

Non classifié

TD/TC/WP(2003)11/FINAL



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

22-Oct-2004

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES ECHANGES
COMITE DES ECHANGES**

Groupe de travail du Comité des échanges

**LES RÉFORMES POUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES AU SERVICE DU
DÉVELOPPEMENT**

JT00172321

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

**TD/TC/WP(2003)11/FINAL
Non classifié**

Français - Or. Anglais

Remerciements

Le présent document a été élaboré à la demande du Groupe de travail du Comité des échanges de l'OCDE pour étayer les discussions en cours, au sein du Conseil du commerce des marchandises de l'OMC, dans le domaine de la facilitation des échanges. Il a été rédigé par Evdokia Moïse de la Direction des échanges sous la supervision d'Anthony Kleitz et il est mis en diffusion générale sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE. Il peut également être consulté sur le site Internet suivant: www.oecd.org/ech/tradepolicy/tradefacilitation

Copyright OCDE, 2003

Les demandes d'autorisation concernant la reproduction ou la traduction totale ou partielle de ce document doivent être adressées au Service des publications de l'OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 - Paris Cedex 16, France

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS | 4 |
| RÉSUMÉ | 5 |
| | |
| I. Introduction..... | 7 |
| II. Les facteurs déterminants des réformes | 8 |
| III. Conception de programmes de réforme efficaces | 15 |
| IV. Résultats chiffrés des réformes | 23 |
| V. La facilitation des échanges comme instrument du développement | 27 |
| RÉFÉRENCES | 29 |

Encadrés

| | |
|--|----|
| Exemples de coûts totaux des réformes | 17 |
| Pérou: adhésion à la technologie numérique | 19 |
| Le système TradeNet de Singapour- Coûts et avantages | 27 |

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

| | |
|----------------|--|
| ABAC | Conseil consultatif des gens d'affaires de l'APEC |
| APEC | Coopération économique Asie-Pacifique |
| APFC | Fondation Asie-Pacifique du Canada |
| CEPALC | Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes |
| CESAP | Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique |
| DAU | Document administratif unique |
| FMI | Fonds monétaire international |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| OMD | Organisation mondiale des douanes |
| SOFI | Système d'ordinateurs pour le fret international |
| SYDONIA | Système douanier automatisé |
| TI | Technologies de l'information |

RÉSUMÉ

Le présent document a pour objectif de permettre de mieux comprendre les coûts et les avantages de la facilitation des échanges pour les pays en développement – ainsi que les coûts de l'inaction dans ce domaine. Il s'intéresse plus particulièrement aux opérations et aux réformes entreprises récemment par les administrations douanières de plusieurs pays en développement, en examinant les principaux problèmes que ces réformes ont tenté de résoudre, les modes d'action auxquels les pays concernés ont eu recours pour y remédier et les résultats que les réformes ont produits. L'analyse s'appuie sur des études de cas types permettant d'examiner de manière plus approfondie les raisons qui ont motivé les réformes, les méthodes qui ont été utilisées et les résultats qui ont été obtenus.

Les administrations douanières de plusieurs pays en développement ont entrepris d'importants efforts de réforme dans le contexte d'une modification sensible, au cours des dernières années, des conditions dans lesquelles elles opèrent. L'augmentation du volume et de la complexité des échanges a amplifié les pressions s'exerçant sur elles et mis en évidence les problèmes créés par des modalités de fonctionnement dépassées. La nécessité de maintenir un certain niveau de recettes publiques, d'améliorer les résultats des administrations publiques et de tenir compte des contraintes budgétaires a été à l'origine d'un certain nombre de programmes ambitieux visant à repenser la fonction des services des douanes. Nombre de ces programmes ont fait partie de plus vastes programmes de réforme structurelle cherchant à redéfinir le rôle de l'État et à ouvrir l'économie nationale.

Divers signes préoccupants de l'existence de défauts de fonctionnement ont fortement incité les pays concernés à évoluer. Ceux-ci ont surtout revêtu la forme de déficiences au niveau de la collecte des recettes et de problèmes de contrebande et de corruption; de coûts de transaction élevés pour les entreprises; d'un manque de compétitivité des exportations et d'attrait pour les investisseurs; et de difficultés dans la mise en œuvre de la politique commerciale. L'augmentation des recettes publiques semble avoir été la principale motivation des réformes douanières, la perte de recettes ayant été évaluée à plus de 5% du PIB, dans certains pays. Il a en outre été constaté que les coûts de transaction imposés aux entreprises par le manque d'efficacité des opérations douanières neutralisaient l'avantage concurrentiel que la faiblesse de leurs coûts de main-d'œuvre conférait à certains pays.

Les réformes ont surtout porté sur la législation, la gestion de l'information et l'introduction des technologies de l'information, les politiques en matière de ressources humaines, les structures organisationnelles et institutionnelles et les procédures d'application. Un cadre réglementaire simplifié et unifié et un cadre institutionnel repensé sont des éléments essentiels pour moderniser le fonctionnement des Douanes et des autres organismes opérant aux frontières et favoriser un plus grand intérêt pour la facilitation. Les politiques en matière de ressources humaines sont par ailleurs déterminantes pour assurer la durabilité des réformes. Les technologies de l'information peuvent fortement contribuer à améliorer l'efficacité mais leur utilisation doit être soigneusement pensée et précédée par une rationalisation des procédures et des pratiques de base.

Les programmes de réforme ont donné de meilleurs résultats dans certains cas que dans d'autres. Ceux qui ont été couronnés de succès dans les pays en développement ont produit des résultats remarquables au niveau de l'amélioration de la perception des recettes et de la réduction des coûts de fonctionnement qui compensent souvent rapidement les investissements consacrés à la modernisation des Douanes. Ce qui est tout aussi important, nombre des mesures internes visant à améliorer l'efficacité ont un effet très net sur la facilitation des échanges. Une bonne définition des secteurs où se posent des problèmes et une conception cohérente des programmes de réforme semblent contribuer de manière déterminante au succès des efforts entrepris. Une approche globale de la réforme douanière peut donner des résultats plus durables sur le plan de la facilitation des échanges qu'une approche fragmentaire.

LES RÉFORMES POUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

I. Introduction

1. La facilitation des échanges et les avantages qu'elle peut présenter pour l'économie mondiale et les différents pays retiennent considérablement l'attention des pays de l'OCDE depuis quelque temps. Plusieurs études ont essayé de fournir des estimations générales chiffrées [voir le document TD/TC/WP(2001)21/FINAL « Avantages pour les entreprises de la facilitation des échanges »], alors que d'autres, comme l'étude présentée par le SITPRO au Groupe de travail en 2002, ont mis l'accent sur l'élaboration de méthodes permettant d'obtenir des estimations plus précises sur un pays ou un secteur de production donné. Toutes ces études s'intéressent plus particulièrement aux effets positifs de la facilitation des échanges sur l'activité des entreprises, ou, dans le cas des estimations chiffrées, à son impact plus général sur l'économie mondiale. Or, la situation particulière des pays en développement et l'impact que la réforme douanière, en général, et les efforts en faveur de la facilitation des échanges, en particulier, peuvent avoir sur leur prospérité économique méritent de retenir plus particulièrement l'attention. Étant donné que les pays en développement cherchent à stimuler les échanges pour favoriser leur croissance économique, les moyens d'action et les mesures de réforme qui visent à réduire les obstacles frontaliers aux échanges peuvent contribuer utilement à leur développement.

2. Le présent document a été rédigé en vue de permettre de mieux comprendre les coûts et les avantages de la facilitation des échanges – ainsi que les coûts de l'inaction dans ce domaine. Il s'intéresse plus particulièrement aux opérations et aux réformes entreprises par les administrations douanières mais aborde des aspects connexes comme la gestion des ports, les contrôles phytosanitaires ou les questions de logistique¹. Les informations sur les pays utilisées dans l'analyse ont été tirées, par le Secrétariat, de documents rendus publics par les administrations concernées et les organismes donneurs ainsi que de plusieurs études nationales inédites entreprises par Crown Agents à la demande de l'OCDE ou communiquées directement au Secrétariat par les pays concernés².

3. L'analyse est structurée de la façon suivante:

- La section II examine les principaux facteurs qui ont été à l'origine des efforts de réforme et les problèmes majeurs que ces réformes ont cherché à surmonter.

1. En ce sens, la présente étude couvre un champ à la fois plus vaste et plus étroit que les discussions consacrées à la facilitation des échanges à l'OMC: plus vaste, parce que les réformes considérées ne visaient pas uniquement à faciliter les échanges mais, plus généralement, à améliorer l'efficacité des États; et plus étroit, parce que l'on ne dispose pas de suffisamment d'informations sur la révision d'autres procédures frontalières pour procéder ici à une analyse satisfaisante même si la réforme douanière ne suffit pas à elle seule à assurer une facilitation efficace des échanges.

2. Les informations et les données utilisées dans la présente étude concernent les pays suivants: Angola, Argentine, Azerbaïdjan, Bangladesh, Cambodge, Chili, Colombie, Egypte, Géorgie, Côte d'Ivoire, Liban, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Népal, Ouganda, Pérou, Rwanda, Singapour, Tanzanie, Tchad, Zaïre et Zambie.

- La section III analyse les diverses faiblesses institutionnelles et financières qui sous-tendent les problèmes rencontrés et les approches que les gouvernements ont adoptées pour y remédier.
- La section IV étudie les résultats obtenus par les réformes sous la forme d'une meilleure perception des recettes, d'une gestion plus efficace et d'une diminution des délais de dédouanement et des formalités pour les entreprises, ainsi que des attraits présentés pour les investisseurs.
- La section V conclut.

II. Les facteurs déterminants des réformes

Création de la dynamique

4. Les Douanes sont l'une des plus anciennes institutions gouvernementales. Jusqu'à une date récente, leurs modalités de fonctionnement avaient très peu évolué au fil du temps dans la plupart des pays, qu'ils soient développés ou en voie de développement. Depuis quelques décennies, toutefois, elles ont entrepris d'importantes réformes et progressivement adopté des modalités de fonctionnement très différentes ou même de nouvelles conceptions de leur intervention. Cette mutation est essentiellement due à une profonde modification des conditions de travail aussi bien des organismes publics chargés de superviser les échanges internationaux que des entreprises contribuant à ces échanges. Plusieurs facteurs sont particulièrement importants:

- *Une augmentation régulière du volume des échanges* sous l'effet de la réduction des droits de douane et des autres obstacles aux échanges résultant des diverses séries de négociation du GATT. La libéralisation des échanges a entraîné une expansion du volume du commerce international par rapport à la taille de nombreuses économies nationales.
- *Une plus grande complexité des échanges* – alors que dans le passé les sociétés internationales pouvaient chercher l'endroit le plus rentable pour fabriquer un produit fini, les pressions de la mondialisation forcent aujourd'hui les multinationales à faire fabriquer en différents endroits les sous-éléments entrant dans la composition d'un produit. Les accords de libre-échange et les arrangements commerciaux préférentiels ont encore accru la complexité du processus de gestion des échanges et soumis les ressources des Douanes à des pressions croissantes du fait de la prolifération de règles d'origine complexes et fastidieuses pour l'application des conditions préférentielles.
- *Une rapidité accrue des échanges* – les techniques modernes de gestion de la chaîne d'approvisionnement et la généralisation rapide de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information, de l'Internet et du commerce électronique, ont accru le recours à la fabrication « juste à temps ». Dans ces conditions, les entreprises ne peuvent plus se permettre de voir les marchandises qu'elles importent ou exportent durablement bloquées par des procédures et exigences commerciales superflues ou trop compliquées.

5. Sous l'effet direct de ces facteurs, les autorités douanières nationales et les autres organismes intervenant aux frontières doivent traiter des volumes d'échanges de plus en plus importants alors que les exigences et les attentes des milieux d'affaires internationaux ont considérablement augmenté. Dans ces conditions, même des modalités de fonctionnement qui étaient satisfaisantes peuvent se révéler en grande partie inadaptées et doivent être repensées tandis que les problèmes posés par des méthodes qui laissaient déjà à désirer sont exacerbés. Avec l'accroissement des niveaux d'échanges internationaux, les

conséquences économiques de réglementations frontalières dépassées ou excessives qui retardent ou freinent la circulation des marchandises apparaissent davantage.

6. Les raisons qui justifient le changement sont essentiellement les mêmes dans tous les pays. Les milieux d'affaires, dont les exigences mondialisées sont un important ressort de l'évolution des Douanes, ont été un facteur d'« harmonisation ». D'après une étude récente de l'OMD, les principaux facteurs à l'origine de la réforme des Douanes ont notamment été l'intégration économique des pays concernés dans des accords de libre-échange ou des unions douanières ; la libéralisation des échanges internationaux et l'accroissement du volume des échanges ; l'évolution du rôle des Etats et la nécessité d'améliorer l'efficacité des organismes publics, l'impulsion donnée par les programmes d'ajustement structurel visant à rétablir l'équilibre budgétaire ; et la mise en œuvre de nouveaux régimes d'imposition.

7. La libéralisation des échanges internationaux et l'expansion du volume des échanges sont considérées comme le principal facteur des réformes dans les pays en développement, en particulier. L'objectif de la diversification des régimes d'imposition indirecte existants pour maintenir le rendement des recettes publiques et la nécessité d'améliorer les performances gouvernementales et de répondre aux préoccupations budgétaires sont deux facteurs essentiels pour ces pays. Etant donné les capacités limitées dont ceux-ci disposent, l'aggravation des problèmes que posent la drogue et les considérations de sécurité constituent également une considération importante (bien que moindre) pour eux.

8. Les réformes actuellement et antérieurement entreprises dans les pays en développement pour améliorer les administrations douanières et faciliter les échanges ont souvent été motivées par des considérations économiques générales reposant sur la reconnaissance du fait que les procédures appliquées par les Douanes et aux frontières peuvent jouer un rôle de premier plan dans la prospérité économique nationale. Au Liban, la réforme douanière s'est intégrée dans un plus vaste projet d'amélioration des recettes publiques et de la gestion budgétaire. Ce projet a été lancé en 1995 en vue d'assainir la gestion du ministère des Finances, en ciblant la fiscalité interne et les douanes, de manière à rétablir la compétitivité commerciale du pays dans la région grâce à des réformes axées sur la facilitation des échanges. Le volet douanier du projet visait à améliorer l'efficacité des Douanes et, par là même, à encourager l'activité commerciale, y compris les exportations, à accroître les recettes douanières, à réduire les coûts des entreprises et à faciliter la formulation de la politique commerciale.

9. Si nous considérons de plus près les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, nous constatons que la réforme douanière a constitué un aspect essentiel de plus vastes programmes de réforme structurelle, assez ambitieux, entrepris depuis le milieu des années 80 en vue de libéraliser et d'ouvrir l'économie de ces pays, de redéfinir le rôle de l'Etat, d'améliorer la compétitivité et de démocratiser les processus politiques. La réforme des échanges, jointe à la reprise des entrées de capitaux et à la réactivation de l'activité économique, a contribué à un essor des importations (la valeur des importations progressait de 18% par an avant la crise asiatique) et à un net abandon de l'ancienne stratégie de substitution de la production nationale aux importations. L'expansion des échanges internationaux a sensiblement accru la charge de travail des administrations douanières dans tous les pays de la région et il est clairement apparu que nombre d'entre elles n'avaient pas la capacité de réagir avec la vitesse requise. Il était donc nécessaire de modifier profondément leur façon de procéder afin qu'elles puissent jouer également un rôle positif dans le processus global de libéralisation des échanges et de renforcement des investissements étrangers. Il est aussi apparu nécessaire de faire évoluer la mentalité et le comportement du personnel des Douanes afin qu'il adopte une approche orientée vers la fourniture de services au sein de cette institution traditionnellement organisée dans l'optique de la perception de recettes. Cette évolution s'est amorcée à la fin des années 80 dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et elle se poursuit depuis.

10. Le Chili, par exemple, a lancé un programme de réforme douanière dans le cadre d'un plus vaste programme de modernisation de l'administration publique au début des années 90. Il a été largement

reconnu qu'une réforme douanière s'imposait pour une raison impérieuse: l'expansion cumulée du commerce extérieur a atteint 142% entre 1990 et 1998, en termes réels. Le Chili a en outre cherché à conclure, pendant cette période, plusieurs accords de libre-échange qui prévoyaient, chacun, une série particulière de règles d'origine complexes nécessitant d'importantes ressources pour être correctement gérées et appliquées. L'introduction de mesures permettant de faciliter les échanges a constitué l'une des seules façons possibles d'alléger les pressions qui pesaient sur une bureaucratie surchargée de travail.

11. Les projets d'aide au développement appuyés par les organismes internationaux d'aide ont aussi encouragé la réforme douanière dans les pays en développement. L'expérience montre que ces projets peuvent donner une forte impulsion aux réformes, à condition que les autorités nationales soient convaincues de la nécessité de celles-ci et que les administrations concernées assument la responsabilité des projets (voir aussi la section III). Au début des années 90, l'adoption par les Douanes égyptiennes des technologies de l'information et d'une nouvelle logistique, comme le contrôle des stocks gérés en flux tendu, a surtout été induite par les organisations internationales en vue d'essayer d'exploiter les ressources allouées à l'aide au développement. Le manque de prise de conscience, au niveau national, des effets potentiels de ces technologies sur les entreprises et l'absence d'initiatives suscitées par la demande, au niveau local, ont toutefois retardé la réalisation de sérieux progrès dans l'établissement de réseaux nationaux pour la prestation de services à valeur ajoutée en Egypte.

12. Enfin, dans les pays dans lesquels la réforme douanière et la facilitation des échanges ont eu de nets effets positifs, le processus de changement, d'automatisation et d'amélioration dans son ensemble paraît générer sa propre dynamique. Cette dynamique est généralement créée non seulement par l'attente de nouvelles retombées bénéfiques mais aussi par l'établissement d'une culture de l'excellence chez des personnes et dans les groupes impliqués, s'inspirant de l'exemple des diverses entités ayant initialement conçu et mis en œuvre les réformes. D'ambitieuses initiatives réussies dans le domaine de la réforme douanière et de la facilitation des échanges ont permis à l'administration douanière péruvienne d'obtenir, en décembre 1999, le certificat ISO 9002 de gestion de qualité. Ce succès, joint aux niveaux élevés d'automatisation et de transparence déjà atteints, a joué un rôle déterminant dans le lancement récent de la deuxième génération de réformes des Douanes péruviennes.

Traitement des principaux symptômes

13. La modification des conditions de fonctionnement résultant de la mondialisation et de la libéralisation des échanges non seulement exacerbe mais fait également ressortir plusieurs problèmes structurels qui gênent le fonctionnement des Douanes et des autres organismes intervenant aux frontières. Dans les pays qui ont entrepris des réformes, une série de symptômes assez préoccupants de défauts de fonctionnement ont suscité une prise de conscience de la nécessité pressante d'évoluer. Ces symptômes, qui ont été les principaux stimulants des efforts de réforme, ont été notamment:

- des insuffisances dans la perception des recettes et des problèmes de contrebande
- des problèmes de corruption
- des coûts de transaction élevés pour les entreprises
- un manque de compétitivité des exportations et d'attrait pour les investisseurs
- des difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de la politique commerciale.

Des insuffisances dans la perception des recettes et des problèmes de contrebande

14. Les Douanes sont souvent le principal apporteur de recettes publiques dans les pays en développement. Or, dans certains d'entre eux, les pertes de recettes dues à l'inefficacité des mécanismes de recouvrement peuvent être extrêmement importantes. Il a été calculé, au Bangladesh, qu'avant la réforme économique, les pertes dues à l'inefficacité dans le port de Chittagong, représentaient jusqu'à 5 % de la valeur des marchandises transitant par ce port, soit un montant supérieur à 600 millions de dollars par an. Les pertes de recettes pour l'Etat dues à la corruption et à l'inefficacité des Douanes et des services de perception de l'impôt sur le revenu, ont été estimées à plus de 5 % du PIB, sans compter les coûts réels pour l'économie des pertes d'investissements potentiels qui en résultent. Au Zaïre, l'économie informelle florissante provoquerait des pertes budgétaires annuelles estimées à environ 400 millions de dollars au titre des impôts et des droits de douane non perçus.

15. Il ressort de l'examen des réformes effectuées dans les pays en développement, y compris les études de cas considérées dans la section V, que l'accroissement des recettes publiques constitue apparemment la plus forte incitation à l'entreprise d'une réforme des Douanes. Les taux de droits de douane diminuant sous l'effet de la libéralisation des échanges en cours, s'attaquer avec succès au problème de la perception des recettes peut permettre de maintenir le niveau des recettes indispensable. Au Pérou, avant le lancement de la réforme des Douanes en 1990, les recettes douanières ne constituaient que 23% de l'ensemble des recettes budgétaires de l'Etat (626 millions de dollars pour l'année 1990) en dépit de l'application de droits de douane assez élevés représentant de 10 à 84% de la valeur des biens importés. Après la réforme, la contribution des Douanes aux recettes budgétaires nationales est passée à 35%, grâce au quadruplement des recettes douanières qui se sont élevées à 2 723 millions de dollars en 1996, malgré une réduction des droits de douane comprise entre 15% et 25%. Ces chiffres permettent de se faire une idée de la mesure dans laquelle la perception des recettes laissait à désirer auparavant.

16. Dans le cas de l'Angola et du Mozambique, l'objectif était clairement d'améliorer le niveau de la perception des recettes. La guerre civile subie par ces deux pays a eu des effets désastreux sur les performances des Douanes et, dans le cadre de leurs efforts de reconstruction, les deux autorités nationales ont estimé essentiel de prendre des mesures draconiennes pour stimuler les recettes publiques.

17. Les pertes de recettes peuvent être dues à une sous-déclaration de la valeur en douane des marchandises en consignation, à l'introduction dans le pays de marchandises en contrebande, surtout dans le cas de produits soumis à des droits de douane élevés ou au détournement, à leur profit, des recettes perçues par des agents corrompus. L'absence de mécanismes efficaces de détection et l'insuffisance des sanctions dans les rares cas où une fraude est détectée favorisent et renforcent les possibilités de contrebande et de fraude commerciale. Dans plusieurs pays en développement, les Douanes ne disposent souvent pas d'unités spéciales pour lutter contre la contrebande et le problème est encore aggravé par le manque de coordination des activités de lutte contre la contrebande entre les diverses unités, comme cela a été le cas au Pérou. Les pénalités appliquées sont en outre souvent insuffisantes pour décourager la fraude de sorte qu'en présence de formalités coûteuses il peut être financièrement plus avantageux pour les commerçants de frauder auprès des Douanes, comme le montre le cas de l'Angola. Ces situations peuvent être d'autant plus dommageables qu'elles font subir un préjudice concurrentiel aux importateurs qui font de leur mieux pour satisfaire aux exigences des Douanes.

18. Plusieurs pays en développement choisissent de s'attaquer aux problèmes de l'évaluation en recourant à l'inspection avant expédition. Cette dernière n'est toutefois guère utile si elle ne s'accompagne pas de mesures plus générales visant à renforcer l'efficacité. L'introduction d'un système d'inspection avant expédition au Mozambique n'a pas empêché un effondrement de la perception des recettes en 1995 du fait qu'elle n'est pas allée de pair avec un renforcement parallèle des capacités techniques et institutionnelles de l'administration douanière. Au Cambodge, les importateurs choisissent fréquemment

de dédouaner directement les marchandises passibles de droits en dépit d'une pénalité de 7% de la valeur c.a.f. des marchandises sanctionnant le contournement de l'inspection avant expédition. Il semble, dans ce cas, que les gains potentiels de la fraude douanière sont suffisamment importants pour compenser la pénalité de 7%.

19. La prédominance de la contrebande en dépit des risques et des coûts qu'elle implique s'explique souvent par l'importance des coûts de transaction qui prévalent dans le secteur formel. Ce phénomène peut atteindre des proportions inquiétantes dans des pays qui associent des droits de douane élevés à des formalités administratives pesantes et à une administration inefficace. Le défi à relever dans ce cas est de ramener les coûts tarifaires et non tarifaires à un niveau qui ne justifie plus la contrebande. En dehors de l'impact sur la perception des recettes publiques, l'introduction en contrebande dans le pays de marchandises qui sont également produites sur place et soumises à des taxes locales peut fortement décourager l'investissement. On estime que les importations illégales en Géorgie représentent entre 30 et 70% de la demande intérieure totale de certains produits et que la contrebande de boissons et de produits pétroliers et laitiers au Cambodge entraîne une perte de recettes d'environ 35 millions de dollars. Il ressort du rapprochement des manifestes des navires avec les importations déclarées que 25% seulement du volume des marchandises expédiées au Cambodge et non soumises à l'inspection avant expédition sont déclarés au service des Douanes et de l'Accise au moment de l'entrée dans le pays. On pense également que jusqu'à 80% des cigarettes importées au Cambodge sont introduites en contrebande au Vietnam.

Problèmes de corruption

20. La corruption au sein des administrations douanières est fortement encouragée dans de nombreux pays en développement par la conjonction de très faibles salaires et de nombreuses possibilités de recherche d'avantages personnels. Il ressort de l'étude consacrée au Cambodge, au titre du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, que le faible niveau de leur salaire annuel moyen (0,60 dollars US par jour représentant 1,1 % seulement du PIB par habitant en 2001, et, bien inférieur aux salaires du secteur privé même pour les travailleurs non qualifiés) incite fortement les fonctionnaires à entreprendre des activités complémentaires rémunératrices simplement pour faire face aux dépenses essentielles de leur ménage. Les possibilités d'augmentation des revenus qu'offrent les postes de l'administration douanière, aux frontières notamment, se reflètent dans le prix informel (« droit de concession ») qui doit être acquitté pour obtenir l'un de ces postes. Certains d'entre eux sont achetés et vendus étant entendu qu'ils permettent de faire payer les services de dédouanement. Si l'on en croit la rumeur, la valeur du « droit de concession » a considérablement augmenté, passant de 2 000 dollars il y a quelques années à 10 000 dollars aujourd'hui, et le candidat retenu rentre dans ses frais en faisant officieusement acquitter aux commerçants des frais de dédouanement. En revanche, le succès des efforts de réforme entrepris par le Pérou est en partie attribué au relèvement des niveaux de salaire ainsi qu'à une politique claire de renforcement de l'esprit de corps des agents des Douanes visant à rendre ceux-ci personnellement fiers des succès de leur institution.

21. Le problème le plus immédiat que pose la corruption est la ponction à laquelle elle soumet les recettes publiques parallèlement au surcoût qu'elle impose aux entreprises qui commercent avec l'étranger. Les paiements qui tombent directement dans la poche des agents des Douanes atteindraient des montants considérables bien qu'il soit impossible de déterminer la part des problèmes de perception des recettes qui tient à la corruption de celle qui est imputable à la contrebande et à l'inefficacité générale de la bureaucratie. Des frais officieux de « facilitation » viennent généralement s'ajouter aux droits officiellement appliqués pour le paiement des services publics liés au dédouanement des importations et des exportations. D'après l'étude sur le Cambodge mentionnée plus haut, des montants compris entre 200 et 300 dollars par navire devraient être officieusement versés dans les ports de Sihanoukville et Phnom Penh pour encourager les services des Douanes et de l'immigration à intervenir après 17 heures bien que

ces deux ports soient équipés pour s'occuper des navires 24 heures sur 24. Ces frais supplémentaires perçus sur les importations font généralement peser une plus lourde charge sur les consommateurs du pays importateur, y compris les secteurs productifs qui utilisent des moyens de production importés tandis que dans le cas des exportations, elles compromettent gravement la compétitivité du pays à l'exportation. Dans un cas comme dans l'autre, elles nuisent essentiellement à la prospérité économique du pays.

22. L'insuffisance des recettes perçues et les frais supplémentaires imposés aux activités commerciales ne constituent toutefois pas les seuls effets préjudiciables de la corruption. Dans une étude conjointe de 1996, la CNUCED et la Banque mondiale ont fait observer que « *le principal problème ne se situe pas dans le danger que constituent, pour des contrôles efficaces, les pratiques suivant lesquelles des paiements irréguliers permettent de faire passer des marchandises par les systèmes réglementaires les plus stricts, ni dans les droits supplémentaires officieusement appliqués aux honnêtes commerçants comme aux fraudeurs mais plutôt dans l'obligation logique de maintenir des difficultés superflues et de favoriser des retards endémiques dans la gestion générale des envois pour justifier le versement de pots-de-vin pour l'obtention de passe-droits.* » Le besoin de préserver des possibilités de recherche d'avantages personnels pour des agents corrompus justifie l'inspection physique de tous les envois et décourage sérieusement les contrôles sélectifs dans le cadre de l'application de techniques de gestion des risques. Pour cette raison, un certain nombre de mesures indispensables pour faciliter les échanges et améliorer l'efficacité auront peu de chances d'être appliquées, moins en raison du coût prévu de leur introduction que des pertes de profits qu'elles entraîneront pour un groupe d'intérêts qui s'opposera à toute modification de la situation existante.

Coûts de transaction élevés pour les entreprises

23. Les « droits » informels appliqués aux entreprises importatrices et exportatrices ainsi que les coûts indirects qui pèsent sur l'activité productive intérieure sont encore alourdis par les coûts de transaction directs et indirects qui résultent de la complexité des documents, de la lenteur des procédures et du manque de transparence et de prévisibilité de la réglementation (on trouvera un examen détaillé des éléments des coûts de transaction directs et indirects qui frappent les entreprises dans l'étude de l'OCDE consacrée aux avantages pour les entreprises de la facilitation des échanges [TD/TC/WP(2001)21/FINAL]). Dans l'enquête de l'ABAC/APFC consacrée aux Douanes, aux normes et à la mobilité des entreprises (*Survey on Customs, Standards and Business Mobility*), les procédures douanières ont été considérées, dans l'ensemble, par les milieux d'affaires comme le plus sérieux obstacle aux échanges, 53% de l'ensemble des personnes interrogées jugeant ce problème *très sérieux* ou *sérieux*. Cela a été le cas de 55%, 50% et 60% des personnes interrogées, respectivement, dans le secteur manufacturier, le secteur des services et le secteur primaire et de 69% des personnes interrogées dans les économies en développement mais de 39% seulement des personnes interrogées dans les économies développées. La complexité des réglementations douanières a été considérée comme la principale difficulté douanière (52% des réponses), suivie par le manque d'information sur la législation douanière, les règlements, les directives et décisions administratives (49% des réponses) et les problèmes posés par les voies de recours contre les décisions des Douanes (43% des réponses).

24. Les procédures douanières et les interférences institutionnelles jouent un rôle important dans les délais excessifs observés dans les ports et aux postes-frontières bien que le manque d'efficacité ne soit aucunement l'apanage des Douanes. L'inefficacité de la gestion des ports constitue souvent un facteur important. En Inde, les équipements portuaires resteraient inutilisés pendant environ 20% du temps et l'on estime que le port de Bakou en Azerbaïdjan n'utiliserait actuellement que 13% de sa capacité totale. Les envois peuvent être immobilisés assez longtemps aux points de jonction entre les modes de transport et pendant le transbordement, comme en témoigne le temps de transit observé entre le terminal des conteneurs et les grilles du port d'Abidjan puisque le délai normal d'une demi-journée peut atteindre jusqu'à 20 jours suivant l'agent responsable.

25. Une inspection physique trop poussée des envois ralentit considérablement le passage des marchandises en douane. Au Pérou, le taux d'inspection élevé de 70% à 100% appliqué avant la réforme, joint à une très lourde paperasserie, se traduisait par des délais de dédouanement compris entre 15 et 30 jours. Au Cambodge, bien que le temps moyen de rotation des navires soit de 10 à 12 heures, les opérations de dédouanement prennent environ 8 jours pour les importations et 10 à 14 jours pour les exportations. En dehors du fait qu'elles ralentissent considérablement le mouvement des marchandises, les inspections physiques qui sont effectuées dans les ports plutôt qu'au point de remplissage ou de vidage des conteneurs retirent tout son sens au concept même de « conteneurisation »: l'intégrité des conteneurs est violée et leur contenu risque davantage d'être endommagé et volé pendant l'inspection et les manipulations qui s'ensuivent que dans le cas d'une cargaison ordinaire parce qu'il est plus légèrement emballé et protégé, ce qui constitue du reste l'un des principaux avantages du transport en conteneurs. Les méthodes modernes de remplissage des conteneurs sont aujourd'hui si spécialisées qu'une fois qu'un conteneur est ouvert et des articles en sont retirés pour être inspectés, le personnel du port et/ou des transports est souvent incapable de les remettre tous en place. Au Népal, où les marchandises sont systématiquement sorties des conteneurs du fait que les procédures douanières, le matériel de manutention et les pratiques en matière de transport ne sont pas adaptés à la conteneurisation, l'épargne susceptible de résulter de la facilitation des procédures et des méthodes de manutention est estimée à environ 7% pour les marchandises non placées dans des conteneurs et à 13% pour celles qui le sont.

26. Les études réalisées par la CNUCED, pendant les années 90, dans plusieurs pays en développement dont l'Angola, la Colombie, la Côte d'Ivoire, le Mozambique, le Népal et le Tchad ont montré que le coût de l'immobilisation pouvait représenter plus de 50 % du coût d'une opération commerciale avec l'étranger et que pour des produits de valeur moyenne, ce coût de transaction pouvait atteindre jusqu'à 70 % de leur coût. Au Zaïre, le coût du financement des stocks résultant de l'immobilisation pour le destinataire a été estimé à 24% du coût total de transit venant s'ajouter aux 8%, 3% et 1% imputables, respectivement, aux frais bancaires, contrôles gouvernementaux et versements informels effectués pour « faciliter » le processus. Il a aussi été constaté qu'une longue immobilisation entraînait des pertes et des dommages qui étaient particulièrement importants pour des produits jouissant d'une forte demande (boissons, combustibles, etc.). Il est ressorti d'estimations effectuées récemment au Pakistan que si le temps d'immobilisation des conteneurs importés entre les navires et les trains et la livraison des marchandises à l'intérieur du pays était ramené à 5 jours au lieu des 20 à 30 jours nécessaires actuellement, il pourrait en résulter une économie annuelle de 200 millions de dollars EU en coûts de transit.

Manque de compétitivité des exportations et d'attrait pour les investisseurs

27. Des coûts de transaction trop élevés encourus aux frontières d'un pays peuvent notablement gêner l'accès des partenaires commerciaux étrangers à son marché. Ce qui est peut-être encore plus grave, c'est qu'ils empêchent ses producteurs d'avoir accès au marché mondial. Les écarts de coûts de transaction peuvent présenter une certaine importance pour les pays en développement qui se font concurrence pour les marchés extérieurs et pour l'investissement direct étranger sur la base de dotations de ressources similaires, y compris des coûts de main-d'oeuvre avantageux. L'étude diagnostique entreprise pour Madagascar au titre du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce a conclu que les contraintes imposées par l'inefficacité des Douanes neutralisaient largement l'avantage concurrentiel dont jouit ce pays comme centre de fabrication et d'exportation grâce à la faiblesse de ses coûts de main-d'oeuvre. Il est avancé qu'une réforme efficace des Douanes contribuerait à fixer à Madagascar des entreprises dans la zone franche pour l'industrie de l'exportation, à intégrer leurs chaînes de valeur et à favoriser de nouveaux investissements directs étrangers.

28. Dans une étude parallèle réalisée au Cambodge au titre également du Cadre intégré, les entreprises interrogées considèrent les contrôles douaniers et commerciaux comme le principal obstacle aux exportations. Les exportateurs de vêtements encourrent des coûts importants du fait que cinq organismes publics différents interviennent dans le processus et procèdent à au moins trois inspections distinctes. Des coûts informels fixes pouvant atteindre jusqu'à 150 dollars par envoi semblent peu élevés par rapport aux droits officiellement acquittés pour obtenir les certificats d'origine. Pour exporter une tonne de riz, il faut payer 5 dollars de droits officiels (pour l'inspection phytosanitaire et la manutention du riz) et 9 dollars de droits informels à chacun des six organismes intervenant (Douanes, contrôle de qualité, inspection phytosanitaire, police économique, police aux frontières et manutentionnaires). Pour pouvoir maintenir le prix à l'exportation du riz à un niveau fixe, ces coûts sont répercutés sous la forme d'une réduction de 10 à 15 % du prix à la production de la tonne de paddy exporté.

Difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de la politique commerciale

29. Les déficiences des administrations douanières ont des répercussions non seulement sur la perception des recettes mais aussi sur l'aptitude des Douanes à réunir des données et à établir des statistiques du commerce extérieur. Au Pérou, le délai de production de ces statistiques était d'environ 10 ans du fait que la connectivité laissait beaucoup à désirer et que le système de collecte et de transmission de l'information était en grande partie manuel. En Mauritanie, il existe d'importantes divergences entre les données commerciales nationales et celles du FMI et des Nations unies, qui indiquent des valeurs supérieures d'environ 50% et de près de 100% aux statistiques nationales pour les exportations et les importations, respectivement. Bien que les déficiences observées dans la collecte des informations commerciales n'aient certainement pas les mêmes conséquences économiques que les insuffisances constatées dans la perception des recettes ou le niveau excessif des coûts de transaction pour les entreprises, elles peuvent entraîner de sérieuses difficultés dans la mise en oeuvre de la politique commerciale et de la surveillance et du suivi des échanges, y compris du point de vue de la protection contre les imprévus et de la planification macroéconomique en général. L'absence de données fiables compromet aussi sérieusement l'introduction, dans les administrations douanières, de techniques de gestion des risques permettant d'améliorer l'efficacité. Elle est en outre déplorée par le secteur privé qui pourrait utiliser ces statistiques pour analyser les marchés et formuler sa politique commerciale.

III. Conception de programmes de réforme efficaces

30. Face aux signes de mauvais fonctionnement décrits plus haut, les réformes entreprises dans les pays en développement ont surtout cherché à remédier au manque d'efficacité, d'efficacités et de transparence. Dans la plupart, voire dans la totalité des cas, elles ont visé le fonctionnement des Douanes, en tant qu'institution gouvernementale et non pas les effets sur le secteur privé. Le succès des réformes douanières se traduit toutefois rapidement par de plus larges améliorations dans le domaine de la facilitation des échanges. Comme il ressort des efforts de réforme qui ont été couronnés de succès aussi bien que de ceux qui ont moins donné satisfaction, la première étape essentielle consiste à bien cerner les domaines où se posent les problèmes à résoudre. Il est largement reconnu que l'échec des réformes tient souvent aux déficiences de l'analyse ou du diagnostic initial. Par exemple, les complications du commerce à travers la frontière tiennent souvent moins au cadre réglementaire applicable qu'aux procédures et modalités d'application qui se sont installées au fil du temps. D'assez nombreuses pesanteurs d'ordre procédural pourraient ainsi être simplifiées sans qu'il soit nécessaire de modifier notablement la législation mais pourraient, par contre, appeler une révision des politiques appliquées en matière de ressources humaines par les organismes intervenant aux frontières.

31. Les problèmes de fonctionnement peuvent aussi avoir plusieurs causes liées entre elles auxquelles il faudra s'attaquer globalement pour assurer le succès et la durabilité des opérations de réforme. Des actions d'ensemble cohérentes sont des facteurs essentiels de succès même si tous les projets de réforme sont soumis à des limites de capacité qui ne permettent pas d'être exhaustif. Par exemple, des investissements dans des installations et des équipements d'infrastructure ne réduiront pas les coûts des opérations commerciales sauf si les opérations liées au commerce extérieur sont libres de toute interférence institutionnelle ou physique inutile. Si les mouvements de marchandises continuent d'être totalement inspectés ou subissent plusieurs semaines d'immobilisation aux postes-frontières, les investissements dans les infrastructures de transport peuvent alourdir la charge de la dette d'un pays sans contribuer à la rentabilité des opérations commerciales internationales. Par ailleurs, une amélioration des procédures de transit ne permettra pas de résoudre les problèmes des pays enclavés si le réseau routier et ferroviaire reste pratiquement inexistant derrière les frontières. Il a de même été soutenu qu'une modification des procédures d'évaluation en douane ne s'accompagnant pas d'une réforme globale des Douanes n'avait guère de chance d'améliorer la prévisibilité des procédures douanières ou d'atténuer sensiblement les effets d'obstacles non tarifaires aux échanges que ces procédures peuvent avoir (Finger, 1999).

32. La tenue de consultations avec des « groupes de réflexion » internes et externes est l'une des méthodes les plus prometteuses pour définir les changements nécessaires. Conscients de cela, plusieurs pays engageant des réformes ont mis en place des structures permanentes pour consulter les parties concernées. En revanche, des conseillers extérieurs n'ont été utilisés avec succès que lorsque l'administration douanière avait une idée précise de ce qu'elle attendait d'eux. La participation des agents économiques et notamment des commerçants est indispensable non seulement parce que les décideurs peuvent bénéficier de leurs connaissances particulières mais surtout parce qu'elle encourage les commerçants à accepter les réformes proposées. Il n'est pas rare que les systèmes dépassés et inefficaces procurent des privilèges et des avantages à certains commerçants qui peuvent ensuite gêner les efforts de réforme du gouvernement pour ne pas les perdre. Au Pakistan, où l'ancien système de remboursements des droits de douane « subventionnait » en fait les exportateurs en leur remboursant des sommes supérieures aux droits perçus à l'importation, les commerçants n'étaient pas disposés à soutenir le processus de réforme qui devait supprimer cet avantage. L'exemple du Pakistan montre à quel point il est difficile d'introduire efficacement des réformes contre la volonté ou la résistance pure et simple des commerçants.

33. Pour optimiser les effets positifs potentiels, toute stratégie nationale doit tenir compte du contexte dans lequel les mesures de réforme sont élaborées, y compris les objectifs et les contraintes politiques et économiques particulières du pays, les pratiques de ses entreprises et sa structure sectorielle ainsi que les impératifs administratifs nationaux et internationaux qui peuvent influencer l'adoption des mesures ou être affectés par elle. Elle doit également prendre en considération les contraintes liées aux infrastructures (y compris les exigences et le savoir faire techniques applicables) et l'aptitude au changement. Dans le cas de réformes répondant à des initiatives internationales prises notamment dans le cadre de l'OMC, cette stratégie nationale doit donner aux administrations locales et aux milieux d'affaires concernés le sentiment qu'ils ont un rôle à jouer et une idée précise de la façon dont les réformes peuvent le mieux soutenir leurs efforts de développement.

Ciblage des domaines à réorganiser et difficultés s'opposant au changement

34. La législation, la gestion de l'information, les politiques en matière de ressources humaines, la structure administrative et les procédures d'application sont les principaux domaines sur lesquels les pays en développement ont axé leurs dernières réformes. Certains de ces domaines sont plus coûteux à réorganiser que d'autres mais les coûts encourus semblent être recouverts assez rapidement lorsque les réformes sont réussies. Cela souligne encore la nécessité de bien penser et planifier la stratégie de réforme

au préalable. Ces efforts doivent à l'évidence souvent être soutenus par une assistance technique appropriée de la part des organismes et des pays donateurs ou par la participation du secteur privé.

Encadré 1. Exemples de coûts totaux des réformes

- **Europe centrale et orientale:** budget total alloué à la modernisation des Douanes entreprise dans le cadre du programme PHARE dans les dix pays candidats: 90 millions d'écus pour les années 1990 à 1997, dont 70 millions ont été sous-traités (environ 108 et 84 millions de dollars EU). Sur ce total, 42,74 millions d'écus ont été consacrés à l'informatisation des déclarations; 6,85 millions d'écus au matériel de lutte contre la contrebande (depuis le matériel radiographique et les chromatographes à gaz jusqu'au matériel de communications); 13,77 millions d'écus à la formation et 2,35 millions d'écus à la gestion;
- **Arménie:** un montant de 1,604 million de dollars EU, financé par la Banque mondiale entre 1993 et 1997, pour rédiger une nouvelle législation douanière, former le personnel et automatiser les procédures douanières.
- **Liban:** un total de 3,82 millions de dollars EU pour former le personnel, introduire une nouvelle classification tarifaire et automatiser les procédures douanières.
- **Tunisie:** un montant de 16,21 millions de dollars EU pour simplifier et automatiser les procédures douanières.
- **Tanzanie (estimation):** un total de 8 à 10 millions de dollars EU sur trois ans pour une réforme exhaustive des procédures douanières incluant l'informatisation (ASYCUDA, systèmes de contrôle des stocks des entrepôts et de communication de statistiques), les procédures d'évaluation (adoption du système de l'OMC), l'accélération des contrôles des cargaisons, la remise en état des bâtiments des Douanes, la réalisation de réformes administratives (création d'une nouvelle division pour l'évaluation et la classification, recrutement et formation du personnel, création d'une cour d'appel) et des réformes législatives (y compris la mise en œuvre de la Convention du Système harmonisé).

Réglementation

35. Les administrations des pays en développement ayant entrepris des réformes ont souvent indiqué qu'elles se heurtaient à l'archaïsme des lois ; à l'inadaptation de la législation douanière à la nouvelle dynamique du commerce international, aux nouvelles techniques de transport et aux technologies de l'information ; ou aux ambiguïtés des textes de loi pouvant donner lieu à des interprétations contradictoires. Avant les réformes, l'Angola comptait, dans le domaine douanier, 119 lois héritées de l'époque coloniale qui survivaient parallèlement à une législation plus récente, dépassée, non unifiée et appliquée sans cohérence. Les pays qui procèdent aux réformes revoient souvent, unifient et abrogent parfois la législation existante en cherchant, par le biais de la déréglementation, à ce que des pratiques commerciales fondées sur le jeu du marché se substituent aux interférences légales des pouvoirs publics. Dans certains cas, ils introduisent également une nouvelle législation douanière reflétant les nouvelles priorités et méthodes de l'exercice des fonctions douanières. La réforme de la réglementation offre souvent l'occasion d'introduire des dispositions qui respectent les engagements pris récemment dans le cadre du GATT et de l'OMC. Le réexamen, la simplification et l'actualisation du cadre réglementaire ainsi que la révision du cadre institutionnel sont des conditions préalables indispensables à la modernisation du fonctionnement des Douanes et des autres organismes intervenant aux frontières, et à l'adoption d'une plus nette orientation vers la facilitation. La réforme de la législation est la voie suivie de préférence pour

exprimer la volonté politique de changement et créer les conditions favorables aux tentatives plus ardues de réforme sur le plan institutionnel et des ressources humaines.

36. L'une des premières mesures prises dans ce cadre est la simplification de la structure tarifaire et des arrangements qui lui sont liés, y compris les préférences commerciales et les exemptions de droits. Nombre des pays qui ont entrepris des réformes avaient des régimes tarifaires assez complexes avec notamment de très nombreux niveaux de droits (39 niveaux différents au Pérou, allant de 10% à 84%, que la nouvelle législation douanière a ramenés à deux niveaux de 15% et 25%). L'existence d'importantes différences dans les taux de droits appliqués aux mêmes produits provenant de sources différentes aggrave aussi les problèmes administratifs, y compris la possibilité de percevoir des paiements non officiels. La réduction du nombre de fourchettes tarifaires facilite le fonctionnement courant des Douanes ainsi que l'application des dispositions. Une autre mesure importante est l'introduction de méthodes d'évaluation en douane respectant les règles de l'OMC. Dans certains cas, comme en Angola, les Douanes peuvent assumer de nouveau la responsabilité de l'évaluation et renoncer aux inspections avant l'expédition, une fois qu'un cadre d'évaluation approprié est en place et que le personnel des Douanes a été formé à son utilisation.

37. Il est souvent nécessaire de modifier la réglementation pour permettre l'application des méthodes de fonctionnement qui résultent de l'automatisation des procédures douanières, y compris le recours aux signatures électroniques. C'est également le cas pour les opérations concernant les banques et l'assurance. Il peut également être nécessaire de modifier la réglementation relative au contrôle des changes pour couvrir l'emploi des documents de transport multimodal dans les crédits documentaires émis et négociés par les banques commerciales nationales. Une modification du statut et du cadre juridique des transitaires peut être envisagée pour permettre aux opérateurs nationaux d'avoir facilement accès aux devises nécessaires pour agir en qualité de transitaires internationaux. Une réforme des politiques concernant l'assurance des importations et des exportations peut aussi s'imposer.

Gestion de l'information

38. Un nombre important de réformes dans les pays en développement a concerné l'introduction des technologies de l'information pour faciliter la gestion des données douanières et l'échange électronique de données. Beaucoup de ces pays ont adopté le matériel et le logiciel SYDONIA, avec l'aide de la CNUCED. Dans le cas du Liban, l'introduction du SYDONIA pour accompagner l'application du Système harmonisé international et du document administratif unique (DAU) a coûté 2,5 millions de dollars en 1995. Dans le cas du Cambodge, un montant du même ordre a été calculé dans le contexte du plan stratégique 2001 pour le développement et la mise en oeuvre des TI en vue d'acheter et d'utiliser le SYDONIA ou un autre système standard comme le système français SOFI, à l'exclusion de la formation du personnel et des ressources nécessaires pour que le système puisse être géré et amélioré sur place. Les coûts de la mise en oeuvre des TI doivent être évidemment considérés au regard des effets positifs qui résultent des systèmes informatisés en termes d'accroissement des recettes qui, dans le cas de SYDONIA, a été évalué à plus de 215 millions de dollars EU aux Philippines ou de 100 millions de dollars EU à Sri Lanka.

39. L'introduction des technologies de l'information dans le processus douanier peut faciliter et soutenir l'application de mesures destinées à améliorer l'efficacité et à favoriser la facilitation et elle est indispensable au succès de l'utilisation des techniques de gestion des risques mais elle ne doit pas être conçue isolément ni être considérée comme une fin en soi. Il est nécessaire d'avoir une idée globale de la façon dont les choses se passent et pourquoi elles sont faites d'une certaine façon et de modifier les procédures et les pratiques commerciales et officielles de base avant de se lancer dans une informatisation étendue. Si l'on passe rapidement et sans préparation de procédures manuelles à des procédures

automatisées sans repenser le cadre fondamental, on court le risque réel de faire perdurer des pratiques dépassées et des flux d'information rudimentaires dans des systèmes informatiques très onéreux. Les erreurs dans ce domaine peuvent être très coûteuses: le coût de l'installation et de l'exploitation d'un système inefficace s'additionne aux coûts de transaction supportés par les entreprises. S'il s'agit de systèmes publics qui peuvent imposer des conditions légales aux entreprises, ces insuffisances électroniques seront répercutées et multipliées.

40. L'infrastructure technique de l'automatisation implique non seulement des ressources en technologies de l'information mais aussi des plates-formes de télécommunications et des aspects législatifs pour régir les relations entre les différentes entités concernées. Les efforts d'automatisation peuvent donc être sérieusement gênés par une connectivité insuffisante, une fiabilité variable, des coûts de connexion élevés et une infrastructure des télécommunications médiocre dans l'ensemble. De plus, même si les matériels et les logiciels peuvent entraîner des dépenses importantes, ils ne représentent qu'une partie seulement des investissements réels des sociétés dans les technologies de l'information. Ce que l'on appelle souvent le « *capital organisationnel* » implique d'autres frais et d'autres problèmes et l'importance de ce facteur dans le succès de l'automatisation est démontrée par le succès du système Aduanet au Pérou. Une automatisation « importée » sans une participation adéquate du personnel des Douanes peut ne pas réussir à contribuer à la modernisation générale des procédures douanières.

Encadré 2. Pérou: adhésion au domaine numérique

La création du portail des Douanes a été l'un des principaux projets mis en oeuvre par la deuxième génération de réformes au Pérou. Jusque-là, l'accès à des informations douanières en ligne était protégé par un mot de passe dont seules disposaient quelques parties agréées, les autres devant toujours soumettre leurs documents par d'autres moyens, lourds à gérer sur le plan administratif. Pour remédier à ce manque d'uniformité et offrir un meilleur service à tous les commerçants, il a été décidé d'« *...optimiser les services douaniers grâce à l'Internet, d'adhérer à ce que l'on appelle la 'société mondiale de l'information' en ayant massivement recours aux technologies de l'information, de favoriser l'émergence d'une culture de la transparence dans l'administration publique et la société péruviennes, de réduire les risques de corruption et de démocratiser les décisions gouvernementales en faisant davantage et mieux participer les utilisateurs* ».

La première version de cette initiative, intitulée des « Douanes sans papier », a été un succès et a été immédiatement suivie par les projets plus ambitieux des « Douanes numériques » et du « Portail des Douanes ». Après l'introduction de plusieurs réformes juridiques nécessaires au processus, le portail des Douanes www.aduanet.gob.pe a été officiellement créé le 26 janvier 2001. À la lumière des réactions des utilisateurs, il a été rapidement établi que ceux-ci étaient submergés par le volume d'information offert. Il a donc été décidé de répartir les données existantes entre les trois grandes sources d'information suivantes:

- *Infoaduanas* fournit des informations douanières détaillées aux négociants et aux agents ainsi qu'au personnel des Douanes et au grand public;
- *Remate de aduanas* offre des informations complètes sur les ventes aux enchères de marchandises non réclamées et abandonnées; et
- *Compras de aduanas* contient des informations publiques sur les achats de biens et de services par les Douanes.

Le programme a été intégralement conçu et mis en oeuvre en interne, ce qui a considérablement réduit son coût final. Les Douanes péruviennes sont, à juste titre, fières de ce résultat qui prouve le succès de la première génération de réformes dans le domaine des ressources humaines. Le coût total de la réalisation de ce projet s'est élevé à 557 935 dollars et s'est réparti comme suit:

| | |
|--|-----------------|
| Personnel chargé de la réalisation (7 p) | 9 285 dollars |
| Serveur Internet | 6 800 dollars |
| Moteur Web (serveur Java Web) | 650 dollars |
| Logiciel de développement Java | 120 000 dollars |
| Système de sécurité | 412 000 dollars |
| 7 terminaux Pentium III | 8 400 dollars |
| Autres coûts, y compris la maintenance | 800 dollars |

Le portail des Douanes a constitué une importante mesure de facilitation. Sur le plan pratique, il a considérablement réduit les frais de papier et fournitures de bureau pour l'administration douanière. Il a surtout développé et amélioré les interactions et le dialogue entre cette dernière et les commerçants. L'importance de ce dialogue est mise en évidence par le fait que le portail est consulté plus de 25 000 fois par jour. Aduanet a permis que la législation et les procédures douanières soient beaucoup mieux respectées en faisant davantage prendre conscience aux utilisateurs des conditions et des obligations en vigueur et en leur permettant de les respecter plus facilement. Un autre motif de satisfaction pour les utilisateurs est que l'information numérique peut être adaptée à leurs problèmes et à leurs questions spécifiques.

Source: Zavala, Gloria, *Portal de Aduanas – Aduanet – Via de Acceso a la Aduana Digital*, Lima, 2001, pour le programme d'échange portant sur les meilleures pratiques des administrations douanières de l'Asie de l'est, de l'Amérique latine et des Caraïbes.

Politiques en matière de ressources humaines

41. La modification des politiques en matière de ressources humaines a constitué un élément essentiel des réformes entreprises dans les pays en développement pour remédier au problème du manque de professionnalisme qui sévissait dans les administrations douanières. C'est, semble-t-il l'un des aspects les plus ardues mais les plus gratifiants des réformes douanières. Avant la réforme de 1991, sur les 4 000 agents que comptaient les Douanes péruviennes, 2% seulement avaient fait des études universitaires et ils étaient, pour la plupart, des assistants non salariés qui vivaient de pourboires et autres gratifications. Il n'existait pas de plans de carrière, le recrutement comme la promotion dépendant exclusivement d'une intervention politique. De ce fait, le personnel des Douanes ne jouissait d'aucune crédibilité et autorité tandis qu'il n'existait aucune stratégie en matière de formation susceptible de contribuer à améliorer la situation.

42. Deux des trois principaux volets de la première génération de réformes au Pérou ont concerné des politiques de ressources humaines visant à améliorer la moralité et les normes professionnelles de l'administration (le troisième volet concernait la modernisation et l'automatisation des procédures douanières). Les agents impliqués dans des affaires de corruption ont été licenciés sur-le-champ et le reste du personnel a été soumis à des tests de compétence afin de ne garder que les personnes qui étaient suffisamment qualifiées pour répondre aux besoins des Douanes. Les salaires du personnel retenu ont été décuplés par la suite et un code uniforme de conduite a été établi pour faire connaître le nouvel état d'esprit et les nouvelles normes au sein de l'organisation. Les Douanes péruviennes ont aussi adopté de nouvelles politiques de recrutement augmentant la proportion de diplômés de l'université et élargissant la gamme des compétences dans l'administration douanière en recrutant un certain nombre de spécialistes, en milieu de carrière, dans les domaines de l'analyse économique, des statistiques, de l'audit et des technologies de l'information pour soutenir la plus grande importance accordée aux audits reposant sur les systèmes et au recours aux technologies de l'information. Une politique d'intensification de la formation a été introduite

qui a soumis l'ensemble du personnel, y compris les nouvelles recrues au moment de leur embauche, à une année de formation spécifique aux Douanes. Cela a permis de porter le pourcentage de cadres au sein de l'administration douanière de 2% à 55% en 2000, le reste du personnel étant constitué de techniciens des Douanes (16%), de techniciens spécialisés (9%) et de personnel administratif (20%).

43. Bien que les premières mesures radicales prises pour doter les Douanes d'une solide assise en matière de ressources humaines et garantir l'intégrité et la compétence du personnel semblent être particulièrement importantes, elles doivent s'accompagner de mesures permettant un suivi régulier, comme des compléments de formation, des évaluations de résultats et des mécanismes d'audit interne. Au Mozambique, les performances du personnel sont évaluées tous les trimestres pendant la période de formation pratique de deux ans et, par la suite, elles sont régulièrement observées par une unité d'audit interne, qui s'intéresse plus particulièrement aux systèmes et procédures, et par une unité s'occupant des irrégularités du personnel, qui examine les cas de fraude interne et de corruption. Le système est également soutenu par un nouveau code de conduite. En Angola, l'introduction d'un système d'évaluation annuelle permet d'assurer une meilleure adéquation entre les compétences du personnel et les descriptions de poste et de bien repérer les personnes susceptibles d'occuper des postes de responsabilité.

Structure administrative

44. Plusieurs pays en développement ont mis l'accent sur la rationalisation et le renforcement des structures institutionnelles, en modifiant la façon dont la gestion financière et administrative était conçue jusque-là. Les gouvernements qui ont entrepris des réformes reconnaissent qu'il est important de disposer de ressources financières et matérielles suffisantes et appropriées pour créer et maintenir une administration douanière productive, utilisant des technologies de pointe, et ils ont établi l'autonomie financière et budgétaire des Douanes en leur accordant une certaine flexibilité en matière de dépenses tout en les obligeant davantage à rendre des comptes. Dans le cas du Pérou, la nouvelle législation douanière a réservé, au départ, 2% des recettes provenant des droits de douane à la couverture des dépenses de fonctionnement des Douanes. Un pourcentage supplémentaire de 1% a ensuite été exclusivement consacré aux investissements dans les infrastructures, ce qui a permis aux Douanes péruviennes de consacrer, entre les années 1991 et 2000, 109 253 millions de dollars à la construction de nouveaux locaux pour de nombreux postes-frontières, la rénovation totale de la flotte automobile et l'achat de matériel informatique. Le fait que les Douanes ont été rendues responsables de leur propre financement et que le niveau des ressources dont elles disposaient pour leur fonctionnement dépendait de leur efficacité dans la perception des recettes douanières a signifié que leur budget a augmenté à mesure que la perception des recettes s'est améliorée. Le pourcentage annuel de 3% des recettes réservé au budget des Douanes, qui représentait 18 728 millions de dollars en 1991, donnait un montant de 72 569 millions de dollars en 2000, soit une augmentation de 287% en neuf ans.

45. De nombreux pays ont évolué en direction de l'établissement d'une autorité intégrée chargée de la perception des recettes et opérant indépendamment des autres administrations publiques pour améliorer la transparence et l'efficacité des Douanes. Une autorité de ce type assure en général, à la fois, les services douaniers et fiscaux afin de pouvoir bénéficier des gains d'efficacité résultant de la mise en commun des dépenses administratives liées, par exemple, aux technologies de l'information, à la réalisation d'audits et à la collecte d'informations. Dans les pays où la fonction publique se heurte à un manque de ressources humaines et financières, ces autorités ont réussi à améliorer la perception des recettes pour un surcroît minime de dépenses. En Afrique, l'Ouganda, la Tanzanie, le Rwanda, la Zambie et le Malawi ont récemment restructuré leurs administrations douanières en les intégrant dans des autorités chargées de la perception des recettes. Dans l'ensemble, le détournement de recettes a diminué tandis que le montant de recettes perçues par membre du personnel a augmenté. En Tanzanie, les recettes perçues par chaque

membre du personnel ont triplé après l'établissement d'une autorité unique. Ces effets positifs doivent être évalués au regard des coûts non récurrents de l'établissement de ce type d'autorité.

46. L'amélioration de l'efficacité aux frontières a aussi permis à ces autorités d'être plus proches des utilisateurs en supprimant des échelons administratifs et en réduisant les chevauchements d'institutions. L'opacité des cadres institutionnels pour le contrôle des frontières et le manque de clarté des missions et des responsabilités confiées aux divers organismes risque de se traduire par une perte de temps et un gaspillage de ressources tant pour le gouvernement que pour les entreprises. Au Cambodge, une même importation agricole est soumise aux contrôles sanitaires et phytosanitaires du ministère de l'Agriculture, aux contrôles de sécurité et de lutte contre la contrebande du département de la Protection des frontières, aux contrôles de la Police économique visant à éradiquer la fraude et à aux contrôles de qualité de Camcontrol. Elle est en outre placée sous la responsabilité du « chef » des opérations frontalières établi dans l'un des 28 points de contrôle, mis en place aux frontières terrestres et fluviales du pays, qui représente le gouverneur de la Province ou l'administration de la ville provinciale la plus proche.

47. Préciser le rôle et les responsabilités des divers organismes publics chargés de procéder aux inspections et contrôles aux frontières dont les activités se recoupent a pour effet, non seulement de réduire la charge, pour les entreprises, des prescriptions et contrôles faisant double emploi, mais aussi de diviser par deux les dépenses que ces organismes doivent supporter. Les Douanes peuvent mener le jeu et coordonner les interventions des autres organismes ou même centraliser les contrôles aux frontières. Il est certes difficile d'obtenir que les divers organismes en jeu collaborent si l'impulsion nécessaire n'est pas donnée à un échelon politique supérieur. Toutefois, étant donné que les réformes entreprises dans les pays en développement ont souvent reposé sur un cadre institutionnel peu élaboré, il a été apparemment plus facile d'y établir des guichets uniques que dans les pays développés.

48. Enfin, plusieurs pays ont privatisé des aspects de la gestion et des activités pratiques qui, tout en restant dans le cadre des politiques gouvernementales spécifiques, pouvaient être transférés au secteur privé, de manière à permettre aux organismes publics de se concentrer sur leurs principales tâches. La privatisation semble donner d'assez bons résultats dans le cas de l'exploitation des ports. Lorsque le gouvernement du Chili a autorisé le secteur privé à créer des entreprises de manutention pour introduire la concurrence dans les opérations de manutention et de stockage des marchandises, la productivité des docks dans le port de Valparaiso est passée de 2 060 caisses de fruit par heure en 1978-1979 à 6 500 en 1985-1986. En même temps, le temps d'immobilisation des navires dans le port est tombé de 129 à 40 heures et les coûts par caisse sont descendus de 0,54 à 0,26 dollar. Guasch indique également que l'introduction de la concurrence dans les opérations effectuées dans les terminaux du port de Buenos Aires a permis de réduire de 80 % les droits appliqués tandis que l'ouverture des activités du port de Montevideo à la concurrence a permis d'améliorer la productivité de 300 % pendant l'année qui a suivi la déréglementation.

Procédures et mise en oeuvre

49. Plusieurs pays en développement ont porté leur attention sur la mise en oeuvre des dispositions applicables et les procédures liées à ces dernières. L'objectif recherché est d'accélérer le dédouanement des envois légitimes tout en ciblant avec précision les opérations irrégulières. De nouvelles stratégies de mise en oeuvre et méthodes de travail privilégient un déploiement efficace des ressources limitées disponibles et des opérations ciblées, flexibles, reposant sur la gestion des risques et s'appuyant principalement sur le renseignement pour repérer la fraude et la contrebande. Les difficultés rencontrées pour obtenir des progrès durables dans ce domaine sont nombreuses. Beaucoup de procédures douanières paraissent pesantes et dépassées mais elles sont souvent bien ancrées et il n'est donc pas facile de les modifier. Au Pakistan, on s'attendait à ce que la réforme du cadre législatif opérée pour introduire des

contrôles après l'importation, plus favorables aux échanges, ait des effets positifs à la fois pour les pouvoirs publics (en supprimant des avantages indus pour certains exportateurs) et les entreprises (en réduisant les coûts de transaction très élevés). Or, du fait que l'administration des Douanes s'est montrée réticente à renoncer aux contrôles traditionnels sur le mouvement des marchandises dans la crainte d'une détérioration des résultats en matière de recettes, la plupart des procédures douanières n'ont pas été modifiées et la réforme n'a donc pas produit les résultats escomptés.

50. Dans certains systèmes, les procédures semblent conçues pour multiplier les possibilités de négociation entre les commerçants et les agents des Douanes, puis qu'elles ne permettent pas de limiter les exigences de ces derniers de manière objective, de savoir ce qui est attendu à chaque étape, ou d'exercer un recours auprès d'une instance supérieure même quand les dispositions applicables prévoient une telle démarche. La capacité de passer à un système de gestion des risques est gênée par les insuffisances de la gestion de l'information et des données tandis que les incitations à évoluer dans ce sens sont compromises par les possibilités qu'offre l'inspection de chaque envoi de compléter les très bas salaires normalement perçus.

51. L'établissement de partenariats avec des entreprises et d'autres organismes publics ainsi qu'un renforcement de la coopération avec les administrations douanières étrangères pour lutter plus efficacement contre le trafic de drogue et d'autres activités commerciales frauduleuses figurent parmi les démarches les plus utiles pour améliorer l'application de la réglementation. La contribution des commerçants a été considérée comme un aspect important de la planification de la réforme au Mozambique et la création d'une section chargée des relations publiques par le comité responsable du projet de réforme a permis d'assurer leur participation constante au processus de réforme.

52. Certains des pays qui ne sont pas en mesure d'appliquer eux-mêmes la gestion des risques confient à des sociétés la réalisation des inspections avant l'expédition pour réorganiser le processus prévu pour les importations. Cela permet de passer d'un système d'inspections physiques systématiques à des inspections sélectives concentrées sur des expéditions à haut risque et de supprimer les inspections répétées de sociétés très respectueuses de la réglementation. Toutefois pour qu'elle puisse tirer totalement profit d'une telle réorganisation, l'administration douanière doit elle-même participer à la révision du processus.

IV. Résultats chiffrés des réformes

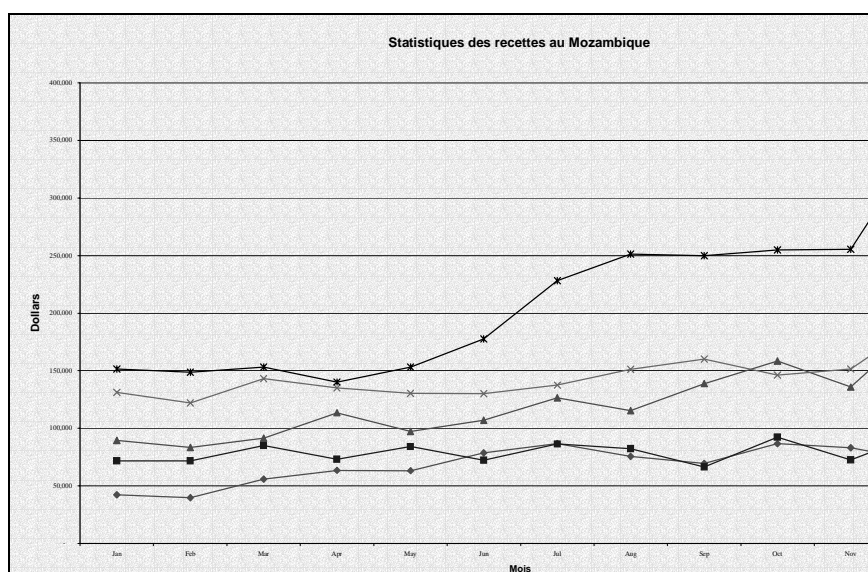
53. On dénombre plusieurs exemples de réussite parmi les réformes douanières entreprises dans les pays en développement même si l'on compte aussi des échecs. Pour les pays concernés, le signe le plus important et le plus tangible du succès semble être un accroissement des recettes douanières ainsi qu'une diminution des coûts de fonctionnement qui compensent assez rapidement les investissements consacrés à la modernisation des Douanes. Ce type de succès se renforce généralement lui-même et permet d'introduire de nouvelles améliorations, ce qui assure la durabilité à long terme du processus de réforme. Point également important, nombre des mesures internes destinées à améliorer l'efficacité ont de très nets effets positifs sur la facilitation des échanges. La clarification et l'unification de la législation douanière, l'adoption de contrôles fondés sur les risques et la limitation des inspections physiques ainsi que l'amélioration de la qualité du personnel douanier, pour ne citer que quelques mesures, facilitent nettement les échanges du fait que les procédures sont simplifiées et rendues plus efficaces, les délais de dédouanement réduits et les coûts de transaction excessifs supprimés. Les exemples qui suivent ne constituent qu'un bref rappel du type d'effets positifs que les réformes réussies ont eu, tant pour les gouvernements qui les ont entreprises, que pour les commerçants.

Amélioration de la perception de recettes

54. Le résultat le plus remarquable de la réforme au Pérou réside dans le fait qu'une réduction des droits de douane et des effectifs douaniers est allée de pair avec un accroissement considérable des recettes. Après la réforme, les recettes douanières ont augmenté de 335%, passant de 626 à 2 726 millions de dollars entre 1990 et 2000 tandis que les effectifs ont été réduits d'environ 30% et ramenés de 3 800 à 2 600 personnes. Cet accroissement des recettes a essentiellement tenu à une plus grande efficacité des contrôles douaniers puisque le pourcentage d'accroissement des recettes a été nettement supérieur au pourcentage d'augmentation des importations pendant cette période.

55. Au Mozambique, les coûts globaux du programme quinquennal de réforme ont été largement compensés par les avantages tangibles résultant de l'accroissement des recettes perçues. Pendant les deux premières années du programme, les recettes douanières ont augmenté de 38,4% malgré une réduction sensible des taux de droits de douane et une diminution des importations de 0,2%. Les investissements effectués pendant les premières étapes du programme ont été compensés dans un délai de quatorze mois. On estime, en outre, que la plus grande efficacité de la perception des taxes aux frontières, l'utilisation de numéros d'identification pour les importateurs, l'introduction de l'automatisation et l'amélioration de la coordination entre les divers organismes ont permis de réunir davantage d'informations utiles pour contrôler les autres affaires fiscales des commerçants.

Graphique 1. Évolution des recettes douanières du Mozambique



Source: Crown Agents, 2003

56. Les rapports entre les coûts de la perception des recettes et les sommes obtenues, enregistrés au Mozambique, soutiennent avantageusement la comparaison avec les rapports de référence de l'OCDE (selon lesquels le coût, pour les pouvoirs publics, de la perception de 1 000 dollars de recettes devrait, dans l'idéal, être compris entre 15 et 25 dollars EU) et sont actuellement supérieurs à ceux obtenus dans de nombreux autres pays en développement. Les coûts de la perception des recettes douanières ont fluctué entre 1,86% et 3,42% du total des recettes perçues pendant les quatre premières années du programme de réforme. Ces données donnent à penser que si les coûts des Douanes ont considérablement augmenté pendant les premières étapes, très difficiles, du programme de réforme pendant lesquelles il a été procédé au recrutement et à la formation de nouveaux agents et à la mise en place de l'infrastructure de

l'administration douanière, ce surcroît de dépenses a été compensé, par la suite, par une hausse du niveau général de la perception de recettes.

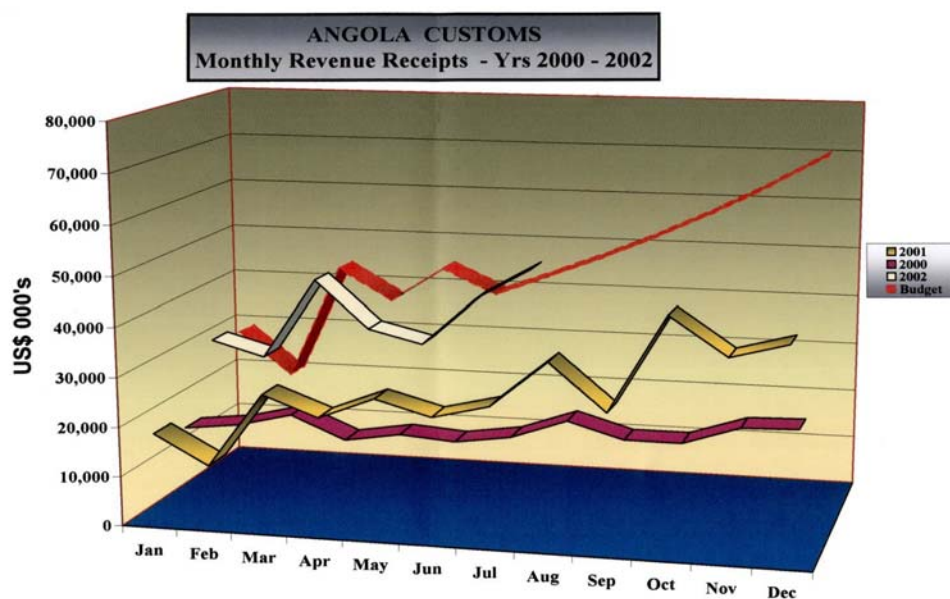
Graphique 2. Mesure de l'efficacité des Douanes au Mozambique

| \$ EU (millions) | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Recettes perçues | 125,5 | 146,0 | 198,3 | 236,4 |
| Coûts totaux des Douanes | 2,33 | 5,00 | 6,14 | 6,4 |
| Coût en % des recettes | 1,86 | 3,42 | 3,10 | 2,71 |

Source: Crown Agents, 2003

57. En Angola, les chiffres des recettes douanières en 2001 étaient supérieurs de 50% à ceux enregistrés l'année précédente, passant d'environ 230 à 345 millions de dollars EU, alors que les résultats attendus pour 2002 étaient un total de recettes d'environ 500 millions de dollars EU pour un coût total de la réforme de 84 millions de dollars EU pendant ces deux années. Il ressort de ces accroissements de recettes que le coût des réformes sera en fait épongé pendant la durée du processus de réforme.

Graphique 3. Évolution des recettes douanières en Angola



Réduction des délais de dédouanement

58. Au Pérou, le catalogage et le repérage électroniques des envois à hauts et faibles risques ont permis aux agents de réduire les taux d'inspection physique d'un niveau de 70 à 100% à un maximum de 15% et de ramener les délais moyens de dédouanement dans une fourchette comprise entre 2 heures et 2 jours. Au Taipei chinois, les nouveaux systèmes mis en place pour les frets aérien et maritime ont réduit les délais moyens nécessaires au dédouanement du fret aérien et du fret maritime à seulement 21 minutes et 2 heures 35 minutes, respectivement. Au Costa Rica, le programme de facilitation des échanges a permis de

ramener le délai moyen de dédouanement des marchandises de 6 jours en 1994 à 12 minutes en 2001, un délai de 115 minutes étant nécessaire pour les marchandises faisant l'objet d'une inspection physique.

59. Dans le port de Chittagong au Bangladesh, environ 40% des déclarations en douane sont maintenant traitées dans un délai maximum de deux jours ouvrables. En 2001, le nombre moyen de déclarations en douane traitées dans ce délai augmentait de 25% par mois. Le nombre de déclarations en douane traitées dans un délai supérieur à 7 jours, généralement parce qu'un complément d'enquête devait être effectué par les Douanes, a alors été ramené d'environ 26% à 21%. Au Maputo, 80% des importations effectuées par la route et 62% de celles empruntant la voie maritime sont dédouanées par l'administration douanière dans les 24 heures qui suivent la présentation de documents correctement établis, soit 40 fois plus vite qu'avant la réforme, ce qui fait du Maputo l'un des terminaux les plus efficaces d'Afrique.

Réduction des coûts de transaction

60. Au Chili, le coût de l'automatisation des Douanes d'environ 5 millions de dollars, couvert aux deux tiers par le secteur privé qui avait participé aux discussions et à la planification qui ont accompagné le processus de réforme, a été rapidement compensé par l'économie réalisée par les entreprises, estimée à plus d'un million de dollars par mois. Le système a aussi permis de ramener de 14 % à 2 % le pourcentage d'erreurs dans la saisie des données.

61. Des études suggèrent que le système TradeNet de Singapour a réduit d'au moins 20% les frais de traitement des documents commerciaux grâce au remplacement de plus de 20 formulaires imprimés par un seul formulaire en ligne ainsi qu'aux gains de temps réalisés et au meilleur déploiement du personnel qui en ont résulté. L'accélération de la rotation a permis de mieux organiser les envois et les activités de production en général.

Encadré 3. : Le système TradeNet de Singapour - Coûts et avantages

Coûts pour l'administration: Le coût direct en capital de la création de TradeNet, c'est-à-dire le coût du contrat avec IBM et d'autres sous-traitants s'est élevé à plus de 20 millions de dollars singapouriens en 1987. Ce chiffre n'inclut pas les dépenses encourues par divers organismes publics pour concevoir le projet, mettre au point les conditions et spécifications et créer Singapore Network Service Ltd. (SNS), la société parapublique qui gère TradeNet.

Coûts pour les entreprises: Pour adhérer à TradeNet, les sociétés doivent effectuer un paiement initial de 750 dollars singapouriens correspondant aux frais de connexion, puis acquitter une redevance mensuelle de 30 dollars singapouriens et chaque liaison et opération leur est facturée 0,50 dollar singapourien par kilo-octet d'information transmise (une déclaration moyenne nécessite 0,7 kilo-octet). Les sociétés doivent également être équipées du matériel nécessaire au traitement local des applications et à la transmission des données codées EDIFACT. Au moment de l'introduction de TradeNet, la configuration minimale s'élevait, pour les ordinateurs individuels, à 4 000 dollars singapouriens et, pour les logiciels, à un montant compris entre 1 000 et 4 000 dollars singapouriens. Le coût indirect de la réalisation des modifications des procédures et des protocoles nécessaires pour adopter le système TradeNet n'est pas aussi clair à établir. La conversion a été minime pour les sociétés qui étaient déjà équipées des systèmes appropriés mais elle a été plus difficile pour celles qui n'avaient aucune expérience du commerce électronique. Aujourd'hui, les utilisateurs effectuent un paiement initial d'environ 1 500 dollars singapouriens puis ils doivent acquitter des frais de maintenance d'environ 1 200 dollars singapouriens par an. Ils doivent, en outre, acquitter 6,50 dollars singapouriens par opération ou déclaration effectuée à l'aide du système.

Avantages pour les entreprises: Le système TradeNet a permis des gains de productivité considérables qui ont rendu l'ensemble des commerçants plus concurrentiels au niveau international. Le délai de traitement des documents commerciaux types a été ramené de 2 à 4 jours à 15 minutes seulement. Des études donnent à penser que TradeNet a réduit les frais de traitement des documents commerciaux d'au moins 20 % en remplaçant plus d'une vingtaine de formulaires imprimés par un seul formulaire en ligne. Il a permis de se passer de coursiers ou de services de messagerie pour remettre les documents aux divers organismes et de supprimer les longues attentes que les employés devaient subir pendant le traitement des documents, ce qui s'est traduit par des gains de temps et un meilleur déploiement du personnel et des véhicules. L'accélération de la rotation a permis de mieux organiser les envois et l'ensemble des activités de production. Plusieurs transitaires ont fait état d'économies de 25 à 35 % au niveau du traitement des documents commerciaux, le système TradeNet fonctionnant 24 heures sur 24 et pas uniquement aux heures normales de bureau.

Avantages pour l'administration: le système présente aussi des avantages pour les organismes publics qui l'utilisent. Les Douanes sont passées d'un système d'agrément a posteriori à un système d'autorisation préalable des demandes de sorte que les droits de douane sont maintenant acquittés préalablement par voie électronique, ce qui fait que les Douanes reçoivent les paiements plus rapidement. TradeNet a également permis que les statistiques du commerce extérieur soient établies plus rapidement et qu'elles soient plus exactes et plus complètes du fait qu'il n'est plus nécessaire que les données figurant dans les documents soient à nouveau saisies par les organismes publics pour établir les statistiques du commerce. Singapour estime que la bonne application des mesures de facilitation des échanges lui permet d'ores et déjà d'épargner plus de 1 % de son produit intérieur brut chaque année.

Source: extraits du rapport de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), intitulé: *Trade Facilitation Handbook for the Greater Mekong Subregion*, chapitre 7: « Electronic Trade Document System Development », février 2003.

V. La facilitation des échanges comme instrument du développement

62. L'expérience des pays en développement examinée ici permet de tirer un certain nombre de conclusions sur les programmes d'action que les gouvernements adoptent pour essayer de réorganiser leur administration douanière – ainsi que sur les meilleures façons de mettre en œuvre ces réformes.

63. *L'accroissement des recettes constitue souvent une plus forte incitation à entreprendre des réformes que la facilitation des échanges.* La plupart des changements apportés aux procédures douanières

et plus généralement appliquées aux frontières des pays en développement sont principalement motivés par la nécessité d'augmenter les recettes publiques. L'importance d'une perception efficace des recettes est renforcée par les réductions tarifaires successives des dernières années. Bien qu'il apparaisse de plus en plus que la facilitation des échanges a des effets positifs notables sur l'ensemble de l'économie, elle semble toujours considérée comme un luxe par plusieurs pays pauvres. Dans certains cas, les objectifs de la facilitation sont jugés incompatibles avec ceux des pouvoirs publics. Le cas du Pakistan fait ressortir les tensions possibles entre la nécessité, pour un gouvernement, de protéger ses recettes et le désir des commerçants d'être libérés de réglementations et d'interférences superflues. La réticence observée au sein des administrations douanières à renoncer aux contrôles traditionnellement exercés sur le mouvement des marchandises pour effectuer plutôt des contrôles à posteriori, plus favorables aux échanges, s'explique par la crainte d'une détérioration des résultats sur le plan des recettes.

64. *Mais une réforme réussie se traduit rapidement par des améliorations qui facilitent grandement les échanges.* Beaucoup de mesures permettant d'améliorer l'efficacité facilitent très nettement les échanges. La clarification et l'unification de la législation douanière, l'adoption de contrôles fondés sur les risques, la limitation des inspections physiques ou l'amélioration de la qualité du personnel douanier contribuent à simplifier les procédures, réduire les délais de dédouanement et supprimer les coûts de transaction excessifs.

65. Il ressort des succès comme des échecs observés que *la conception des programmes de réforme douanière doit être étroitement adaptée aux circonstances et aux besoins particuliers de chaque pays pour assurer l'appropriation locale et, en fin de compte, la durabilité des mesures.* Il faut veiller à impliquer suffisamment tant l'administration douanière que les commerçants dans la conception des réformes et les sensibiliser aux effets positifs à plus long terme des mesures planifiées.

66. *Une approche globale de la réforme douanière peut produire des résultats plus durables sur le plan de la facilitation des échanges qu'une approche fragmentaire.* Il ressort des programmes de modernisation décrits dans le présent rapport qu'un vaste programme de modernisation progressive des Douanes a des chances de permettre la facilitation des échanges dans la foulée du processus global de réforme. Bien que l'accroissement des recettes puisse être le principal aiguillon des réformes, les exigences des pouvoirs publics et les besoins des commerçants ne sont pas nécessairement incompatibles. L'option consistant à offrir une aide disparate pour satisfaire à des normes internationales spécifiques concernant les échanges dans le domaine, par exemple, de l'évaluation en douane au lieu d'entreprendre de vastes réformes, risque de produire de moins bons résultats du fait notamment que ce type d'initiatives ne tient pas nécessairement compte de l'aptitude de l'administration douanière à gérer le changement.

RÉFÉRENCES

- Banque mondiale, *Trade Facilitation in the Caucasus*, octobre 2000.
- Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, *Madagascar - Increasing Integration into World Markets as a Poverty Reduction Strategy*, 16 novembre, 2001.
- Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, *Cambodia Integration and Competitiveness Study*, 26 novembre, 2001.
- Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce, *Mauritania, Diagnostic Trade Integration Study - A Poverty Focused Trade Strategy*, 10 décembre, 2001.
- CEPALC, *The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports*, Cuadernos de la CEPAL n° 68, Santiago du Chili, 1992.
- Cox, Benita et Sherine Ghoneim, *Electronic Data Interchange, Trade Facilitation and Customs Reform*, in B.Hoekman et H.Kheir-El-Din, dir. publ. « Trade Policy Development in the Middle East and North Africa, Mediterranean Development Forum », février 2000.
- Crown Agents, *Review of Crown Agents' Experiences in the field of Customs Reform*, Rapport établi pour l'OCDE, février 2003.
- de Castro, Carlos F. *Trade and Transport Facilitation, Review of Current Issues and Operational Experience*, juin 1996, SSATP Working Paper n°27, Banque mondiale, CNUCED.
- Draper, Charles, *Reforming Customs Administration: the Unlikely Case of Bangladesh*, Banque mondiale, 2001.
- Finger, Michael J. et Philip Schuler, *Implementation of Uruguay Round Commitments: the Development Challenge*, Banque mondiale, septembre 1999.
- Fondation Asie Pacifique du Canada, *Survey on Customs, Standards, and Business Mobility in the APEC Region*, rapport de la Fondation Asie Pacifique du Canada destiné au Conseil consultatif des gens d'affaires de l'APEC (ABAC), juillet 2000.
- Guasch, J.Luis et Robert W.Hahn, *The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries*, The World Bank Research Observer, vol.14, n°1, février 1999.
- Lane, Michael H, *International Supply Chain Management and Customs : Peru - a Case Study*, 2000
- Mobarak Ali Molla, *Technical Assistance and Capacity Building for Trade Facilitation, The Experiences of Bangladesh*, Atelier de l'OMC sur l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la facilitation des échanges, 10-11 mai 2001.

OCDE, *Avantages pour les entreprises de la facilitation des échanges*, TD/TC/WP(2001)21/FINAL.

OMC Conseil du commerce des marchandises, *Expérience du Chili en matière de modernisation de l'administration douanière grâce à l'utilisation de la technologie de l'information*, G/C/W/239, 31 octobre 2000.

OMD, *Survey of Customs Reform and Modernization Trends and Best Practices*, consultable sur le site: http://www.wcoomd.org/ie/en/topics_issues/customsmmodernizationintegrity/surve_e.htm

Rey de Marulanda, Nohra, *Customs Reform in Latin America and the Caribbean in the Context of a Globalizing International Economy*, Fifth Americas Business Forum, Toronto, 1er-3 novembre 1999.

Zaconeta, Sabino, *Proceso de Reforma de la Aduana del Peru 1990-2000*, projet communiqué par les douanes péruviennes, février 2003.

Zavala, Gloria, *Portal de Aduanas – Aduanet – Via de Acceso a la Aduana Digital*, Lima, 2001, pour le programme d'échange portant sur les meilleures pratiques des administrations douanières de l'Asie de l'est, de l'Amérique latine et des Caraïbes, consultable sur le site www.iadb.org/int/customsjpn.htm