



**Recueil de l'OMD
sur la gestion des risques
en matière douanière**



CANMAR PRIDE

HESSENATIE

HESSENATIE

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	V
RÉCAPITULATIF	VI
I. INTRODUCTION	VIII
II. GLOSSAIRE	X
III. VOLUME 1	1
1. GESTION DES RISQUES DANS LE CONTEXTE DOUANIER	3
Changer l'environnement opérationnel	3
Approche de la gestion du respect de la loi	4
2. CONCEVOIR UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE POUR GERER LES RISQUES	7
Aperçu	7
Mandat et engagement	7
Conception de la structure de la gestion des risques	9
Mise en œuvre de la gestion des risques	14
Contrôle et examen de la structure	21
Amélioration continue de la structure	21
Synthèse	22
3. INTÉGRER LA GESTION DES RISQUES EN TANT QUE CULTURE DE L'ADMINISTRATION ..	23
Maturité de la gestion des risques	23
Exemple d'un modèle de maturité de gestion des risques	24
4. CONCLUSION	28
5. BIBLIOGRAPHIE	30
6. ANNEXES	32
ANNEXE 1 : TECHNIQUES ET OUTILS DE GESTION DES RISQUES	32
ANNEXE 2 : MESURE DU RESPECT DE LA LOI	39
ANNEXE 3 : AUTO-ÉVALUATION DU PROCESSUS DE GESTION DES RISQUES DE L'APEC	42
ANNEXE 4 : CENTRES D'ÉVALUATION OU DE CIBLAGE DES RISQUES	47
ANNEXE 5 : ÉTUDES DE CAS FOURNIES PAR LES MEMBRES	49
IV. VOLUME 2 (<i>Destiné aux Membres uniquement</i>)	1
1. ÉVALUATION DES RISQUES, ÉTABLISSEMENT DE PROFILS ET CIBLAGE	1-1
2. INDICATEURS DE RISQUES	2-1
2.1 Indicateurs généraux de risques élevés	2.1-1
2.2 Evaluations de risques normalisées, indicateurs/profils de risques types	2.2-1



2.3 Manuels et indicateurs de risques du fret maritime (conteneurs maritimes entrants)	2.3-1
2.3.1 Phase de pré-arrivée	2.3.1-1
2.3.2 Phase d'arrivée	2.3.2-1
2.3.3 Phase de post-arrivée.....	2.3.3-1
2.4 Manuels et indicateurs de risques du fret aérien	2.4-1
2.4.1 Phase de pré-arrivée	2.4.1-1
2.4.2 Phase d'arrivée	2.4.2-1
2.4.3 Phase de post-arrivée.....	2.4.3-1
2.5 Manuels et indicateurs de risques du fret terrestre	2.5-1
2.5.1 Phase d'arrivée	2.5.1-1
2.5.2 Phase de post-arrivée.....	2.5.2-1
2.6 Manuel destiné aux fonctionnaires des douanes sur les indicateurs de risques :	
Facteurs pour la violation de la propriété intellectuelle	2.6-1
3. DIRECTIVES RELATIVES À L'ANALYSE	3-1
4. INFORMATIONS ET RENSEIGNEMENTS.....	4-1
4.1 Stratégie mondiale en matière d'information et de renseignement	4.1-1
4.2 Stratégie nationale en matière d'information et de renseignement	4.2-1



AVANT-PROPOS



Le monde dans lequel nous vivons évolue extrêmement rapidement et les échanges internationaux y sont essentiels, tant pour la croissance économique que pour le développement social. Un environnement commercial stable apporte aux économies de nombreux avantages qui peuvent avoir une incidence positive sur la société et sur les conditions de vie des citoyens.

La douane joue un rôle important car elle veille à ce que les échanges mondiaux respectent les exigences réglementaires et soient conformes aux lois nationales. L'évolution des aspects stratégiques de l'environnement dans lequel la douane travaille et la croissance à long terme du volume du commerce et des voyages ont affecté la manière dont les administrations des douanes sont gérées et abordent leurs tâches.

Les nouvelles priorités des gouvernements, ainsi que les enjeux qui apparaissent maintenant aux frontières ont conduit de nombreuses administrations à rechercher un moyen plus structuré et systématique de gérer les risques. Aujourd'hui, la douane doit faire face au risque quel que soit l'endroit où il est détecté et, de plus en plus, aussitôt que possible dans la chaîne logistique.

De même que les autres éléments constitutifs clés décrits dans la vision stratégique de la douane du 21^{ème} siècle de l'OMD, ou encore les normes et les directives contenues dans la Convention de Kyoto révisée et dans le Cadre de normes SAFE, l'application de la gestion des risques constitue un élément essentiel sur lequel repose toute administration douanière moderne.

L'informatisation accrue et la présentation d'informations plus complètes plus tôt dans la chaîne logistique ont permis à la douane d'améliorer l'évaluation des risques et le déploiement de contrôles douaniers ciblés, axés sur l'extrémité à haut risque du continuum du risque.

Les contrôles efficaces qui en résultent offrent eux-mêmes à la douane la possibilité de faciliter les mouvements à faible risque et de promouvoir les principaux objectifs des gouvernements en matière de facilitation des échanges et des voyages.

Les Membres et le Secrétariat de l'OMD, en collaboration avec leurs partenaires du secteur privé et du monde universitaire, ont travaillé avec acharnement pour recueillir et regrouper les dernières connaissances concernant le risque dans ce nouveau Recueil de l'OMD sur la gestion des risques en matière douanière, guide du praticien qui présente des pratiques recommandées, des études de cas utiles et des exemples réels venant du monde entier.

Le présent Recueil étant un document dynamique, il sera constamment mis à jour afin de refléter les derniers développements liés à la gestion des risques et aux meilleures pratiques des Membres de l'OMD. Ainsi, il demeurera pertinent et indispensable à la communauté douanière mondiale.

Nous espérons que l'utilisation généralisée de cet outil de référence se traduira par l'amélioration des contrôles douaniers et par une facilitation accrue des mouvements transfrontaliers de biens, de personnes et de moyens de transport.

Kunio Mikuriya
Secrétaire général
Organisation mondiale des douanes

RÉCAPITULATIF

Les administrations des douanes doivent s'efforcer de parvenir à un équilibre raisonnable et équitable entre la nécessité de garantir le respect de la loi et celle de minimiser les entraves et les coûts pour les entreprises et les usagers. L'adoption d'une approche holistique de gestion du respect de la loi basée sur les risques permet d'atteindre des niveaux optimaux de facilitation et de contrôle. Une caractéristique clé de cette approche consiste à « orienter » activement la clientèle vers un respect volontaire de la loi (risques faibles), ce qui permet de consacrer davantage des rares ressources disponibles en matière de contrôle à la partie du continuum du risque qui présente les risques les plus élevés.

Une structure rigoureuse de la gestion des risques sur le plan organisationnel constitue l'une des conditions préalables à une approche de gestion du respect de la loi basée sur les risques. Cette structure fournit la base et les dispositions organisationnelles nécessaires à la gestion des risques, permettant d'identifier, d'évaluer et de gérer les risques individuels au sein de l'administration en habilitant les fonctionnaires à tous les niveaux à prendre des décisions reposant sur les risques de manière structurée et systématique.

Pour que la gestion des risques soit efficace, elle doit être intégrée dans la culture de l'administration et faire partie intégrante des activités douanières. L'expérience décrite par les Membres dans leurs contributions indique que cela peut prendre plusieurs années et requiert un engagement continu et déterminé de la part des cadres supérieurs et du personnel à tous les niveaux. Les administrations devraient contrôler, réviser et évaluer leurs pratiques de gestion des risques et les développer continuellement.

Au niveau opérationnel, les administrations des douanes sont encouragées à mettre en œuvre des procédures de contrôle basée sur les risques qui reposent sur le renseignement et les informations à disposition. L'objectif de ces procédures est d'identifier les opérateurs ou les personnes fiables ainsi que les envois et les transactions à faible risque, pouvant bénéficier d'une meilleure facilitation, par opposition à ceux qui nécessitent des niveaux de contrôle plus élevés. Le présent Recueil comprend des outils pratiques et opérationnels permettant aux douanes d'évaluer, d'établir le profil et de cibler les flux de marchandises et de personnes ainsi que les moyens de transport qui franchissent les frontières internationales et de déterminer quels niveaux d'intervention peuvent être requis ou non.





IPS 2

DELL

I. INTRODUCTION

Le commerce international est un générateur clé de développement et de croissance économique. Il élève les niveaux de vie tant dans les pays développés que dans les pays en développement, et contribue à réduire la pauvreté et à créer un monde plus stable, sûr et pacifique¹. Les administrations des douanes jouent un rôle majeur dans le commerce mondial : elles ont essentiellement pour tâche de faire appliquer la loi, de percevoir les droits et taxes, de procéder à un dédouanement rapide des marchandises et de garantir le respect de la loi.²

Récemment, la complexité et le volume du commerce international se sont accrus, en raison des progrès technologiques qui ont révolutionné les pratiques du commerce mondial ; la manière dont les administrations des douanes exercent leurs responsabilités et organisent leurs opérations s'en est trouvée considérablement affectée. Aujourd'hui, les douanes sont tenues d'amplement faciliter le commerce tout en maintenant un contrôle sur le mouvement international des marchandises, des personnes et des moyens de transport. Afin de parvenir à un équilibre entre ces objectifs, les douanes s'éloignent des méthodes de contrôle traditionnelles et adoptent de nouvelles manières de concevoir et d'aborder leurs tâches.

Les administrations des douanes ont de plus en plus recours à des techniques de gestion des risques afin de déterminer quels sont les plus importants domaines d'exposition aux risques et de quelle manière elles peuvent affecter efficacement leurs rares ressources à la gestion de ces risques. Cette approche permet d'atteindre les objectifs fixés pour les douanes par le gouvernement et de satisfaire aux attentes des milieux commerciaux et des citoyens.

La gestion des risques n'est en aucun cas une invention de la douane et il serait juste de dire

que toutes les administrations mettent en œuvre une certaine forme de gestion des risques, formelle ou informelle, dans le cadre de leurs activités. Toutefois, les recherches menées par le Secrétariat de l'OMD indiquent que la gestion des risques procède parfois de manière intuitive ou ad hoc et n'est pas toujours mise en pratique de façon systématique et structurée.³ Pour surmonter les écueils d'une approche cloisonnée, de nombreuses administrations mettent en œuvre de nouveaux modèles opérationnels et recherchent une approche plus disciplinée et structurée de la gestion des risques.

Le présent Recueil constitue un document de référence commun sur les concepts associés à la gestion des risques en matière douanière et aidera les Membres dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour concevoir et mettre en œuvre une approche complète de la gestion des risques appliquée par l'ensemble de l'administration. Ce Recueil s'appuie sur la large gamme d'instruments et d'outils liés à la gestion des risques en matière douanière, et il met à jour et renforce les travaux de l'OMD, en permettant à la communauté douanière internationale de parler d'une seule voix quant à la méthodologie qu'elle utilise pour gérer les risques.

Ce Recueil répond à cinq objectifs. Premièrement, il définit certains termes clés associés à la gestion des risques. Deuxièmement, il décrit le contexte douanier en relation avec la gestion des risques. Troisièmement, il présente les composantes clés d'une approche holistique de gestion des risques organisationnels, y compris une méthodologie systématique de gestion des risques. Quatrièmement, il énumère des techniques et des outils variés pour la gestion pratique des risques. Cinquièmement, il présente les expériences des Membres en matière de gestion des risques sous forme d'études de cas.

1. OMD (2008), La stratégie de la douane au 21^{ème} siècle, p. 2.

2. OMD (1999), AG de la CKR, Directive 6, Contrôle de la douane, p. 5.

3. Selon les résultats consolidés de l'étude sur la mise en œuvre du Cadre SAFE (juin 2010, Annexe au Doc. SP0329, p. 9) « Les résultats de l'étude indiquent clairement que la majorité des Membres interrogés ont généralement mis en œuvre et investi dans une automatisation de la gestion des risques. Une analyse des besoins semble toutefois indiquer que la qualité de la gestion des risques pourrait être améliorée et que de nombreuses administrations doivent encore intégrer la gestion des risques dans la culture organisationnelle et le processus de prise de décision à tous les niveaux de l'organisation. »



Ce Recueil comprend deux volumes distincts mais interconnectés. Le volume 1 débute par une description de l'environnement opérationnel en mutation et définit la nécessité d'adopter une approche globale du respect de la loi basée sur la gestion des risques qui permettra aux administrations d'opérer de manière plus efficace et de mieux atteindre leurs objectifs (chapitre 1). Il décrit ensuite les différents éléments constitutifs d'une structure de gestion des risques sur le plan organisationnel. Ces éléments constitutifs comprennent le mandat et l'engagement, les dispositions en termes de gouvernance du risque, la mise en œuvre de la gestion, du contrôle et de l'examen des risques, et les mécanismes favorisant la formation et le développement continu de l'approche (chapitre 2)⁴. Le chapitre 3 traite de l'intégration de la gestion des risques en tant que culture de l'administration et de la création d'une capacité de gestion des risques par étapes progressives. Enfin, le chapitre 4 résume brièvement et rassemble les sujets clés décrits dans le volume 1.

Le volume 2 traite de la gestion des risques opérationnels. Il comprend des documents sensibles

en matière de lutte contre la fraude et destinés à l'usage exclusif de la douane, y compris de nombreux modèles et guides pratiques pour l'évaluation des risques liés à la circulation des marchandises, des personnes, des moyens de transport, des opérateurs économiques et autres parties prenantes du commerce international. Les sujets couverts dans le volume 2 peuvent être classés en quatre grands groupes :

- évaluation des risques, établissement de profils et ciblage ;
- indicateurs de risques ;
- analyse ; et
- informations et renseignements.

Ce Recueil est un document dynamique qui sera constamment mis à jour afin de refléter les derniers développements en matière de pratiques de la gestion des risques dans l'environnement opérationnel douanier actuel en constante mutation. Il incombe au Comité technique permanent (CTP) de tenir le Volume 1 à jour, tandis que le Comité de la lutte contre la fraude (CLF) gèrera les instruments présentés dans le volume 2.



4. Le texte descriptif de cette partie du Recueil est étroitement aligné sur le modèle de l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO) « 31000:2009 *Management du risque – Principes et lignes directrices* »

II. GLOSSAIRE

Une liste des termes clés utilisés dans ce Recueil est présentée ci-dessous.

Informations : Toutes données, qu'elles soient ou non traitées ou analysées, ainsi que les documents, rapports et autres communiqués sous tout format, y compris leurs copies électroniques, certifiées ou authentifiées.

Renseignement : Un produit dérivé de la collecte et du traitement d'informations pertinentes, qui sert de base à la prise de décision de l'utilisateur.

Données à caractère personnel : Toutes données disponibles liées à une personne physique (réelle) ou morale identifiée ou identifiable, y compris mais sans exclusive les numéros d'identification, les numéros de nature fiscale (par ex. numéro de TVA) et des éléments liés à l'identification physique.

Risque : Effet de l'incertitude sur les objectifs.

Analyse du risque : Utilisation systématique des informations disponibles afin de déterminer la fréquence d'occurrence de certains risques et l'ampleur de leurs conséquences probables.

Goût du risque : Quantité et type de risque qu'une administration est prête à combattre ou accepter.

Évaluation (CKR) / appréciation (ISO) des risques : Processus général d'identification, d'analyse et d'évaluation des risques et du classement par priorités.

Évaluation des risques et classement par priorités : Processus consistant à comparer les résultats de l'analyse du risque aux critères de risque afin de déterminer si le risque et/ou son ampleur est acceptable ou tolérable.

Indicateurs de risque : Critères spécifiques qui, pris ensemble, constituent un outil pratique de sélection et de ciblage des mouvements susceptibles de ne pas respecter la législation douanière.

Gestion des risques : Activités coordonnées des administrations visant à orienter et à contrôler les risques.

Structure de la gestion des risques : Ensemble de composantes fournissant une base et des dispositions organisationnelles pour la conception, la mise en œuvre, le contrôle, la révision et l'amélioration continue de la gestion des risques au sein de l'organisation.

Plan de gestion des risques : Plan au sein de la structure de gestion des risques spécifiant l'approche, les composants de la gestion et les ressources devant être appliqués à la gestion des risques.

Politique de gestion des risques : Déclaration des intentions et de l'orientation générales d'une administration concernant la gestion des risques.

Processus de gestion des risques : Application systématique de politiques, procédures et pratiques de gestion aux activités de documentation, de communication, de consultation, d'établissement du contexte ainsi que d'identification, d'analyse, d'évaluation, de traitement, de contrôle et de révision des risques.

Propriétaire du risque : Personne ou entité possédant le degré de responsabilité et de compétence nécessaire pour gérer un risque.

Matrice des risques : Outil permettant de classer et de présenter les risques par degré de conséquence et de probabilité.

Profil des risques : Description de tout ensemble de risques, y compris une combinaison prédéterminée d'indicateurs de risques, reposant sur les informations qui ont été rassemblées, analysées et catégorisées.

Registre des risques : Document de planification organisationnelle identifiant les risques pour l'administration et affectant ces risques aux propriétaires des risques.

Tolérance aux risques : Degré de préparation d'une administration ou d'une partie prenante à assumer le risque après la phase de traitement afin d'atteindre ses objectifs.

Traitement des risques : Décision ou mesure prise face à un risque identifié.

Ciblage : Sélection, en vue d'un examen ou audit, d'un envoi, d'un passager, d'une transaction, d'une entité ou d'un moyen de transport particulier sur la base de l'analyse des risques, de l'établissement de profils, du contrôle documentaire, d'observations et de techniques d'interrogation.

Remarque : Le terme « sélection » est parfois utilisé à la place de « ciblage ».

