

UNCTAD Trust Fund on Trade Facilitation Negotiations¹
Technical Note No. 12

Gestion du risque pour le contrôle douanier²

Contexte

Une caractéristique du travail des douanes est le volume élevé des transactions et l'impossibilité de toutes les vérifier. Les administrations douanières font donc face au défi de faciliter la légitime circulation des personnes et du fret tout en effectuant des contrôles pour déceler la fraude douanière et d'autres infractions. Les services douaniers sont placés sous une pression croissante de la part des gouvernements nationaux et des organisations internationales pour faciliter le dédouanement des personnes et du fret tout en répondant à l'augmentation du crime et du terrorisme dans les transactions. Ces deux intérêts conflictuels démontrent la nécessité de trouver un équilibre entre la facilitation et le contrôle.

Les contrôles douaniers devraient garantir la circulation des navires, des véhicules, des avions, du fret et des personnes traversant des frontières conformément aux lois, réglementations et procédures qui font partie de la procédure de dédouanement. Étant donné le nombre élevé de transactions d'exportation, d'importation et de transit, beaucoup d'administrations douanières utilisent l'analyse du risque pour sélectionner les personnes, les marchandises et les moyens de transport qui doivent faire l'objet d'une inspection et dans quelle mesure (Convention de Kyoto révisée de l'OMD, norme 6.4.). L'analyse et l'évaluation du risque sont des procédures analytiques utilisées pour déterminer les risques les plus importants à traiter et à corriger en priorité.

Les programmes de sélectivité d'inspection utilisent les profils à risques, établis au cours d'une procédure d'analyse et d'évaluation du risque. Ces profils comprennent divers indicateurs tels que le type de marchandise, la réputation du négociant et ses dossiers de conformité, la valeur des marchandises et les droits applicables, les pays de destination et d'origine, le moyen de transport et les itinéraires ; ils sont fondés sur des caractéristiques que présentent les chargements illégaux (ou les passagers en situation irrégulière).

Le développement de profils dépend fortement de la saisie, de l'enregistrement et de l'analyse des renseignements, l'OMD a donc développé plusieurs outils pour assister les pays membres dans l'établissement de profils et la gestion de la prise de renseignements. La base de données du Réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN en anglais) peut, par exemple, fournir des informations utiles pour établir les profils à risque.

Ces profils déterminent ensuite les programmes de sélectivité d'inspection, qui analyseront les données déclarées en se fondant sur les paramètres et les chargements à risque identifiés, et selon le niveau de risque choisi, les marchandises et les personnes suivent différentes canaux douaniers.

¹ This Technical Note has been produced jointly by the World Customs Organization (WCO) and UNCTAD.

² Cette note technique a été produite en collaboration avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et la CNUCED.

Canaux douaniers de SYDONIA utilisant la gestion du risque	
Canal vert	= Mainlevée immédiate release sans inspection
Canal jaune	= Vérification documentaire
Canal rouge	= Inspection physique des biens et des documents
Canal bleu	= Inspection différée (audit a posteriori)

Les techniques de gestion du risque constituent un moyen utile d'assurer à la fois la conformité, la sécurité et la facilitation du commerce. En catégorisant sélectivement les marchandises et les passagers pour les vérifications, une mainlevée et un dédouanement plus rapides sont possibles. Les chargements et les personnes considérées « à bas risque » d'après le profil de risque attirent une attention minimale de la douane et peuvent être traités rapidement. Cela permet en outre au personnel des douanes de concentrer leurs efforts et leurs ressources sur un nombre de chargements réduit.

Avantages

- *Meilleure allocation des ressources humaines* – le dédouanement fondé sur le risque permet au personnel douanier de concentrer ses efforts sur moins de chargements, et le personnel peut être déployé de manière plus efficace ;
- *Recettes accrues* – Malgré un nombre réduit d'inspections physiques, l'efficacité et le professionnalisme du contrôle douanier mène à une augmentation des droits récoltés dans de nombreux pays ;
- *Conformité accrue aux lois et réglementations* – D'une manière générale, l'expérience montre que l'amélioration de l'efficacité douanière – couplée à l'intérêt du négociant à dédouaner sa marchandise via le canal vert – entraîne une meilleure conformité de la part des négociants. Cela a en outre un impact positif sur la justesse des statistiques de commerce extérieur ;
- *Collaboration accrue entre négociants et douanes* – L'interaction entre les douanes et les négociants fait partie de la procédure pour évaluer les risques associés à des biens transportés, importés ou exportés par des négociants spécifiques. Normalement, ces contacts et cette communication conduira à une meilleure compréhension entre les parties et améliorera leur relation d'une manière générale ;
- *Temps de dédouanement réduit*– Le fait que seulement 10 à 20 pourcent des marchandises sont inspectées en moyenne dans un système de dédouanement fondé sur le risque signifie que les douanes peuvent dédouaner une majorité des chargements immédiatement après que les documents de dédouanement aient été déposés auprès des douanes ;

- *Coûts de transaction réduits* – Le temps pris pour dédouaner des marchandises en douane en utilisant des procédures traditionnelles peut s'élever à deux semaines. Les techniques de gestion du risque permettront de dédouaner 80 à 90 pourcent des marchandises en quelques heures – et faire ainsi économiser des coûts importants aux négociants.

Questions liées à la mise en œuvre

Changer les procédures de contrôle implique une modification de la manière dont les douanes perçoivent et exercent leur mandat. Traditionnellement, on pensait que le contrôle total était le seul moyen d'assurer le respect des règles. Cependant, la gestion du risque, et donc les inspections sélectives, offrent une approche bien plus efficace. La gestion réussie de cette technique nécessite des activités de préparation dont le but serait de sensibiliser et faire comprendre le système.

De telles activités devraient prendre en compte que :

- Il est vital de changer la mentalité du personnel et de la direction, pour que tout le monde reconnaisse la valeur et l'efficacité de la gestion du risque ;
- Des cours de sensibilisation pour l'organisation entière peuvent accroître la compréhension des nouvelles procédures, alors que des cours spécialisés et techniques doivent être organisés pour le personnel directement impliqué dans la mise en œuvre et la gestion des nouvelles procédures;
- Une politique de gestion du risque et un plan de gestion stratégique peuvent souligner les objectifs et les priorités à considérer lors de l'introduction du nouveau système ;
- La structure interne de l'administration des douanes doit être adaptée, y compris par l'intermédiaire de la création p.ex. d'un comité de gestion du risque comprenant plusieurs représentants de bureaux douaniers divers (régionaux et/ou locaux). L'objectif de ce comité est de discuter et d'identifier de nouveaux critères de risque ;
- Une unité séparée des douanes (p.ex. unité de gestion du risque) peut être établie afin de maintenir et de gérer le système ;
- L'unité de gestion du risque peut saisir, enregistrer et analyser les données des renseignements concernant les importateurs et les transporteurs de plusieurs sources pertinentes, y comprise la base de données de la CEN de l'OMD, les rapports de saisie nationaux et d'autres administrations agissant d'après la Convention de Nairobi de l'OMD ou d'autres accords bilatéraux ;
- Les lois et règlements douaniers doivent être révisés afin de refléter l'utilisation des techniques de gestion du risque dans un cadre légal ;
- Le manifeste électronique, modelé d'après des normes internationales, devrait être utilisé pour fournir une identification anticipée des chargements à haut risque.

Association à d'autres mesures de facilitation du commerce

Les contrôles ciblés fondés sur des techniques de gestion du risque sont complétés par les contrôles fondés sur les audits et les mesures d'application de la loi, qui forment la base des procédures simplifiées pour opérateurs économiques agréés. Il s'agit de procédures spéciales ou « expresses » qui nécessitent peu d'intervention par les douanes pour la mainlevée et le dédouanement des marchandises.

Le concept de opérateurs économiques agréés négociants accrédités est lié aux affaires et aux autres participants de la chaîne d'approvisionnement, y compris les entreprises de logistique, suffisamment connus et jugés dignes de confiance par les douanes de par leur dossier de bonne conformité de déclarations exactes et de paiements en bonne et due forme pour être exemptés des contrôles ordinaires et assujettis à des procédures beaucoup plus légères et à des exigences beaucoup moins élevées.

Les audits donnent une image claire et complète des transactions douanières et du taux de conformité des négociants et alimentent ainsi le mécanisme de gestion du risque avec les mesures de conformité qui déterminent à quel point les négociants se conforment aux exigences des douanes.

Eu égard au trafic de transit, les critères peuvent différer légèrement pour les importations et les exportations, se concentrer par exemple moins sur des questions de valeur douanière et davantage sur le risque de détournement sur le marché domestique. Un tel risque, associé aux marchandises qui font l'objet de contrôles de santé, de sécurité et d'hygiène spécifiques ou qui sont soumises à des droits et à des charges élevés, doit être minutieusement évalué afin de définir les niveaux de garantie appropriés dans la réglementation de transit ou de concevoir des plans d'assurance satisfaisants dans le cadre des accords de transit. Des instruments fiables et bien adaptés qui assurent le déplacement de marchandises – par exemple sous la forme de garanties d'assurance, y compris les obligations de garantie ou les dispositifs physiques permettant d'améliorer la sécurité, tels que les scellés de transit – peuvent éliminer les risques ordinaires de perte de revenu et constituer une forme de responsabilité civile.

Références et instruments disponibles

Organisation mondiale des douanes

Les instruments pertinents disponibles sur <http://www.wcoomd.org> comprennent :

- la Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières (Convention de Kyoto révisée de 1999);
- le Guide de gestion du risque;
- les Directives pour la mainlevée immédiates des chargements par les douanes ;
- le Cadre de normes de travail SAFE pour sécuriser et faciliter le commerce mondial ;
- les données de sécurité du Cadre de normes de travail SAFE pour sécuriser et faciliter le commerce mondial ;

- la Convention internationale sur l'assistance administrative mutuelle pour la prévention, l'enquête et la répression des délits de douane (Nairobi, 1977) ;
- les évaluations du risque normalisées, les modèles de profils/indicateurs de risque (EC0149E6) qui contiennent des indicateurs spécifiques sur le trafic illicite concernant les accords multilatéraux environnementaux.

Banque mondiale

Les références pertinentes de la Banque mondiale comprennent:

- the Guidelines for Risk Management in Customs
- the Customs Modernization handbook (January 2005)
- the Customs modernization initiatives: case studies (August 2004)
- the World Bank paper *Trading on time* (December 2006)

The Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade (GFP)

The Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade (GFP) brings together the world's leading organizations and practitioners in trade and transport facilitation. It creates an open information and exchange platform on major new developments and all aspects of trade and transport facilitation. See www.gfptt.org.

ASYCUDA

SYDONIA est un système de gestion de douanes automatisé qui couvre la plupart des procédures de commerce extérieur. Le système, développé par la CNUCED traite les manifestes, les déclarations de douane, les procédures de comptabilité, le transit et les régimes suspensifs. SYDONIA génère des données commerciales pouvant être employées pour des analyses statistiques et économiques. Voir www.asycuda.org.

Autres notes techniques de la CNUCED

Autres notes techniques sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.unctad.org/tehcniclnotes>. Se référer plus précisément aux notes suivantes :

- Note technique No. 3 (Utilisation de systèmes douaniers automatisés)
- Note technique No. 5 (Audit a posteriori)
- Note technique No. 15 (Traitement douanier avant arrivée)
- Note technique No. 19 (Séparer la mainlevée du dédouanement)
- Note technique No. 21 (Système douanier automatisé - SYDONIA)

Les notes techniques ont été élaborées par des experts engagés par la CNUCED dans le cadre du Fonds d'affectation spéciale visant le "Renforcement des capacités dans les pays en développement et les pays moins avancés pour soutenir leur participation effective dans le processus de négociation de l'OMC portant sur la facilitation du commerce". Ce fonds est financé par les gouvernements de Suède et d'Espagne. Les notes ont pour objectif d'assister les délégués des États membres à Genève et les négociateurs dans les capitales nationales à mieux comprendre la portée et les implications des diverses mesures qui ont été proposées dans le cadre des négociations multilatérales sur la facilitation du commerce. Les opinions exprimées ne concordent pas nécessairement avec celles de l'Organisation ou des pays donateurs contribuant au Fonds d'affectation spéciale. Les commentaires et les demandes de renseignement, devraient être envoyées à l'adresse électronique suivante : trade.logistics@unctad.org. Toutes les notes techniques sont disponibles à travers le lien suivant : <http://www.unctad.org/technicalnotes>
