

DOSSIER D'ORIENTATION POUR LES DECIDEURS

RAPPEL DE LA QUESTION

1. Les défis du 21^{ème} siècle créent des exigences pour les administrations des douanes dans le monde. Plus que jamais auparavant, les administrations des douanes doivent faire preuve d'efficacité et d'efficience pour répondre aux objectifs définis par les décideurs. Ceci demande un investissement considérable en termes de réforme et de modernisation et des améliorations constantes. Il faut également pouvoir compter sur le soutien des parties concernées; il s'agit notamment des décideurs au sein du Gouvernement, d'autres services officiels, en particulier ceux qui sont chargés des recettes, du commerce et des questions relatives aux frontières. Il s'agit aussi des partenaires du secteur privé, et, peut-être d'autres partenaires qui seront amenés à soutenir ces programmes tels d'autres administrations des douanes et la communauté des donateurs.
2. Ce soutien pour être garanti et maintenu de diverses façons. En défendant son dossier, la douane peut clairement articuler sa proposition basée sur les défis émergents, les besoins et priorités du Gouvernement et du secteur privé.

OBJECTIF

3. L'objectif du Dossier d'orientation est d'aider les administrations à sécuriser le soutien nécessaire à la réforme et à la modernisation. Ceci se fait en donnant les informations nécessaires et une image réelle de la fonction d'une administration des douanes moderne, le rôle vital qu'elle joue dans le cadre de la réalisation des objectifs nationaux et la nécessité d'investir dans la douane. Il contient également des conseils sur la façon d'utiliser ces informations. Ces informations peuvent être utilisées de différentes façons notamment dans la préparation d'argumentaires ou de présentations par les responsables de la douane. A cet effet, le dossier d'orientation est structuré comme suit:
 - Introduction
 - Cibles et objectifs principaux des gouvernements
 - Rôle et environnement de la Douane
 - Réformes et modernisations douanières
 - Rôle de l'OMD
 - Conclusion
 - Annexes :
 - (a) Analyse de l'environnement
 - (b) La douane au 21^{ème} siècle
 - (c) Résumé des instruments, outils et programmes de l'OMD
 - (d) Exemples d'argumentaires dans le cadre de la réforme et de la modernisation douanières (NB: Ceci sera préparé dans le contexte d'une décision du CRC de mettre à jour le Chapitre X du Recueil visant à développer le renforcement des capacités sur l'engagement des donateurs)

UTILISATION DU DOSSIER D'ORIENTATION

4. Ce Dossier vise à faire comprendre et apporter un soutien dans le cadre des changements permanents que la douane est amenée à réaliser pour accroître leur efficacité et remplir leur mission régulatrice selon les attentes des décideurs. Il fournit aux responsables de la douane des messages universels sur la douane qui peuvent être utilisés dans la préparation d'argumentaires ou de présentations.
5. Il existe des divergences au niveau des priorités et des moteurs stratégiques qui doivent être appuyés par une réforme et une modernisation douanières. Aussi, les attentes des Gouvernements sur les rôles et responsabilités de la douane et ses priorités diffèrent. A titre d'exemple, certains gouvernements attachent beaucoup d'importance à la perception des recettes alors que d'autres seront plutôt préoccupés par la lutte contre les trafics illicites, la sécurité de la chaîne logistique et le commerce licite. Ceci se voit clairement dans les dispositions institutionnelles et la façon de rendre compte. Il en va de même pour les attentes des autres parties prenantes tels le secteur privé, la société civile et les partenaires internationaux et régionaux. Une bonne compréhension de ces attentes est indispensable car c'est ce qui permet aux décideurs politiques de faire le lien entre les réalisations et les résultats escomptés, le besoin d'engager une réforme pour y arriver, et la raison pour laquelle il convient d'avoir un soutien politique et/ou financier. Les responsables de la douane doivent adapter leurs argumentaires pour qu'ils s'incluent dans ces réalités. Toutefois, nonobstant les divergences au niveau des priorités nationales ou des moteurs de réforme, il existe des degrés de convergence autour de ces éléments de réforme et de modernisation, de l'approche adoptée en la matière, et bien entendu de la nécessité de mettre en œuvre des instruments internationaux.
6. Le Dossier peut être utilisé en l'état (par exemple en tant que pièce jointe d'un document ministériel ou une note de politique générale) ou des éléments du dossier peuvent être sélectionnés dans le cadre de la préparation du document ou de la présentation. Il permet aussi de procéder à une analyse plus approfondie, à un diagnostic ou de procéder à des améliorations. En d'autres termes, le Dossier a pour objectif de guider ou alimenter la préparation d'un document ou d'une présentation qui doit refléter les priorités nationales, les moteurs stratégiques et la réalité.
7. Pour les décideurs tels les Ministres, les décideurs politiques ou les institutions donatrices, le temps compte. La principale partie du Dossier reprend les messages clés qui concernent la douane et des informations complémentaires sont fournies dans les Annexes qui peuvent être utilisées en fonction de la situation et des besoins. De plus, tout argumentaire doit éviter d'être autocentré, trop technique ou de contenir trop de jargon. L'essentiel est d'établir un lien en comprenant les questions ou thèmes qui intéressent les décideurs dont le soutien est recherché.
8. Dans les sections reprises ci-dessus, des encadrés sont insérés en-deçà du texte, le cas échéant, pour guider la façon dont les informations contenues dans les sections peuvent être modifiées au moment de la préparation de l'argumentaire ou de la présentation.

*

* *

SOUTENIR LES MESURES DE REFORME ET DE MODERNISATION DE LA DOUANE

« Un partenaire-clé pour la croissance économique et la protection de la société »

En ce 21^{ème} siècle, la douane fait partie intégrante des structures du commerce international et elle constitue un moteur important des politiques économiques et commerciales. C'est le commerce qui tire l'ensemble de l'économie mondiale. Les administrations des douanes sont des autorités publiques lés créées pour appliquer aux marchandises qui franchissent les frontières les lois et politiques fixées aux niveaux national, régional et international.

1. INTRODUCTION : LA MONDIALISATION, LE PANORAMA DU COMMERCE INTERNATIONAL ET LA DOUANE

- 1.1 La mondialisation a rendu le monde plus complexe. Les interconnexions se sont multipliées dans le monde, comme en attestent les flux croissants de marchandises, de personnes, de capitaux, d'informations et de technologies. Il est aujourd'hui plus facile de faire du commerce au niveau international. Ce nouveau contexte offre aux pays la possibilité d'une croissance et d'un développement économiques rapides grâce au développement du commerce international. Cette situation ne profite pas seulement au commerce légitime mais aussi au commerce illicite et les criminels savent comment tirer profit de marchés mieux intégrés et d'une plus grande liberté de déplacement des personnes pour effectuer des mouvements transfrontières illicites de marchandises, de personnes et d'argent.
- 1.2 Le nouveau panorama mondial du commerce porte donc en lui de nouveaux défis. Il a également entraîné une multiplication et une complexité plus grandes des risques qui doivent être gérés aux frontières. L'absence de contrôles efficaces constitue pour toute économie et pour toute société une source de risques pouvant porter préjudice aux profits engrangés. Les administrations des douanes ont pour mission de contribuer au développement socio-économique, en facilitant le commerce légitime d'une part, et en protégeant les économies nationales et les sociétés des menaces que font notamment peser les syndicats du crime organisé et les terroristes, d'autre part.

2. CIBLES ET OBJECTIFS PRINCIPAUX DES GOUVERNEMENTS

- 2.1 Comme indiqué dans le document stratégique de l'Organisation mondiale des douanes intitulé « La douane au 21^{ème} siècle », les récentes avancées ont suscité de nouvelles attentes et de nouvelles conceptions en ce qui concerne le rôle d'un Etat moderne. Les nouveaux défis transnationaux et nationaux ont eu pour conséquence d'accroître les responsabilités des Etats et les attentes à cet égard.
- 2.2 Parmi les objectifs clés des gouvernements figurent :
 - **La croissance économique et le développement** : Ceci comprend la création d'emplois et, dans nombreux pays, la lutte contre la pauvreté ainsi que la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.
 - **La mobilisation des ressources nationales** : Suite à la crise financière mondiale, la mobilisation des ressources nationales font à nouveau l'objet d'une attention particulière. Les taxes provenant du commerce international constituent une partie importante des budgets nationaux dans de nombreux pays.
 - **La protection de la société** : La criminalité transnationale organisée et le terrorisme alimentent les nombreuses menaces pesant sur la paix et à la sécurité internationales. La corruption et le commerce illicite réduisent le montant des recettes perçues, nuisent à

l'efficacité des procédures douanières, affaiblissent les institutions de l'Etat et entravent la croissance économique.

- **La santé publique et l'environnement** : Les préoccupations croissantes à l'égard de l'environnement et de la santé publique ont donné lieu à de nouveaux traités et mesures mis en place par les Etats.
- **Le professionnalisme, la notion de service et l'éthique** : Il est important pour les Gouvernements que les institutions de l'Etat soient orientées services, mènent leurs activités avec professionnalisme et adhèrent à des normes d'éthique élevées.

2.3 Les Etats reconnaissent également que bon nombre de ces questions appellent des solutions internationales.

Remarque :

Cette partie vise à établir un lien entre, d'une part, les cibles et les objectifs gouvernementaux et, d'autre part, la contribution de la douane pour soutenir ces cibles et ces objectifs. Il est donc recommandé de consulter les documents politiques stratégiques récents du gouvernement afin de déterminer quels sont ces objectifs et ces cibles et d'indiquer clairement comment la douane apporte son soutien à leur réalisation ou comment elle entend le faire.

3. ROLE ET ENVIRONNEMENT DE LA DOUANE

3.1 Le document stratégique intitulé « La douane au 21^{ème} siècle » précise le rôle de la douane :

« ... contrôler les mouvements de marchandises et partant, de préserver les intérêts de l'Etat et de garantir le recouvrement des recettes. Les objectifs clés de ce rôle ont toujours été de garantir le respect des politiques et des législations de l'Etat applicables aux mouvements transfrontaliers de marchandises, de lutter contre le trafic et la contrebande, et d'assurer la sécurité des frontières tout en facilitant le commerce légitime. »

3.2 Etant donné leur lien étroit avec la mondialisation et le commerce international, les administrations des douanes se trouvent dans une position idéale pour soutenir les Gouvernements et les autres parties prenantes :

La douane et la compétitivité. La douane est au centre du processus de mondialisation et joue un rôle important en matière de compétitivité des pays et des entreprises. La douane est chargée de gérer les accords, les politiques et la législation arrêtés par le Gouvernement en matière de commerce international. Ceci comprend des accords résultant de négociations commerciales multilatérales, des accords d'unions douanières signés avec des Etats voisins et des accords de libre échange. Cela comprend également la reconfiguration des processus opérationnels pour rendre plus facile et moins coûteux les mouvements transfrontaliers de marchandises.

« La facilitation des échanges est considérée par les gouvernements comme un élément important de la politique économique, la douane occupant une position unique au sein de la chaîne logistique internationale. »

La douane et les recettes de l'Etat. Le commerce international des marchandises est soumis aux systèmes fiscaux des gouvernements qui entre autres perçoivent les recettes et réalisent les objectifs politiques liés à la croissance économique.

« L'importance de la mobilisation des ressources nationales via les droits et taxes a été signalée à plusieurs reprises et ses liens avec le développement économique, social et démocratique ont souvent été mis en évidence. »

La douane et le commerce illicite. Les gouvernements interdisent et limitent le mouvement des marchandises à l'entrée, à travers ou à la sortie de leur territoire, dans le but de protéger la société de marchandises dangereuses ou nuisibles. Il s'agit notamment de drogues, armes et de marchandises contrefaites.

« La criminalité transnationale organisée est une menace pour les Etats et les sociétés, elle érode la sécurité des citoyens et l'obligation fondamentale des Etats de faire régner l'ordre public. »

La douane et la frontière. La douane est le principal service à la frontière chargé d'assumer à la frontière des fonctions pour le compte d'administrations nationales. La gestion coordonnée des frontières est à présent reconnue par la communauté douanière comme étant une solution potentielle aux défis du 21^{ème} siècle. La douane se trouve dans une position clé pour soutenir une démarche pangouvernementale en matière de gestion des frontières.

« Une gestion efficace des frontières et une coordination des différents services impliqués dans le dédouanement sont de plus en plus importantes. »

- 3.3 La douane occupe une position **idéale et essentielle** s'agissant de contribuer à la réalisation des objectifs fixés par les gouvernements. Il s'agit d'une institution unique et spécialisée qui comprend parfaitement le commerce international, les chaînes logistiques et les opérateurs. Elle est également **connectée à l'échelon international** et appartient au réseau douanier mondial par le biais des instruments et des outils de l'OMD.
- 3.4 Un **administration des douanes professionnelle et fière**, en mesure de répondre aux attentes d'un environnement commercial moderne est un véritable atout pour les Etats, la société et les opérateurs économiques. Une administration compétente et la lutte contre la fraude renforcent la confiance dans la qualité et l'éthique des services de l'Etat.

4. REFORME ET MODERNISATION DOUANIÈRE : LA DOUANE DU FUTUR

- 4.1 Il est communément admis à l'échelon mondial que la mission de la douane consiste à développer et à appliquer un ensemble de politiques et de procédures intégrées, assurant une plus grande sécurité, ainsi qu'une facilitation des échanges et un recouvrement des recettes fiscales efficaces. Elle y parvient à travers une utilisation efficace des outils et des informations dans le traitement des mouvements internationaux de marchandises, de moyens de transport et de personnes liées à des marchandises.
- 4.2 L'objectif de la douane est de garantir le plus grand respect des lois qu'elle administre au nom du gouvernement. Dans le même temps, ce respect des lois doit se faire sans entraver le commerce et la croissance économique et sans imposer des procédures excessives aux entreprises. Le document stratégique sur la « Douane au 21^{ème} siècle contient les 10 éléments constitutifs d'une douane moderne qui peuvent être résumés comme suit :

La gestion du risque et de l'information basée sur l'information afin de faciliter le mouvement des marchandises licites et concentrer les ressources sur les domaines à haut risque. Le mandat et la charge de travail sans cesse croissants de la douane exigent que ses ressources limitées soient utilisées pour cibler les opérateurs à haut risque et non respectueux des lois.

Des décisions efficaces et prises en temps opportun reposent sur l'utilisation d'**une technologie de l'information moderne** qui permet un échange d'information sécurisé, l'établissement de profils à risque et le traitement des déclarations.

Des procédures, des techniques et du matériel modernes sont utilisés lorsque le niveau de risque déclenche une intervention. Ceci comprend des contrôles reposant sur des audits et des systèmes ainsi que l'utilisation de matériel tels les scanners.

Les **Partenariats stratégiques** sont nécessaires avec toute une série de parties prenantes. Parmi celles-ci figurent d'autres autorités publiques afin de tendre vers une gestion coordonnée des frontières (par exemple les systèmes de guichet unique), les partenariats douane-entreprises (par exemple, forums réunissant les parties prenantes et programmes d'OEA et d'opérateurs fiables), la coopération Douane-Douane concernant l'échange de données, l'assistance mutuelle administrative et les arrangements en matière de reconnaissance mutuelle.

Un **cadre réglementaire solide** est nécessaire pour promouvoir la transparence et la prévisibilité et créer le cadre qui servira à l'utilisation de procédures, de techniques et de matériel modernes. Il convient aussi de doter les fonctionnaires des douanes des pouvoirs nécessaires pour exécuter leurs fonctions.

Enfin, il convient d'avoir une **organisation professionnelle**, capable de réaliser ses objectifs avec les ressources nécessaires afin de répondre aux besoins prioritaires. Les exigences auxquelles doit répondre la douane et les éléments d'une douane moderne reposent sur un plan de développement organisationnel que la douane doit s'approprier. La mise en œuvre demande de nouvelles capacités, y compris des aptitudes en matière de Leadership et d'encadrement, ainsi que des aptitudes à gérer des processus, y compris dans les domaines de la gestion du risque organisationnel, de la gestion de projets, de la gestion du changement et de la communication. En outre, une culture organisationnelle qui soutienne la réalisation des activités et un degré d'éthique élevés est indispensable.

5. LE ROLE DE L'OMD

L'OMD, en tant qu'organisation intergouvernementale représentant 177 administrations des douanes, a commencé à élaborer des réponses qui mettent les administrations des douanes, collectivement ou individuellement, en situation de répondre aux défis auxquels elles sont confrontées. Pour se faire l'OMD a développé des instruments et des outils internationaux et un programme de renforcement des capacités pour leur mise en œuvre.

5.1 Instruments et programmes de l'OMD

L'OMD a élaboré toute une gamme d'autres instruments et outils qui permettent à ses Membres de mieux réagir face aux défis du 21^{ème} siècle.

La pertinence et l'impact des instruments et des outils de l'OMD ont été reconnus par d'autres organisations internationales comme l'Organisation mondiale du commerce et la Banque mondiale. A titre d'exemple, la Convention de Kyoto révisée a inspiré de nombreux programmes de réforme et de modernisation de nombreuses administrations dans le monde entier. Cette convention aide les douanes à dédouaner plus rapidement les marchandises licites et permet donc d'améliorer la croissance économique.

L'OMD a également développé des dispositifs visant à promouvoir la coopération internationale en facilitant l'échange d'informations, de renseignements et l'organisation d'opérations conjointes.

5.2 Soutien de l'OMD pour la réforme et la modernisation

L'OMD, centre mondial de l'expertise douanière, s'efforce d'apporter à ses Membres un soutien déterminant en matière de réforme et de modernisation. Ceci débouche sur une démarche plus complète, fondée sur les besoins et ciblée.

Stratégie de l'OMD en matière de renforcement des capacités. Cette stratégie vise à soutenir les Membres de l'OMD à développer ou acquérir des aptitudes, des compétences, des outils, des processus et les ressources nécessaires pour améliorer les capacités d'une administration afin de lui permettre de réaliser ses fonctions et ses objectifs. Une administration ne s'engage pas dans un programme de réforme et de modernisation complet sans tenir compte de la communauté douanière internationale. En se reposant sur la volonté politique et un partenariat au sein du pays, l'OMD met à la disposition des Membres des années d'expérience en matière de renforcement des capacités et un accès à de nombreux experts dans différents domaines douaniers de par le monde.

Infrastructure de l'OMD en matière de renforcement des capacités : L'OMD est consciente qu'il y a lieu, dans une démarche globale de renforcement des capacités, de tenir compte de l'ensemble des éléments stratégiques et politiques moteurs et que le renforcement des capacités douanières constitue donc une priorité importante de développement pour les gouvernements. C'est pourquoi elle s'engage à aider ses Membres à mettre en œuvre les normes douanières internationales et à se moderniser largement. Tout aussi important est le fait qu'aujourd'hui l'OMD dispose grâce à ses administrations Membres d'un nombre important d'experts accrédités pour apporter leur soutien en matière de renforcement des capacités. Dans l'ensemble des six régions OMD, les Bureaux régionaux de renforcement des capacités et les Centres régionaux de formation participent activement au renforcement des capacités. Par ailleurs, l'accent est mis sur la coordination avec les donateurs afin de répondre aux besoins des Membres et d'adopter une démarche cohérente tout en évitant les doubles-emplois et les chevauchements.

6. CONCLUSION

Les défis du 21^{ème} siècle imposent des exigences considérables aux gouvernements et à leur administration des douanes. A présent, et plus que jamais, les administrations des douanes doivent se montrer efficaces et rentables. Les défis nouveaux et émergents exigent des réponses plus dynamiques, tournées vers l'action, et un soutien aux fins du développement d'une douane moderne en partenariat avec l'ensemble des parties prenantes : gouvernements, organisations internationales, donateurs, entreprises et milieux universitaires.

*

* *

1. Introduction

Les flux croissants de biens, de services, de personnes, de modes de transport, de capitaux, d'informations et de technologies font du monde d'aujourd'hui un monde interconnecté. La mondialisation permet de faire du commerce au niveau international plus facilement que par le passé et offre aux économies la possibilité d'atteindre rapidement leurs objectifs de développement grâce à l'accroissement du commerce international. La mondialisation profite non seulement au commerce licite mais aussi au commerce illicite et les criminels peuvent tirer profit de marchés mieux intégrés et d'une plus grande liberté de déplacement des personnes pour les mouvements transfrontaliers illicites de marchandises et de personnes. L'absence de contrôles efficaces constitue pour toute économie et pour toute société une source de risques pouvant porter préjudice aux profits susceptibles d'être engrangés.

La douane a pour mission de contribuer au développement socio-économique et ce, en facilitant le commerce légitime mais aussi en protégeant les économies nationales et les sociétés des risques. Le recouvrement des recettes est une fonction essentielle de nombreuses administrations des douanes, en particulier dans les pays en développement où la mobilisation des ressources fiscales nationales constitue une priorité significative. Pour répondre de manière proactive à cet environnement dynamique et en rapide évolution au 21^{ème} siècle, la douane doit connaître et comprendre les principaux moteurs stratégiques sur le plan international, régional et national. La douane se doit également de faire face à l'« *incertitude* » globale actuelle – incertitude économique, incertitude politique, incertitude en termes de sécurité et incertitude concernant les ressources et les capacités disponibles – et de déterminer son incidence sur le rôle, les capacités et la gouvernance de la douane.

Après cette brève introduction, la deuxième partie de ce dossier décrit les principales tendances émergentes que connaît l'environnement international susceptibles d'avoir un impact sur la communauté douanière, en s'appuyant le cas échéant sur des données chiffrées extraites de rapports et d'études provenant de sources d'informations publiques. La troisième partie résume brièvement l'impact potentiel de ces tendances émergentes pour la communauté douanière, bien qu'il ne faille pas oublier que cet impact peut varier d'une douane à l'autre, en fonction de ses missions et de ses priorités.

2. Tendances émergentes

2.1. Commerce mondial des marchandises et transport international

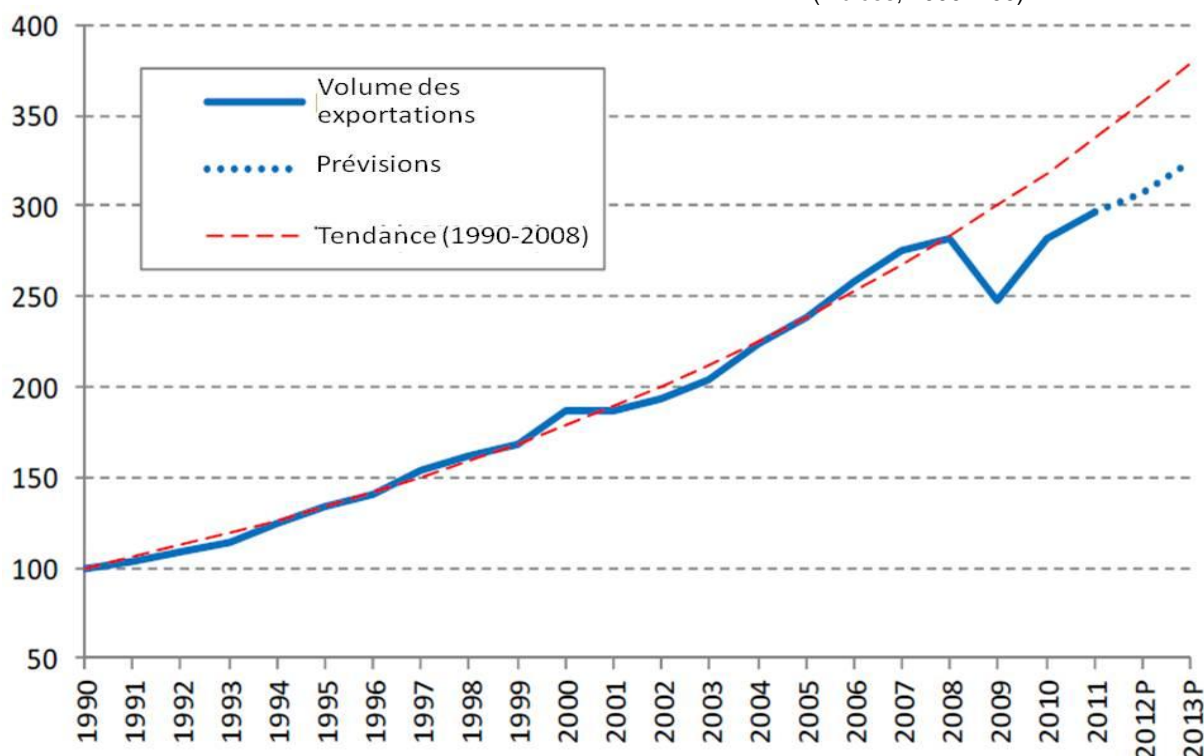
Après une reprise, le commerce des marchandises connaît une croissance lente

D'une manière générale, le commerce mondial s'est repris, après une forte contraction intervenue en 2009 en conséquence de la crise financière de 2008-2009, bien que le degré de reprise soit inégal suivant les pays. D'après les chiffres publiés par l'OMC (2012a), les exportations et les importations mondiales de marchandises, exprimées en termes réels¹, ont augmenté respectivement de 13,8% et de 13,7% en 2010 par rapport à 2009, et de 5,0% et 4,9% en 2011. Ainsi, leurs volumes respectifs atteignent chacun 18.100 milliards de dollars US en 2011, le niveau le plus haut de l'histoire (Figure 1). L'OMC (2012a) montre également que le commerce mondial des marchandises a constamment connu un accroissement plus rapide que la production mondiale.

¹ Des chiffres calculés « en termes réels » sont des chiffres corrigés de l'inflation et des variations des taux de change.

En 2011, toutefois, le commerce mondial a été sensiblement affecté par le ralentissement économique provoqué notamment par le problème des dettes souveraines, les troubles politiques, les catastrophes naturelles et des taux de chômage élevés dans de nombreux pays. Le taux de croissance des exportations mondiales de marchandises en 2001 (5,0%) est inférieur à celui enregistré en 2010 (13,8%), et même inférieur à la moyenne à long terme des années 1991-2011 (5,4%). Compte tenu des nombreux risques de détérioration qui existent, tels qu'une aggravation de la récession dans la zone Euro, une hausse des prix des produits de base ou encore l'austérité fiscale instaurée dans de nombreux pays, les taux de croissance du PIB mondial prévus pour 2012 et 2013 s'établissent respectivement à 2,1% et 2,7%. En conséquence, la croissance des exportations mondiales de marchandises devrait ralentir à 3,7% en 2012, puis revenir à 5,6% en 2013.

Figure 1 : Volume des exportations mondiales de marchandises, 1990-2013^a
(Indices, 1990=100)



^a Les chiffres pour 2012 et 2013 sont des projections.
(source) reproduction de la Figure 2, OMC (2012a, p.4)

Evolution des courants commerciaux

Pour ce qui est du commerce des marchandises en valeur, la Chine est demeurée en 2001 le premier pays exportateur, avec 10,4% des exportations mondiales, alors que les Etats-Unis sont le premier pays importateur (OMC, 2012a). Il est estimé que les marchandises exportées par les 27 Etats membres de l'UE représentent environ un tiers des exportations mondiales. La part des pays en développement et de la Communauté des Etats indépendants (CEI) dans le total mondial a rapidement atteint 47% pour les exportations et 42% pour les importations, soit les niveaux les plus élevés jamais enregistrés, avec une croissance des exportations de 5,6% et une croissance des importations de 6,2% par rapport à l'année précédente. En revanche, les pays les moins avancés (PMA) restent marginalisés dans le commerce international puisqu'ils ne représentent qu'environ 1% des échanges mondiaux.

En 2010, les produits manufacturés ont représenté 67,1% des exportations mondiales de marchandises en valeur, contre 9,2% pour les produits agricoles et 20,4% pour les produits combustibles et minéraux (OMC, 2011a). La part des exportations de biens intermédiaires s'est fortement accrue et dépasse désormais la moitié des exportations mondiales de produits

manufacturés. Une composition similaire pour ce qui est des groupes de produits a prévalu en 2008-10.

Reprise dans le secteur du transport international

En 2010, l'industrie du transport a connu une reprise après avoir subi une chute significative en 2009. Ainsi, le commerce maritime a enregistré en 2010 le niveau le plus élevé avec une hausse de 7% du volume, en tonnes, de marchandises transportées par rapport à l'année précédente (CNUCED, 2011). Plus de 80% du volume mondial de marchandises, exprimé en poids, a été transporté par mer en 2010. Pour ce qui est des types de navires utilisés, les navires-citernes transportant du pétrole brut et des produits pétroliers sont demeurés en première position avec 33% du volume de marchandises transportées. Les marchandises conteneurisées ont représenté 16% du volume mondial transporté par mer en 2010, enregistrant une expansion plus rapide que la moyenne de l'ensemble des marchandises transportées par mer en 1990-2010.

Le fret aérien ne représente qu'un faible pourcentage en volume, mais a connu une hausse de près de 35% en valeur, ce qui s'explique par le fait que les marchandises à forte valeur et celles dont les délais de livraison sont contraignants sont probablement transportées par voie aérienne (IATA, 2011). Le fret aérien mondial s'est fortement développé au cours de la dernière décennie et devrait connaître une croissance annuelle, mesurée en tonne-kilomètre payante (TKP)², de 6,0% au cours de 20 prochaines années (Boeing, 2011).

Dans le trafic total de fret aérien international, le fret express s'est rapidement développé au cours de la dernière décennie et sa part dans le fret aérien mondial est passée de 4,1% en 1992 à 12,6% en 2009 (Boeing, 2011). Les envois internationaux acheminés par voie postale et par courrier express sont fréquemment utilisés pour livrer les marchandises directement achetées sur Internet à des consommateurs à l'étranger. Le volume moyen des envois express est passé de 2,7 kg en 1992 à 5,3 kg en 2009. Le secteur du courrier express international devrait connaître une croissance de plus de 6,0% par an jusqu'en 2029.

2.2. Règles et mesures à la frontière

Prolifération des Accords commerciaux régionaux (ACR)

D'après l'OMC³, 319 Accords commerciaux régionaux (ACR) étaient en vigueur en janvier 2012 sur les plus de 500 ACR notifiés au GATT/OMC. En d'autres termes, un Membre de l'OMC est, en moyenne, signataire de 13 ARC et la majorité des échanges mondiaux de marchandises s'effectuent entre des signataires d'ARC.

L'OMC (2011b) a estimé que seuls 16% des échanges mondiaux de marchandises bénéficient d'un traitement préférentiel, si l'on exclut les échanges intra-UE, principalement en raison de règles d'origine onéreuses ainsi que des faibles marges de préférence entre les taux NPF et les taux préférentiels pour de nombreuses marchandises. Les marges de préférence se sont érodées à mesure que les taux NPF ont chuté du fait de la libéralisation unilatérale et multilatérale des échanges dans de nombreux pays, de sorte que les marchandises bénéficiant d'une marge de préférence supérieure à 10% représentent moins de 2% du commerce mondial des marchandises.

Tendance à la hausse des nouvelles mesures commerciales restrictives

² Tonne-kilomètre payante (TKP) : unité correspondant au poids total (en tonnes) des marchandises payantes transportées multiplié par la distance.

³ En comptant séparément les ACR portant sur des marchandises et des services : www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm, consulté le 3 mai 2012.

En réponse à une demande du G20, l'OMC, en collaboration avec l'OCDE et la CNUCED, a élaboré une série de rapports semestriels sur les mesures commerciales prises par les pays du G20. Le sixième rapport (OMC, 2011c) révèle que l'imposition de mesures jugées restrictives ou potentiellement restrictives à l'égard du commerce a connu une tendance à la hausse entre octobre 2010 et avril 2011 et entre mai 2011 et octobre 2011 (Tableau 1).

Au total, 674 mesures commerciales restrictives ou potentiellement restrictives ont été introduites par les pays du G20 entre octobre 2008 et octobre 2011 sous diverses formes telles que des mesures correctives (droits anti-dumping, mesures de sauvegarde, droits compensateurs, par exemple), des augmentations tarifaires, des licences d'importation non automatiques et des mesures à l'exportation. Bien que la plupart d'entre elles soient justifiées aux termes des règles du GATT/OMC, il a été indiqué que seules 19% de ces mesures avaient été supprimées en octobre 2011. En conséquence, il a été estimé que la part des échanges affectés par l'ensemble de ces mesures représente plus de 2% du commerce mondial des marchandises.

Tableau 1 : Mesures commerciales restrictives adoptées par les pays du G20

Type de mesure	Premier rapport (avr - août 2009) 5 mois	Deuxième rapport (sept 2009 - fév 2010) 6 mois	Troisième rapport (mars - mi mai 2010) 3 mois	Quatrième rapport (mi mai - mi oct 2010) 5 mois	Cinquième rapport (mi oct - avr 2011) 6 mois	Sixième rapport (mai - mi oct 2011) 6 mois
Mesure corrective	50	52	24	33	53	44
Frontière	21	29	22	14	52	36
Exportation	9	7	5	4	11	19
Autres	0	7	5	3	6	9
Total	80	95	56	54	122	108

Note: Les mesures indiquées dans ce tableau sont des mesures restrictives ou susceptibles d'avoir un effet de restriction et/ou de distorsion sur le commerce. Les mesures reprises dans le tableau ne sont pas toutes comparables, notamment pour ce qui est de leur impact potentiel sur les courants d'échanges. Il a été estimé que les pays du G20 avaient instauré 148 mesures commerciales restrictives dans la période allant d'octobre 2008 à mars 2009. Les Tableau 1 ne comprend pas les mesures de soutien prises par les pouvoirs publics.

(source) reproduction du Tableau 1, OMC (2011c, p.4)

Nouvelles règles issues des négociations menées dans le cadre du Programme de Doha pour le développement (PDD) de l'OMC

L'absence d'accord dans le cadre du Programme de Doha pour le développement (PDD) suscite des incertitudes à propos des futures règles commerciales multilatérales. Toutefois, lorsque les négociations sur le PDD auront abouti, un certain nombre de domaines pourraient avoir une incidence sur la douane (Aniszewski, 2009).

En ce qui concerne notamment la facilitation des échanges, tandis que l'OMC élabore des principes de haut niveau concernant les mesures de facilitation du commerce, les outils et instruments de l'OMD fournissent des indications plus détaillées sur les moyens de mettre ces principes en oeuvre dans la pratique. La douane doit mettre en oeuvre le futur Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges; la plupart des projets de textes qui font actuellement l'objet de négociations sont compatibles avec les outils et instruments existants de l'OMD, en particulier avec la Convention de Kyoto révisée (CKR).

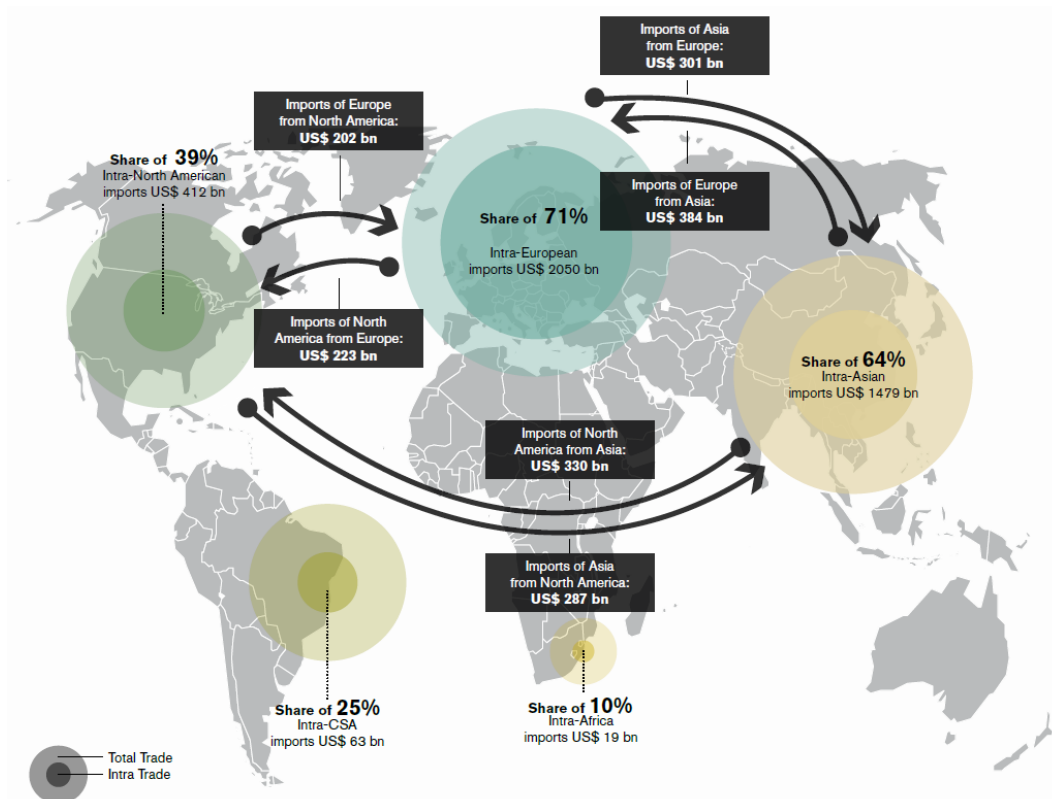
2.3. Pratiques commerciales

Développement de la chaîne logistique internationale

La chaîne logistique internationale a pris de plus en plus d'ampleur et d'importance et suscite donc une attention politique plus importante que par le passé. Une économie peut accroître ses échanges commerciaux dès lors qu'elle est intégrée à la chaîne logistique mondiale ou régionale. La chaîne logistique internationale fait intervenir de nombreuses parties prenantes, notamment les opérateurs du commerce, les sociétés de transport, les compagnies d'assurance, les banques, les transitaires, les agents en douane et d'autres acteurs impliqués dans le commerce international. Inévitablement, la douane s'est intégrée à part entière dans la chaîne logistique internationale.

La fragmentation de la production et le système de livraison « juste-à-temps » ont renforcé l'interdépendance des systèmes de production mondiaux. La chaîne de valeur de la production est prédominante en particulier pour les produits manufacturés. Plus de la moitié des exportations de produits manufacturés étaient des produits semi-finis, des parties et des composants. En conséquence, le contenu importé des exportations de produits manufacturés est passé de près de 20% au début des années 1990 à 40% en 2010 (OMC, 2012b). Le volume des échanges intra-régionaux de biens intermédiaires est considéré comme un indicateur d'intégration régionale et de développement de la chaîne logistique régionale. En Europe et en Asie notamment, les flux commerciaux de biens intermédiaires ont été concentrés au sein de chaque région, représentant respectivement 71% et 64% des importations de la région en 2008 (Figure 2).

Figure 2 : Importations intra-régionales et principales importations interrégionales de biens intermédiaires (2008, en milliards de dollars US)



(source) reproduction de la Figure 8, IDE-JETRO et OMC (2011, p.84)

La fragmentation de la production a également contribué à la relative complexité des questions concernant les règles d'origine et les statistiques commerciales internationales. La

mesure traditionnelle des statistiques du commerce, qui est basée sur la valeur commerciale complète pour le dernier pays d'origine, ne parvient pas à prendre en compte les valeurs ajoutées aux produits dans chaque pays. En conséquence, l'OMC a lancé l'initiative "Fabriqué dans le monde" pour "encourager l'échange de projets, d'expériences et d'approches pratiques concernant la mesure et l'analyse du commerce sur la base de la valeur ajoutée"⁴. Les échanges mesurés en termes de valeur ajoutée jettent un éclairage différent sur le commerce international. Ainsi, une étude (IDE-JETRO et OMC, 2011) estime que le déficit commercial des Etats-Unis par rapport à la Chine aurait été inférieur de 53% en 2005 et de 42% en 2008 s'il avait été estimé en valeur ajoutée et ajusté pour le trafic de perfectionnement. Il en résulte que la valeur ajoutée en Chine est bien moins importante que la valeur des produits finaux exportés depuis la Chine (Figure 3).

Figure 3 : Balance commerciale Etats-Unis/Chine :
Statistiques traditionnelles contre données en valeur ajoutée (VA) (en milliards de dollars US)



Note : Les données de la Chine en matière de trafic de perfectionnement ne sont pas disponibles pour 2000. (source) reproduction de la Figure 9, IDE-JETRO et OMC (2011, p.104)

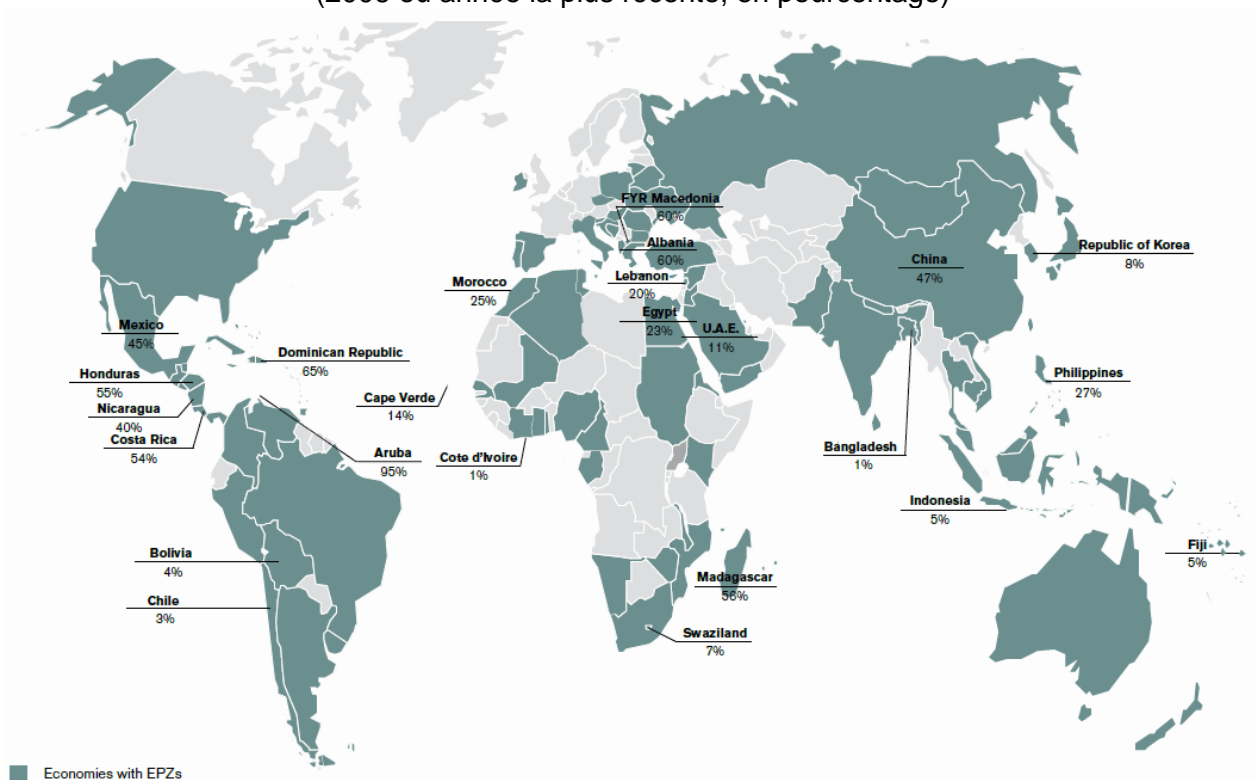
Augmentation des courants d'échanges provenant des zones franches d'exportation (ZFE)

Les zones franches d'exportation (ZFE) suscitent une attention politique accrue en raison du rôle important qu'elles jouent dans la chaîne logistique internationale. Les ZFE sont considérées comme faisant partie intégrante d'une stratégie axée sur les investissements étrangers et les exportations. L'Organisation internationale du travail (OIT, 1998, p.3) définit les ZFE comme étant des "zones industrielles offrant des incitatifs spéciaux pour attirer les investisseurs étrangers, dans lesquelles les matériaux importés subissent une certaine transformation avant d'être réexportés". On les appelle également zones de libre-échange, zones franches économiques, ports francs, zones franches industrielles, zones franches technologiques, zones économiques spéciales et zones de développement industriel (IDE-JETRO et OMC, 2011).

En 2006, on estimait à 3.500 le nombre de ZFE créées dans 130 pays et à près de 66 millions le nombre de personnes qu'elles employaient. Il a également été estimé que les ZFE représentaient plus de 20% du total des exportations des pays en développement (IDE-JETRO et OMC, 2011), bien que cette proportion varie suivant les pays (Figure 4).

⁴ Initiative "Fabriqué dans le monde", voir : www.wto.org/french/res_f/statis_f/miwi_f/miwi_f.htm

Figure 4 : Pays possédant des ZFE et parts des biens pour transformation dans les exportations (2006 ou année la plus récente, en pourcentage)



(source) reproduction de la Figure 2, IDE-JETRO et OMC (2011, p.22)

Augmentation des échanges intra-groupe en termes de biens intermédiaires et de produits finis

A mesure que la chaîne logistique internationale se développe, le commerce intra-groupe représente une part importante du commerce mondial. Les échanges intra-groupe se définissent comme étant les échanges transfrontières de biens et de services entre des sociétés-mères et leurs filiales ou entre ces filiales (OCDE, 2002). Toutefois, il est difficile d'évaluer cette part et son évolution dans le commerce mondial en l'absence de données pour la plupart des pays. L'OCDE (2011) a néanmoins estimé que le commerce intra-groupe des marchandises représentait environ un tiers du commerce mondial des marchandises. Les statistiques relatives au commerce intra-groupe des marchandises peuvent être recueillies par l'intermédiaire des autorités douanières en se fondant sur des enquêtes réalisées auprès des entreprises. Par exemple, aux Etats-Unis, le commerce intra-groupe a représenté 28,9% des exportations de marchandises et 48,3% des importations de marchandises en 2010 (Département du Commerce des Etats-Unis, 2012). En conséquence, il a représenté 40,5 % du total des échanges de marchandises (exportations et importations) et s'est maintenu à un niveau de 40% entre 2002 et 2011.

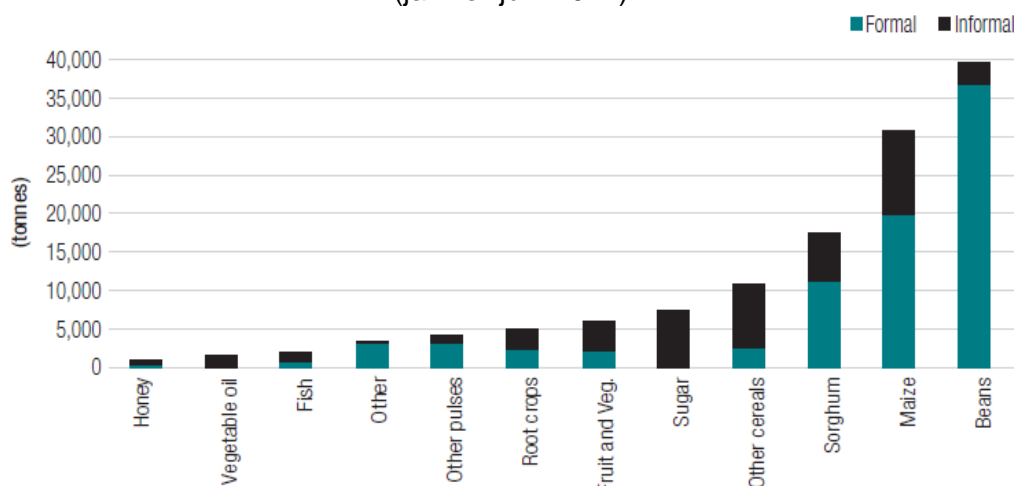
La part du commerce intra-groupe dans le commerce mondial varie considérablement selon les pays et les branches industrielles. Ainsi, elle est plus élevée entre les économies de l'OCDE et plus faible entre les pays de l'OCDE et les pays émergents (OCDE, 2011). Le commerce intra-groupe est régi par les activités des entreprises multinationales (EMN). Un certain nombre d'EMN utilisent leurs filiales pour acheminer des matières premières et des biens intermédiaires à travers les frontières en suivant les réseaux internationaux de production, de même qu'elles distribuent les biens finaux et les biens de consommation grâce à leurs filiales de commerce de gros dans les réseaux de distribution.

Attention politique accrue à l'égard du commerce informel transfrontalier (CIT)

L'économie informelle (ou souterraine) est significative dans les pays en développement. En Afrique, par exemple, on estime qu'elle représente l'équivalent de 43% du PIB, soit une part similaire à celle du secteur formel (OCDE, 2009). L'attention politique à l'égard du commerce informel transfrontalier (CIT) s'est accrue au motif qu'il constitue une part importante de l'économie informelle. Il n'existe pas de définition unique du CIT. Toutefois, on peut le décrire comme étant les "transactions commerciales entre résidents et non résidents réalisées à travers les frontières économiques de deux pays ou plus. Ces transactions ne sont pas enregistrées par les autorités douanières" (Ugandan Bureau of Statistics et Bank of Uganda, 2011, p.6), ou encore les "importations et exportations de biens et de services produits légitimement, qui échappent directement ou indirectement au cadre réglementaire de la fiscalité et d'autres procédures gouvernementales" (Centre du commerce international, p.6).

Sans statistiques fiables, il est extrêmement difficile d'évaluer l'ampleur du CIT. Toutefois, des preuves anecdotiques montrent qu'en Afrique de l'Est, le CIT constitue une part plus importante que les statistiques commerciales officielles pour certains produits alimentaires tels que les fruits, les légumes, le sucre et les céréales (Figure 5).

Figure 5 : Commerce formel et informel par aliment en Afrique de l'Est (janvier-juin 2011)



(source) reproduction de la Figure 1.1, Banque mondiale (2012, p.6)

2.4. Attention politique accrue à l'égard de la facilitation des échanges

Comme les tarifs ont baissé de façon significative par le biais d'initiatives unilatérales, bilatérales, régionales et multilatérales, les obstacles non tarifaires au commerce sont de plus en plus mis en évidence lorsqu'il s'agit de faciliter le commerce international. Il a été démontré que les réformes en matière de facilitation des échanges donnent aux économies des moyens efficaces de réduire les coûts commerciaux, d'accroître la compétitivité, d'améliorer la performance du commerce, de créer des emplois et des possibilités de revenu, de promouvoir une croissance économique et une prospérité durables, et ainsi de contribuer à réduire la pauvreté (Banque mondiale, 2012). La question de la facilitation des échanges a été soulignée à maintes reprises par un grand nombre d'entités politique de haut niveau et d'autres institutions, notamment le G20 (2010, paras.44-45; 2011, para.18) les Nations Unies (2003, paras.32-37), l'Union africaine (2012), l'APEC (2011), l'OMC, le Forum économique mondial et la Banque mondiale.

Intérêt croissant en faveur de l'Aide pour le commerce

L'initiative Aide pour le commerce vise essentiellement à aider les pays en développement à renforcer leurs capacités liées au commerce en vue d'atteindre des objectifs en matière de développement. Cette initiative a pris une place de plus en plus importante sur l'agenda des décideurs politiques. Il a été indiqué que le total des engagements des donateurs au titre de l'Aide pour le commerce avait atteint 45,3 milliards de dollars US en 2010, en hausse de 12 % par rapport au niveau de 2009 (OMC, 2012c). Les aides apportées en 2010 ont essentiellement visé à soutenir les infrastructures économiques (59% du total de l'aide), à renforcer les capacités productives (37%) et à appuyer la politique commerciale (3%). Les aides versées en 2010 aux PMA ont plus que doublé par rapport à la moyenne de référence de 2002-2005 pour atteindre 13,7 milliards de dollars US, soit 30% du total des engagements.

L'Aide pour le commerce devrait continuer à se développer malgré les défis financiers auxquels sont confrontés de nombreux pays donateurs (OMC, 2011d). La facilitation des échanges constitue l'un des principaux volets de cette initiative et la douane joue un rôle primordial lorsqu'il s'agit de promouvoir la facilitation du commerce. Un certain nombre de programmes de facilitation des échanges destinés à améliorer la gestion des frontières et à instaurer des réformes réglementaires ont été exécutés et d'autres devraient l'être au cours des prochaines années. La modernisation douanière est une composante primordiale de ces programmes (Banque mondiale, 2011).

Assistance technique et renforcement des capacités aux fins du futur Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges

Le futur Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges prévoit la réalisation d'activités d'assistance technique et de renforcement des capacités au profit des Membres de l'OMC en développement qui n'ont pas la capacité nécessaire pour mettre en œuvre l'Accord (OMC, 2012d). Pour pouvoir mettre cet Accord en œuvre, les pays en développement formuleront des besoins considérables en assistance technique et en renforcement des capacités. Dans la mesure où les projets de textes de l'Accord qui sont actuellement en cours de négociation sont pour la plupart compatibles avec les outils et instruments existants de l'OMD, et notamment avec la CKR, la douane constituera inévitablement un acteur majeur des activités d'assistance technique et de renforcement des capacités à venir.

2.5. Risques émergents et risques évolutifs dans la lutte contre la fraude douanière

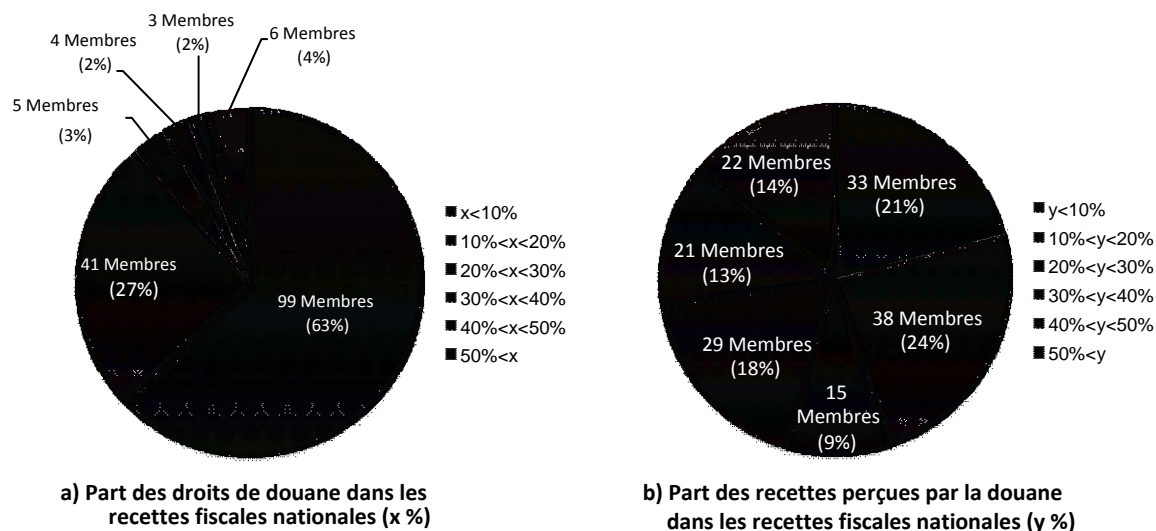
Le nouveau panorama mondial du commerce a entraîné une multiplication et une complexification des risques qui doivent être gérés aux frontières. Le rôle et les attributions de la douane se sont élargis pour recouvrir l'exécution de contrôles et d'autres activités qui répondent à un ensemble plus vaste d'objectifs gouvernementaux. Cette section décrit les risques émergents et les risques évolutifs existants dans cinq domaines clés liés à la lutte contre la fraude douanière qui, s'ils sont distincts, n'en demeurent pas moins interconnectés, à savoir, le recouvrement des recettes; la lutte contre le trafic de stupéfiants; la sécurité; la santé, la sûreté et les droits de propriété intellectuelle (DPI); et l'environnement.

Recettes

Les droits de douane demeurent une source importante des recettes fiscales nationales dans de nombreux pays, même si leur part diminue en raison de la baisse des taux de droits découlant de plusieurs initiatives multilatérales, régionales, bilatérales et unilatérales. Ainsi, les pertes de recettes provoquées par des comportements tels que, par exemple, la sous-facturation, la contrebande, la fraude à l'origine, les classements incorrects, les prix de transfert et le commerce informel ébranlent de manière significative le développement économique et la compétitivité.

L'OMD (2012) a recueilli des informations sur la contribution de la douane aux recettes fiscales nationales dans 153 pays en 2011 ou pour l'année la plus récente pour lesquelles ces données sont disponibles. Ces informations indiquent que les seuls droits de douane constituent plus de 10% des recettes fiscales dans 38% des pays concernés (Figure 6 a)). Dans la plupart des cas, la douane est chargée de percevoir d'autres taxes telles que la TVA et/ou les droits d'accises sur les marchandises importées. D'après les données reprises dans le rapport⁵, il a été estimé que la douane avait perçu plus de 10% des recettes fiscales nationales dans au moins 78% des pays concernés, plus de 20% dans au moins 53% des pays concernés et plus de 50% dans au moins 14% des pays concernés (Figure 6 b)).

Figure 6 : Contribution de la douane aux recettes fiscales nationales
(Nombre et pourcentage de Membres)



(note) Les figures 6 a) et 6 b) se fondent sur les données concernant 153 Membres.
(source) Secrétariat de l'OMD, d'après des informations de l'OMD (2012)

Lutte contre le trafic de drogues

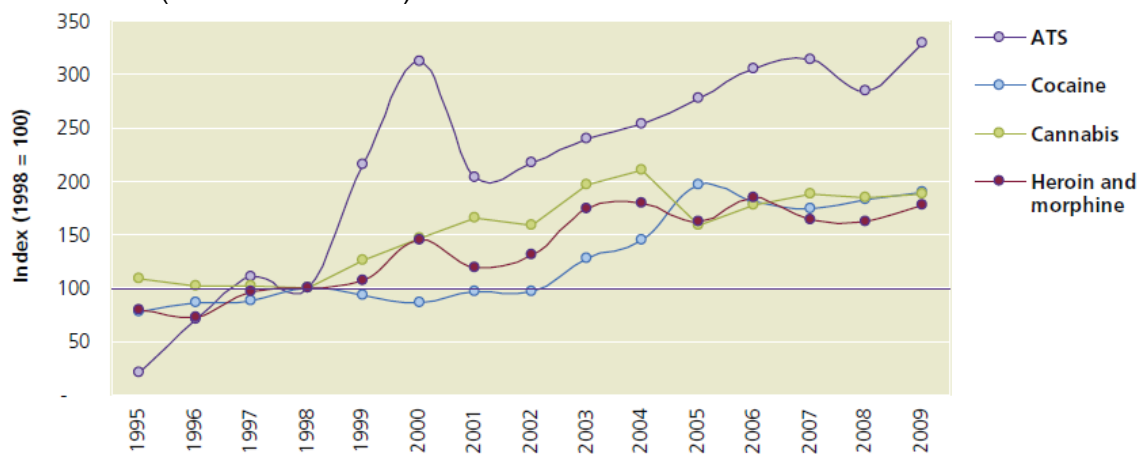
L'augmentation du trafic illicite de drogue préoccupe l'ensemble de la communauté internationale. Il fait peser une grave menace sur la santé et la sécurité publiques, de même qu'il compromet le développement économique et la stabilité internationale. De nombreux instruments internationaux ont été mis en œuvre afin de lutter contre le trafic illicite de drogue. Parmi ceux-ci, les Conventions des Nations Unies concernant le contrôle des stupéfiants établissent le cadre juridique mondial de la lutte qui s'appuie sur la Déclaration politique et le Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue de 2009. En mai 2011, la Déclaration politique des ministres en charge de la lutte contre le trafic illicite de drogue dans le cadre du G8 a affirmé leur détermination à endiguer le trafic illicite de drogue, notamment le trafic transatlantique de cocaïne (G8, 2011).

Sur le long terme, le rapport de l'ONUDDC (2011) montre que les saisies ont augmenté au cours de la dernière décennie pour l'ensemble des principaux types de drogues. Entre 1998 et 2009, les saisies de cocaïne, d'héroïne et de morphine ainsi que de cannabis ont pratiquement doublé et celles de stimulants de type amphétamine ont plus que triplé au cours de la même période (Figure 7). Les flux de trafic varient selon le type de drogue. Ainsi, l'herbe de cannabis est souvent consommée dans les pays de production et ne fait donc pas l'objet d'un trafic international important. La cocaïne et l'héroïne font l'objet d'un trafic considérable au niveau tant intra-régional qu'international. La plupart des stimulants de type amphétamine sont principalement fabriqués

⁵ En l'absence d'autres recettes fiscales, les droits de douane sont considérés comme des recettes perçues par la douane.

dans les régions de consommation, tandis que leurs précurseurs chimiques font l'objet d'un trafic international.

Figure 7 : Evolution des saisies des principales catégories de drogues (index: 1998 = 100)



(Source) reproduction de la Figure 5, ONUDC (2011, p.22)

Sécurité

La question de la sécurité du commerce mondial et de la chaîne logistique internationale a suscité une attention considérable de la part de la communauté internationale eu égard aux menaces croissantes que le terrorisme international fait peser depuis les attaques du 11 septembre 2001. Parmi ces menaces, une tentative d'utilisation du fret aérien comme moyen de livraison d'engins explosifs en 2010 a ravivé les efforts concertés de la communauté internationale, et notamment de l'OMD, l'IATA et l'OACI, en vue de sécuriser la chaîne logistique internationale.

Tout en menant des efforts soutenus et concertés en vue d'empêcher les terroristes ou les groupes criminels organisés d'utiliser le fret international pour transporter des armes à effet de masse (AEM)⁶, la communauté internationale s'est également concentrée sur les mouvements transfrontaliers illicites de marchandises destinées à produire des AEM et sur la résistance de la chaîne logistique et du commerce mondial lorsque des attaques terroristes, des catastrophes naturelles ou d'autres incidents se produisent. L'augmentation de ces incidents a un effet négatif sur le commerce et nécessite l'importation accélérée de biens à caractère humanitaire.

Les Etats-Unis ont récemment adopté un certain nombre de déclarations communes sur la sécurité de la chaîne logistique mondiale avec leurs partenaires commerciaux, y compris l'UE, le Japon, la Nouvelle-Zélande et Singapour⁷. Chaque déclaration réaffirme l'engagement commun à renforcer la sécurité et la résilience de la chaîne logistique en empêchant le transport illégal de matières dangereuses et illicites et en protégeant les éléments vitaux du système de la chaîne logistique contre les attaques et les perturbations, tout en facilitant et en accélérant le flux du commerce international légitime grâce à une démarche multicouches fondée sur la gestion des risques.

⁶ Les armes à effet de masse (AEM) comprennent les armes nucléaires, chimiques, biologiques et radiologiques, ainsi que les grandes quantités d'explosifs.

⁷ Plusieurs communiqués de presse ont été publiés sur le site web du Département de la sécurité intérieure des Etats-Unis à l'adresse : www.dhs.gov.

Santé, sûreté et droits de propriété intellectuelle (DPI)

Le mouvement transfrontalier de marchandises dangereuses qui nuisent à la santé et à la sécurité publiques est un problème mondial qui continue de susciter l'attention politique et publique. Par exemple, le Communiqué de Séoul publié lors du Sommet sur la sécurité nucléaire de 2012 (2012, p.9) souligne la nécessité de développer les capacités nationales pour prévenir, détecter, répondre aux cas de trafic illicite de matières nucléaires et engager des poursuites à leur rencontre, notant par ailleurs que plusieurs pays ont promulgué des lois destinées à contrôler et à réguler le transfert de matières nucléaires.

Il est largement admis que certains types de marchandises contrefaites et piratées portent atteinte à la santé et à la sécurité des citoyens. Les produits contrefaits dans les domaines des médicaments, du tabac et des batteries en sont quelques exemples. Le rapport de l'OMD (2011d) confirme la tendance à la hausse du nombre de saisies opérées, notamment pour les marchandises transportées par envois express et par courrier postal. Cette tendance est confirmée par les rapports nationaux de saisies établis par plusieurs pays et organisations, notamment l'UE (Commission européenne, 2011), le Japon (Douane japonaise, 2012) et les Etats-Unis (U.S. CBP et U.S. ICE, 2012). Une autre tendance indique qu'un certain nombre d'ACR et d'accords plurilatéraux comportent, pour ce qui est des mesures aux frontières applicables aux marchandises en infraction avec les DPI, des dispositions qui vont au-delà de l'Accord de l'OMC sur les ADPIC. Par exemple, l'Accord commercial anti-contrefaçon (ACAC), signé en 2011, exige notamment des Parties signataires qu'elles adoptent ou maintiennent des procédures relatives aux envois de marchandises exportées⁸.

Environnement

Le contrôle efficace des mouvements transfrontaliers des marchandises sensibles sur le plan environnemental est un élément clé de la protection de l'environnement et de la préservation des ressources naturelles dans le monde entier (OMD, 2009). De nombreuses marchandises sont réglementées par des accords environnementaux multilatéraux parmi lesquels figurent la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, le Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international et le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques.

Par ailleurs, un certain nombre de mesures visant à lutter contre les crimes environnementaux sont en cours d'application. Par exemple, en mai 2012, l'UE avait conclu des Accords de partenariat volontaire avec quatre pays producteurs et exportateurs de bois en vue de contrôler les mouvements transfrontaliers de bois exploité illégalement, et était en négociation avec plusieurs autres de ces pays⁹. Lorsque ces Accords entreront en vigueur, des licences, émises par les autorités compétentes du pays d'exportation et attestant que le bois est exploité et exporté légalement, seront nécessaires pour toute importation dans l'UE.

3. Impact potentiel sur la communauté douanière

D'une manière générale, le commerce mondial des marchandises s'est repris après la crise financière mondiale, même s'il a progressé plus lentement que par rapport à la moyenne à long terme. Néanmoins, il a connu une croissance plus rapide que la production mondiale et a enregistré son niveau le plus élevé en termes de valeur. Il devrait continuer à s'accroître à l'avenir.

⁸ Voir le texte de l'ACAC : www.mofa.go.jp/policy/economy/i_property/pdfs/acta1105_en.pdf.

⁹ Pour plus de renseignements, consulter le site : <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>.

En conséquence, **la douane est tenue de traiter davantage de transactions en disposant des mêmes ressources, voire moins, en particulier en période d'austérité budgétaire.**

Les structures du commerce mondial de marchandises ont changé au cours des dernières décennies. La part des pays en développement dans le commerce mondial s'est accrue. Dans le même temps, la spécialisation de la production mondiale a progressé, en particulier en ce qui concerne les produits manufacturés. La part des biens intermédiaires en pourcentage du total des exportations mondiales de marchandises a fortement augmenté. **Le changement des structures du commerce a des répercussions sur les types de transactions traitées par la douane.**

La chaîne logistique internationale exige que les marchandises franchissent les frontières rapidement et de façon prévisible. Les retards inutiles aux frontières augmentent les coûts du commerce, érodent la compétitivité des opérateurs et portent atteinte à la chaîne logistique internationale. En outre, le développement important du secteur des envois express nécessite une mainlevée rapide des marchandises dont les délais de livraison sont contraignants. Les besoins des modèles économiques internationaux modernes exercent une pression sur **la douane pour qu'elle traite les marchandises de manière efficace et rentable et qu'elle minimise les délais aux frontières.**

La communauté internationale a porté une attention de plus en plus accrue à la résilience de la chaîne logistique après des attentats terroristes, des catastrophes naturelles ou d'autres incidents. **Dans de tels cas, la douane doit être en mesure de faciliter davantage le mouvement des biens humanitaires acheminés par tous les moyens de transport, en s'appuyant sur une meilleure gestion coordonnée avec d'autres organismes gouvernementaux.**

Les nouvelles règles et mesures appliquées aux frontières ont rendu le commerce mondial des marchandises plus complexe que par le passé. Un certain nombre de mesures commerciales ont été récemment introduites dans le cadre des règles du GATT/OMC. De nouveaux ACR et de nouvelles ZFE ont ajouté à la complexité des marchandises en termes de caractéristiques géographiques du commerce international. Les préoccupations croissantes concernant les principaux domaines de lutte contre la fraude douanière que sont la lutte antidrogue, la sécurité, la santé, la sûreté et les DPI ainsi que l'environnement, ont également abouti à de nouvelles règles et mesures aux frontières non seulement dans les pays d'importation mais également dans les pays d'exportation. Lorsque les négociations sur le PDD de l'OMC auront abouti, un certain nombre de domaines pourraient avoir une incidence sur la douane, notamment la facilitation des échanges. Par conséquent, **les douanes des pays d'importation et d'exportation augmentent leur charge de travail pour pouvoir mettre en œuvre les nouvelles règles et mesures aux frontières.**

La question de la facilitation des échanges a été soulignée à de nombreuses reprises par plusieurs entités politiques de haut niveau. Un certain nombre de programmes de facilitation des échanges sont en cours d'exécution, ou devraient l'être au cours des prochaines années, et la modernisation douanière est une composante primordiale de ces programmes. Les activités de renforcement des capacités aux fins de la modernisation douanière devraient s'accroître, notamment dans le cadre de l'initiative Aide pour le commerce et du futur Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges. **La douane devra prendre part à un nombre plus important d'activités d'assistance technique et de renforcement des capacités en matière de facilitation des échanges.**

La mobilisation des ressources nationales constitue une priorité majeure pour de nombreux pays en développement, et une nouvelle pression s'exerce donc sur les Etats afin de s'assurer que les recettes sont perçues de manière équitable et efficace. Les pertes fiscales portent un grave préjudice au développement économique et à la compétitivité au plan national. Il importe d'adopter une démarche globale et novatrice pour tenter de formaliser le CIT en augmentant le respect des exigences frontalières. La question des prix de transfert se pose également en ce qui concerne le

recouvrement équitable et efficace des recettes. En tant que contributeur majeur aux recettes fiscales nationales dans de nombreux pays, **la douane est tenue de percevoir les recettes de manière équitable et efficace.**

Dernier point, mais non des moindres, des données commerciales complètes et détaillées sont nécessaires pour analyser les tendances mondiales et régionales et les structures du commerce illicite, notamment pour ce qui est des marchandises dangereuses et des biens liés aux crimes environnementaux. En outre, les statistiques commerciales que la douane recueille actuellement aux frontières ne parviennent pas à répondre à la demande lorsqu'il s'agit de mesurer les valeurs ajoutées aux marchandises et de connaître les données relatives au CIT et aux échanges intra-groupe dans la plupart des pays. **La douane doit réexaminer les meilleurs moyens de recueillir les données commerciales pour répondre aux demandes de la communauté internationale.**

o

o o

Références

- Aniszewski, Stefan, 2009, *Etude préliminaire concernant l'incidence sur la douane des négociations menées dans le cadre du Programme de Doha de l'OMC pour le développement*, Document de recherche de l'OMD n° 1, juin 2009, Bruxelles, disponible à l'adresse : www.wcoomd.org/home_research_researchseries.htm
- APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), 2011, *The Leaders' Honolulu Declaration - Toward a Seamless Regional Economy*, novembre 2011, Hawaii, disponible à l'adresse : www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2011/2011_aelm.aspx
- Banque mondiale, 2011, *Border Management Modernization*, par Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson et Tom Doyle, Washington D.C., janvier 2011, disponible à : www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/01/07/000356161_20110107013015/Rendered/PDF/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf
- _____, 2012, *De-Fragmenting Africa, Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services*, Washington D.C, janvier 2012, disponible à l'adresse : http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/Defrag_Afr_English_web_version.pdf
- Boeing (2011), *World Air Cargo Forecast 2010-2011*, septembre 2011, disponible à l'adresse : www.boeing.com/commercial/cargo/
- Centre du commerce international, 2012, *Trade Facilitation, Gender and the Informal Economy, Case study: Facilitating women in formal cross-border trade in Uganda*, Exposé présenté lors du Sous-Comité de l'OMD sur l'éthique, 1^{er} mars 2012, Bruxelles, disponible à l'adresse : www.wcoomd.org/meetings/hrds/aps%20external%20documents/Hi_ISC11_VI_ITC_E.pdf
- Commission européenne, 2012, *Rapport 2010 sur les interventions douanières de l'UE visant à faire respecter les droits de propriété intellectuelle*, Fiscalité et Union douanière, Bruxelles, disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2010.pdf
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), 2011, *Etude sur les transports maritimes 2011*, UNCTAD/RMT/2011, Genève, 23 novembre 2011, disponible à l'adresse : www.unctad.org/en/pages/PublicationArchive.aspx?publicationid=1734
- Douane japonaise, 2012, *2011 Seizure Statistics of IPR Border Enforcement*, Tokyo, mars 2012, disponible à l'adresse : www.customs.go.jp/mizugiwa/chiteki/pages/statistics/statistics2011.pdf
- G8, 2011, *Déclaration politique des ministres en charge de la lutte contre le trafic illicite de drogue*, Deauville, mai 2011, disponible à l'adresse : www.g20-g8.com/g8-g20/g8/français/le-sommet-2011/declarations-et-rapports/les-annexes/declaration-politique-des-ministres-en-charge-de.1242.html
- G20, 2010, *Déclaration des Dirigeants du G20*, novembre 2010, Séoul, disponible à l'adresse : www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2010-2/declaration.pdf
- _____, 2011, *Rapport du groupe de travail chargé du développement*, novembre 2011, Annexe I à la Déclaration des Chefs d'Etat et de gouvernement du G20, Cannes, disponible à l'adresse : www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2011/pdfs/annex01.pdf
- IATA (Association internationale du transport aérien), 2011, *Rapport annuel 2011*, Singapour, juin 2011, disponible à l'adresse : www.iata.org/pressroom/Documents/annual-report-2011.pdf

- IDE-JETRO (Institut des économies en développement - Organisation japonaise du commerce extérieur) et OMC (Organisation mondiale du commerce), 2011, *Structures des échanges et chaînes de valeur mondiales en Asie de l'Est : Du commerce des marchandises au commerce des tâches*, Genève, juin 2011, disponible à l'adresse : www.wto.org/french/res_f/publications_f/stat_tradepat_globvalchains_f.htm
- OCDE, 2002b, "Intra-industry and intra-firm trade and the internationalisation of production", *OECD Economic Outlook 71*, Part VI, Paris, disponible à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/6/18/2752923.pdf
- _____, 2009, *Informal Cross-Border Trade and Trade Facilitation Reform in sub-Saharan Africa, Final Report*, Document de travail sur la politique commerciale n° 86 de l'OCDE, TAD/TC/WP(2008)13/FINAL, Paris, 18 février 2009, disponible à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/24/6/42222094.pdf
- _____, 2011, *Intra-Firm Trade: patterns, determinants and policy implications*, Document de travail sur la politique commerciale n° 114 de l'OCDE, TAD/TC/WP(2010)27/FINAL, 24 mai 2011, Paris, disponible à l'adresse : www.oecd-ilibrary.org/trade/intra-firm-trade_5kg9p39lrwnn-en
- OIT (Organisation internationale du travail), 1998, *Labour and social issues relating to export processing zones*, janvier 1998, Genève, disponible à l'adresse : www.ilo.org/actrav/what/pubs/WCMS_114918/lang--en/index.htm
- OMC (Organisation mondiale du commerce), 2011a, *Statistiques du commerce international 2011*, octobre 2011, Genève, disponible à l'adresse : www.wto.org/french/res_f/statis_f/its2011_f/its11_toc_f.htm
- _____, 2011b, *Rapport sur le commerce mondial 2011: L'évolution des accords commerciaux nécessite une certaine cohérence avec l'OMC*, Genève, juillet 2011, disponible à l'adresse : www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr11_f.htm
- _____, 2011c, *Rapport sur les mesures commerciales du G-20 (mai à mi-octobre 2011)*, Genève, 25 octobre 2011, disponible à l'adresse : www.wto.org/english/news_e/...e/g20_wto_report_oct11_e.doc
- _____, 2011d, *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results*, novembre 2011, Genève, disponible à l'adresse : www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/aid4trade_e.htm
- _____, 2012a, *Le commerce mondial en 2011, les perspectives pour 2012 : La croissance du commerce mondial sera plus lente en 2012 après une forte décélération en 2011*, Communiqué de presse 2012, PRESS/658, 12 avril 2012, Genève, disponible à l'adresse : www.wto.org/french/news_f/pres12_f/pr658_f.htm
- _____, 2012b, *Le commerce améliore la vie des gens*, Discours du DG Pascal Lamy, Minneapolis, 17 avril 2012, disponible à l'adresse : www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl224_f.htm
- _____, 2012c, *Avancement de la mise en oeuvre du programme de travail 2012-2013 concernant l'aide pour le commerce*, WT/COMTD/AFT/W/32/Add.1, 9 mai 2012, disponible à l'adresse : http://docsonline.wto.org/gen_search.asp?language=1
- _____, 2012d, *Projet de texte de négociation récapitulatif*, TN/TF/W/165/Rev.12, 8 mai 2012, disponible à l'adresse : http://docsonline.wto.org/gen_search.asp?language=1
- OMD (Organisation mondiale des douanes), 2009, *Douane et environnement*, janvier 2009, Bruxelles, disponible à l'adresse :

www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Publications/Enviro%20brochure_FR.pdf

_____, 2011, *Rapport Douanes et DPI 2010*, Bruxelles, juin 2011, disponible à l'adresse : www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Enforcement/WCO_Customs_IPR_2010_public_fr.pdf

_____, 2012, *Rapport annuel 2011 de l'OMD*, Bruxelles, prochainement disponible.

ONU (Organisation des Nations Unies), 2003, *Programme d'action d'Almaty : Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et créer un nouveau cadre mondial pour la coopération en matière de transport en transit entre les pays en développement sans littoral et de transit*, août 2003, New York, disponible à l'adresse : www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/Almaty_PoA.pdf

ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime), 2011, *Rapport mondial sur les drogues 2011*, mai 2011, Vienne, disponible à l'adresse : www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2011.html

Sommet sur la sécurité nucléaire, 2012, *Communiqué de Séoul*, mars 2012, Séoul, disponible à l'adresse : www.thenuclearsecuritysummit.org/eng_media/speeches/speeches_list.jsp

Ugandan Bureau of Statistics et Bank of Uganda, 2011, *The informal cross border trade survey report 2009-10*, juin 2011, disponible à l'adresse : www.bou.or.ug/export/sites/default/bou/bou-downloads/publications/TradeStatistics/ICBT/All/Informal_Cross_Border_Trade_Survey_Report_2009_and_2010.pdf.pdf

Union africaine, 2012, Promouvoir le commerce intra-africain, 18^{ème} Sommet de l'Union africaine, janvier 2012, Addis Abeba, disponible à l'adresse : www.au.int/en/summitfr/18thsummit

U.S. CBP (U.S. Customs and Border Protection) et U.S. ICE (U.S. Immigration and Customs Enforcement), *Fiscal Year 2011 Seizure Statistics*, préparé par le CBP Office of International Trade, janvier 2012, Washington D.C., disponible à l'adresse : www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/priority_trade/ipr/ipr_communications/seizure/ipr_seizures_fy2011.ctt/ipr_seizure_fy2011.pdf

U.S. Department of Commerce, 2012, *U.S. Goods Trade: Imports & Exports by Related-Parties - 2011*, U.S. Census Bureau News, CB11-71, U.S. Department of Commerce, 10 mai 2012, Washington, D.C., disponible à l'adresse : www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2011pr/aip/related_party/

*

* *

LA DOUANE AU 21^{EME} SIECLE

*Favoriser la croissance et le développement
par la facilitation des échanges et
le renforcement de la sécurité aux frontières*

Juin 2008

INTRODUCTION

1. Au cours des célébrations du 50^{ème} anniversaire de l'Organisation mondiale des douanes, en 2002, les dirigeants des administrations nationales des douanes ont entamé une réflexion sur les principales questions qui auront une incidence sur le fonctionnement efficace et rentable des douanes à l'avenir. Au cours des huit premières années du 21^{ème} siècle, la douane a dû faire face à des demandes considérables, et parfois contradictoires, découlant de la mondialisation des échanges. D'une part, il est apparu nécessaire de sécuriser et de contrôler effectivement les chaînes logistiques internationales alors que, d'autre part, les demandes en vue de faciliter davantage les échanges légitimes se faisaient de plus en plus pressantes.
2. Les dirigeants des administrations des douanes du monde entier reconnaissent qu'il leur incombe d'élaborer de nouvelles perspectives stratégiques, et des politiques qui donneront forme et contenu au rôle que devra jouer la douane au 21^{ème} siècle. L'élaboration d'un modèle aux fins de la gestion des échanges et des frontières, et du rôle joué par la douane devrait incarner ces hautes aspirations toutefois teintées de pragmatisme. Les enjeux sont multiples : mondialisation des affaires et du commerce; développement et réduction de la pauvreté; nouvelles règles complexes en matière de gouvernance; terrorisme international; protection de l'environnement et augmentation des menaces transnationales. De même, les possibilités d'apporter des réponses novatrices, prospectives et courageuses sont tout aussi nombreuses : un réseau mondial des douanes; une meilleure gestion des frontières; un cadre stratégique avec des objectifs comportant des avantages à l'échelon mondial; une meilleure connaissance par la douane des chaînes logistiques et de leur gestion; la mise à profit au sein de la douane des nouvelles technologies; le renforcement des partenariats, non seulement avec les entreprises, mais également avec les autres organismes présents aux frontières, ceux chargés du contrôle et du respect de la loi et avec les autres organismes officiels.
3. Tirer parti de ces possibilités permettra à la douane de protéger les intérêts fiscaux et financiers de l'Etat, de protéger les économies nationales contre les mouvements illicites de marchandises, de soutenir le système commercial international en assurant des règles de jeu équitables pour toutes les entreprises, de faciliter le commerce légitime et de protéger la société.
4. Les avantages d'une administration des douanes adaptable, se focalisant sur des objectifs stratégiques, sont immenses et permettent notamment de réduire pour les entreprises légitimes les coûts liés au respect de la législation, de cibler de manière plus efficace et rentable les mouvements de marchandises à haut risque et d'instaurer parmi les administrations des douanes, un climat de confiance et de reconnaissance mutuelle des programmes et des contrôles des uns et des autres.

UN PAYSAGE EN EVOLUTION RAPIDE

5. Le commerce international est l'un des grands moteurs de la croissance et du développement économiques. Il permet d'élever le niveau de vie des pays développés et des pays en développement, de contribuer à la réduction de la pauvreté et de donner naissance à un monde plus stable, plus sûr et plus pacifique. Le commerce international est régi par les règles des systèmes commerciaux régionaux et multilatéraux, les dispositions des accords préférentiels et les gouvernements nationaux. Les nouveaux développements sont le fruit d'une combinaison de facteurs, y compris les technologies de l'information et de la communication en rapide évolution, les progrès dans les modalités de transport et la libéralisation des échanges.
6. Le paysage des échanges mondiaux est complexe, fluide et très sensible aux influences extérieures. Parmi celles-ci, on peut citer :

- a) **L'augmentation du volume et de la complexité des échanges internationaux** : Les échanges internationaux se sont accrus annuellement de 8 % entre 2002 et 2006. Parallèlement, il y a eu une prolifération d'accords commerciaux régionaux assortis de règles d'origine préférentielle complexes;
- b) **L'apparition de nouveaux modèles et d'exigences en matière commerciale** : Distribution en flux tendu, tenue de stocks minimum et transports multimodaux débouchent sur des méthodes novatrices de transport transfrontalier des marchandises et sur des pressions accrues exercées sur les chaînes logistiques. Les entreprises exigent également d'être protégées contre les pratiques commerciales internationales déloyales, telles que la contrebande des marchandises, la sous-facturation, la fraude en matière d'origine et la fraude en matière de classement et les atteintes au DPI;
- c) **L'augmentation des menaces contre la sécurité et de l'activité de la criminalité organisée** : Les chaînes du commerce international sont vulnérables aux activités des groupes terroristes. Une rupture dans le fonctionnement des chaînes logistiques dues à des terroristes pourrait entraîner la paralysie des échanges internationaux. Le crime organisé opère par l'intermédiaire de réseaux fluides et se livre à des activités illégales, telles que l'évitement et l'évasion des droits et taxes, la fraude fiscale transfrontalière, le trafic de drogues, de marchandises dangereuses et prohibées, le blanchiment d'argent et le commerce des marchandises de contrefaçon;
- d) **Une nouvelle conception de la notion de « frontière »** : De nouvelles mesures sont prises pour assurer la gestion de bout en bout des mouvements de marchandises à travers les frontières, telles que le Cadre de Normes SAFE de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial et d'autres initiatives encore;
- e) **Les attentes de la société** : La société considère que la contrebande de marchandises à travers les frontières, notamment de marchandises prohibées et dangereuses telles que les armes et les stupéfiants, présente une grave menace. La société attend de la douane qu'elle fasse en sorte que les marchandises répondent à certaines normes de qualité et de sécurité. La société s'inquiète également des menaces qui pèsent sur la santé publique, sur la faune et la flore, ainsi que sur l'environnement;
- f) **Les nouvelles structures du commerce** : Environ 50 % des échanges mondiaux s'effectuent entre parties liées; et
- g) **L'augmentation de la fraude fiscale** : Les menaces résultant de l'évitement et de l'évasion des droits et taxes sont en augmentation.

LES DEFIS POUR LES ETATS

« Le défi principal pour les Etats est de faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour toute la population mondiale »¹⁰.

7. Les progrès récents ont créé de nouvelles demandes et de nouvelles conceptions en ce qui concerne le rôle de l'Etat moderne. Ils ont également débouché, au fur et à mesure que les nations et les sociétés devenaient de plus en plus interconnectées et interdépendantes, sur une prise de conscience du fait qu'il incombait collectivement aux Etats de bâtir un monde plus pacifique, plus prospère et plus juste. Les défis mondiaux transcendent les frontières et exigent des réponses à l'échelon mondial. Outre une

¹⁰ Déclaration des NU à l'occasion du millénaire.

coopération à l'échelon mondial, les Etats renforcent également la coopération à l'échelon régional en créant et en développant des unions douanières et des zones de libre échange et en concluant des accords de partenariat économique (APE).

8. Les éléments stratégiques moteurs et les nouveaux défis transnationaux et nationaux ont eu pour conséquence d'accroître les responsabilités des Etats au 21^{ème} siècle et les exigences à cet égard. Selon les NU, la mondialisation, loin de diminuer le rôle des Etats, entraîne une nouvelle perception du rôle de l'Etat, ainsi que des réponses qu'il doit apporter aux échelons national, régional et international. Les responsabilités clés des Etats sont notamment les suivantes :

- a) **Promouvoir le développement socio-économique** : Assurer de manière adéquate la gestion du développement économique et social en élaborant et mettant en œuvre des politiques socio-économiques appropriées;
- b) **Créer les conditions favorables à la croissance économique** : Garantir l'exercice d'une libre concurrence et entretenir un système commercial efficace sont deux éléments critiques pour la croissance économique et le recouvrement des recettes des Etats;
- c) **Contrôler les frontières** : Assurer la sécurité des frontières constitue l'une des tâches les plus anciennes de l'Etat. L'exercice de cette responsabilité, dans un monde très ouvert, est plus important et plus délicat que jamais. Les Etats se sont rendu compte que les échanges internationaux et l'intégration économique ont créé de nouveaux défis mondiaux en matière de sécurité, qui doivent être abordés à l'échelon international de manière à mettre au point des solutions communes;
- d) **Apporter la sécurité** : Apporter la sécurité est également l'une des fonctions fondamentales de l'Etat et, au-delà de la notion traditionnelle de sécurité militaire et politique, cette notion englobe désormais la sécurité économique nationale; et
- e) **Protéger les citoyens** : Protéger les citoyens contre les menaces que constituent notamment les aliments contaminés, les jouets dangereux et les produits de consommation, les médicaments et autres produits contrefaits, constitue également un nouvel impératif pour la douane.

9. Les gouvernements attendent des organismes de l'Etat, y compris la douane, qu'ils soient axés sur la notion de service et qu'ils répondent aux attentes de la société et des entreprises. En d'autres termes, les administrations des douanes doivent être des institutions qui doivent veiller à effectuer leurs tâches avec efficacité tout en restant à l'écoute des attentes de leurs parties prenantes.

LA DOUANE AU 21^{ème} SIECLE : UN NOUVEAU ROLE DYNAMIQUE

10. La douane a pour rôle de contrôler les mouvements de marchandises et partant, de préserver les intérêts de l'Etat et de garantir le recouvrement des recettes. Les objectifs clés de ce rôle ont toujours été de garantir le respect des politiques et des législations de l'Etat applicables aux mouvements transfrontaliers de marchandises, de lutter contre le trafic et la contrebande, et d'assurer la sécurité des frontières tout en facilitant le commerce légitime.

11. Bien que ce rôle demeurera en grande partie le même, les responsabilités liées aux mouvements internationaux de marchandises se sont élargies et continueront de s'étendre, allant du rôle traditionnel de recouvrement des droits et taxes dont sont passibles les marchandises en trafic international pour alimenter le trésor public pour couvrir, en outre, l'exécution de contrôles et d'activités répondant à une série d'objectifs plus vaste du gouvernement. La raison pour laquelle la douane sera appelée à jouer un rôle élargi, résulte

du fait que les marchandises qui traversent les frontières sont soumises au contrôle de la douane, de la somme des compétences et des qualifications spécialisées présentes dans la douane et qui sont requises pour assurer ces tâches et du savoir-faire dont la douane dispose dans les domaines du commerce international, des chaînes logistiques et des entreprises. Les administrations des douanes ne gèrent pas uniquement les échanges, mais possèdent également le savoir-faire et le positionnement uniques pour gérer les crises liées aux mouvements transfrontaliers de marchandises.

12. La mission communément reconnue à l'échelon international comme étant celle de la douane est d'élaborer et de mettre en œuvre une série de politiques et de procédures intégrées de nature à garantir la sécurité, la facilitation réelle des échanges et le recouvrement des recettes aux frontières. Elle s'acquitte de cette mission par une utilisation efficace et rentable d'outils et d'informations lui permettant de gérer les mouvements internationaux des marchandises, des moyens de transport et des personnes liés à ces marchandises.
13. Les objectifs qui sous-tendent cette mission sont les suivants :
 - a) Promouvoir la certitude, la prévisibilité et la sécurité des mouvements internationaux de marchandises et des personnes qui les accompagnent en établissant des normes claires et précises;
 - b) Éliminer les doubles emplois et les retards dans les chaînes logistiques internationales tels que ceux résultant de la multiplicité des déclarations et des inspections;
 - c) Soutenir le système commercial international en assurant des règles de jeu équitables aux échelons mondial, régional et national;
 - d) Renforcer la coopération entre les administrations des douanes, ainsi qu'entre les administrations des douanes et les entreprises, et les administrations des douanes et les autres organismes publics, en concluant des partenariats réels présentant des avantages pour toutes les parties; et
 - e) Mettre les administrations des douanes en situation de promouvoir le respect des règlements d'une manière propre à faciliter le commerce légitime.
14. La mondialisation et les autres moteurs de nature stratégique nécessitent l'adoption d'une nouvelle approche de la gestion des mouvements de marchandises à travers les chaînes logistiques internationales et les frontières. Ceci requiert la mise au point d'une nouvelle Orientation stratégique pour la douane. Les éléments constitutifs de cette nouvelle Orientation stratégique sont les suivants :
 - a) **Des douanes en réseau international** : les nouveaux défis que pose le 21^{ème} siècle exigent un nouveau concept en matière de coopération entre administrations des douanes. Une collaboration en temps réel plus étroite entre les administrations des douanes, et entre celles-ci et les entreprises, s'impose afin de faciliter les échanges légitimes et d'appliquer les contrôles douaniers nécessaires. Il s'agira, en l'occurrence, de créer en partenariat avec les autres parties prenantes dans les secteurs public et privé, un réseau mondial à l'appui du système commercial international. La vision d'un tel réseau implique la création d'un réseau de douane électronique (« e-Customs ») international, assurant un flux d'informations ininterrompu, en temps réel et sans papier, ainsi qu'une connectivité.

La reconnaissance mutuelle constitue, à cet égard, un élément important d'incitation. Elle vaut également pour les contrôles douaniers et les programmes concernant les Opérateurs économiques agréés (OEA). La notion de douanes en réseau est cruciale

pour le modèle de gestion des chaînes logistiques internationales ininterrompues de bout à bout au 21^{ème} siècle. La gestion de bout à bout des chaînes logistiques permet d'évaluer les risques avec plus de précision, de les gérer de manière plus précoce, si nécessaire, et de permettre un traçage des marchandises tout au long de la chaîne logistique. Les opérations fondamentales sont tributaires d'un échange en temps réel d'informations sécurisées entre les entreprises et la douane, et entre les différentes administrations des douanes tout au long d'une chaîne logistique qui part de l'administration du pays exportateur. Un tel mode de fonctionnement nécessite :

- 1°) Des prescriptions internationales normalisées en matière de données aux fins des exportations, du transit et des importations, et la mise en œuvre de la Référence Unique de l'Envoi en tant que partie d'un Modèle de données de référence transfrontalières;
 - 2°) Des systèmes interconnectés et des bases de données alignées permettant un échange électronique de données entre les administrations des douanes le plus tôt possible dans les mouvements internationaux de marchandises;
 - 3°) Des protocoles de reconnaissance mutuelle et de coordination entre les administrations d'exportation, de transit et d'importation afin d'éliminer les doubles emplois inutiles en matière de contrôles dans les chaînes logistiques internationales;
 - 4°) Une série de normes afin de permettre la mise au point d'un système de reconnaissance mutuelle pour les OEA; et
 - 5°) Une série de règles régissant l'échange d'informations entre les administrations des douanes, y compris des règles concernant la protection des données.
- b) **Une meilleure coordination de la gestion aux frontières** : Elle suppose la coordination et la coopération entre toutes les autorités et tous les organismes pertinents intervenant dans la sécurité aux frontières et les prescriptions réglementaires applicables aux voyageurs, marchandises et moyens de transport qui traversent les frontières. Les gouvernements doivent également rechercher des solutions plus efficaces pour assurer la gestion aux frontières. La mise en place d'une gestion mieux coordonnée des mouvements transfrontaliers de marchandises nécessite :
- 1°) La reconnaissance de la douane ou de l'organisme chargé d'assurer la fonction douanière en tant qu'administration prédominante aux frontières nationales en matière de contrôle des mouvements de marchandises. Selon le Réseau de facilitation des échanges des NU, les administrations des douanes sont d'ordinaire les mieux à même de mettre au point des procédures intégrées aux fins du traitement des marchandises aux points d'entrée; et
 - 2°) La mise en place du concept de Guichet unique électronique qui permet aux entreprises de fournir tous les renseignements et documents nécessaires à une seule reprise à l'organisme désigné lequel, à son tour, communique ces renseignements à tous les autres organismes concernés.
- c) **Une gestion des risques reposant sur le renseignement** : Les responsabilités et les possibilités croissantes auxquelles sont confrontées les administrations des douanes, nécessitent qu'elles appréhendent mieux la problématique du risque. Il est parfaitement admis qu'il convient de consacrer les maigres ressources disponibles aux risques les plus élevés. Le défi auquel doivent faire face les administrations des douanes est double : comment appliquer au mieux l'ensemble des connaissances sans

cesse plus nombreuses acquises en matière de gestion des risques afin d'identifier et de diminuer les risques à l'échelon opérationnel et comment appliquer ces connaissances au-delà du stade opérationnel et à la gestion des administrations des douanes. La réponse à ces questions réside dans la mise au point de boucles d'apprentissage rétroactives qui permettront aux administrations des douanes d'intégrer les activités liées aux risques et de tirer un enseignement des décisions prises par le passé afin de se transformer en des entités tournées vers l'avenir, disposant d'une capacité en matière de prévision plus affinée plutôt qu'en des organismes se bornant simplement à réagir.

- d) **Un partenariat douane-entreprises** : La douane du 21^{ème} siècle doit entrer dans une logique d'accords stratégiques avec des opérateurs économiques fiables. Elle doit comprendre quelles sont les préoccupations des entreprises, ces dernières devant, quant à elles, connaître les exigences de la douane. Plus important encore, cette relation doit se concrétiser sous forme d'un partenariat débouchant sur des avantages mutuels.
- e) **La mise en œuvre de méthodes de travail, de procédures et de techniques modernes** : Les exigences concernant la circulation rapide des marchandises combinées à des prescriptions réglementaires complexes nécessitent des démarches modernes et novatrices. Celles-ci comprennent notamment les contrôles par audit entrepris loin des frontières qui s'écartent du seul contrôle fondé sur les transactions au profit d'une méthode qui repose, chaque fois que le niveau de risque le permet, sur le contrôle des systèmes, et qui abandonne progressivement le recours aux systèmes fondés sur le papier. Il est également indispensable de réviser les procédures existantes en fonction des conventions internationales (notamment la Convention de Kyoto révisée de l'OMD) et des meilleures pratiques internationales.
- f) **L'utilisation de technologies et d'outils performants** : La douane doit tirer parti des technologies nouvelles afin d'améliorer notamment le traitement douanier, la gestion des risques, le renseignement et les détections non intrusives.
- g) **Des pouvoirs habilitant la douane** : Afin de faire face à ces défis, les administrations des douanes doivent pouvoir s'appuyer sur des dispositions législatives adéquates renforçant leurs prérogatives en matière de lutte contre la fraude, le recours à la transmission préalable d'informations et l'échange, tant à l'échelon national qu'international, d'informations. Ces pouvoirs sont indispensables aux fins notamment de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée. Il est nécessaire de déployer davantage d'efforts pour accroître la sécurité des fonctionnaires des douanes.
- h) **Une culture de service professionnelle reposant sur les connaissances** : L'orientation future des administrations des douanes nécessite de prendre des mesures en vue d'adopter un modèle de comportement reposant sur un corpus de connaissances et mis au service des clients. Le personnel de la douane doit disposer des aptitudes propres à appliquer en temps opportun des procédures et offrir des services qui minimisent le fardeau administratif pour le commerce licite. La formation et la culture de l'organisation doivent s'accompagner d'un degré élevé d'éthique, de cohérence, de transparence, d'honnêteté et d'équité. Les aptitudes en matière de gestion efficace du changement et en matière de commandement doivent également être développées.
- i) **Le renforcement des capacités** : Les administrations des douanes doivent s'assurer qu'elles disposent des capacités et des aptitudes indispensables dans tous les volets du modèle opératoire afin de s'acquitter le plus efficacement de l'ensemble des fonctions douanières. Il va également sans dire que la notion de « Douanes en réseau » suppose l'existence d'administrations des douanes compétentes et

professionnelles et que pour atteindre cet objectif, il sera nécessaire d'intensifier les efforts qui devront porter en priorité sur le renforcement des capacités. Le Programme Columbus de l'OMD constitue, à cet égard, une initiative internationale ambitieuse de renforcement des capacités douanières. Parmi les défis rencontrés, certains ont trait à la façon de gérer et d'exploiter des ressources peu nombreuses pour fournir un renforcement des capacités de manière durable, à la façon de promouvoir des critères efficaces en matière de performance, de contrôle et de suivi, à la façon d'éviter la duplication des tâches et à la façon de surmonter les obstacles dans les pays bénéficiaires. Afin d'assurer un renforcement des capacités durable, il est crucial que les administrations des douanes des pays développés et des pays en développement assument la conduite des programmes mis en œuvre à cet effet et que de véritables partenariats soient conclus.

- j) **L'éthique** : La lutte contre la corruption demeure une tâche importante qui devra être entreprise au cours des prochaines années. La Déclaration d'Arusha de l'OMD demeurera, à cet égard, le document de référence pour toutes les administrations des douanes. Sans éthique, tous les efforts déployés dans le cadre du Programme Columbus pourraient être sapés, voire réduits à néant.

LE ROLE DE L'OMD A L'AVENIR

15. L'OMD est une organisation intergouvernementale qui représente ses Membres à l'échelon mondial. Afin de répondre aux défis auxquels sont confrontées les administrations des douanes, l'OMD a besoin de mettre en œuvre une stratégie d'appui consistant à :
- a) Renforcer la proposition de qualité qu'offre la douane en vue de soutenir le système commercial international, de faciliter les échanges internationaux et d'améliorer la sécurité aux frontières en :
 - 1°) faisant mieux comprendre la nature des enjeux et des défis que la douane doit relever et en formulant des options pour répondre à ces défis;
 - 2°) sensibilisant les parties intéressées au nouveau rôle et aux nouvelles responsabilités de la douane;
 - 3°) élaborant et gérant des normes et des instruments permettant de répondre aux besoins des Membres de l'OMD.
 - b) Représenter le point de vue de la communauté douanière à l'échelon mondial et resserrer les relations avec les autres organisations internationales en instaurant et en entretenant des relations techniques de haut niveau avec les organisations internationales appropriées (telles que l'OMC, les NU et les institutions spécialisées, l'OMI, la Banque mondiale et le FMI, par exemple) en vue de promouvoir la douane et le rôle de l'OMD.
 - c) Mettre sur pied des capacités douanières durables à travers le renforcement des capacités :
 - 1°) en établissant une liaison claire entre la mission globale de la douane et la façon d'en mettre en œuvre les composantes à l'échelon national; et
 - 2°) en développant des administrations des douanes efficaces, rentables et réactives capables d'exécuter une vaste gamme de contrôles aux frontières et dans les chaînes logistiques.
 - d) Repositionner le Secrétariat de l'OMD dans sa mission d'appui des Membres en :

- 1°) renforçant ses capacités en matière d'élaboration de politiques, de recherches, et de stratégies permettant d'identifier et de diffuser des analyses de qualité élevée concernant les tendances et développement à l'échelon mondial;
- 2°) exploitant les mécanismes existants et en proposant de nouveaux pour assurer la bonne gouvernance et la responsabilisation, y compris la gouvernance au niveau des structures régionales, les mécanismes existants et en en introduisant de nouveaux;
- 3°) promouvant la mise en œuvre des instruments de l'OMD à travers le suivi de leur application et de leur respect par les Membres et en assurant une meilleure compréhension des défis que pose cette mise en œuvre; et
- 4°) évaluant les options concernant les recettes susceptibles de soutenir les opérations de l'OMD.

CONCLUSION

16. L'environnement mondial en évolution rapide exige que tous les gouvernements et tous les dirigeants des administrations des douanes répondent à cette évolution. Les défis et les enjeux sont énormes et il est impératif d'y faire face pour la sauvegarde du système commercial international.
17. Cette déclaration prospective des dirigeants des administrations des douanes du monde entier vise à répondre aux exigences des gouvernements, des citoyens et des autres parties prenantes. La nouvelle Orientation stratégique pour les douanes au 21^{ème} siècle prévoit que les administrations des douanes joueront un rôle nouveau et dynamique en offrant à leurs gouvernements une palette unique de capacités et de compétences leur permettant d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Dans les décennies à venir, la douane demeurera une force vitale veillant à la sécurité et contribuant au bien-être économique des nations. L'OMD a déjà mis en place une plateforme importante avec l'adoption du Cadre de Normes SAFE et d'instruments internationaux aux fins de l'échange d'informations, de la normalisation croissante des prescriptions réglementaires régissant la gestion du commerce international, de l'amélioration des techniques de gestion des risques et de détection de la fraude et autres menaces. Il convient de faire fond sur ces réalisations en élaborant d'autres normes pour lutter contre la contrefaçon et les autres formes d'activités illicites.
18. L'amélioration de la capacité de développer les Etats et les sociétés constituera toujours l'un des piliers indispensables sur lesquels doit reposer toute ambition de portée mondiale. L'OMD a mis au point le programme le plus complet qui soit à ce jour pour renforcer de façon durable les capacités des administrations des douanes de par le monde. Ce programme constitue l'exemple type de ce que doit être un partenariat sincère et illustre la nature du lien indissoluble qui existe entre les pays développés et les pays en développement et leurs économies. Ce partenariat est fondé sur une nouvelle compréhension de l'interdépendance à l'échelon mondial et doit encourager la naissance d'un esprit de solidarité, d'entraide et de respect mutuels, et de coopération active.

x

x x

LISTE DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE L'OMD

Les quatre principaux instruments ci-après énoncent les principes qui sous-tendent une douane moderne. La mise en œuvre des principes de ces quatre instruments est appuyée par de nombreux outils de soutien, y compris d'autres conventions, des stratégies, des directives des bonnes pratiques, des outils de communication et des programmes de renforcement des capacités. Ces quatre principaux instruments - ainsi que leurs outils de soutien - aident la douane à améliorer le recouvrement des recettes, la compétitivité économique, les capacités en matière de lutte contre la fraude et le développement organisationnel :

1. Convention de Kyoto révisée (Convention internationale sur l'harmonisation et la simplification des régimes douaniers), entrée en vigueur en 2006

Contenu : Cette Convention comprend les principes de régimes douaniers modernes, fondés sur la gestion des risques et l'utilisation de la technologie.

Valeur ajoutée : Amélioration de la compétitivité économique et promotion du commerce et des investissements.

Obligations des Membres : Ratification de la Convention et adhésion; révision de la législation douanière et mise en œuvre.

2. Cadre de Normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial, adopté en 2005

Contenu : Cet ensemble de normes renforce la sécurité et la facilitation de la chaîne logistique internationale, en se fondant sur les dispositions en matière de réseaux douane-douane et sur les partenariats douane-entreprises.

Valeur ajoutée : Meilleure gestion des frontières pour combattre les risques créés par le terrorisme et la criminalité organisée.

Obligations des Membres : Déclaration d'intention de mise en œuvre, suivie par une mise en œuvre graduelle.

3. Convention SH (Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises), entrée en vigueur en 1988 dont la version amendée la plus récente (2012) est maintenant en vigueur

Contenu : Cette Convention harmonise la désignation des marchandises et est assortie d'un système de codification aux fins du classement tarifaire.

Valeur ajoutée : Intégration des économies nationales dans le système du commerce mondial débouchant sur l'application des tarifs, la mise en œuvre de mesures frontalières et la fourniture de statistiques commerciales.

Obligations des Membres : Ratification de la Convention et adhésion; mise en œuvre de la version la plus à jour issue du dernier cycle de révision de cinq ans.

4. Déclaration d'Arusha révisée (Déclaration concernant la bonne gouvernance et l'éthique en matière douanière), adoptée en 2003

Contenu : Cette Déclaration contient des principes en vue d'améliorer l'éthique et de lutter contre la corruption dans le contexte douanier; elle préconise de mettre au point des réglementations modérées afin d'éviter de créer des incitations à la fraude, de simplifier les

procédures pour éliminer toute interface inutile entre la douane et le secteur privé et de développer les ressources humaines au sein de la douane.

Valeur ajoutée : Bonne gouvernance.

Obligations des Membres : Volonté politique de mettre en oeuvre les recommandations formulées dans la Déclaration d'Arusha.

*
* *

La présente liste sera complétée par l'ajout des instruments suivants, dès qu'ils auront été totalement mis au point et entérinés par le Conseil :

- Dossier Recettes
- Dossier sur la compétitivité économique
- Dossier Lutte contre la fraude
- Dossier Développement organisationnel
