'ils adoptent une position de fermeté face à la corruption. Néanmoins, une entreprise appliquant des politiques internes de tolérance zéro contre ce phénomène risque de perdre des marchés ou de subir des retards, à moins que ses concurrents n'instituent des politiques similaires. Ce

désavantage dévolu au « pionnier » incite les entreprises à accepter de donner des pots-de-vin plutôt qu'à y renoncer et à travailler à l'apparition de conditions de concurrence équitables.

Une stratégie a émergé pour aider les entreprises à surmonter cette impasse : « l'action collective ». Elle leur permet d'échanger des informations, de coordonner leurs actions et d'attirer l'attention des gouvernements et de la société civile, sans pour autant menacer leur propre avantage concurrentiel et leur liberté d'agir. Plusieurs entreprises privées et associations ont lancé des actions collectives pour s'attaquer à la corruption ces dernières années, avec le concours essentiel d'institutions publiques clés telles que les autorités douanières. Le *Maritime Anti-Corruption Network* (MACN), ou réseau maritime anticorruption, fait partie de ces instigateurs.

Initiative du secteur privé lancée en 2011, le réseau poursuit la vision d'une industrie maritime débarrassée de la corruption qui agirait selon des pratiques commerciales équitables au profit de la société dans son ensemble. Il regroupe des armateurs et d'autres entreprises de l'industrie maritime, y compris des propriétaires de cargaison et des prestataires de services. Comptant actuellement plus de 85 membres, le réseau est dirigé par un comité directeur élu et bénéficie du soutien de BSR, un cabinet-conseil sans but lucratif dédié au développement durable.

Depuis sa constitution, le MACN s'est efforcé de renforcer les programmes anticorruption de ses membres en leur proposant des systèmes, des outils, des politiques et des pratiques pour les aider à refuser les paiements de facilitation, usages auxquels sont confrontés notamment les capitaines à leur arrivée



**MACN**  
Maritime Anti-Corruption Network

dans un port. En promouvant de bonnes pratiques dans l'industrie maritime en vue d'enrayer le recours aux pots-de-vin et aux paiements de facilitation, le MACN tente de développer une culture de l'éthique parmi ses membres et de faire en sorte que toutes les compagnies donnent à leurs capitaines la possibilité de dire « non » aux demandes de paiements de facilitation lors d'escales.

Toutefois, il ne suffit pas de s'attaquer au comportement des entreprises, le « côté approvisionnement » du phénomène, pour enrayer la corruption dans l'industrie maritime. C'est pourquoi le MACN s'engage activement et collabore avec des agences gouvernementales pour dégager des solutions permettant de réduire la fréquence et la gravité des demandes de paiement de facilitation et de pots-de-vin. Les pays visés sont ceux où les membres du MACN rencontrent le plus de problèmes et où, pour le MACN, les conditions nécessaires pour procéder à des changements en collaboration avec des acteurs locaux sont les plus favorables. Il s'agira, par exemple, d'une volonté affichée des milieux politiques locaux de lutter contre la corruption et d'agir en faveur de la facilitation des échanges.

Un principe fondamental de l'action collective telle qu'elle est envisagée par le MACN tient dans le fait que toute solution durable pour lutter contre la corruption doit être conçue et soutenue par les acteurs clés impliqués dans le projet et qui en sont les bénéficiaires. Instaurer un véritable dialogue avec eux est donc un aspect essentiel des projets d'action collective du MACN. Il s'agit d'obtenir l'engagement et l'assentiment des acteurs locaux, et notamment des autorités douanières.

À l'heure actuelle, le MACN a lancé avec succès des partenariats avec les autorités douanières du Nigéria et de l'Indonésie afin de mettre en œuvre, avec leur concours, plusieurs actions visant à améliorer l'éthique et à combattre

les risques de corruption. Le retour d'expérience démontre que les mêmes mesures et stratégies sont pertinentes quel que soit le pays. Voici quelques exemples d'activités typiques mises en place en partenariat avec les autorités douanières :

- évaluations des risques : évaluation des procédures de dédouanement des navires et des cargaisons en termes de risques de corruption, en collaboration avec des acteurs clés.
- promotion de la bonne gouvernance : élaboration de procédures et de réglementations transparentes pour le dédouanement des navires et des cargaisons, en collaboration avec des acteurs clés.
- renforcement des capacités : formation à l'éthique et sensibilisation des agents du secteur public et privé.
- promotion de l'échange d'informations via des mécanismes tels que des systèmes d'alerte ou de dénonciation pour les employés des secteurs public et privé.
- promotion du dialogue public-privé : promotion d'une culture du partage des connaissances entre les acteurs gouvernementaux et le secteur privé.

L'étude des projets d'action collective entrepris au Nigéria et en Indonésie donne un aperçu des résultats obtenus dans les pays où le MACN collabore avec les autorités douanières.

#### **Le secteur portuaire nigérian**

Le MACN a lancé son premier projet d'action collective au Nigéria en 2012, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le Nigéria avait été cité comme l'un des pays dans lesquels il était le plus difficile de faire des affaires, les demandes de paiements de facilitation y représentant un risque majeur pour les membres du

MACN, avec des cas d'extorsion, voire de menaces de violence. Le MACN a tout d'abord initié une évaluation du risque dans le secteur portuaire en mettant en évidence des formes particulières de corruption et leurs moteurs, ainsi que les solutions possibles.

Les principaux risques dans le secteur portuaire nigérian étaient l'absence de modes opératoires standard, certains fonctionnaires exerçant des pouvoirs discrétionnaires importants, et la faiblesse des infrastructures, aussi bien physiques qu'administratives. L'évaluation a aussi montré que la paperasserie bureaucratique était susceptible de créer un engorgement, créant de nombreuses occasions de demandes de pots-de-vin : l'étude a notamment établi que 142 signatures étaient nécessaires pour traiter une cargaison dans les ports de Lagos.

L'exercice d'évaluation du risque a montré combien la nature participative du processus était importante. Il a donc été décidé de former et de certifier 70 personnes à l'évaluation des risques en matière de corruption. Ces personnes étaient issues du secteur public – niveau fédéral et régional de l'État et organismes de lutte contre la corruption – et de la société civile.

#### **Résultats**

Le MACN est parvenu à appliquer les recommandations de l'évaluation des risques, en collaboration avec plusieurs acteurs, dont le Conseil des chargeurs nigériens, l'Administration douanière nigériane, la division technique en charge de la gouvernance et des réformes anticorruption, le PNUD, des organisations non gouvernementales locales et l'autorité portuaire nigériane. Les travaux réalisés jusqu'à présent incluent l'organisation d'ateliers de formation aux pratiques d'excellence destinés aux agents des douanes, l'harmonisation des procédures entre les ports et la mise en place d'un mécanisme de traitement des plaintes.

En outre, le MACN a soutenu la mise en place par l'autorité portuaire nigériane d'un système électronique de signalement d'entrée d'un navire, système qui devrait freiner la corruption que facilitait le recours à un système manuel, ainsi que la mise en place d'un modèle de mécanisme de dénonciation, géré par l'Administration douanière nigériane, offrant aux acteurs du secteur portuaire et aux intervenants externes un moyen de rapporter les demandes de corruption. Le MACN a l'intention de poursuivre son engagement au Nigéria ainsi que l'excellente collaboration mise en place avec l'Administration douanière nigériane et d'autres acteurs clés.

#### Le secteur maritime indonésien

En 2015, le MACN a lancé un projet d'action collective à Djakarta avec le soutien du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni et en partenariat avec trois autorités indonésiennes : la Direction générale des douanes et accises, la société portuaire Pelindo II et la Commission d'éradication de la corruption.

Selon les membres du MACN, l'Indonésie était un haut lieu de la corruption, où les demandes de facilitation illicites étaient courantes et la réglementation ambiguë, autant de problèmes qui ont motivé le MACN à entreprendre une action collective. L'ambition affichée de l'Indonésie de développer un secteur maritime plus compétitif et de lutter activement contre la corruption a permis d'emporter l'adhésion et le soutien d'acteurs gouvernementaux locaux.

Axé sur le port de Tanjung Priok, qui traite actuellement plus de 50 % du fret en transbordement, le projet vise à rendre la réglementation plus transparente et à s'attaquer aux risques de non-respect de l'éthique dans la procédure de dédouanement des marchandises. Le MACN a mené, en partenariat avec des acteurs publics, une évaluation en vue de recenser ces risques d'un bout à l'autre



Les représentants du MACN, de la Douane, de la société portuaire Pelindo II et de la Commission d'éradication de la corruption lors de la formation « champions de l'éthique » organisée en novembre 2016

© MACN

de la procédure de dédouanement. Ils ont ensuite rédigé des recommandations.

#### Résultats

Depuis 2016, le MACN œuvre avec différents acteurs à l'application des recommandations issues de l'évaluation des risques. Le soutien actif de la Direction générale des douanes de l'Indonésie et sa volonté de faire siennes plusieurs des recommandations ont été essentiels pour inscrire le projet dans la durée et obtenir des résultats. Voici les actions clés menées à ce jour :

- la mise à niveau du système de suivi des conteneurs afin d'en améliorer la transparence et de limiter les interventions humaines dans ce processus.
- la suppression progressive des paiements en liquide dans la procédure de délivrance des permis d'exportation afin de limiter les interactions humaines.
- la sensibilisation aux mécanismes de dénonciation et leur adoption par les entreprises.
- l'organisation d'une « formation des champions de l'éthique » en partenariat avec la Douane.

Selon les acteurs impliqués dans le projet, cette initiative a permis d'améliorer la transparence de la réglementation en matière de dédouanement des

marchandises, ainsi que le dialogue entre le secteur public et le secteur privé. Fort du soutien enthousiaste apporté à son travail par la Direction générale des douanes et accises et par les acteurs locaux impliqués dans l'action collective, le MACN a l'intention de poursuivre son engagement en Indonésie.

#### Rejoignez le mouvement

Le programme d'action collective du MACN est l'expression d'une volonté à s'engager sur le long terme afin d'enrayer la corruption qui gangrène le secteur maritime, en partenariat avec les gouvernements, la société civile et d'autres acteurs.

Ce réseau entend poursuivre la concrétisation de sa vision d'une industrie maritime libérée de la corruption au moyen d'une démarche cohérente, harmonisée et collaborative entre le secteur public et le secteur privé. Les autorités douanières resteront un partenaire clé pour aider le MACN à concrétiser sa vision, et ce dernier est donc enthousiaste à l'idée d'élargir et d'approfondir ses relations avec ces autorités à travers le monde.

*Si vous souhaitez vous impliquer dans le programme d'action collective du MACN, consultez le site [www.maritime-acn.org](http://www.maritime-acn.org) ou envoyez un courriel à [macn@bsr.org](mailto:macn@bsr.org).*

**En savoir +**  
[macn@bsr.org](mailto:macn@bsr.org)

# La Douane du Guatemala sous le signe du renouveau

par **Werner Ovalle,**

DIRECTEUR DE LA DOUANE DU GUATEMALA,

et **María Lucía Soto,**

CONSEIL GUATÉMALTEQUE DES USAGERS DES TRANSPORTS INTERNATIONAUX

L'année 2015 a laissé une empreinte indélébile dans l'histoire du Guatemala, avec l'arrestation d'un grand nombre de responsables politiques et fonctionnaires pour leur implication présumée dans l'affaire *La Línea*, vaste fraude de plusieurs millions de dollars touchant les plus hautes autorités du pays, dont l'Administration fiscale nationale (SAT).

LA PRIORITÉ AYANT été donnée au recouvrement des recettes, les contrôles physiques des marchandises avaient augmentés, incitant les importateurs à proposer des pots de vin pour éviter de payer les droits et taxes qu'ils devaient ou pour se voir accorder des réductions conséquentes de ces droits. Des douzaines de fonctionnaires se partageaient ces versements illégaux.

Si le scandale a terni l'image du Guatemala, il a également ouvert la porte au changement, en particulier au sein de la SAT où des réformes majeures ont été mises en œuvre et où un meilleur dialogue avec le secteur privé a pu être instauré.

## Reprendre le contrôle et regagner la confiance

À son arrivée, la nouvelle équipe de direction de la SAT n'avait qu'une idée en tête : reprendre le contrôle du Service douanier et regagner la confiance des contribuables. Pour y parvenir, elle prit un certain nombre de mesures.

Les procédures furent réexaminées et des plans détaillés de contrôle du fret conçus et mis en œuvre avec le soutien d'organisations internationales. Ces plans prévoient les mesures suivantes :

- amélioration des processus déterminés en coordination avec le secteur privé et avec d'autres organismes ;
- enregistrements des chargements retenus par la douane ou mis sous entrepôts douaniers ;
- application de mesures de contrôle tout au long du processus de dédouanement ;
- protection des installations physiques ;
- développement d'un tableau de bord avec indicateurs et statistiques pour mieux suivre les contrôles physiques effectués sur les marchandises ainsi que les différentes phases du dédouanement.

La SAT a également été dotée de personnel nouveau, fiable et soucieux de l'éthique. Suite au scandale de corruption, plusieurs fonctionnaires ont été congédiés et arrêtés, d'autres font toujours l'objet d'enquêtes pour leur implication dans l'affaire *La Línea* ou dans d'autres activités illégales. Il a été demandé à l'ensemble du personnel

de la SAT de se soumettre à des contrôles d'éthique sous différentes formes.

La SAT s'est également tournée vers les ministères de la sécurité et de la justice pour obtenir leur soutien dans la lutte contre la contrebande et la fraude et pour veiller à ce que les violations de la loi constatées par la douane fassent l'objet de poursuites efficaces.

De nouvelles entités ont été créées au sein de la SAT : le Département des affaires intérieures, chargé de veiller au respect de l'éthique et d'engager des poursuites à l'encontre des fonctionnaires corrompus ; le Bureau des contribuables visant à renforcer les services fournis aux contribuables ; et le Département de la formation, chargé de renforcer et de développer les capacités du personnel.

Par ailleurs, le « Conseil interinstitutionnel pour la prévention et la lutte contre la fraude fiscale et la contrebande douanière » a été relancé. Présidé par la SAT, ce Conseil rassemble diverses entités publiques et privées afin qu'elles discutent entre elles des stratégies et des actions à mener contre la fraude et le commerce illicite. Ensemble, ces entités ont développé dans ce domaine une politique nationale dont la mise en œuvre a été confiée au Département pour la fraude fiscale et la contrebande, entité elle aussi nouvellement créée au sein de la SAT. Des opérations conjointes ont également été engagées dans différentes parties du pays : contrôles dans les bureaux de douane, contrôles sur les routes, opérations coup de poing et destruction de marchandises.

## Nouveau dialogue et partenariat plus étroit

Pour les entreprises participant au commerce international, il est essentiel de disposer d'un système de transport du fret qui soit souple et efficace et génère le moins de coûts possible. Tout changement influençant directement le processus



Manifestants exprimant leur colère et volonté de changement, en août 2015 dans la capitale Guatemala City

d'exportation ou d'importation est donc surveillé de près. À l'arrivée du nouveau gouvernement en 2015, et donc de nouvelles équipes dirigeantes à la tête des principales administrations du pays, les représentants du secteur privé espéraient un changement favorable.

Quand les nouveaux dirigeants de la SAT ont pris leurs fonctions en mars 2016, le secteur privé a rapidement compris que le nouveau Service douanier était intéressé par une relation plus ouverte et plus étroite avec certaines entités privées, outre son intention d'améliorer ses mécanismes de fonctionnement en général. Les représentants du secteur privé ont tout de suite cherché à exposer au nouveau Service leurs préoccupations qui, si elles n'étaient pas nouvelles, devaient cependant être traitées de manière collective.

Pour que toutes les parties concernées puissent présenter leurs problèmes, leurs visions et leurs idées sans générer un processus de consultation trop lourd à gérer, il a été décidé de créer le « Comité pour le dialogue et la coopération entre entités publiques et privées dans les affaires douanières ». Dix-sept

organismes ont rejoint ce Comité dès sa création, et deux autres ultérieurement.

Le Comité a pour objectif principal d'offrir un lieu de discussion entre les représentants du secteur public et du secteur privé sur les possibles améliorations à apporter en matière de procédures, de processus, de systèmes et d'évaluations des risques. Les parties prenantes peuvent aussi y échanger les résultats d'études ou des propositions visant à améliorer la facilitation des échanges et la transparence dans la gestion des flux.

Tous les participants à ce Comité peuvent ainsi afficher leur bonne volonté et leur intention d'améliorer les choses dans un environnement caractérisé par le respect et la coopération. Les idées émanant du Comité sont également soumises à la direction de la SAT, qui prend soin de les analyser et de définir les priorités. Le Comité se compose de trois groupes :

- un groupe de haut niveau constitué des représentants de haut rang des entités participantes, lequel se réunit deux fois par an pour examiner les progrès accomplis ;

- un groupe de travail technique, qui se réunit quatre fois par an pour discuter du plan de travail et de la manière dont il sera exécuté ;
- deux groupes coordinateurs : l'un dirigé par le Service douanier, l'autre par les entités du secteur privé ; ces groupes discutent, à leur niveau respectif, des questions soumises par leurs membres et se réunissent aussi souvent que nécessaire.

Récemment, les représentants du Comité ont travaillé ensemble sur une crise déclenchée dans l'un des principaux ports du pays. Ils collaborent également pour développer des supports didactiques et dispenser des formations au personnel douanier, en plus de définir et développer les mesures s'inscrivant dans le plan de travail 2017.

#### Surmonter les obstacles en travaillant ensemble

Au cours de ce processus, le Service douanier du Guatemala a prouvé sa capacité de dialogue et d'ouverture lorsqu'il s'agit d'améliorer ses services. Cependant, comme tout service public, son principal défaut est son manque d'agilité, surtout quand il convient

Il y a encore un long chemin à parcourir : tout d'abord produire des résultats concrets et des indicateurs permettant de mieux mesurer la transparence et la facilité pour les entreprises à faire des affaires. Toutefois, les entités publiques et privées, parties prenantes à ce dialogue, sont confiantes : elles seront bientôt en mesure d'améliorer l'environnement commercial du Guatemala.

d'appliquer des priorités et de développer les projets définis dans le cadre du plan de travail commun pour 2017. Les procédures, processus et méthodes de travail ne sont pas aussi souples et efficaces que dans le secteur privé, essentiellement en raison de ressources limitées et de restrictions réglementaires.

Toutefois, même si les avis diffèrent parfois entre représentants de la douane et du secteur privé, souvent parce que le gouvernement central a ses propres priorités, ces derniers parviennent toujours à avancer, à surmonter les obstacles tels que les lourdeurs administratives, les réglementations et l'insuffisance des ressources humaines et financières, et à travailler ensemble pour le bien du pays.

#### La voie à suivre

La douane n'est pas le seul organisme chargé de gérer la circulation internationale des marchandises. Il s'est avéré rapidement que d'autres organismes publics devraient être invités à rejoindre le Comité. La coordination restera confiée au Service douanier mais, d'ici peu, d'autres organismes assisteront aussi aux réunions.

Le défi à relever aujourd'hui est de pérenniser le dialogue. Il y a encore un long chemin à parcourir : tout d'abord produire des résultats concrets et des indicateurs permettant de mieux mesurer la transparence et la facilité pour les entreprises à faire des affaires. Toutefois, les entités publiques et privées, parties prenantes à ce dialogue, sont confiantes : elles seront bientôt en mesure d'améliorer l'environnement commercial du Guatemala, ce qui contribuera au développement économique de la nation tout entière.

#### En savoir +

[www.sat.gob.gt](http://www.sat.gob.gt)

[aduanadeguatemala@sat.gob.gt](mailto:aduanadeguatemala@sat.gob.gt)

[intendenciaduanas@sat.gob.gt](mailto:intendenciaduanas@sat.gob.gt)



## Le sentiment de corruption débouche sur une véritable corruption

D'après une étude réalisée dans un pays d'Amérique latine pour le compte de la Banque interaméricaine de développement (BID), le sentiment de corruption débouche sur une véritable corruption.

Cette étude a montré une hausse « statistiquement significative » dans la propension des répondants à proposer un pot-de-vin à un agent de police après qu'on leur a dit que la corruption était en hausse dans le pays.

Les répondants étaient 28 % plus enclins à proposer un pot-de-vin à un agent de police que le groupe de contrôle, qui n'avait pas reçu cette information dans le cadre de l'expérience.

Ceci tend à confirmer l'idée selon laquelle la corruption est une « prophétie auto-réalisatrice » : la disposition d'un individu à commettre un acte de corruption dépend de la perception qu'il a de la corruption dans la société.

Si cette expérience n'avait pas pour but de pointer l'Amérique latine du doigt, elle a montré que l'idée que la corruption est en hausse pouvait encourager les personnes à effectivement s'y adonner.

#### En savoir +

IDB Working paper series

Corruption as a Self-Fulfilling Prophecy

<https://publications.iadb.org>

# Le programme Mercator de l'OMD : vers des partenariats innovants

par **Nathan Taylor,**

MANAGER,

et **Johanna Tornstrom,**

COORDINATRICE, PROGRAMME MERCATOR,

DIRECTION DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS, OMD

L'ENTRÉE EN VIGUEUR de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE) place certains gouvernements une nouvelle fois devant la nécessité impérative de rapidement moderniser et réformer leurs administrations douanières au cours des prochaines années. Fort heureusement, la mise en œuvre efficace des dispositions de l'AFE figure parmi les principales priorités de la communauté internationale des donateurs. Les pays concernés devraient donc bénéficier d'un large éventail d'offres d'assistance technique et de renforcement des capacités.

Offrant aux administrations douanières un appui durable et rentable depuis plusieurs décennies, l'OMD a renforcé son aide en faveur de la facilitation des échanges en lançant le programme Mercator en 2014. Conçu pour aider les gouvernements à mettre en œuvre les mesures douanières de facilitation des échanges stipulées dans l'AFE, le programme Mercator vise à renforcer les capacités des douanes sur la base d'une évaluation complète de leurs besoins et d'un plan de développement, lesquels s'inscrivent dans un modèle opérationnel orienté résultats.

Le présent article rappelle combien il est nécessaire pour les donateurs de coordonner leurs efforts en matière de renforcement des capacités, présente la valeur ajoutée de l'OMD s'agissant du soutien aux douanes, et, enfin, donne des informations détaillées sur le modèle opérationnel qui régit le programme Mercator.

## De douane à douane

Nombre de partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux ont choisi de faire de la facilitation des échanges l'une des priorités de leurs programmes d'aide. Cela s'explique par le fait que nombre d'études démontrent clairement

que les échanges et leur facilitation sont générateurs de croissance économique et réduisent la pauvreté, ainsi que par l'entrée en vigueur, dernièrement, de l'AFE. La plupart des grandes banques de développement et des grands organismes de développement consacrent ainsi des ressources financières et humaines considérables à ce domaine, soutenant le renforcement des capacités, l'assistance technique et les programmes d'infrastructures dans les pays en développement.

L'accroissement du soutien apporté à la facilitation des échanges par une communauté de donateurs à la fois nombreux et hétérogènes présente un défi bien connu : toutes les parties prenantes appellent une coordination de leurs vœux, mais toutes ne sont pas toujours prêtes à « être coordonnées ». L'une des meilleures façons de favoriser la coordination dans cet environnement consiste à comprendre la valeur ajoutée propre de chaque partenaire et à en tirer parti, tout en gardant à l'esprit l'importance de l'appropriation et de la prise en mains des opérations à l'échelon national.

Au sein de cette communauté internationale complexe, l'OMD dispose d'un atout unique : sa position lui permet d'offrir une assistance de douane à douane. La création d'alliances professionnelles entre fonctionnaires et administrations ne ressemble en effet pas aux modèles traditionnels d'experts-consultants couramment utilisés dans le cadre de l'assistance technique axée sur les échanges commerciaux. Une telle approche comporte de nombreux points positifs, dont un bon rapport coût-efficacité, la garantie d'une certaine confiance entre partenaires, et, surtout, l'assurance que les normes et standards internationaux établis par l'OMD seront respectés.

Toutefois, ce mode de fonctionnement « entre pairs » n'est pas, lui non plus, exempt de défis. Le Secrétariat de

l'OMD doit trouver un équilibre entre les demandes d'expertise émanant de ses Membres et les réalités opérationnelles auxquelles ils sont confrontés chaque jour. Il doit veiller à une juste répartition de ses ressources entre ses Membres, tout en garantissant des prestations dont la qualité soit conforme aux normes de l'OMD. Par ailleurs, il doit maintenir le contact avec ses Membres tout en ne disposant pas de la même présence sur le terrain que d'autres partenaires de développement.

Consciente de l'atout unique dont elle dispose, mais aussi des défis à relever, l'Organisation a décidé de changer la façon dont elle aborde le renforcement des capacités. En 2016, une véritable révolution s'est produite, avec le basculement d'une aide basée sur les activités - que l'on mesurait souvent au moyen du nombre de missions accomplies - vers une aide axée sur les résultats. Cette nouvelle forme d'appui s'inscrit dans une gestion de projets plus disciplinée, avec des plans de mise en œuvre pluriannuels définis à l'échelon national, dont on suit l'exécution à l'aune de résultats et d'indicateurs de performance définis.

## Modèle opérationnel

Étant donné que l'entrée en vigueur de l'AFE a créé une sorte d'urgence à réformer et à moderniser les douanes et en prévision d'une hausse des demandes de ses Membres en matière de renforcement des capacités, l'OMD a mis sur pied un nouveau groupe de conseillers stratégiques : les conseillers du Programme Mercator (CPM).

Il s'agit de cadres des douanes expérimentés destinés à soutenir des administrations dans la mise en œuvre des dispositions de l'AFE sur la base des bonnes pratiques et normes internationales. Outre leurs connaissances de pointe et leur expérience, les conseillers ont à leur disposition la large palette d'instruments et d'outils de l'OMD pour mener



programme plus large de réforme et de modernisation. Plus important encore, leur compréhension de la dynamique interne et des personnalités au sein de l'administration douanière bénéficiaire de l'aide jette les bases idéales pour une assistance technique hautement efficace.

#### Le point de vue des Membres

La participation au programme requiert de la part des Membres de l'OMD de solides compétences en gestion de projet, compétences qu'ils peuvent désormais acquérir au moyen du nouveau programme de formation à la gestion de projet que l'OMD a mis au point et propose à tous. Cela est particulièrement pertinent pour les points de contact nationaux (PCN) désignés dans le

cadre de la mise en œuvre de l'AFE. Ces fonctionnaires ont pour tâche, en effet, d'intégrer toute l'aide des donateurs et toutes les initiatives nationales dans un cadre global de mise en œuvre de l'accord qui soit stratégiquement solide et suive une séquence logique. Un des rôles des conseillers du Programme Mercator est donc de contribuer activement au renforcement des capacités des points de contact nationaux et des services chargés de moderniser la douane, que ce soit en matière de gestion de projet, de coordination, de suivi ou d'évaluation.

À titre d'exemple, en Sierra Leone, près d'une douzaine d'experts dans des domaines très variés de la planification stratégique, de l'évaluation, de la

gestion des risques et du contrôle a posteriori ont soutenu le programme de réforme et de modernisation de l'Autorité fiscale. Le rôle de gestion et de supervision du conseiller du Programme Mercator en Sierra Leone a été déterminant s'agissant de maintenir une communication soutenue entre l'OMD et l'Autorité fiscale, de pérenniser l'engagement des cadres et d'assurer leur adhésion au programme de réforme, et, enfin, d'inscrire l'aide de l'OMD dans l'environnement général d'une réforme soutenue par plusieurs intervenants. De son côté, le point de contact national de l'autorité fiscale est en train de renforcer ses capacités en vue de gérer efficacement l'apport de l'OMD et d'autres organismes dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique de son administration.

On n'insistera jamais assez sur l'importance d'une démarche collégiale, de douane à douane. Lorsque les relations sont solides, collégiales et empreintes de confiance, le retour d'informations sur la qualité de l'aide octroyée par l'OMD, ou tout autre organisme, est beaucoup plus honnête et franc. Les relations douane à douane étant bien établies, les Membres de l'OMD se montrent en outre très ouverts sur leurs besoins techniques précis. À cet égard, le programme Mercator pourrait permettre à l'OMD de jouer le rôle d'intermédiaire impartial qui aurait à cœur le respect des normes internationales et la défense des intérêts de ses Membres, tout en garantissant une utilisation optimale des ressources des partenaires de développement.

#### Conclusion

En tant que centre mondial d'expertise pour les questions douanières, l'OMD est bien placée pour fournir une assistance durable et rentable à ses Membres et s'assurer qu'ils sont en mesure de faire le meilleur usage possible de toute la palette d'aides mises à disposition par les partenaires de développement. Les administrations douanières qui désireraient obtenir de plus amples informations ou rejoindre le programme Mercator sont invitées à prendre contact avec la Direction du renforcement des capacités de l'OMD.

#### En savoir +

[capacity.building@wcoomd.org](mailto:capacity.building@wcoomd.org)



# La Douane finlandaise teste le potentiel innovateur d'un hackaton

par **Annikka Elonen,**

DÉPARTEMENT DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DE LA TAXATION, DOUANE FINLANDAISE

Les hackathons ne sont plus l'apanage des technophiles férus d'informatique. Plusieurs centaines de grandes entreprises dans des secteurs d'activité aussi variés que le transport aérien, les télécommunications, la bière, le secteur bancaire, les institutions gouvernementales et publiques, en organisent aujourd'hui. La Douane finlandaise a récemment participé à un hackathon au cours duquel elle a mis les participants au défi d'imaginer des solutions qui faciliteraient l'accès du public aux informations relatives aux réglementations et aux procédures douanières. L'expérience s'est révélée particulièrement utile et a permis à la Douane d'élargir ses horizons sur ce qu'il est possible de faire.

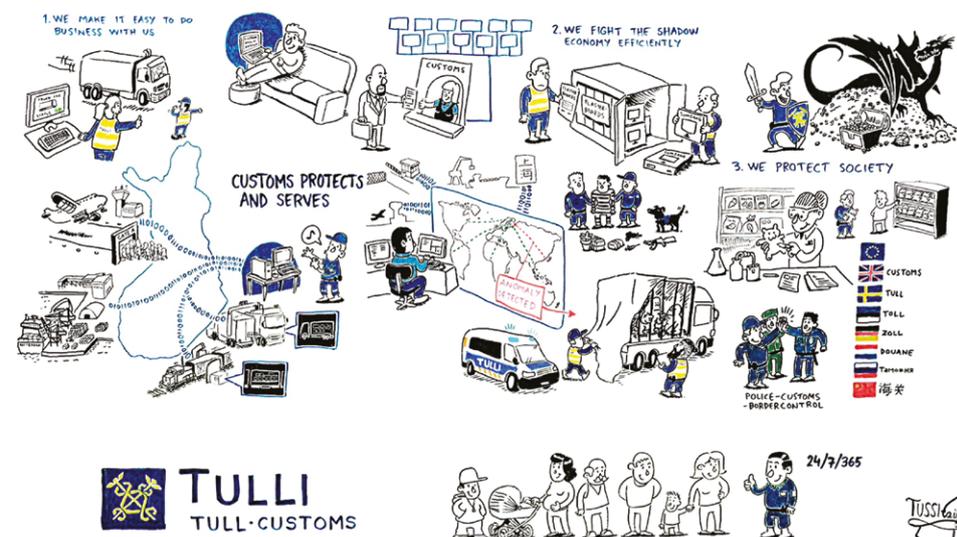
LA DOUANE FINLANDAISE est, depuis de nombreuses années, à la pointe du déploiement de services numériques. Elle a lancé son premier service en ligne pour la gestion des échanges commerciaux intracommunautaires en 1999. Les opérateurs économiques peuvent, en outre, soumettre leurs déclarations à l'importation sous format EDI depuis 1992, et sous format XML depuis 2009.

À l'heure actuelle, 90 % des services proposés sont numériques et ils sont disponibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Par ailleurs, la Douane finlandaise investit 15 % de son budget d'exploitation dans la technologie de l'information et de la communication (TIC). La méthodologie sous-tendant le développement de projets TIC a été revue afin de l'épurer et de rendre plus agile et de nouveaux profils métiers, tels que directeur de produit (*product owner* en anglais) ou designer de services, ont été introduits.

En 2016, le gouvernement finlandais a décidé de numériser tous les services publics. La même année, la Douane finlandaise a lancé un programme pour mettre sur pied des services numériques orientés clients qui, en étant conviviaux, permettraient de minimiser l'interaction entre « clients » et fonctionnaires. Afin d'impulser l'établissement de tels services, elle a participé à l'automne 2016 à un hackathon dédié aux services publics et organisé en amont du lancement des festivités commémorant le centième anniversaire de l'indépendance de la Finlande.

## Le hackathon en action

Dans un pays aussi connecté que la Finlande, où 72 % de la population utilise Internet au quotidien et où 2,2 millions de téléphones portables ont été vendus en 2015, le phénomène des hackathons est en pleine expansion. Mot tiré de l'anglais *hack* (bidouiller) et du mot marathon, un hackathon est un événement où des équipes constituées de développeurs, et parfois aussi de graphistes et de gestionnaires de projet, collaborent sur un projet informatique – en



**TULLI**  
TULLI · CUSTOMS



TUSSI  
MARKER

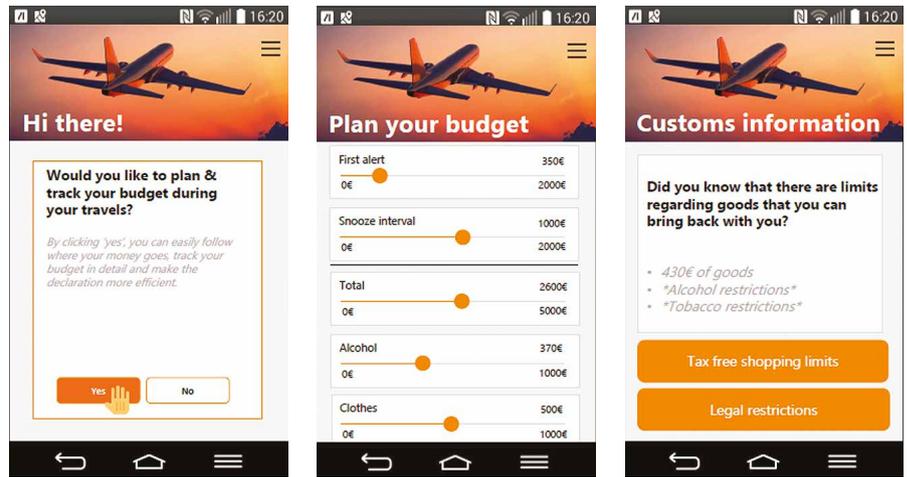
La numérisation au sein de la Douane finlandaise : <https://youtu.be/utW1Z9lhJ1o>

général, le développement d'un logiciel – pendant une période de temps très limitée (par exemple une semaine) dans le but de coder rapidement quelque chose de malin (d'où l'utilisation du mot *hack*) en travaillant de façon intensive et sans s'arrêter (d'où la référence au marathon). Il s'agit souvent d'une activité festive au terme de laquelle un jury se charge de désigner et de couronner les vainqueurs.

Au cours du hackathon dédié aux services publics dont il est question ici, vingt-six équipes internationales multidisciplinaires d'étudiants universitaires ont dû relever différents défis qui leur ont été lancés par le Projet Apotti, le Bureau des brevets et de l'enregistrement, le Conseil national de la police, la Défense, le Service des gardes-frontières, le ministère de l'Intérieur et la Douane. Ces diverses organisations gouvernementales ont demandé aux étudiants de mettre au point des solutions numériques qui permettraient de rendre leurs services plus faciles à utiliser et d'accroître le recours à Internet et aux dispositifs portables pour y accéder.

Au cours d'une première période de trois jours, les équipes d'étudiants ont eu la tâche de mettre au point un prototype en tenant compte des retours d'information et des orientations fournis par des superviseurs provenant des organisations gouvernementales participantes. Après ce hackathon à proprement parler, elles ont disposé de deux mois supplémentaires pour parachever leurs solutions avant de les présenter devant un jury. Comme le hackathon s'inscrivait également dans le cadre d'un programme universitaire, des cours magistraux en matière de conception de service, de technique de présentation, de conception des processus, de gestion de projet et de gestion du changement étaient également proposés au cours de l'événement.

Le défi lancé par la Douane finlandaise dans le cadre du hackathon s'articulait autour des questions suivantes : quand et comment le public devrait-il interagir avec les services en ligne de la Douane et comment cette interaction pourrait-elle être facilitée et minimisée ? Avec l'aide de six experts de la Douane, les étudiants ont été invités à proposer des solutions permettant à l'administration de mieux servir ses clients lorsqu'ils sont en



Prototype de l'application « Voyager pratique »

déplacement, lorsqu'ils commandent des produits à l'étranger (achat sur le Web), ou encore lorsqu'ils reçoivent des cadeaux depuis l'étranger ou transportent des articles par-delà la frontière. Les solutions mises en avant devaient faciliter la vie des clients, être novatrices et conviviales, permettre une interaction facile avec les services numériques existants de la Douane et donner l'image d'une administration rajeunie, digitale et interactive.

Dans la recherche de solutions, les experts douaniers ont encouragé les équipes d'étudiants à trouver le bon équilibre dans les interactions entre la douane et le client en insistant sur les éléments suivants :

- Il convient de mettre à la disposition des clients des informations et des orientations au bon moment et au bon endroit, en donnant si nécessaire la possibilité d'accéder à un service d'assistance-client.
- S'il est important que les services de la douane soient facilement accessibles, il s'agit de limiter toutefois au maximum le besoin d'interaction.
- Il s'agit de diminuer les contacts avec la clientèle grâce à la mise à disposition de services en ligne conviviaux et de solutions permettant l'échange électronique d'informations, solutions qui ne seraient pas nécessairement mises au point par la Douane.

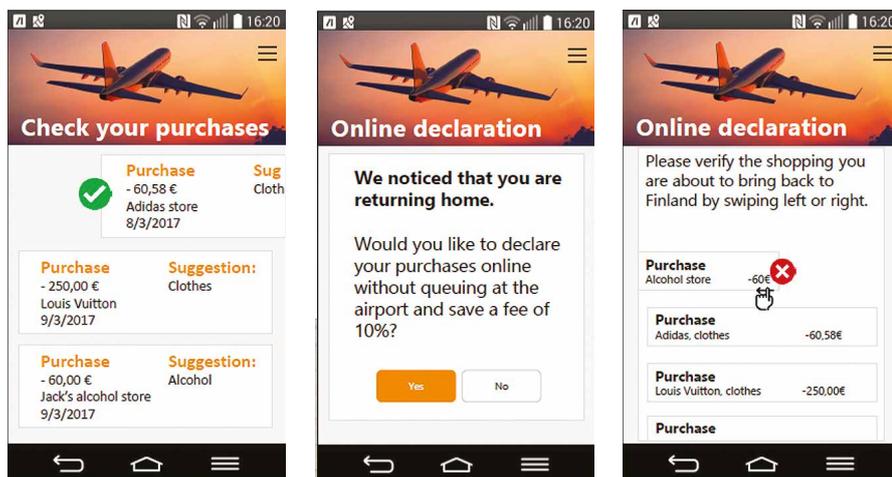
À la fin des trois jours du hackathon, chaque équipe a défendu ses solutions en trois minutes et chaque organisation participante a alors pu sélectionner une équipe gagnante pour participer à la finale. Les superviseurs ont évalué les solutions sur la base de critères tels que la faisabilité,

l'efficacité, l'impact, le caractère innovant et l'expérience clients. Les équipes ont dû lors du fournir des descriptions détaillées des avantages des solutions présentées dans leurs rapports finaux. Elles ont également dû réfléchir à la façon dont ces avantages pouvaient faire l'objet d'une évaluation, établir les exigences requises pour la mise en œuvre de leur produit, prévoir les risques et planifier un budget.

### Résultats

Les organisations participantes se sont confrontées à une nouvelle méthode consistant à mettre en place des services orientés clients en combinant conception de service, gestion simplifiée et numérisation. Les mots-clés dans ce processus étaient la réutilisation des données, le co-développement de services et la relocalisation des services vers là où se trouvent les clients et vers les plateformes médias qu'ils utilisent. Le principe révolutionnaire tiré de cette expérience est que les organisations ne doivent pas s'attendre à ce que le client vienne les trouver mais au contraire savoir où le client se trouve à un moment donné.

La meilleure équipe à avoir travaillé sur les défis douaniers était l'équipe « Voyager pratique ». La solution novatrice qu'elle a conçue permet de fournir de manière automatique des informations personnalisées sur les règles de voyage et les restrictions qui s'appliquent aux voyageurs. La solution offre des fonctionnalités permettant de soumettre une déclaration en ligne mais aussi de planifier son budget. L'équipe a choisi une application bancaire mobile comme plateforme de prestation de service au vu du nombre croissant d'utilisateurs de ce type de service. L'application peut être intégrée à d'autres



Grâce aux données de suivi et de paiement par carte de crédit, l'application « Voyager pratique » reconnaît si le voyageur est en déplacement ou pas

plateformes telles que les applications dédiées aux voyages.

L'application se déclenche et devient donc interactive lorsque le voyageur entame son voyage, en lui proposant d'utiliser un dispositif de suivi de son budget et en fournissant des informations sur les restrictions douanières. À destination, l'utilisateur peut planifier son budget et visualiser les produits qu'il a achetés, y compris les taxes qui devront être payées. Si la limite budgétaire est dépassée, l'application lui envoie un message d'alerte par SMS. Lorsque l'utilisateur rentre chez lui, l'application lui conseille, par exemple sur le voyage de retour, de soumettre, le cas échéant, une déclaration en douane. À son arrivée à destination, l'utilisateur peut alors acquitter les droits et taxes qui sont éventuellement dus.

### Le nouveau parcours client

L'application profite à tous. D'une part, les personnes en déplacement ne devront plus faire de recherches sur la réglementation douanière qui s'applique et auront accès à un nouveau service ; d'autre part, le prestataire de service pourra offrir ce nouveau type de service à ses clients en déployant une solution à moindre frais. En outre, les clients seront davantage conscients des procédures douanières et autres réglementations et les taxes seront perçues de façon fiable et efficace, sans que l'administration douanière n'ait à encourir les frais de conception et de développement de la solution mise en place.

La palme du hackathon est revenue au « Service Ilona » conçu pour le Projet Apotti. Il s'agit d'une application visant à améliorer la qualité de vie des personnes

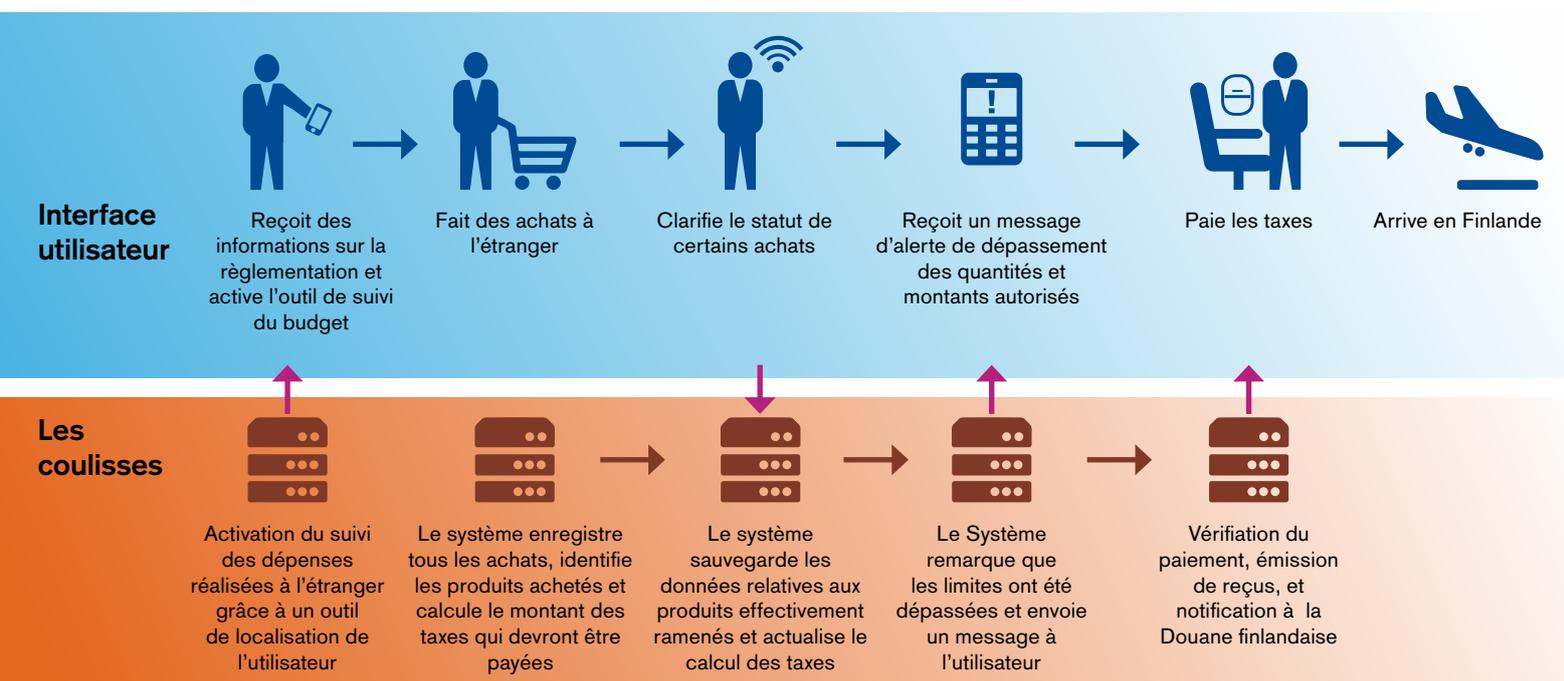
qui prennent soin d'un parent à la maison, et ce en les connectant à des prestataires de services publics et privés. Recourant à l'intelligence artificielle, l'application fonctionne sur la base de la technologie de reconnaissance vocale, recueille et analyse les données et aide les utilisateurs à améliorer leur vie sociale, par exemple, en leur suggérant différentes activités de loisir et en prenant pour eux les dispositions nécessaires pour trouver un aide-soignant qui pourra les remplacer.

### Et après ?

Un hackathon ne permet pas forcément de fournir des solutions prêtes à l'emploi pouvant être déployées immédiatement. Après l'engouement que l'événement a suscité, les obstacles sont venus hanter les organisations participantes, comme notamment les problèmes liés à la législation, à l'architecture TIC, aux limites budgétaires et au cloisonnement des opérations. Par conséquent, un petit groupe d'experts en numérisation a été formé avec pour mission de dépasser ces obstacles et de veiller à réaliser concrètement les résultats du hackathon.

La valeur ajoutée d'un hackathon réside dans sa technique multidisciplinaire de résolution des problèmes et dans sa démarche systématique en matière de conception des services à l'ère numérique. Il a également donné aux organisations

### Le nouveau parcours client



participantes la possibilité de prendre du recul pour se demander pourquoi elles font ce qu'elles font et s'il s'agit bien de la seule façon de faire. Les enseignements tirés du hackathon ont permis aux institutions de prendre conscience du fait que, lorsque de nouveaux services numériques sont développés, elles doivent tenter :

1. d'être présentes sur l'application ou le site web que le public visé télécharge ou consulte (banques, pharmacies, aéroports, avions, boutiques en ligne) ;
2. d'offrir des services à travers les médias qu'utilise l'utilisateur (téléphone mobile) ;
3. de connaître les besoins et les pratiques de leurs clients (authentification, comparaison de prix comprenant les taxes et droits, méthodes de paiement) ;
4. de co-développer les services avec d'autres opérateurs (opérateurs postaux ou aéroportuaires, ministères et agences gouvernementales, pharmacies) ;
5. de résoudre les problèmes des clients avant même que ces derniers ne se rendent compte qu'ils ont un problème ;
6. de travailler leur image – il est essentiel de rendre les services visuellement attrayants.

L'expérience du hackathon a amené la Douane à intégrer des plateformes de co-développement et à chercher des partenaires, ainsi qu'à envisager de nouvelles possibilités en commençant à explorer le recours à des technologies telles que l'authentification mobile, les agents conversationnels (*chatbots*), les assistants de requête, la ludification qui consiste à rendre les activités humaines ludiques, et les services mobiles. Il convient ici de souligner qu'il faut du courage et de la persévérance pour lancer des modèles expérimentaux souples, à petite échelle, plutôt que des projets à grande échelle, administrativement lourds et chronophages.

La Douane finlandaise est persuadée que les innovations qui déboucheront in fine sur une révolution de ses services ne verront le jour qu'en combinant l'expertise douanière avec celle des autres prestataires de service. Ainsi, les administrations douanières doivent se plonger pleinement dans les écosystèmes numériques existants et penser trans-sectoriel afin de rationaliser le parcours de leurs clients, et ce faisant, économiser les ressources, simplifier les processus et renforcer la conformité.

#### En savoir +

[annukka.elonen@tulli.fi](mailto:annukka.elonen@tulli.fi)  
#pshack100

# Contrôle renforcé sur

par **Philippe Haan**,

ATTACHÉ DOUANIER RÉGIONAL, AMBASSADE DE FRANCE À DAKAR, SÉNÉGAL

S'IL N'EXISTE PAS de définition légale du terme au niveau international, il est communément admis que l'aviation légère est un secteur de l'aviation dite générale, un terme générique qui regroupe toutes les activités aériennes civiles autres que le transport commercial : aviation sportive ou de loisir, et aviation privée. Petits avions, hélicoptères, planeurs ou ULM entrent dans cette catégorie.

Tout manquement dans la gestion de cette « petite aviation » engendre des risques. Des risques fiscaux d'une part : il s'agit de s'assurer que les aéronefs ont bien fait l'objet d'une déclaration douanière et que le régime fiscal qui s'y applique est approprié. Des risques liés à la fraude commerciale, au commerce illicite et à la sécurité d'autre part : il s'agit de s'assurer que les avions ne servent pas à transporter des articles prohibés ou des marchandises ou personnes non déclarées.

Conscientes du faible niveau de surveillance du trafic aérien de la petite aviation dans leurs pays respectifs, plusieurs administrations douanières d'Afrique de l'Ouest participent depuis 2012 à un projet de renforcement des capacités de leurs services répressifs dans le domaine de la surveillance et du contrôle de l'aviation légère et des opérateurs de « lignes non régulières », dites aussi « à la demande », dans leur région.

Avant de présenter ce projet spécifique, un rappel de la réglementation de ce type de transport, des risques qu'il pose et des différentes stratégies de contrôle existantes s'impose.

#### Réglementation

Afin de permettre aux autorités administratives d'exercer un contrôle efficace sur les mouvements internationaux des aéronefs de l'aviation générale, les législateurs nationaux exigent généralement la communication :

- du plan de vol ;
- des documents relatifs à la situation de l'aéronef ;
- des documents afférant aux marchandises transportées ;
- des documents ayant trait aux personnes et à leurs bagages.

Si les aéroports internationaux bénéficient d'un contrôle approfondi en termes de sûreté et de sécurité compte tenu



# L'aviation légère en Afrique de l'Ouest

des lignes directrices tracées par les instances internationales et nationales, notamment à la suite des événements du 11 septembre 2001, qu'en est-il des aérodromes secondaires ?

## Risques et mode opératoire

Selon les auteurs d'une étude récente réalisée en France par l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), plusieurs modes opératoires coexistent pour faire passer en fraude des marchandises via l'aviation légère. Pour les stupéfiants notamment, « le plus répandu se décline comme suit : les quantités de drogue sont à peine dissimulées, transportées dans des sacs de sport, le pilote ne dépose pas de plan de vol, le transpondeur est éteint, il n'y a pas de contact-radio, le vol est réalisé à l'aube ou de nuit, feux éteints et à basse altitude. La prise de risque est maximale requérant, de la part du pilote, une dextérité réelle, et le recours à des moyens technologiques de vision nocturne ».

Autre type de mode opératoire à l'opposé du précédent, les trafiquants profitent des avantages offerts par l'aviation d'affaire, loin des formalités des vols commerciaux. « Les organisations qui utilisent des jets peuvent mobiliser un appareil et son équipage en très peu de temps. Cette liberté permet également de morceler le trajet par des escales. Un jet peut effectuer des vols de plusieurs milliers de kilomètres, pouvant aisément franchir l'Atlantique. Les pilotes observent les obligations aéronautiques, respect des règles de vol (ouverture et clôture d'un plan de vol). La flexibilité caractérise l'aviation d'affaire, avec par

exemple la possibilité de changer de destination en cours de vol. Ce faisant, il est très difficile pour les enquêteurs de repérer un usage illicite des aéronefs et de prévoir le lieu d'atterrissage. »

## Procédures de contrôle

Les réponses face à ce risque sont hétérogènes. Certains pays ont mis en place un contrôle de l'espace aérien à l'aide d'une couverture radar permettant d'identifier les vols clandestins (transpondeur éteint) ou les vols suspects (décalages entre les plans de vols déposés et la trajectoire radar, analyse de l'historique du plan de vol) et effectuent des interceptions aériennes.

La surveillance des aérodromes est également essentielle mais peut-être difficile à mettre en œuvre : une évaluation des risques devra être opérée au travers d'une cartographie prenant en compte différents critères comme l'accessibilité et la protection des plateformes. Les aérodromes et les aéronefs qui y sont basés devront être répertoriés et contrôlés. Aux Pays-Bas, certains aérodromes secondaires sont surveillés à l'aide de lecteur automatique de plaques d'immatriculations, de caméras de surveillance, de sonorisation des locaux et hangars ainsi que de senseurs sonores pour identifier les éventuels vols nocturnes.

Quant au contrôle des aéronefs en tant que tels, des indicateurs de risques ont été identifiés et intégrés au Volume 2 du Recueil de l'OMD sur la gestion des risques qui comporte une section sur les aéronefs de l'aviation générale. Le groupe « Aéroport » du Groupe Pompidou

(Conseil de l'Europe) a lui aussi construit une vingtaine d'indicateurs de risque.

Tout travail sur les vols internationaux impliquera de plus une coopération renforcée avec les autorités des pays voisins. Il s'agira, par ailleurs, de mettre en œuvre une synergie des services de douane, de police, de gendarmerie et aéroportuaires, synergie qui sera de nature à accroître également l'efficacité de la coopération internationale des pays de la région.

## Ailes Africaines

Si certains pays, notamment les pays andins et l'Amérique du Nord, ont une longue expérience en matière de contrôle de l'aviation légère, les pays d'Afrique de l'Ouest sont plus novices en la matière malgré le fait qu'il ne fait pas de doute que le vecteur aérien issu de l'aviation légère y est de plus en plus utilisé comme moyen de transport par les organisations criminelles, et que beaucoup d'avions sont en situation irrégulière.

Mettre les services de contrôle en capacité d'exercer leurs prérogatives juridiques sur ce secteur, et ainsi renforcer la capacité des pays de la région en matière de surveillance de cette aviation, est l'objet du projet dit « Ailes Africaines », initié en 2012 par la Douane française avec le soutien financier de la Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues et les Conduites Addictives (MILDECA), un organisme français placé sous l'autorité du Premier ministre qui anime et coordonne les actions de l'État français en matière de lutte contre les drogues et les toxicomanies.





Un CESSNA 150, appartenant à l'aéroclub de Bamako, saisi par la Douane malienne, son propriétaire ne disposant d'aucun document douanier justifiant son importation

Pour mémoire, des actions de renforcement des capacités avaient auparavant été déployées au Sénégal et au Mali et des Opérations « Ailes sénégalaises » puis « Ailes maliennes » organisées afin de tester la faisabilité et la pertinence du projet.

Une fois cette phase de test finalisée, il s'est agi d'entreprendre des d'actions de formation et de doter en matériel plusieurs pays de la région afin de sensibiliser leurs services opérationnels aéroportuaires et de renforcer leurs capacités à détecter les infractions. Tous les services ayant chacun compétence de contrôle dans les plateformes aéroportuaires étaient réunis (douane, police, immigration, services spécifiques de lutte contre la fraude évoluant dans l'aéroport), l'objectif étant de renforcer la coopération entre services et notamment d'instaurer un échange d'informations utiles permettant à la Douane d'exercer un contrôle adéquat (plan de vol, heure d'atterrissage ou historique des vols d'un aéronef notamment).

Enfin, entre 2014 et 2016, une série d'opérations, rassemblant les services douaniers de la région et les services de sécurité pertinents, a été organisée par la Douane française, en étroite collaboration avec l'OMD et l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDDC). Rassemblant 10, 15 puis 18 pays, trois opérations ont permis aux participants de valider leurs acquis et de recueillir des informations sur le mouvement de l'aviation légère dans la région Afrique de l'Ouest.

Toutes les procédures mises en place lors de la première opération, y compris celles

relatives à la collecte d'informations auprès des autorités aéroportuaires (plan de vol, etc.), étaient une nouveauté pour la plupart des participants. Aujourd'hui, il apparaît que les participants se sont approprié les méthodes de travail et ont acquis des réflexes essentiels.

#### Fraudes identifiées

Le recensement des aéroports et les contrôles, effectués lors des opérations « Ailes africaines » puis intégrés aux pratiques courantes des services douaniers, ont mis en lumière la situation irrégulière de nombreux aéronefs. Plusieurs avions ont été saisis pour fraude fiscale et manquement à la réglementation douanière, en attente du paiement des droits et taxes dus par leurs propriétaires.

Les Douanes se sont aussi intéressées aux systèmes d'avitaillement en hydrocarbures, en produits pour l'épandage agricole, en pièces détachées, en provisions de bord et matériels de sociétés d'assistance.

Des marchandises ont également fait l'objet de saisie : drones d'observation, armes, stupéfiants, devises, produits réglementés par la Convention sur le commerce international des espèces de faunes et de flores sauvages menacées d'extinction.

Le projet a, en outre, bénéficié à l'ensemble des acteurs aéroportuaires. Les autorités aéroportuaires, par exemple, ont pu éclaircir la question du positionnement des avions dans les places de parking, certains avions utilisant des places militaires pour ne pas payer le stationnement ou

pour sortir par des voies d'accès non contrôlées.

#### Base de données

Une base de données commune sert à répertorier lors des opérations « Ailes Africaines » tous les avions enregistrés ou aperçus dans les aéroports ciblés. Alimentée directement par les unités de contrôle, elle liste les avions par modèle et immatriculation, propriétaire et activité, date de contrôle et destination déclarée. Les pays participant à une opération peuvent ainsi avoir une situation nette du parc d'aéronefs par pays, ce qui ouvre de nouvelles perspectives de travail et de coopération régionale, notamment dans le domaine de l'admission temporaire.

En outre, la base de données permet d'améliorer la visibilité des mouvements des petits aéronefs et d'établir une situation plus exhaustive du trafic aérien. L'objectif est de dégager des profils de risque qui permettront à tous les services présents dans l'espace aéroportuaire d'affiner leurs techniques de ciblage et de contrôle.

#### Conclusion

Une quatrième opération est prévue en 2017, l'objectif étant de veiller à la pérennité des résultats obtenus en termes de capacités de contrôle et de ciblage sur les aéroports. D'ores et déjà, il est possible d'affirmer que le projet Ailes Africaines a permis de revaloriser les prérogatives des Douanes sur ce vecteur de transport.

#### En savoir +

[enforcement@wcoomd.org](mailto:enforcement@wcoomd.org)

# Nouvelle édition du Système harmonisé



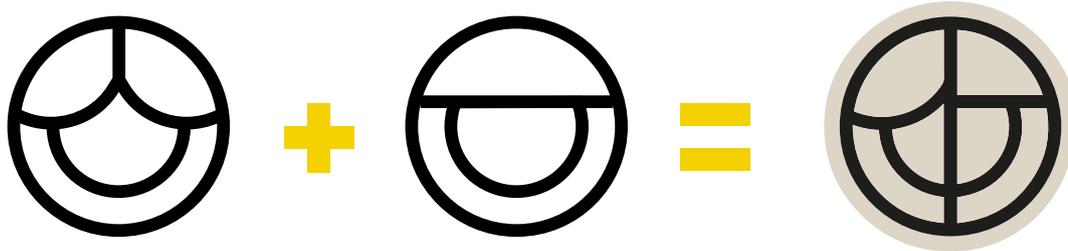
Profitez des  
**OFFRES**  
exceptionnelles  
de lancement

## Comptoir de vente des publications de l'OMD

Rue du Marché, 30  
B-1210 Bruxelles, Belgique

 +32 (0) 2 209 95 05

[info@wcoomdpublications.org](mailto:info@wcoomdpublications.org)  
[www.wcoomdpublications.org](http://www.wcoomdpublications.org)



Le logo de l'égalité salariale représente l'essence profonde de la notion d'égalité salariale, à savoir deux individus différents mis sur un pied d'égalité.

## Assurer l'égalité homme-femme en garantissant une égalité de rémunération : la Douane islandaise en pole position

par **Unnur Ýr Kristjánsdóttir**,

DIRECTRICE DES RESSOURCES HUMAINES, DOUANES ISLANDAISES

L'égalité des sexes est devenue une question de société majeure dans le monde entier, question dont se sont emparés, chacun à leur manière, organisations internationales, gouvernements et industrie. Le monde de la Douane s'attaque lui aussi au problème, s'efforçant d'appliquer le principe de « prise en compte systématique du souci de l'égalité des sexes » que l'OMD défend pour favoriser l'équité homme-femme. La Douanes islandaise fournit un exemple parfait d'une administration ayant pris ce thème à bras-le-corps. Elle s'est notamment évertuée à ancrer cette notion grâce à l'adoption d'une « norme d'égalité salariale » en 2016. Dans cet article, nous suivrons le cheminement de cette norme : de sa conception à sa mise en œuvre, en passant par la reconnaissance de la procédure de certification.

### Conception et publication

EN DÉCEMBRE 2012, l'organisme *Icelandic Standards* publiait la « norme ÍST 85 : 2012 - Système de gestion de l'égalité

salariale - Conditions et conseils », communément appelée « norme d'égalité salariale ». L'idée était de créer un système permettant d'attester que

les femmes et les hommes travaillant pour un même employeur perçoivent un salaire égal et bénéficient de conditions de travail équivalentes pour des fonctions identiques ou de même valeur.

Cette volonté d'atteindre l'égalité salariale entre les femmes et les hommes n'était toutefois pas neuve en Islande. Plusieurs conventions collectives, signées entre les principaux acteurs du marché privé du travail, contenaient déjà une clause prévoyant la mise en place d'un système de certification en la matière, puis une disposition provisoire fut intégrée dans la loi islandaise sur l'égalité des sexes n° 10/2008.

Il manquait cependant encore une norme applicable à tous les niveaux par toutes les organisations. Ce constat a conduit le Ministère islandais des affaires sociales à entamer les travaux d'élaboration de la norme d'égalité salariale en collaboration avec la Confédération syndicale et la Confédération des employeurs islandais, à l'automne 2008.

L'organisme *Icelandic Standards* a accepté de superviser le projet en créant un comité technique chargé de surveiller les travaux. Ce comité regroupait des partenaires soutenant le projet, ainsi que des représentants du Centre pour l'égalité hommes-femmes, du Ministère des finances, de la Fédération des fonctionnaires nationaux et municipaux,

de l'Association des universitaires, de l'Association islandaise des femmes chefs d'entreprise, de la Fédération des collectivités locales d'Islande et de quelques entreprises privées.

Le comité technique a ensuite mis sur pied un groupe de travail chargé de préparer le texte de la norme avec l'aide d'experts dans les domaines sélectionnés. Le groupe a décidé de prendre comme modèles les Normes internationales de systèmes de management ISO (telles que la norme ISO 9001 sur les systèmes de management de la qualité, ou encore la norme ISO 14001 sur les systèmes de management environnemental).

### La norme d'égalité salariale expliquée

La norme d'égalité salariale décrit le processus que les entreprises et les institutions peuvent suivre pour garantir l'égalité salariale au sein de leur organisation. Elle vise en outre à mettre en place des méthodes de décision efficaces et professionnelles pour ce qui a trait aux rémunérations, ainsi que des mécanismes pratiques de révision des salaires. Elle peut s'appliquer à toutes les entreprises et institutions, peu importe leur taille, leur domaine d'activité ou la proportion d'hommes et de femmes au sein du personnel.

Les entreprises et les institutions qui appliquent la norme et obtiennent la certification requise peuvent ainsi améliorer leur gestion des ressources humaines et leurs politiques de rémunération. De plus, la norme permet de prévenir et d'éliminer toutes les formes de discrimination et d'améliorer l'image de l'employeur.

L'organisation qui adopte la norme doit commencer par évaluer ses politiques salariales en vigueur, catégoriser ses emplois en fonction du principe d'égalité de valeur, puis procéder à une étude des salaires selon les différentes catégories d'emplois identifiées. Elle doit ensuite stipuler de manière officielle les politiques et processus liés aux décisions en matière de rémunération. Ces diverses opérations doivent être revues régulièrement, contrôlées et validées

par la direction. Dès que les nouvelles mesures sont effectives, l'organisation peut demander la certification de son système salarial.

Le classement des emplois est une étape cruciale dans l'application de la norme. Elle est en soi extrêmement utile à la gestion générale des ressources humaines, notamment lorsqu'il s'agit d'analyser la main-d'œuvre, de recruter, d'élaborer des plans de création d'emplois et d'évaluer les performances.

Les objectifs de la norme d'égalité salariale sont de :

- créer un système garantissant que les femmes et les hommes travaillant pour un même employeur reçoivent des salaires égaux et bénéficient de conditions de travail équivalentes pour des fonctions identiques et de même valeur ;
- servir d'instrument d'élimination de toutes les formes de discrimination, vu qu'elle oblige les employeurs à voir leur système salarial dans sa globalité ;
- permettre à la Douane islandaise de prouver qu'elle s'acquitte de ses obligations légales de payer des salaires égaux pour des emplois identiques ;
- garantir l'égalité, y compris sur le marché du travail, qui, au sens large du terme, est un élément essentiel d'une société juste et équitable ;
- servir d'outil de lutte contre les discriminations salariales fondées sur le sexe.

Puisque cette norme était une nouveauté et qu'aucun modèle de référence n'existait avant son élaboration, la Douane islandaise a fait œuvre de pionnier. Aujourd'hui, les autorités islandaises considèrent que cette norme apporte une contribution précieuse au dialogue mondial sur l'égalité hommes-femmes, dialogue auquel la Douane islandaise se

réjouit de participer compte tenu de son engagement ferme en faveur de l'égalité et de l'équité sur le lieu de travail.

### Étapes de la mise en œuvre

La Douane islandaise a d'abord mis sur pied un groupe de projet constitué de spécialistes des ressources humaines dont la tâche principale était de proposer des définitions et des critères permettant de classer les emplois.

Un groupe de discussion, constitué de cadres supérieurs et moyens, a ensuite été créé. Ces derniers ont étudié puis validé les définitions et les critères afin de garantir une compréhension commune de tous les éléments de langage. Il est important de rappeler ici que l'adhésion de la direction est un facteur vital pour la réussite d'un tel projet.

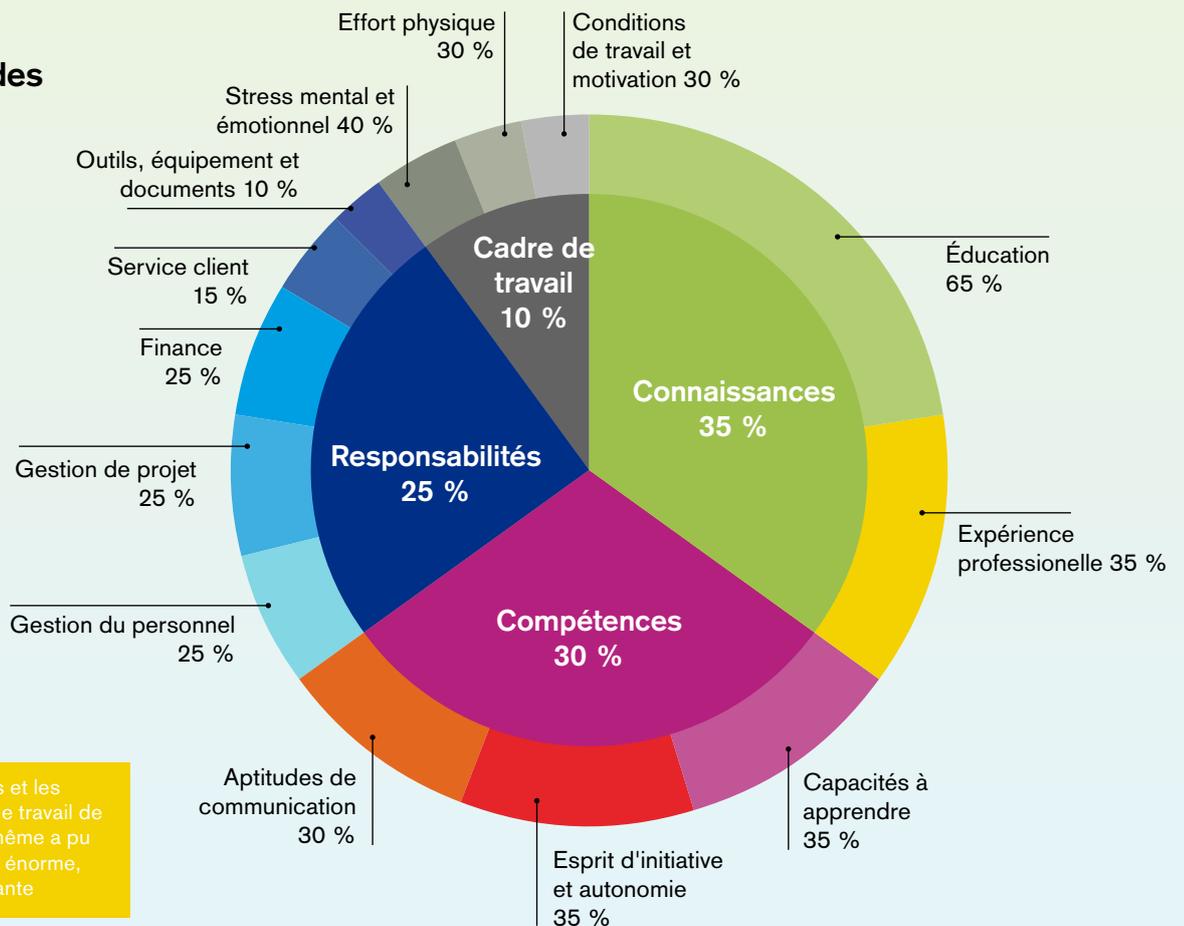
Une fois les critères et les définitions validés, le travail de classement en lui-même a pu commencer. Ce fut une tâche énorme, mais très enrichissante. Elle a permis au groupe de travail d'obtenir un large aperçu de tous les emplois existants au sein de la Douane, et de la valeur qui leur était attribuée. Il est important de rappeler que ce sont les emplois, et non les employés, qui sont évalués et catégorisés.

À la fin de ces travaux, tous les emplois étaient catégorisés sur la base des principes de comparabilité et d'égalité de valeur. La phase de mise en œuvre de la norme fut purement et simplement une phase de gestion de la qualité, processus qui permet de s'assurer que le projet répond aux attentes sur lesquelles il a été fondé. Il faut donc appliquer les méthodes de travail de la gestion stratégique et de la gestion de la qualité pour se conformer aux exigences de la norme.

La norme inclut certaines obligations à respecter. Par exemple :

- une stratégie sur l'égalité, englobant l'égalité salariale, doit être en place ;
- il doit exister un plan d'application des principes d'égalité des droits ;

## Critères de classement des postes



Une fois les critères et les définitions validés, le travail de classement en lui-même a pu commencer - tâche énorme, mais très enrichissante

- un administrateur chargé de l'égalité des droits doit établir un rapport annuel sur les questions d'égalité hommes-femmes ;
- ce rapport annuel doit être consultable par tout le personnel.

Dans le cadre du processus de mise en œuvre, la Douane islandaise a donc dû définir et mettre par écrit un système d'égalité salariale, une stratégie d'égalité des droits. Elle a aussi nommé un administrateur chargé de l'égalité des droits, qui doit notamment suivre ces questions et établir des rapports à leur sujet.

Comme pour d'autres normes de gestion, la certification passe par un organisme tiers indépendant et accrédité. Pour l'obtenir, la Douane islandaise a dû se soumettre à un audit de conformité, dont l'objectif était de vérifier qu'elle respectait pleinement les exigences de la norme. Ce

processus de certification, premier du genre, fut mené en septembre 2016.

La Douane islandaise est donc le premier organisme à être certifié conformément à la norme d'égalité salariale. La mise en œuvre de cette norme a pris beaucoup de temps, mais la Douane considère que le jeu en valait la chandelle compte tenu des nombreux avantages qui en découlent. Elle bénéficie notamment désormais :

- d'un système certifié de gestion des salaires et des principes d'égalité des droits du personnel ;
- de plus de transparence et de prévisibilité ;
- d'une grande facilité à préparer des contrats et des descriptions de fonction ;
- d'une culture organisationnelle renforcée, grâce à l'accent mis sur la transparence et la confiance ;

- de la possibilité d'y voir plus clair sur des questions telles que la ségrégation selon le sexe sur le marché du travail, ou encore les comportements différenciant le genre au travail.

En appliquant la norme, la Douane islandaise a démontré qu'elle était un employeur juste et équitable, avec pour résultat que ses salariés sont désormais fermement convaincus que le système salarial en place est transparent, prévisible et fondé sur l'égalité et l'équité. La norme aidera également la Douane à gérer les questions de ressources humaines plus efficacement, notamment pour ce qui est du recrutement.

La norme est en cours de traduction en anglais, ce qui permettra à des organismes hors Islande de l'exploiter pour évaluer leurs politiques salariales et les questions d'égalité. Nous l'avons déjà dit mais tenons à le redire : elle a été élaborée de façon à pouvoir être utilisée par n'importe quelle entreprise

ou institution, quels que soient sa localisation, sa taille ou son champ d'action.

### Reconnaissance de la certification

Très tôt, les participants ont exprimé le souhait de bénéficier d'une sorte de reconnaissance de leur certification. Ils voulaient un logo ou une distinction qu'ils pourraient afficher pour attester de leur éthique en matière d'égalité salariale.

Un concours a donc été organisé en 2014 en collaboration avec l'Iceland Design Centre en vue de concevoir un logo représentant l'égalité salariale. Le logo a été choisi parmi 156 propositions, une participation record en Islande.

Le jury, composé de trois designers et de deux représentants du Groupe d'action pour l'égalité salariale, s'est montré

unanime, considérant que le logo choisi représentait l'essence profonde de la notion d'égalité salariale, à savoir deux individus différents mis sur un pied d'égalité. Il a également avancé les arguments suivants :

*« Dans le logo, on peut voir une boussole, un cachet, une représentation runique et les visages souriants de deux personnes différentes. Sa forme, une pièce de monnaie, renvoie au fait que ces deux individus ont été évalués de manière équitable au niveau salarial. Universel de par son message, tout en étant typiquement islandais, ce logo peut être utilisé dans le monde entier. »*

Le logo de l'égalité salariale transmet plus généralement l'idée de la lutte contre toutes les formes de discrimination, pas uniquement entre les hommes et les femmes, mais aussi les discriminations

fondées sur l'origine, la religion, l'orientation sexuelle, etc. Il peut aussi être vu comme un « smiley » ou un tampon, utilisable dans le monde entier. L'Islande espère que ce logo sera reconnu à l'échelle internationale comme une marque d'égalité recherchée par des institutions et des entreprises de toutes les tailles et toutes les formes.

Pour attester que la Douane islandaise non seulement respectait les exigences de la norme d'égalité salariale mais était aussi le premier organisme à obtenir la certification, le Ministère des affaires sociales lui a donné le droit d'utiliser le logo de l'égalité salariale. Elle l'affiche désormais fièrement comme un insigne d'honneur pour montrer à tous qu'elle est un employeur juste et équitable.

### En savoir +

[unnur.kristjansdottir@tollur.is](mailto:unnur.kristjansdottir@tollur.is)



## Centralisation efficace et standardisation de votre gestion globale du contrôle des exportations – globalement

**La gestion du contrôle des exportations est éprouvante.** Les exportateurs doivent respecter beaucoup de règles complexes du contrôle des exportations qui changent souvent, couvrant screening des listes de sanctions, détermination des licences, classification et bien d'autres. Les commerçants ont des difficultés à répondre efficacement à tous ces exigences sans avoir les outils appropriés en place.

La solution de MIC pour la gestion du contrôle des exportations couvre tout cela.

MIC ECM aide à automatiser et contrôler les fonctions et processus compliquées de la sécurité juridique qui concernent des questions liées au contrôle des exportations.

**Il vous fournit avec un large spectre des fonctionnalités,** par exemple screening de nombreuses listes de sanctions, intégration dans de divers systèmes ERP, mettre à jour des listes régulièrement, identification des biens et pistes d'audit licenciables. MIC ECM réduit simplement des risques et coûts associés au commerce mondial et vous aide à garder la trace du processus entier afin d'assurer une transparence absolue.

Vous voulez de savoir plus sur MIC ECM? Contactez nous:

### MIC

Tel.: +43(0)732-778496

[sales@mic-cust.com](mailto:sales@mic-cust.com)

**mic** managing  
international  
customs & trade compliance

[www.mic-cust.com](http://www.mic-cust.com)



© CBSA

## Bien-être du personnel des services frontaliers : le Canada prend soin de ses employés

par **John Ossowski,**

PRÉSIDENT DE L'AGENCE DES SERVICES  
FRONTALIERS DU CANADA

ASSURER LA SANTÉ et le bien-être de son personnel est essentiel à la réussite de toute organisation moderne chargée de la gestion des frontières. L'environnement fonctionnel a beau différer d'un pays à l'autre – par exemple, les agents sont parfois armés, les cadres juridiques sont uniques –, nous visons tous le même objectif : protéger la sécurité du pays tout en favorisant sa prospérité dans un contexte présentant un éventail complexe de menaces à la frontière. Pour y parvenir, chacun de nous doit pouvoir compter sur un effectif fort et disposant de pouvoirs appropriés.

À l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), nous nous efforçons de soutenir notre personnel et de créer une solide culture organisationnelle. Nos 14 000 employés fournissent une vaste gamme de services frontaliers en faisant preuve d'un profond

engagement envers l'excellence, le professionnalisme et la qualité du service.

L'expérience nous a appris que la création d'une solide culture organisationnelle est loin d'être une sinécure. Cela nécessite :

- un effort concerté et la participation des dirigeants à tous les échelons de l'organisation ;
- un plan soutenu par les gestionnaires et les employés ;
- de la détermination et de la motivation ;
- des communications qui soient accessibles et cohérentes ;
- par-dessus tout, un engagement et une attention soutenus pendant de nombreuses années.

L'ASFC a lancé trois initiatives qui reflètent sa démarche en matière de bien-être de son effectif. La première est l'élaboration d'un plan qui vise

à assurer le développement de nos employés appelé « Stratégie de gestion des personnes ». La deuxième est une initiative destinée à accroître la sensibilisation aux enjeux relatifs à la santé mentale et à éliminer les préjugés qui y sont associés. La troisième est la mise au point d'un outil appelé « Continuum de l'éthique » qui sert à établir un équilibre entre une culture fondée sur les valeurs et une culture fondée sur les règles.

### Stratégie de gestion des personnes

Lancée en 2015, la Stratégie de gestion des personnes est la feuille de route de l'ASFC qui lui sert à consolider et renforcer son engagement envers ses employés. Cette stratégie établit les orientations stratégiques en matière de gestion des personnes et guide les dirigeants, à tous les échelons, sur la façon d'investir dans les individus et de concrétiser la vision élaborée par l'ASFC quant à son personnel.

Les trois priorités de la Stratégie sont de développer les compétences de nos effectifs (former les employés afin qu'ils répondent aux attentes des Canadiens), de soutenir le personnel d'encadrement (diriger nos employés efficacement afin de faire progresser la transformation de l'Agence) et de créer un environnement habitant et propice (fournir des outils efficaces et un milieu de travail sain pour nos employés). La Stratégie se traduit par des centaines d'activités menées dans l'ensemble de l'Agence et à l'échelle locale des unités. Dans le cadre de la stratégie par exemple, l'ASFC a notamment :

- fait des formations sur mesure, du perfectionnement, du coaching et du mentorat une de ses priorités ;
- élaboré des profils de compétences et adapté les pratiques de recrutement de façon qu'elles ciblent ces compétences ;
- développé des outils et mécanismes qui favorisent la mobilité des employés au sein de l'Agence ;
- mis en œuvre un programme de gestion de la performance qui établit des attentes claires, permet un retour d'informations constructif et encourage le développement des talents ;
- identifié et évalué les personnes présentant des aptitudes de leadership et développé leurs capacités ;
- mobilisé les employés autour de problématiques qui affectent leur travail, leur environnement et leur développement professionnel.
- modernisé le modèle utilisé par les ressources humaines dans leur prestation de services de façon à réduire le fardeau administratif imposé au personnel d'encadrement.
- sensibilisé le personnel aux valeurs, à l'éthique et aux normes de conduite au moyen de formations.

L'ASFC commence à récolter les fruits de cette stratégie et de ces activités, l'objectif étant de disposer d'un personnel efficace qui serve au mieux

les Canadiens en faisant preuve d'un leadership extraordinaire à tous les échelons, dans un milieu de travail respectueux, sain et efficace qui incite les gens à viser l'excellence.

### **Créer un milieu de travail sain et respectueux**

Il y a plusieurs années, personne ne parlait de santé mentale. De nos jours, nous nous efforçons d'abattre les obstacles, d'éliminer les préjugés et de créer des milieux de travail qui favorisent la santé mentale des employés et en font la promotion. Personnel d'encadrement ou employés, nous sommes tous concernés par la santé mentale au travail. Un Canadien sur cinq souffrira d'un problème de santé mentale au cours de sa vie, et les statistiques sont similaires à travers le monde. La maladie mentale touche tout le monde, directement ou par l'entremise d'un membre de la famille, d'un ami ou d'un collègue.

Mise en place en juillet 2016, la stratégie de l'ASFC en matière de santé mentale s'articule autour des thèmes de la prévention, de l'intervention et du soutien.

#### **Prévention**

Sous le thème de la prévention, nous faisons la promotion de la compréhension et de la sensibilisation de manière à réduire les préjugés et à protéger la santé et la sécurité psychologiques des employés et des personnes sous notre responsabilité. À l'instar de nombreuses autres organisations, nous avons pris part à la campagne « Je ne me reconnais pas » conçue par « Partenaires pour la santé mentale », un organisme national de bienfaisance reconnu par « Imagine Canada ». Cette campagne vise à accroître la sensibilisation aux questions de santé mentale et à réduire les préjugés qui y sont associés d'un bout à l'autre du pays.

Dans le cadre de la campagne, nous avons engagé un dialogue avec des milliers d'employés en ayant recours à divers outils de communication, des vidéos et des activités d'apprentissage. Par exemple, nous avons établi un réseau interne de communication qui permet aux employés de consulter des publications, d'accéder à des outils

**Il y a plusieurs années, personne ne parlait de santé mentale. De nos jours, nous nous efforçons d'abattre les obstacles, d'éliminer les préjugés et de créer des milieux de travail qui favorisent la santé mentale des employés et en font la promotion. Personnel d'encadrement ou employés, nous sommes tous concernés par la santé mentale au travail.**

d'auto-évaluation et de déterminer où ils peuvent obtenir de l'aide pour eux-mêmes, leurs collègues ou les membres de leur famille. Parallèlement, nous avons mis en place une formation en ligne, qui a trait aux questions de santé mentale et à la création d'un milieu de travail respectueux, que tous les employés doivent suivre.

#### **Intervention**

Sous le thème de l'intervention, nous avons commencé à fournir à nos agents de première ligne une formation sur la façon de composer avec les problèmes de santé mentale chez les personnes avec qui ils sont en contact. Nous avons notamment utilisé les cours du programme « Premiers soins en santé mentale » de la Commission de la santé mentale du Canada. S'inspirant de pratiques employées en Australie, ce cours aide les agents de l'ASFC à intervenir auprès des voyageurs, des clients et de toute personne mise sous leur responsabilité qui présentent des signes de problèmes de santé mentale. Nous sommes également en train de revoir la formation portant sur le recours à la force qui se fonde sur l'étude de scénarios. Il s'agit de l'adapter de façon à mettre l'accent sur l'importance de la communication face à des personnes présentant des problèmes de santé mentale. Toutes ces initiatives proposent

un éventail complet de techniques d'intervention en situation de crise et de désamorçage des conflits qui nécessitent peu ou pas de recours à la force.

### **Soutien**

Sous le thème du soutien, nous tenons compte des enjeux relatifs à la santé mentale dans le cadre de l'élaboration de nos politiques de manière à ce que l'impact d'une situation donnée sur la santé mentale soit immédiatement identifié et atténué. Nous élaborons actuellement un plan d'action relatif aux blessures liées au stress post-traumatique qui fait la promotion de la prévention et de l'intervention précoce et qui prévoit une aide supplémentaire pour le traitement des blessures subies.

De plus, nous développons une formation et des mécanismes de soutien afin d'aider nos agents à atténuer les risques d'exposition à un contenu choquant dans le cadre de leurs fonctions. Il s'agit par exemple de méthodes qui contribuent à interrompre la formation des souvenirs relatifs à des signaux sensoriels troublants ou traumatisants, et qui vont accroître la résilience des agents.

### **Continuum de l'éthique**

La promotion d'une culture axée sur l'éthique est capitale. C'est pourquoi nous avons conçu le Continuum de l'éthique qui s'inspire des pratiques exemplaires de l'Organisation mondiale des douanes, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres partenaires internationaux. Le Continuum est un moyen d'envisager les diverses approches en matière de gestion de l'éthique du personnel au moyen de stratégies axées sur la conformité et les valeurs :

- les stratégies axées sur la conformité prévoient des mesures de contrôle afin de prévenir les comportements répréhensibles au moyen de règles

de discipline et d'outils, tels qu'un code de déontologie, le signalement obligatoire des inconduites et des mesures disciplinaires.

- Les stratégies axées sur les valeurs font la promotion des bons comportements et d'une culture de l'éthique grâce à la tenue de formations sur les valeurs et l'éthique, la démonstration d'un engagement de la part du personnel d'encadrement, et la sensibilisation aux valeurs de l'organisation.

Au cours des dernières années, l'ASFC s'est concentrée sur la mise en œuvre de stratégies axées sur les valeurs. Une telle démarche découle d'un réel engagement des dirigeants. Le personnel d'encadrement se doit de donner l'exemple et d'être aussi exigeant avec lui-même, au point de vue des comportements, qu'il l'est avec son personnel.

Une fois le ton donné, un autre élément important dans la création d'un programme efficace de gestion de l'éthique est d'accroître la sensibilisation aux valeurs souhaitées grâce à une communication renforcée. Les employés doivent être au fait des valeurs qu'ils sont tenus d'incarner et avoir le sentiment qu'ils contribuent à la culture de l'organisation grâce à la façon dont ils défendent ces valeurs. Notre approche interne consiste à promouvoir l'éthique chaque fois que l'occasion se présente et à s'assurer que les messages mettent en avant l'idée que les employés ont le pouvoir d'agir.

Dans le cadre de notre collaboration avec les dirigeants d'autres administrations douanières, nous avons constaté que nos approches en matière de promotion de la conformité sont essentiellement similaires. Nos diverses organisations semblent toutefois avoir adopté des démarches différentes pour ce qui a trait

à l'utilisation de stratégies axées sur les valeurs. De manière à gérer l'éthique de notre personnel de façon réellement efficace, il convient d'adopter une politique de gouvernance qui établisse un équilibre entre les deux extrémités du spectre. Nous nous efforçons tous de créer une culture organisationnelle qui reflète le plus haut niveau d'éthique qui soit, mais nous devons demeurer vigilants de manière à atteindre le bon équilibre.

### **Le personnel des services frontaliers de l'avenir**

Le bien-être du personnel des services frontaliers est garant de la réussite de toute organisation moderne chargée de la gestion des frontières. Pour disposer d'un personnel constitué d'individus motivés et en bonne santé, il faut instaurer une culture organisationnelle favorable, ainsi que des mécanismes formels et informels visant à approfondir le bien-être et l'éthique des employés. La culture d'une organisation est une construction qui reflète non seulement son histoire, mais également la fierté que les employés ressentent et avec laquelle ils avancent sur la voie de l'avenir.

Le bien-être du personnel est directement lié à notre capacité à offrir des services de qualité et à protéger nos économies et nos populations. Pour garantir l'exécution de notre mandat, nous devons tous mettre l'accent sur la constitution d'une organisation qui investisse dans les individus et se soucie de leur bien-être.

*John Ossowski a été nommé au poste de président de l'Agence des services frontaliers du Canada le 7 décembre 2016.*

### **En savoir +**

[WCODesk-BureauOMD@cbsa-asfc.gc.ca](mailto:WCODesk-BureauOMD@cbsa-asfc.gc.ca)



If your job was this easy, you wouldn't need us.

WITH OUR RANGE OF DETECTION SOLUTIONS, CONTRABAND AND THREATS MAY AS WELL WEAR A SIGN. From scanning vehicles to screening densely loaded cargo, the OSI Systems family of security companies offers proven products, innovative technology, and unrivaled expertise to help you uncover trade fraud and smuggling. Whether you need a standalone system or a fully managed, turn-key operation, we can help design, implement, and support a solution tailored to your mission.



# Les dernières initiatives de la Chine pour améliorer l'éthique et le respect des lois

par **Libing WEI**,

CONSEILLER EN POLITIQUE, COOPÉRATION INTERNATIONALE, DOUANE CHINOISE

LA DOUANE CHINOISE a mis en place une série de mesures visant à améliorer l'éthique de son personnel à tous les niveaux et à encourager les entreprises de tous les secteurs à respecter les lois. Parmi les dernières initiatives en date, quatre sont décrites ci-après : l'élargissement des fonctions du Bureau disciplinaire et de surveillance de l'éthique, l'utilisation de sélections aléatoires automatiques pour déterminer les chargements à contrôler, la publication de comptes rendus sur la crédibilité des entreprises et la réalisation d'enquêtes de satisfaction des opérateurs commerciaux sur le service de la Douane et sur l'équité de ses procédures.

## Une affaire, deux équipes enquêtent

La Douane chinoise a franchi une étape décisive en réorganisant son système de surveillance de l'éthique via l'élargissement des pouvoirs du Bureau disciplinaire et de surveillance de l'éthique. Cet organisme indépendant est placé sous l'autorité à la fois des sept membres qui siègent au Comité de direction de l'Administration générale de la douane chinoise (GACC) et des membres du Comité central national de discipline. Ce dernier est chargé de vérifier la discipline dans tous les services du gouvernement et au sein du parti politique au pouvoir.

Les dirigeants du Bureau sont sélectionnés parmi les membres de ce Comité central national de discipline et nommés par ce même Comité. Le personnel travaillant aux niveaux inférieurs et dans les bureaux régionaux des douanes est choisi en revanche par la GACC. Fort de son expérience des enquêtes anti-corruption, le personnel du Bureau a pour mission d'examiner comment la stratégie de la douane et son plan d'action sur l'éthique sont mis en œuvre à tous les niveaux de l'administration.

La décision de renforcer les capacités du Bureau fait suite à la découverte en 2014 d'affaires de corruption révélant l'existence d'une complicité entre des fonctionnaires de la Douane et des trafiquants dans la province côtière du sud du pays. Il avait été établi qu'un nombre considérable de douaniers, dont certains étaient chargés de lutter contre la contrebande, était impliqué dans des activités de commerce illégal. Ils « facilitaient » ce commerce non pas par négligence, mais de manière délibérée, pendant le service et pour en tirer des profits illicites. La Douane chinoise a alors pris conscience des failles du système mis en place pour empêcher une telle collusion, notamment de l'existence d'un écart d'information entre le siège et les bureaux locaux et d'un esprit de « camaraderie » entre les fonctionnaires.

En réponse, une nouvelle politique appelée « Une affaire, deux équipes enquêtent » a vu le jour. Toute violation d'un règlement douanier au-delà d'un certain montant de droits ou ayant des incidences négatives majeures sur la sécurité de la chaîne logistique et la culture de l'éthique fait désormais l'objet d'une enquête non seulement par le Bureau chargé de la lutte contre la contrebande mais aussi par le Bureau disciplinaire et de surveillance de l'éthique. Auparavant, ces affaires étaient traitées exclusivement par des agents du Bureau chargé de la lutte contre la contrebande.

Les fonctionnaires travaillant au siège du Bureau disciplinaire et de surveillance de l'éthique donnent des instructions sur l'organisation des équipes enquêtrices et sur les procédures à suivre en fonction de la situation sur le terrain. L'objectif est de s'assurer que les compétences nécessaires pour faire respecter la loi et lutter contre la corruption sont bien représentées. Les équipes enquêtrices utilisent le même système informatique appelé « HL 2008 » où sont saisies toutes les données liées aux enquêtes. La Douane chinoise dispose ainsi de toutes les données des

enquêtes réalisées et des affaires de corruption qu'elles ont révélées et peut donc établir en conséquence les profils à la fois des opérateurs économiques et des bureaux des douanes.

Dans la pratique, le nouveau dispositif permet de disposer de toutes les circonstances d'un incident donné, d'enregistrer l'ensemble des faits pertinents et de prendre ainsi des décisions éclairées. Il contribue également à lutter contre toute forme de népotisme éventuel lié à la corruption et à améliorer l'éthique globale de la Douane chinoise. Celle-ci a d'ailleurs réussi à s'attaquer à des problèmes locaux de conformité. En 2016, 2 633 affaires de contrebande ont fait l'objet d'enquêtes au titre de ce dispositif et près de 80 000 infractions administratives ont été identifiées et soumises à ce même régime dans l'ensemble du pays.

## Doubles sélections aléatoires automatiques

Depuis 2014, outre les trois méthodes principales de sélection des envois et des chargements à contrôler qui sont le ciblage préalable du risque, l'échantillonnage et le ciblage improvisé sur le terrain, la Douane chinoise utilise ce qu'elle appelle les « doubles sélections aléatoires automatiques ». Le système de gestion automatique des risques sélectionne de manière aléatoire des chargements pour inspection et désigne également de manière tout aussi aléatoire les inspecteurs qui en seront chargés, principalement pour décourager toute collusion entre fonctionnaires et opérateurs commerciaux et garantir un dédouanement juste et équitable.

Le processus de sélection suit le même principe que le ciblage préalable du risque : des critères de ciblage sont prédéfinis et entrés dans le moteur de risques. Il peut s'agir, par exemple, de la fréquence de sélection, en hausse ou en baisse, d'un produit industriel donné ou d'une marchandise d'une origine donnée. Cette méthode se différencie

Dans un contexte économique où le dédouanement de grands volumes de marchandises est de plus en plus facilité, il est impératif que les fonctionnaires de la Douane fassent preuve d'un haut niveau d'éthique et que les entreprises respectent les règles.



© Chris Evans

donc du ciblage aléatoire habituel, basé sur la libre appréciation de l'inspecteur sur le terrain, car elle tire parti de la capacité d'analyse et d'évaluation rapide du système informatique et des retours d'information du vaste réseau de bureaux régionaux partagés via le système intégré de dédouanement.

Cette nouvelle politique s'est avérée complémentaire aux méthodes de sélection existantes. Le taux de saisie après l'inspection d'un chargement ciblé n'est pas aussi élevé qu'avec les trois autres méthodes, mais la Douane chinoise peut ainsi montrer l'importance qu'elle donne aux notions de justice et d'équité ainsi que son engagement à empêcher toute recherche de rente parmi les pouvoirs publics.

D'après le dernier rapport datant de la fin mars 2017, 95 % des chargements sélectionnés au niveau national via cette méthode ont été inspectés, avec un taux de saisie d'environ 8,8 %. En comparaison, le pourcentage d'inspection des chargements sélectionnés via le ciblage préalable des risques, l'échantillonnage et le ciblage improvisé sur le terrain était respectivement de 81 %, 14 % et 5 % et les taux de saisie d'environ 10 %, 3,9 % et 20 %.

La nouvelle politique dissuade également davantage les opérateurs illégaux potentiels. Le secteur privé ne peut pas spéculer sur les chargements qui seront contrôlés ni sur les personnes qui en

seront chargées. Les fonctionnaires des douanes ne savent pas non plus qui sera choisi pour inspecter les différents chargements. De plus, les résultats des enquêtes alimenteront le moteur de recherche des risques, ce qui améliorera le système de ciblage dans son ensemble. Il est intéressant de noter que cette méthode est accueillie très favorablement pour la prévention de la corruption et qu'elle a été adoptée par d'autres organismes chinois de réglementation.

#### Publication de comptes rendus sur la crédibilité des entreprises

La Douane chinoise et 32 autres services du gouvernement ont signé en mars 2017 un protocole d'accord sur les sanctions collectives à destination des entreprises discréditées. Suivant la stratégie nationale intitulée « Octroi de crédibilité et sanction des actes malhonnêtes », visant à établir une confiance sociale, le protocole d'accord comporte 39 articles sur les sanctions à appliquer aux opérateurs économiques coupables d'actes malhonnêtes ou illégaux.

Aux termes de ce protocole d'accord, des règles plus strictes seront appliquées non seulement aux entités discréditées mais aussi à leurs représentants légaux, aux membres de leur conseil d'administration et à leurs dirigeants. De même, les opérateurs discrédités souhaitant diriger une entreprise seront soit limités dans leurs actions, soit soumis à des règles strictes, par exemple en termes de prêts bancaires,

d'investissements et pour l'entrée ou la sortie physique de marchandises aux frontières.

Le protocole d'accord demande par ailleurs à tous les départements signataires de surveiller la crédibilité des entreprises et de publier les résultats des évaluations et des audits via un « Guichet unique pour la publication des comptes rendus sur la crédibilité des entreprises ». La Douane chinoise est déjà tenue légalement de vérifier la crédibilité de toutes les entreprises enregistrées auprès de la douane et de publier les résultats de ses évaluations, ceci aux termes des Règles intermédiaires sur la gestion catégorisée de la crédibilité des entreprises, loi régissant le programme chinois d'opérateurs économiques agréés (OEA).

La crédibilité des entreprises est évaluée au regard de leur performance économique passée et des références antérieures concernant leur respect des lois, ainsi que par des contrôles et des audits. Les entreprises sont classées en quatre catégories :

- opérateurs autorisés hautement fiables (OEA) ;
- opérateurs fiables ;
- opérateurs ordinaires ;
- opérateurs discrédités.

Les premiers et les seconds bénéficient d'un dédouanement facilité. En revanche, les opérateurs ordinaires

seront soumis à un contrôle régulier pour vérifier qu'ils respectent la loi et les opérateurs discrédités à des contrôles douaniers stricts.

### Enquête de satisfaction des opérateurs commerciaux

L'autre initiative importante est l'enquête annuelle de satisfaction sur le service de la Douane et l'équité de ses procédures. Le Bureau disciplinaire et de surveillance de l'éthique formule les questions et coordonne les activités de l'équipe chargée de l'analyse et de la compilation des résultats. Cette équipe d'enquêteurs intervenant sur le terrain se compose de spécialistes du secteur privé, venant pour la plupart de l'Association des courtiers en douane et de ses antennes régionales réparties dans tout le pays.

Les questions de l'enquête, publiées sur les sites web de la GACC et de l'Association des courtiers en douane, visent à obtenir des informations non seulement sur les pratiques malhonnêtes des opérateurs commerciaux et des fonctionnaires des douanes, mais aussi sur la vision qu'ont les opérateurs commerciaux de la performance de la Douane et sur l'efficacité des instruments utilisés pour vérifier si les lois sont respectées.

### Voie à suivre

La Douane chinoise est convaincue que ses dernières initiatives visant à améliorer l'éthique douanière et le niveau de conformité des opérateurs économiques sont essentielles pour réduire l'asymétrie d'information, lutter contre la corruption, appliquer le principe selon lequel « conformité égale facilitation des échanges », et ainsi stimuler le moral des opérateurs méritants. Ces initiatives en cours sont très clairement l'expression d'un engagement de la part de la Douane chinoise à renforcer l'éthique et la notion de conformité par tous les moyens nouveaux possibles. Les méthodes existantes peuvent être en effet manipulées par des opérateurs commerciaux peu scrupuleux et par des fonctionnaires recherchant des profits illégaux.

Toutefois conserver une forte cohésion ou un esprit de corps et lutter contre la corruption sont une entreprise des plus longues et difficiles. Dans un contexte économique où le dédouanement de grands volumes de marchandises est de plus en plus facilité, il est impératif que les fonctionnaires de la Douane fassent preuve d'un haut niveau d'éthique et que les entreprises respectent les règles. Ce sont là les deux faces de la même médaille, nécessaires pour établir une confiance sociale et créer un environnement de travail qui soit professionnel, éthique et juste.

### En savoir +

[weilibing@customs.gov.cn](mailto:weilibing@customs.gov.cn)



# Le programme d'OEA de la Communauté d'Afrique de l'Est : un modèle pour l'intégration régionale et la facilitation des échanges

par **Richard Chopra**,  
DIRECTEUR DU PROGRAMME OMD-SUÈDE,  
et **Martin Ojok**,  
RESPONSABLE DE PROJET POUR LA RÉGION CAE

Les États partenaires de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) ont mis au point un programme régional d'opérateur économique agréé (OEA) avec le soutien de l'OMD et en partenariat avec le Secrétariat de la CAE. Le dispositif prévoit que les OEA régionaux seront mutuellement reconnus dans tous les États partenaires et qu'ils recevront les mêmes avantages. Grâce à la mise en œuvre de ce programme régional et à une bonne gestion des données, les douanes des États partenaires de la CAE pourront fournir aux entreprises en activité dans leurs pays respectifs ce qu'elles recherchent, et ce, de la façon la moins contraignante possible et tout en réduisant les coûts d'exploitation.

LA CAE COMPTE six pays – le Burundi, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda et, plus récemment, le Soudan du Sud – dont la population totale cumulée s'élève à plus de 145 millions d'habitants. Avec l'instauration, en 2005, d'une union douanière, ces États ont pu échanger marchandises et certains services les uns avec les autres sans avoir à payer de droits de douane, la plupart de temps. Ils ont par ailleurs aligné, voire réduit, la plupart de leurs tarifs externes, ce qui a fait baisser le coût des échanges internationaux hors CAE et atténué le risque de voir l'un des

pays d'Afrique de l'Est se lancer dans une guerre commerciale onéreuse avec un ou plusieurs de ses voisins.

En avril 2012, les États partenaires de la CAE ont décidé de mettre en place un Territoire douanier unique – l'une des étapes vers la pleine réalisation de l'Union douanière – qui impose de supprimer les réglementations restrictives et/ou de limiter les contrôles aux frontières intérieures pour les marchandises échangées entre États partenaires, l'objectif final étant la libre circulation de celles-ci.

Ils se sont également accordés sur le principe de l'adoption du « Destination Model » pour le dédouanement des marchandises, qui permet d'estimer et de recouvrer les recettes au premier point d'entrée.

Dans cette perspective, et afin de sécuriser et de faciliter les échanges conformément aux dispositions du Cadre de normes SAFE de l'OMD que tous les États partenaires de la CAE se sont engagés à mettre en application, plusieurs mesures ont été prises par les douanes de ces pays.

L'une de ces mesures consiste à déployer des programmes d'OEA à l'échelon national ; pour rappel, aux termes de ces programmes, les opérateurs économiques reçoivent divers avantages en matière de facilitation des échanges à condition qu'ils puissent démontrer que leurs procédures douanières et leurs pratiques commerciales sont efficaces et respectueuses des lois et qu'ils répondent aux normes minimales de sécurité de la chaîne logistique.

En 2008, tout en travaillant au déploiement de leurs propres mécanismes nationaux, les États partenaires auprès de la CAE ont commencé à élaborer, avec l'aide du Secrétariat de la CAE et de l'OMD, un programme régional d'OEA en vertu duquel les OEA seront mutuellement reconnus dans chacun des six États partenaires et recevront les mêmes avantages.

L'OMD apporte son soutien dans le cadre du projet douanier pour le commerce régional en Afrique de l'Est. Financé par la Suède dans le cadre du programme Suède-OMD, le projet vise à contribuer aux efforts déployés pour éradiquer la pauvreté dans la région de l'Afrique de l'Est en y favorisant le développement économique grâce à une meilleure facilitation des échanges et à des contrôles plus efficaces.

#### Les étapes de la mise en œuvre

Le programme régional d'OEA a été déployé en deux étapes. Au cours de la première, qui s'est étalée de 2008 à 2013, une équipe d'experts de la CAE, soutenue

**Les avantages pour les sociétés qui ont pris part au pilote étaient évidents : elles ont indiqué avoir économisé entre 100 et 400 dollars des États-Unis par envoi. Cet argent doit en principe être réinvesti dans les activités des sociétés afin que celles-ci puissent se développer et se moderniser, puis créer des emplois.**

par l'OMD, a effectué des missions de diagnostic et établi un programme pilote, qui a permis d'accréditer 13 OEA provenant de l'ensemble de la région.

Les avantages pour les sociétés qui ont pris part au pilote étaient évidents : elles ont indiqué avoir économisé entre 100 et 400 dollars des États-Unis par envoi. Comme ces sociétés traitent plus de 10 000 envois par mois, le montant total des économies se situerait quelque part entre un et quatre millions de dollars des États-Unis par mois.

Cet argent doit en principe être réinvesti dans les activités des sociétés afin que celles-ci puissent se développer et se moderniser, puis créer des emplois. C'est ainsi qu'un fabricant de matière plastique a pu, grâce aux économies réalisées, ajouter une ligne de production, recruter dix personnes de plus et mettre en place une ligne de recyclage du plastique, ce qui non seulement a créé des emplois mais aussi contribue à la protection de l'environnement.

Au cours de la deuxième étape, qui a démarré en 2014 et s'achèvera en 2018, les experts régionaux de la CAE se sont efforcés de renforcer les bases du programme régional d'OEA et d'accroître le nombre d'OEA dans l'ensemble de la région. Jusqu'à présent, avec l'aide technique et les conseils de l'OMD, l'équipe de la CAE est parvenue à :

- examiner et actualiser les avantages et les critères liés au programme en les alignant sur le cadre réglementaire de la CAE et en tenant compte de la création du Territoire douanier unique ;
- élaborer un Manuel régional des procédures opérationnelles standard décrivant le processus de validation OEA et la gestion post-validation ;
- constituer un Groupe de travail régional OEA composé de représentants des douanes et du secteur privé ;
- adopter un code d'identification pour les OEA régionaux leur permettant d'être reconnus par les systèmes informatiques des douanes ;
- rédiger un Plan de visibilité et de communication permettant de mieux faire connaître le programme ;
- lancer les travaux pour la conception d'un cours sur le processus de validation des OEA qui sera basé sur les normes de l'OMD et intégré dans le programme de formation douanière de la CAE ainsi que dans les programmes nationaux de formation ;
- mettre en place un « tableau de bord » stratégique permettant de suivre le succès et les résultats du programme.

#### La dimension régionale

Le programme d'OEA étant régional, le Secrétariat de la CAE l'a intégré dans ses activités et il figure maintenant parmi les points permanents inscrits à l'ordre du jour des réunions du Comité des douanes de la CAE. Sa gestion et sa mise en œuvre ont aussi été incorporées dans le programme de travail des services douaniers des États partenaires.

Enfin, le Groupe de travail OEA, qui se compose de représentants des douanes et du secteur privé de la région, joue le rôle d'organe consultatif et contribue en tant que tel à la gestion de ce programme. En outre, la « coopération Sud-Sud » a

été encouragée au cours des travaux : les experts de l'OMD ayant apporté un soutien étaient originaires d'Inde, d'Afrique du Sud et du Swaziland.

### Le suivi de la performance

Mettre en place un programme régional d'OEA comporte de nombreuses subtilités. Pour appuyer les décisions prises à chaque étape de ce programme (validation/rejet et suivi du respect des lois après la validation) et pour permettre l'évaluation d'impact, il faut mettre l'accent sur l'analyse des données. C'est pour cela qu'a été créé un tableau de bord stratégique régional qui fournit

un rapide état des lieux des différents aspects du programme.

Il va sans dire qu'il faut absolument, à l'appui du programme, que les États partenaires de la CAE échangent des informations de qualité et des données commerciales sur les OEA. Une telle entreprise exige volonté, diligence et capacités opérationnelles. Si la volonté et la diligence sont deux éléments qui peuvent aisément faire l'unanimité et incomber aux États partenaires de la CAE, la capacité de collecter et d'analyser des données requiert une infrastructure de support informatique.

### Conclusion

Les dispositifs comme celui établi par les programmes OEA, qui offrent aux administrations douanières un certain degré de certitude quant aux acteurs de la chaîne logistique, sont considérés comme faisant partie de la solution qui permet aux douanes d'octroyer des avantages en matière de facilitation des échanges à des opérateurs fiables et respectueux des lois. En mettant en œuvre un programme régional d'OEA étayé par une gestion fiable des données, les services douaniers des États partenaires de la CAE seront en mesure de fournir aux entreprises des divers pays ce qu'elles recherchent : un environnement commercial transparent et prévisible.

**Tableau de bord du projet douanier pour le commerce régional en Afrique de l'Est – mars 2017**

2017	Pays
<b>Profil de l'OEA</b>	
Importateurs / exportateurs	
Courtiers en douane	
Exploitants d'entrepôt	
Transporteurs	
Nombre d'OEA régionaux	
<b>Programme d'OEA régionaux – Impact sur les échanges et les recettes</b>	
Volume des échanges (nombre de transactions) en %	
Valeur des échanges (valeur des transactions) en %	
Volume global des échanges en dollars	
Valeur des recettes recouvrées en %	
<b>OEA régionaux – Niveau de respect des lois</b>	
Nombre d'OEA régionaux ayant commis une infraction	
% des OEA régionaux respectueux des lois	
<b>Processus d'accréditation d'OEA en cours</b>	
Nombre de nouveaux candidats OEA dans la région	
Nombre de candidats OEA régionaux proposés pour accréditation	
% des candidats proposés pour accréditation	
<b>Programme OEA - Avantages</b>	
Nombre d'OEA régionaux ayant un identifiant OEA régional	
% d'OEA régionaux ayant un identifiant OEA régional	
OEA régionaux – Durée moyenne du dédouanement – Envois routiers	
OEA régionaux – Durée moyenne du dédouanement – Envois maritimes	
OEA régionaux – Durée moyenne du dédouanement – Envois aériens	
<b>Groupes de travail OEA – Coopération</b>	
Groupes de travail OEA nationaux – Nombre de sessions	
Groupes de travail OEA régionaux – Nombre de sessions	

Même s'il est relativement nouveau, ce programme a déjà suscité quelques résultats intéressants, dont le plus parlant est le suivant : les OEA régionaux sont maintenant au nombre de 46 et gèrent 5,6 % des transactions effectuées au sein de la CAE en valeur – environ un milliard de dollars des États-Unis par mois. Autre élément intéressant : les inspections réalisées sur les envois des OEA ou les autres contrôles portant sur leurs transactions n'ont à ce jour pas encore donné lieu à une procédure de contentieux.

Kenneth Bagamuhunda, directeur général « Douanes et commerce » au Secrétariat de la CAE, a récemment exprimé son optimisme à l'égard de ce dispositif : « le déploiement du programme régional d'OEA, qui est l'une des initiatives de modernisation prioritaires des douanes de la région, a été entièrement intégré au Plan stratégique de la CAE. Vu les résultats obtenus jusqu'à présent, j'estime que le programme sera pertinent et qu'il apportera aux entreprises de toute la région des améliorations concrètes et des avantages en termes de facilitation ».

### En savoir +

[capacity.building@wcoomd.org](mailto:capacity.building@wcoomd.org)

# Passage au numérique : l'expérience d'un courtier tanzanien

par **Charles Bwaira,**

DIRECTEUR GÉNÉRAL, TRINITY LOGISTICS (T) LTD

LA TANZANIE COMPTE 600 sociétés de courtage en douane. Par rapport à la taille et à la population du pays, ce nombre peut paraître relativement élevé. L'explication tient au fait que la Tanzanie possède trois ports maritimes, à savoir Dar es Salaam, Tanga et Mtwara, qui sont également utilisés par les importateurs et exportateurs des pays limitrophes enclavés.

Mais ce nombre pourrait diminuer dans un avenir proche avec l'instauration du Territoire douanier unique, dernière étape de la construction de l'Union douanière de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE). En effet, avec la création de ce Territoire douanier unique, une entreprise de courtage qui détient une licence dans l'un des six États appartenant à la CAE pourra exercer son activité sur l'ensemble du territoire de la CAE. Le dispositif menace donc la survie de bon nombre de sociétés de courtage en douane de Tanzanie.

Si les dispositions liées à la mise en œuvre du Territoire douanier unique soumettront les courtiers tanzaniens à davantage de pression encore, l'environnement dans lequel ces derniers évoluent est déjà extrêmement compétitif et les oblige :

- à améliorer leurs connaissances de la gestion d'entreprise et à adopter des méthodes de travail modernes ;
- à s'assurer que leur personnel est suffisamment qualifié et à mettre en place un programme de formation afin de le tenir au courant de toute évolution de la réglementation et des procédures douanières (par exemple, comprendre comment introduire une déclaration via le Système informatique de la douane tanzanienne nécessite formation et pratique) ;

- à se servir des systèmes informatiques de pointe qui sont à leur disposition pour accroître leurs performances opérationnelles et contribuer à réinventer leurs méthodes de travail.

Toutefois, pour mettre en place de telles mesures, il faut avoir des ressources financières et parvenir à convaincre une institution financière que l'activité est viable, ce qui n'est guère chose aisée pour les entreprises de courtage – souvent des petites et moyennes entreprises – dont les licences doivent être renouvelées chaque année.

Comme dans de nombreux pays, la Douane est l'autorité qui délivre les licences aux courtiers en douane en Tanzanie. Afin qu'une entreprise puisse offrir des services de courtage, il faut que l'un de ses directeurs ou actionnaires ait réussi un examen dans le cadre du processus d'obtention de la licence. Lorsqu'elle souhaite renouveler sa licence, une entreprise de courtage doit mettre à jour ses informations commerciales et verser 400 dollars des États-Unis de droit de licence.

## Créer une entreprise numérique

En janvier 2016, j'ai monté ma propre société de courtage après avoir officiellement obtenu une licence auprès de l'Autorité fiscale tanzanienne. Parfaitement conscient du degré de concurrence qui règne sur le marché, je savais que ma capacité à me positionner sur celui-ci allait être déterminée par mon aptitude à gérer ma société dans le plus grand respect des lois et dans la plus grande transparence.

Après avoir lu l'édition de février 2016 du magazine OMD Actualités qui était consacré au thème du « passage au numérique », j'ai eu une révélation : je devais développer une solution informatique qui me permette de numériser toutes mes procédures professionnelles afin de faciliter la

gestion du personnel, des finances et de la relation avec les clients. Il fallait que l'une des fonctionnalités d'un tel système permette à mes clients de se connecter à un portail web pour consulter le suivi de leurs marchandises, tous leurs documents et d'éventuelles factures en attente de paiement.

J'ai ensuite recruté un informaticien pour concevoir et créer le logiciel. Il fallait qu'il comprenne de quelle façon le personnel de la société travaille afin de pouvoir numériser nos procédures, aussi avons-nous passé des heures à cartographier les processus et à tenter de trouver comment les améliorer et les numériser. En fin de compte, après deux mois de dur labeur, « Clickers Auto Agent » – un logiciel web de gestion destiné aux courtiers en douane – a vu le jour.

Grâce à l'automatisation de toutes les procédures internes, le logiciel nous permet d'informer nos clients par courriel ou SMS à chaque étape du dédouanement de leurs envois. En tant que responsable, je peux me servir de ce logiciel pour assurer le suivi de mes clients, sauvegarder et trouver les documents facilement et méthodiquement ainsi que gérer la facturation et les finances, par exemple les dépenses courantes et le bilan, à l'aide d'un programme de comptabilité.

Les membres du personnel ont tous un profil et un compte. Ils se connectent au système dès qu'ils se mettent au travail et se voient assigner des tâches par un superviseur auquel ils doivent ensuite faire rapport, une fois leurs tâches finalisées. La gestion des flux de travaux avec un tel système permet d'assurer une meilleure visibilité et, moyennant une évaluation systématique de la performance, d'obtenir une analyse rapide de ce que fait le personnel et de voir s'il le fait bien.



© Leon F. Calheiro

Une fois le logiciel mis au point, j'ai pris contact, aux côtés du développeur, avec d'autres parties prenantes et courtiers pour leur présenter notre outil, leur demander ce qu'ils en pensaient et comment nous pouvions l'améliorer, et évoquer la possibilité de le mettre à leur disposition. Au cours de cet exercice de marketing et d'ouverture, certains acteurs du secteur ont suggéré que nous reliions notre logiciel au système TANCIS de l'Autorité fiscale tanzanienne et au système informatique de l'Autorité portuaire tanzanienne afin d'améliorer la qualité des informations recueillies par ces systèmes.

Nous avons eu un dialogue constructif avec des représentants du corridor de Dar es Salaam à propos d'un éventuel interfaçage entre notre logiciel et celui qu'ils développent actuellement dans le souci d'améliorer les résultats du corridor grâce à un meilleur suivi de questions telles que le coût de l'utilisation du corridor, la durée du transit, le temps d'immobilisation à la frontière, la sécurité et la sûreté. Des représentants

des secteurs public et privé, notamment des fonctionnaires de la Douane ainsi que des courtiers en douane et des logisticiens participent aux ateliers qui sont organisés sur ce thème.

Après avoir signé un accord de vente avec le développeur, j'ai mis l'outil à la disposition d'autres courtiers, qui sont d'ailleurs nombreux à s'en servir à l'heure actuelle. De plus, cet outil fournit une interface avec les sociétés de transport et les postes-frontières, qui peuvent s'y connecter et avoir accès à certaines informations. L'idée est de le relier, dans un avenir proche, au TANCIS et aux systèmes informatiques d'autres acteurs, comme l'Autorité portuaire tanzanienne, afin de faciliter les opérations, de renforcer la transparence et d'assurer un meilleur respect des lois en offrant un accès direct aux données sur les transactions des opérateurs commerciaux.

#### Renforcer l'intégrité

En Tanzanie, c'est à la Douane qu'il incombe d'octroyer les licences et de

vérifier la conformité des courtiers en douane. Toutefois, il est actuellement question de mettre en place un comité autonome dont les membres, choisis parmi les courtiers, seraient chargés de superviser toutes les exigences déontologiques. La décision est entre autres motivée par le souci d'accroître le professionnalisme et l'éthique des courtiers.

Le manque d'éthique est patent chez de nombreux courtiers et leur a d'ailleurs coûté leurs entreprises et leurs licences. Un bon nombre de hauts responsables de la Douane ont aussi perdu leur emploi pour la même raison. Je suis convaincu que la numérisation améliorera l'efficacité, encouragera la transparence et renforcera l'éthique parmi les fonctionnaires de la Douane et les courtiers. Pour toutes ces raisons, il est temps d'adopter des méthodes de travail et des pratiques commerciales modernes.

**En savoir +**  
[bwairajr@gmail.com](mailto:bwairajr@gmail.com)



## Mathématisation de la lutte contre la corruption et les abus au sein de la Douane camerounaise : la pratique et ses enjeux

par **Marcellin Djeuwo,**

CHEF DE LA CELLULE DE GESTION DES RISQUES, DOUANE CAMEROUNAISE

L'UNE DES DIFFICULTÉS à réformer les administrations publiques africaines vient de l'absence ou de la faiblesse des instruments appropriés de contrôle de l'action publique. Or, il existe une relation directe entre les mauvaises pratiques, la corruption et l'absence de résultats, de telle sorte qu'une amélioration de la gouvernance entraîne, en ce qui concerne la douane, un relèvement mécanique des recettes budgétaires et la facilitation des échanges.

L'objectif de cet article, qui a pour cadre de référence l'Administration douanière camerounaise, est de montrer comment une administration publique, dans le cadre d'un exercice de mesure de la performance des acteurs du dédouanement, a durablement atteint un certain niveau d'efficacité lors des

contrôles aux frontières en luttant contre les mauvaises pratiques par le recours aux techniques mathématiques de base telles que l'addition, la soustraction, la multiplication ou la division des chiffres extraits de son système informatique de dédouanement.

Parallèlement, cet article expliquera comment certains des acteurs, dont on veut appréhender le comportement (inspecteurs de première ligne, par exemple), tentent de contourner le dispositif, ainsi que les mesures prises par l'équipe chargée d'en assurer la mise en œuvre pour les en empêcher.

### Instaurer une culture du résultat

Le Cameroun a adopté en 2010 le système des contrats de performance qui s'appuie sur l'utilisation des données chiffrées,

associées à des indicateurs, dans l'évaluation du personnel. L'évaluation repose sur l'arithmétique, les chiffres étant des données simples à vérifier et faciles à comprendre.

Dans la plupart des pays africains en effet, la faiblesse des moyens de communication, entre autres, crée une grande asymétrie de l'information entre les dirigeants et les services opérationnels de l'administration publique. Les premiers n'ont pas toujours les moyens adéquats de savoir si les réformes décidées sont effectivement mises en œuvre sur le terrain. Rapportons cette situation à l'échelle d'une administration douanière : il est aisé de conclure qu'un directeur général ne peut pas raisonnablement savoir, dans un temps plus ou moins court, si les orientations



Cela traduit simplement le fait que le système d'évaluation du personnel manquait à l'époque de pertinence.

Dans un tel environnement où l'effort, ou simplement l'absence d'effort, ne sont pas structurellement visibles, comment instaurer la culture du résultat lors des contrôles aux frontières ? Répondre à cette question est le défi auquel s'est attelée la Douane camerounaise, une institution souffrant, elle-même, d'un grave préjugé défavorable de la part du public.

L'Administration douanière camerounaise utilise donc depuis 2010 les chiffres extraits de son système information SYDONIA pour contrôler la manière dont le service public du dédouanement est exécuté aux frontières. Concrètement, il s'agit de mesurer, à travers des indicateurs de performance bien choisis, le comportement des acteurs, en vue de les faire progresser positivement. En amenant les inspecteurs de première ligne à réduire progressivement, suivant des objectifs préalablement fixés, les mauvaises pratiques administratives qui peuvent rendre propice le développement de la corruption, ou, au contraire, en les encourageant, par le même principe, à adopter les bonnes pratiques qui rendent l'environnement professionnel moins perméable à certains fléaux, l'administration douanière a pu améliorer la collecte des recettes douanières et la facilitation des échanges.

La démarche consiste à fixer aux inspecteurs de première ligne des objectifs chiffrés, calculés sur la base de valeurs médianes à partir des données informatiques. La détermination de la médiane est réalisée sur la base des données historiques. Cette médiane est le point de départ de référence permettant l'évaluation mensuelle et trimestrielle de l'inspecteur. Ce dernier est récompensé si son rendement s'écarte positivement de la médiane et il est sanctionné si sa performance se situe en deçà de la

médiane<sup>2</sup>. Un tableau fixe les paliers à partir desquels un agent peut être considéré comme très bon, bon, moyen ou faible. Toutes ces données sont reprises dans les contrats signés entre les inspecteurs et le directeur général.

### De la nécessité d'adapter les indicateurs de performance

La mise en œuvre du dispositif de mesure de la performance a amené certains inspecteurs à rechercher des astuces pour le contourner. Dès lors, des analyses précises et des calculs d'impact sont réalisés en permanence de manière à adapter les indicateurs de performance aux variations de l'environnement ou du comportement des acteurs. Ce travail est essentiel, comme le montrent les exemples ci-dessous cités à titre illustratif.

Certains inspecteurs, par exemple, ont patiemment étudié le système informatique de répartition aléatoire des déclarations en douane. Sachant que, dans un bureau des douanes, les déclarations vont prioritairement à ceux dont la charge de travail est faible, ils procédaient à la liquidation systématique des déclarations qu'ils recevaient, pour s'attirer toujours plus de dossiers. Ils cherchaient ainsi à augmenter non seulement leur chance de faire régulièrement du contentieux et donc d'augmenter leur salaire (l'inspecteur qui constate la fraude perçoit une part de la pénalité pécuniaire infligée au fautif), mais aussi leur possibilité de contact avec les usagers (risques de corruption). Un simple calcul de la charge de travail a permis de se rendre compte que certains inspecteurs traitaient cinq fois plus de déclarations que leurs collègues, voire plus. Un deuxième calcul a laissé voir que, pendant une année entière, certains inspecteurs traitaient plus de 80 % des dossiers des mêmes importateurs ou des mêmes transitaires, ce qui trahit l'existence d'une certaine collusion entre eux. Ils ont été sanctionnés et un nouvel indicateur visant à équilibrer les charges de travail a vu le jour.

Tous les bureaux des douanes de Douala n'ont pas été mis sous contrat

## mauvaises pratiques réalités

données par l'analyse des risques sont respectées, si les contrôles sont faits de manière adéquate, si, pour un dossier précis, un inspecteur a de manière efficiente combattu la fraude, etc.

Dans la même perspective, le Ministre camerounais de la fonction publique, dans sa communication intitulée « L'expérience du Cameroun en matière de gestion axée sur les résultats »,<sup>1</sup> reconnaissait fort opportunément que le système camerounais « a débouché sur un paradoxe : celui d'une administration dont le rendement est jugé largement en-dessous de la moyenne, mais dont les personnels ont toujours des notes largement au-dessus de la moyenne ».

1 Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement, Maroc, janvier 2013.

2 Op. cit.

au même moment. Dès lors, certains opérateurs véreux détournaient le trafic normalement domicilié dans les bureaux sous contrat vers les bureaux sans contrat afin de profiter d'un traitement de faveur de la part de certains agents qui y officiaient. De même, certains bureaux sous contrat se livraient à une compétition en vue de s'attirer indûment le trafic. Rappelons qu'au port de Douala, les bureaux des douanes sont spécialisés par type de trafics : un bureau pour le dédouanement des marchandises importées en conteneurs, un autre pour les marchandises importées en vrac ou autrement conditionnées, un troisième pour les marchandises en transit, un quatrième pour les importations de sociétés pétrolières, etc. Les critères d'affectation des dossiers par bureaux sont bien connus et introduits dans SYDONIA. Mais certains acteurs avaient trouvé des astuces pour manipuler à leur profit le système informatique, afin que des agents précis continuent de traiter les dossiers de certains transitaires, quel que soit le bureau des douanes d'affectation.

Des analyses et des calculs bien orientés ont permis de découvrir cette mauvaise pratique qualifiée dans l'administration douanière camerounaise par l'expression de « transhumance des déclarations ». Les coupables ont été sanctionnés et la pratique a cessé. Un travail de surveillance, toujours fondé sur l'analyse des chiffres tirés de SYDONIA, se fait de temps en temps pour s'assurer qu'il n'y ait pas résurgence de la pratique.

L'amélioration des performances individuelles n'a de sens que si elle impacte favorablement la performance de l'ensemble du service. C'est ainsi que, trimestriellement, parallèlement à l'évaluation individuelle du personnel, l'on procède aussi à l'évaluation de l'impact des contrats sur la performance globale des bureaux des douanes concernés, afin de s'assurer qu'il y ait une adéquation entre les résultats individuels et les résultats de l'ensemble du service. Des analyses de corrélation ont souvent sonné l'alerte et donner des pistes de recherche de mauvaises pratiques.

Il est aussi apparu que certains indicateurs deviennent très rapidement inopérants parce que les personnes sous

**L'équipe en charge du suivi des indicateurs a procédé à une relecture de tous les indicateurs actuellement en vigueur afin de s'assurer, par de petits calculs, qu'ils constituent toujours des réponses pertinentes aux problèmes identifiés. Cet exercice a permis de modifier certains indicateurs. De nouveaux indicateurs ont également vu le jour ou ont été corrigés.**

contrat les ont tournés en leur faveur. Par exemple, un indicateur avait été prévu pour mesurer le temps de traitement des déclarations. Certains inspecteurs avaient pris l'habitude d'orienter leurs déclarations vers le circuit informatique dit « circuit vert ». Ce type de message transmis au SYDONIA signifiait que la déclaration était libérée, alors même que réellement l'utilisateur n'avait pas reçu son bon à enlever. Parallèlement, ce genre d'opération levait la pression du délai de traitement du dossier et les agents concernés pouvaient alors disposer de suffisamment de temps pour « marchander le service » avec l'importateur. Au moment de l'évaluation et au regard des données informatiques, ces inspecteurs apparaissaient très efficaces alors qu'ils ne l'étaient pas dans la réalité. Il a suffi, sur la base des informations de terrain, de calculer le taux de déclarations placées « en attente de circuit vert » par les inspecteurs pour comprendre la supercherie. Un nouvel indicateur a été introduit dans les contrats et la pratique a disparu progressivement au profit du nombre de déclarations effectivement liquidées.

### **De la nécessité du dialogue pour identifier les mauvaises pratiques**

Le dispositif de veille ci-dessus présenté est apparu nécessaire non seulement pour détecter les dérives et les corriger, mais aussi pour anticiper les problèmes plus graves qui auraient pu discréditer le processus de mesure de la performance. Il est donc apparu indispensable de mettre périodiquement toutes les parties prenantes de la démarche ensemble pour examiner les avancées et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la mesure des performances : ceux qui suivent les contrats au quotidien, les inspecteurs sous contrat et leurs chefs, les inspecteurs qui ont fait l'expérience des contrats ou des personnes externes à l'Administration, y compris nos partenaires habituels tels que l'OMD. Dans ce sens, un atelier a été organisé au Cameroun, du 15 au 19 février 2016, pour continuer la réflexion à partir de la mise en commun des contributions de tous les acteurs impliqués.

L'une des découvertes importantes à cette occasion avait été que certains inspecteurs profitent des failles dans la formulation de certains indicateurs pour développer des mauvaises pratiques. Par exemple, les inspecteurs peuvent réorienter les déclarations du circuit de facilitation vers le circuit de contrôle, mais un indicateur a été mis en place pour calculer le pourcentage de ces déclarations ayant donné lieu à un redressement. Cette précaution visait à protéger les usagers contre les pressions que pourrait exercer sur eux un inspecteur qui utiliserait à son profit le pouvoir de re-routage des déclarations. Cependant, l'analyse des données a montré que certains agents se contentaient des redressements de complaisance, d'autant plus qu'aucun montant minimum n'était exigé pour que le redressement soit considéré comme valide. Cette pratique rendait inefficace la précaution qui avait été prise. Pour résoudre le problème, un nouvel indicateur fixant un niveau minimum de redressement acceptable a été établi.

Un autre indicateur fait obligation aux inspecteurs d'atteindre un certain nombre de redressements en pourcentage sur les déclarations reçues.

Pour continuer à garder une bonne marge de manœuvre leur permettant de se soustraire à cette contrainte, certains inspecteurs procédaient consciemment aux redressements de certains types de déclarations qui ne devraient pas l'être, étant donné qu'elles relèvent d'importateurs privilégiés comme les missions diplomatiques ou l'État. Ils savaient que le système informatique comptabiliserait à leur actif ce type de redressement et qu'ils seraient dès lors jugés performants, alors qu'ils mettaient des créances sur le compte de personnes qui n'étaient pas tenues de les payer. Toujours à partir d'un retour d'informations de terrain, une étude chiffrée a permis de découvrir la supercherie et des corrections ont été apportées au système.

L'équipe en charge du suivi des indicateurs a aussi procédé à une relecture de tous les indicateurs actuellement en vigueur afin de s'assurer, par de petits calculs, qu'ils constituent toujours des réponses pertinentes aux problèmes identifiés. Cet exercice a permis de modifier certains indicateurs, notamment ceux relatifs à la lutte contre la fraude qui devaient dans leur formulation privilégier les redressements qui ont donné lieu à paiement effectif. De nouveaux indicateurs ont vu le jour, à l'instar de celui sur le rendement moyen par déclarations faisant l'objet d'un redressement, ou ont été corrigés.

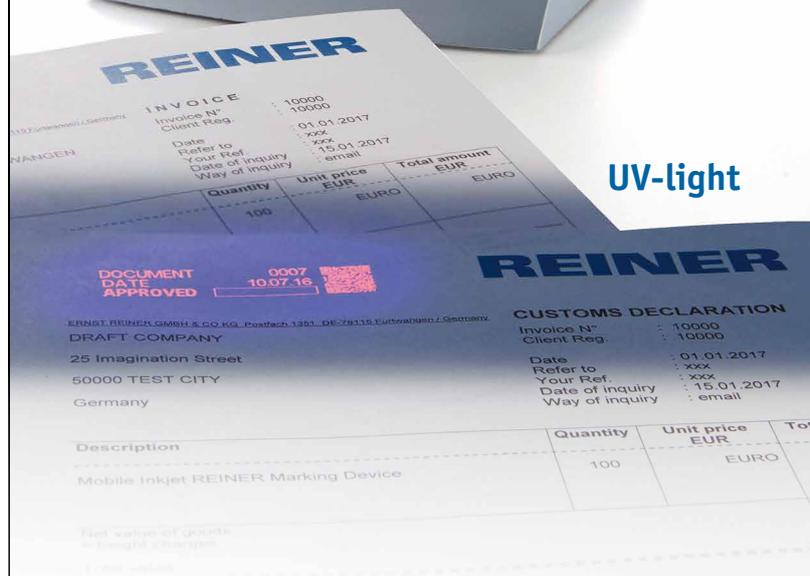
### Conclusion

La Douane camerounaise a depuis près de dix ans instauré une « culture du chiffre » : le chiffre y est utilisé comme unité de mesure des performances des hommes et des structures. Cette démarche a permis la mise en place d'une politique du résultat au sein d'une administration publique. Elle a créé et continue de créer des résistances internes et externes, mais elle permet aussi de les surmonter.

Au bout du compte, la démarche continue d'être un outil de pilotage stratégique pour le Cameroun. Ainsi, près de 90 % des déclarations sont liquidées le jour de leur enregistrement. La Douane camerounaise ne fait plus, comme par le passé, partie des dix premières administrations les plus corrompues du pays selon le classement de « Transparence internationale ». Malgré une augmentation exponentielle de l'objectif budgétaire assigné à cette administration (environ 114 % en 12 ans), la Direction Générale des douanes a régulièrement atteint les résultats fixés.

Le dispositif des contrats de performance reste toutefois une œuvre en construction. La mise en place d'une équipe motivée et consacrée à cette tâche à plein temps, chargée du volet « recherche et développement », est absolument indispensable pour anticiper les problèmes qui pourraient durablement perturber la mise en œuvre du dispositif. Il s'agit de construire un environnement propice à la mise en œuvre de la politique de mesure de la performance, entreprise pour laquelle la volonté politique est, bien entendu, indispensable.

En savoir +  
[djeuwo@yahoo.fr](mailto:djeuwo@yahoo.fr)



## jetStamp graphic 970

### REINER – handheld ink jet printer

- Automatic number, date, time, barcode and logo
- Security inks like UV visible or invisible, to print on porous or nonporous materials

### REINER – imprimante mobile jet d'encre

- Numéros, dates et heures automatiques, codes barre et logo
- Encres de sécurité type UV visible ou invisible, pour impression sur supports poreux ou non poreux



**REINER**  
[www.reiner.de](http://www.reiner.de)

Ernst Reiner GmbH & Co. KG | Baumannstr. 16  
 78120 Furtwangen / Germany | Tel. +49 7723 657-0 | [reiner@reiner.de](mailto:reiner@reiner.de)



## Conférence mondiale de l'OMD sur les OEA : pôle de discussion sur la sécurité et la facilitation

Reconnue comme le plus grand événement de l'OMD en matière de renforcement des capacités, la Conférence mondiale sur les OEA peut se prévaloir du plus grand nombre d'ateliers organisés en un seul événement, ateliers portant sur divers aspects liés à la sécurité et à la facilitation de la chaîne logistique mondiale. Cette Conférence, qui a lieu tous les deux ans en partenariat avec l'administration des douanes qui l'accueille, est un rendez-vous incontournable pour toutes les parties prenantes au commerce international.

CET ARTICLE PRÉSENTE les temps forts des trois conférences mondiales sur les OEA organisées jusqu'à présent par l'OMD et donne un aperçu de la prochaine édition de 2018. Avant d'en venir aux conclusions des trois conférences précédentes, sont exposés brièvement l'origine du concept d'Opérateur Économique Agréé (OEA), le fonctionnement d'un programme d'OEA et les conditions préalables qu'une entreprise doit remplir pour obtenir le statut d'OEA.

### Contexte

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont profondément transformé la manière dont les pays abordaient jusqu'alors la sécurité et en

particulier la sécurité des frontières. Pour que les administrations douanières puissent relever ce nouveau défi, l'OMD a mis au point le Cadre de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (Cadre SAFE), adopté en juin 2005 par le Conseil de l'OMD.

Le Cadre SAFE a été conçu pour équilibrer sécurité et facilitation, principalement dans le but de dissuader le terrorisme international, d'assurer le recouvrement des recettes et de promouvoir la facilitation des échanges dans le monde. Y figurent le concept d'OEA ainsi que le principe de reconnaissance mutuelle via des accords (ARM) entre pays.

À ses débuts, le Cadre SAFE était considéré comme un document « évolutif », qui serait régulièrement révisé et mis à jour. C'est ainsi que, 10 ans après son adoption, en 2015, une nouvelle version fut publiée avec des améliorations majeures. Par la suite, le Cadre, ainsi que les outils et guides qui lui sont associés, furent regroupés dans un « Dossier » dit Dossier SAFE de l'OMD.

### Le statut d'OEA en bref

Le programme d'OEA est avant tout une initiative de sécurité : les entreprises participant au commerce extérieur et souhaitant rejoindre un programme d'OEA doivent respecter des normes de sécurité minimales concernant leur chaîne logistique avant de bénéficier d'un certain nombre d'avantages liés à la facilitation des échanges. Il s'agit, par exemple, de garantir une intervention minimale de la douane et une accélération du dédouanement du fret, ce qui offre la possibilité aux OEA de fournir à leurs clients un service beaucoup plus rapide, un atout pour les entreprises travaillant en flux tendus.

Pour obtenir le statut d'OEA, la douane procède à certains contrôles visant à vérifier et à valider les politiques et pratiques de sécurité appliquées par les entreprises. Bien que les programmes d'OEA varient d'un pays à l'autre, ils présentent quelques similitudes sur le fond et un objectif commun : dissiper

au maximum les inquiétudes quant à la sécurité des frontières sans empêcher la circulation des marchandises légitimes, et permettre ainsi à ce que les États continuent de profiter des avantages économiques du commerce mondial.

### L'OMD chef de file

Deux constats ont incité l'OMD à organiser une Conférence mondiale sur les OEA : le fait que le commerce est un facteur essentiel de prospérité économique et le fait que sécuriser le système commercial mondial nécessite une collaboration entre les différentes parties dans un esprit de partenariat. Le partenariat établi dans le cadre d'un programme d'OEA est l'un des meilleurs exemples de partenariat entre la douane et le secteur privé et a connu un succès retentissant partout dans le monde.

S'adressant aux administrations des douanes, aux entreprises, aux décideurs au sein des gouvernements et d'instances multilatérales, à des représentants de bureaux de conseil et aux universitaires, la Conférence mondiale de l'OMD sur les programmes d'OEA devait se concentrer sur les réussites de la douane et du secteur privé et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de programmes d'OEA. L'événement devait également renforcer la coopération et promouvoir un dialogue public-privé à l'échelle mondiale.

### Première Conférence

Organisée par le Service des douanes de Corée (KCS) à Séoul en 2012, la première Conférence mondiale sur les OEA, placée sous le thème « OEA, la voie vers une croissance sécurisée et compétitive », a réuni plus de 800 participants de plus de 90 pays. Au programme de cet événement figuraient des groupes de discussion de haut niveau ainsi que 49 ateliers et plusieurs tables rondes. Les délégués ont pu ainsi s'informer de l'actualité en matière de sécurité et de facilitation en général et partager leurs expériences sur des questions pratiques et opérationnelles. Ces échanges ont notamment abouti aux conclusions suivantes :

- les programmes d'OEA sont des éléments moteurs de la modernisation douanière ;

- il est nécessaire d'organiser cette conférence tous les deux ans ;
- les OEA jouent un rôle important dans la chaîne logistique, garantissant la croissance et la compétitivité économiques ;
- il est nécessaire d'intégrer les petites et moyennes entreprises (PME) dans les programmes d'OEA ;
- il semble que les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) régionaux présenteraient plus d'avantages que les ARM bilatéraux.

### Deuxième Conférence

La deuxième Conférence a été organisée par la Douane espagnole à Madrid en 2014, avec le soutien du KCS. Placé sous le thème « Les OEA – Aligner les programmes et stimuler l'innovation pour un avenir compétitif », cet événement a réuni plus de 900 participants et comportait 45 ateliers dont un atelier en situation réelle sur les images générées par des systèmes d'inspection non intrusive (INI). Les participants ont assisté également à l'inspection physique en sept points d'un conteneur et à la démonstration d'une inspection par une unité cynophile.

La conférence a abouti aux conclusions suivantes :

- les avantages découlant de relations de collaboration avec des opérateurs commerciaux de confiance sont bien réels pour les gouvernements qui, d'un côté, sont confrontés à une hausse des volumes commerciaux et à des exigences de sécurité renforcée et, d'un autre côté, doivent développer des procédures transfrontalières efficaces pour améliorer la compétitivité des entreprises ;
- il est nécessaire de renforcer la collaboration entre organismes gouvernementaux, en assurant notamment une reconnaissance du statut d'opérateur de confiance par différents organismes ; en effet, la réglementation douanière n'est pas la seule à s'appliquer aux

frontières et les contrôles réalisés par d'autres organismes risquent de compromettre sérieusement les avantages octroyés par ailleurs aux entreprises certifiées ;

- il pourrait être judicieux de développer les systèmes d'opérateurs agréés dont il est question à l'article 7.7 de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC d'après le modèle d'OEA de l'OMD ; utiliser ce modèle pour mettre en œuvre les dispositions de cet article assurerait une approche harmonisée et faciliterait la reconnaissance mutuelle des OEA.

Les conclusions de cette conférence ont été incorporées à l'édition 2015 du Cadre SAFE. Par ailleurs, le Recueil de l'OMD sur les Programmes d'OEA a lui aussi été modifié. Mis à jour chaque année, la publication récapitule tous les programmes d'OEA et de conformité en vigueur ou en cours de développement, ainsi que les ARM signés et en cours de négociation, par région. Suite à la conférence, il a été décidé d'y indiquer les différences et les similitudes entre le « système d'opérateurs agréés » selon l'AFE et le « programme d'OEA » selon le Cadre SAFE.

### Troisième Conférence

Organisée en 2016 à Cancun, Mexique, par la Douane mexicaine et avec le soutien du KCS, la troisième conférence sur les OEA avait pour thème « L'évolution de la sécurité dans le commerce mondial : grands partenaires, technologie innovante et pratiques intelligentes ». Plus d'un millier de délégués venant de plus de 80 pays se sont réunis pour discuter de l'évolution dynamique des programmes d'OEA, reconnus dans une large mesure comme essentiels pour la construction de solides partenariats douane-entreprises.

Au total, 113 intervenants se sont répartis dans les quatre sessions de discussion, trois tables rondes et 42 ateliers. Les délégués ont pu également participer à trois démonstrations d'inspections en situation réelle.

En outre, les membres de l'Alliance Pacifique (Chili, Costa Rica, Mexique

et Pérou) ont signé un plan d'action marquant une avancée vers un ARM multilatéral.

Les discussions ont abouti notamment aux conclusions suivantes :

- les programmes d'OEA constituent toujours un outil majeur de facilitation, conduisant à la modernisation de la douane et à l'amélioration de la croissance et de la compétitivité économiques, tout en sécurisant la chaîne logistique ;
- la question des numéros d'identification des entreprises devra être encore examinée, en particulier dans le cadre d'ARM ;
- une augmentation des avantages accordés est opportune, par exemple : traitement reposant sur les comptes plutôt que sur les transactions, reconnaissance des OEA par d'autres organismes, ARM multilatéraux/plurilatéraux ;
- il convient de finaliser le Guide de validation des OEA et le module de formation en vue d'assurer une meilleure harmonisation des programmes d'OEA et de faciliter ainsi la signature d'ARM ;
- Le Cadre SAFE et d'autres outils du Dossier SAFE doivent être mis à jour ;
- il convient de poursuivre la promotion des normes de l'OMD pour assurer une cohérence et durabilité, tout en permettant un certain niveau de personnalisation en fonction du pays ;
- il est nécessaire de poursuivre l'institutionnalisation du concept d'OEA en tant que nouveau système de gestion douanière, tout en mettant l'accent sur le besoin d'une meilleure gestion des risques et d'une augmentation des capacités des ressources humaines de la douane pour faire face à ce changement ;
- il faudrait identifier des mécanismes permettant aux PME de participer directement à des programmes

d'OEA, ou indirectement et ainsi bénéficier des avantages qui en découlent sans prendre part contractuellement aux programmes ;

- des études empiriques sur l'impact que peuvent avoir les OEA sur le commerce devraient être réalisées ;
- collecter les bonnes pratiques sur les mesures de cybersécurité à appliquer par la douane du fait de son utilisation grandissante des technologies numériques est nécessaire ;
- il convient d'envisager la création d'un registre international des OEA et d'une liste d'indicateurs d'efficacité que pourraient utiliser les programmes d'OEA dans leur transition vers des plateformes numériques.

Des travaux sont en cours afin d'intégrer les conclusions de la conférence dans le processus actuel de révision des instruments, outils et directives du Dossier SAFE. À ce jour, le Guide stratégique aux fins d'un accord/arrangement de reconnaissance mutuelle (ARM) et le Guide de validation des OEA sont finalisés. Un document répertoriant les avantages dont pourraient bénéficier les OEA est en cours d'élaboration ainsi que le module de formation portant sur la validation des OEA.

#### Ce qui ressort de ces conférences

A l'époque où s'est tenue la première conférence, en 2012, il existait 45 programmes d'OEA dans le monde. Début 2017, on en comptait 73 et bien plus encore sont en cours de développement. Quant aux ARM, en 2012, 17 avaient été signés et 30 étaient en vue. En 2017, on annonçait 47 ARM signés et 46 en cours de négociation (dont quatre au niveau multilatéral). Le nombre de programmes d'OEA a augmenté de 62 % entre 2012 et 2016, et le nombre d'ARM signés de 176 %.

Les trois conférences mondiales nous ont appris que si certaines difficultés sont impossibles à résoudre entièrement, il existe des marges de manœuvre pour les surmonter. L'un de ces défis est le changement de mentalité : faire en

sorte que la douane et le secteur privé travaillent ensemble sur des sujets autres que l'utilisation de systèmes informatiques et de gestion des risques. D'où la nécessité de poursuivre le partage et l'échange d'expériences.

#### Quatrième Conférence mondiale

La prochaine conférence sera organisée par la Douane ougandaise à Kampala, du 14 au 16 mars 2018, et sera placée sous le thème « Promotion de la reconnaissance mutuelle pour renforcer et sécuriser le commerce mondial ». Encore une fois, le KCS fournira le soutien financier nécessaire à l'organisation d'un tel événement.

Les programmes d'OEA et les ARM mis en œuvre avec succès seront présentés, et le rôle des ARM dans la sécurisation du commerce mondial mis en avant. Les délégués pourront également :

- participer à de nombreux ateliers sur un vaste éventail de questions concernant le commerce international ;
- discuter de la sécurité et de la facilitation de la chaîne logistique mondiale, notamment de la manière dont les OEA peuvent améliorer le respect des lois et le recouvrement des recettes ;
- assister à des démonstrations intéressantes ;
- contribuer au développement futur du Cadre SAFE, veillant ainsi à ce qu'il demeure pertinent ;

L'OMD invite chaleureusement toutes les personnes intéressées à assister à cette quatrième édition de la Conférence sur les OEA. Outre qu'elles pourront participer à des échanges passionnants, ce sera pour elles l'occasion d'apprécier l'hospitalité africaine et la splendeur de l'Ouganda, « perle de l'Afrique ». Pour tout renseignement, merci de nous contacter par courriel à l'adresse ci-dessous.

#### En savoir +

[asha.menon@wcoomd.org](mailto:asha.menon@wcoomd.org)  
[aeoglobal2018@wcoomd.org](mailto:aeoglobal2018@wcoomd.org)



# Calendrier des événements

## Juillet

- 3 - 5 Groupe consultatif du secteur privé
- 3 - 5 Commission de politique générale, 77<sup>ème</sup> session
- 6 - 8 Conseil, 129<sup>ème</sup> /130<sup>ème</sup> sessions
- 10 - 11 Conférence mondiale de l'OMD sur le transit

## Septembre

- 11 - 15 Sous-Groupes du Groupe de travail SAFE
- 18 - 22 Équipe de projet chargée du Modèle de données
- 25 - 26 Comité du Système harmonisé, Groupe de travail
- 27 - 6 Oct Comité du Système harmonisé, 60<sup>ème</sup> session
- 26 - 28 Conférence PICARD, Hammamet (Tunisie)

## Octobre

- 10 - 13 Groupe de travail sur le commerce électronique, 2<sup>ème</sup> réunion
- 16 Groupe de travail sur l'Accord sur la facilitation des échanges, 8<sup>ème</sup> réunion
- 17 Session conjointe Groupe de travail sur l'Accord sur la facilitation des échanges et le Comité technique permanent
- 18 - 20 Comité technique permanent, 217<sup>ème</sup>/218<sup>ème</sup> sessions
- 23 - 24 Groupe consultatif du secteur privé
- 23 - 27 Comité technique de l'évaluation en douane, 45<sup>ème</sup> réunion
- 25 - 27 Groupe de travail SAFE, 18<sup>ème</sup> réunion
- 30 - 31 Sous-Comité informatique, 73<sup>ème</sup> réunion
- 31 - 2 Nov Forum Technologie et Innovation, Tokyo (Japon)

## Novembre

- 7 - 8 Comité de contact OMD/UPU, 37<sup>ème</sup> réunion, Berne (Suisse)
- 8 - 10 Groupe de travail sur le respect de la loi et la lutte contre la fraude en matière de recettes, 4<sup>ème</sup> réunion
- 13 - 14 Comité de gestion de la Convention de Kyoto révisée, 17<sup>ème</sup> réunion
- 15 - 17 Groupe de l'OMD sur la contrefaçon et le piratage, 14<sup>ème</sup> réunion
- 27 - 29 Comité de contact OMD/IATA/OACI sur les RPCV/PNR, 10<sup>ème</sup> réunion

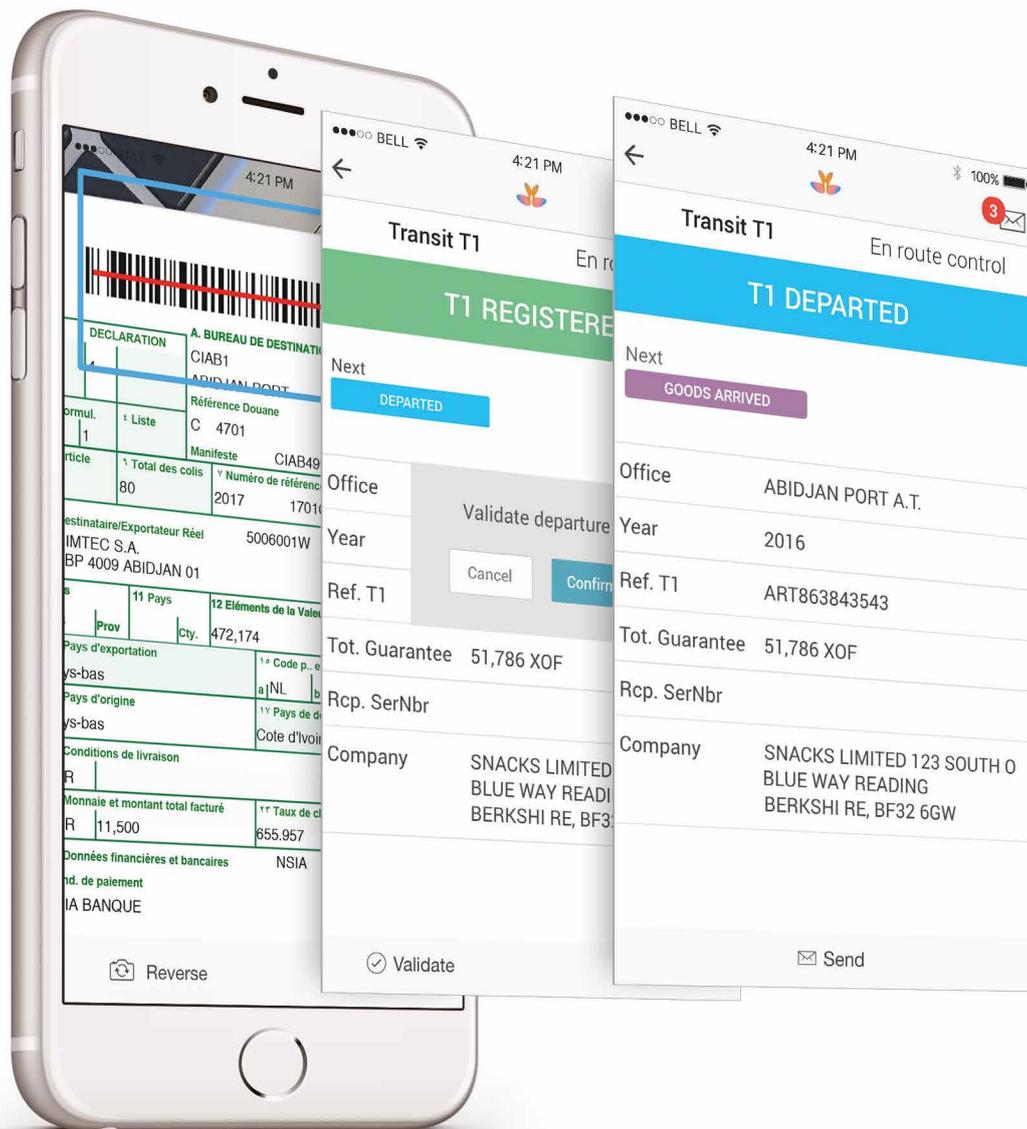
## Décembre

- 4 - 6 Commission de politique générale, 78<sup>ème</sup> session
- 7 - 15 Sous-Comité de révision du Système harmonisé, 53<sup>ème</sup> session
- 11 - 14 Sous-Groupes du Groupe de travail SAFE

*Les réunions de l'OMD mentionnées pour information dans ce calendrier ne sont pas toutes ouvertes au public. Sauf indication contraire, elles se tiennent à Bruxelles. Ces dates sont données à titre indicatif et sont susceptibles de changement. Le programme des réunions de l'OMD est mis à jour régulièrement sur le site de l'OMD.*



# Customs officers are mobile along the transit corridor



Scan barcodes and retrieve transit forms, validate trucks departure and arrival, or perform on-route checks, directly into Webb Fontaine Customs system or AsycudaWorld from your mobile.

WEBB MOBILE also proposes equivalent mobility features for Exit Notes, Inspection Acts, Licenses and more.