BULLETIN D'INFORMATION SUR L'ETHIQUE DE L'OMD
Juin 2015

Bulletin d'information sur l'éthique de l'OMD

NUMERO 11

Table des matières

Editorial	2
Message de la Présidente du SCE	3
Coup d'œil sur les bonnes pratiques des Membres de l'OMD:	4-18
Équateur, Paraguay, France, Italie	
Projets en matière d'éthique	19
Autres activités en matière d'éthique	20

EDITORIAL

Chers lecteurs,

Récemment, les administrations des douanes de par le monde ont pris conscience de l'énormité de la lutte contre la corruption et de la menace qu'une corruption généralisée peut représenter s'agissant de leur capacité à contribuer de façon positive au développement de leur pays et au commerce international. La corruption est un phénomène complexe qui a des conséquences négatives sur la croissance économique, la santé, la sécurité et le commerce international. Ceci est encore plus vrai pour les économies en développement et les administrations des douanes dont les ressources et les budgets sont limités pour soutenir leur propre développement. Les bénéfices récoltés pendant des décennies de réforme institutionnelle peuvent être facilement anéantis et amoindris par de mauvaises performances si on permet à la corruption s'installer.

L'OMD et ses Membres ont avancé par rapport à la position initiale où il était très peu fait référence à la corruption dans les discours officiels pour s'engager dans un dialogue, une sensibilisation et des partenariats pour lutter contre la corruption. L'approche de l'OMD en matière de lutte contre la corruption est globale. Dès lors, l'OMD a développé des outils et des instruments pour renforcer l'éthique organisationnelle de façon durable. L'éthique est une question transversale qui a un impact sur toutes les facettes de l'administration des douanes y compris sur l'environnement externe. Ainsi, les outils de l'OMD en matière d'éthique, entre autres la Déclaration d'Arusha révisée, le Modèle de Code d'éthique et de conduite et le Guide pour le développement de l'éthique ont été élaborés de sorte à soutenir les Membres de façon globale.

Bien que de nombreuses administrations des douanes aient obtenu des résultats positifs dans le domaine de la lutte contre corruption, de nouvelles menaces de corruption ne cessent d'émerger et les anciennes menaces évoluent de sorte à présenter des défis pour lesquels les solutions sont complexes. Lors de la 14ème session du Sous-Comité sur l'éthique, les discussions ont démontré que la communauté douanière était parfaitement consciente de ces nouvelles menaces et qu'elle comprenait que pour relever ce défi il convenait notamment d'établir des partenariats avec les parties concernées.

L'OMD a le plaisir d'introduire la 11ème édition du Bulletin d'information sur l'éthique. Cette édition présente les initiatives, défis et expériences des Administrations des douanes d'Equateur, du Paraguay, de l'Italie et de la France dans le domaine de la lutte contre la corruption et du renforcement de l'éthique organisationnelle. Ce Bulletin d'information permet aux Membres d'échanger leurs expériences et de s'assurer que les efforts réalisés par l'OMD en matière de renforcement de l'éthique correspondent aux menaces globales.

Les Membres sont encouragés à continuer à échanger leurs bonnes pratiques par le biais de ce Bulletin d'information afin de donner la possibilité aux administrations des douanes intéressées de mettre en œuvre des mesures similaires. Nous vous rappelons que les articles publiés dans ce Bulletin d'information sont fournis par les Membres de l'OMD et reflètent leurs points de vue. Nous vous souhaitons une bonne lecture!

La Direction du renforcement des capacités

Copyright © 2015- World Customs Organization

MESSAGE DU PRESIDENT DU SCE

Chers collègues,

Très vite, nous sommes passés de la 14ème session du Sous-Comité sur l'éthique au point culminant de l'année, à savoir les sessions du Conseil. C'est avec un immense plaisir que je m'adresse à vous en ce moment pour vous remercier pour les échanges de vues honnêtes, ouverts et professionnels qui ont eu lieu pendant la dernière session du SCE en février. Grâce à une multitude de présentations intéressantes et interpellantes, la dernière session a été un franc succès parce que vous avez souhaité contribuer au dialogue grâce à vos observations, anecdotes et exemples de bonnes pratiques.

Il nous a été rappelé lors de la dernière session du SCE, que l'OMD vivait un moment historique en termes de dialogue sur l'éthique. Ceci est en partie dû à notre travail et aux outils que nous avons développés, qui ont attiré l'attention des dirigeants politiques, notamment au niveau du G20 et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En outre, nous devons toujours nous souvenir que l'éthique ne commence ni ne finit avec le Sous -comité sur l'éthique – il s'agit d'une question transversale qui fait partie intégrale de notre travail et doit être présente dans toutes nos activités. Ceci est particulièrement d'actualité, vu le rôle clé de l'OMD dans la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC qui met l'accent sur l'éthique et la transparence des politiques et des procédures.

Cette dernière édition du Bulletin d'information sur l'éthique de l'OMD contient des articles d'actualité intéressant fournis par le Paraguay, l'Equateur, la France et l'Italie. Par le biais de cette plate-forme nous serons en mesure de poursuivre le dialogue lancé en février, entre autres sur le principe de la rotation et sur la gestion des ressources humaines et nous pourrons faire le lien avec les discussions que nous aurons lors de la 15ème session du SCE en 2016.

Dernier point, mais non le moindre, je souhaite vous dire MERCI à vous tous qui m'avez donné l'opportunité de servir en tant que Présidente de ce Sous-Comité très important. Je m'engage à faire tout mon possible pour renforcer et poursuivre les travaux dans lesquels nous nous sommes engagés.

Sigfridur Gunnlaugsdottir (Administration des douanes d'Islande)
Présidente du Sous-Comité sur l'éthique de l'OMD

Copyright © 2015- World Customs Organization

ÉQUATEUR

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES : UN ÉLÉMENT CLÉ POUR AMÉLIORER L'ÉTHIQUE

Depuis 2007, le Service national des douanes de l'Équateur (SENAE) est engagé dans un processus de restructuration suite à une importante décision politique visant à réorganiser l'institution et à appliquer un nouveau règlement : le Code organique de la production, du commerce et des investissements (publié officiellement en 2011). L'objectif de ce Code est de développer les conditions nécessaires pour optimiser les processus administratifs et opérationnels, améliorer les compétences du personnel et ainsi assurer une perception efficace des recettes tout en facilitant le commerce extérieur, autrement dit mettre un terme à la douane du passé, paralysée par l'inefficacité et la corruption et dépourvue de toute culture du service.

Une fois ces améliorations structurelles mises en place, l'institution a commencé à travailler sur le développement du système Ecuapass, permettant d'automatiser les opérations douanières.

Il est important de souligner que toutes ces transformations impliquent de modifier tant les processus opérationnels que la culture de l'institution. Ainsi, outre la modernisation de son infrastructure technologique avec l'automatisation de tous ses processus, la SENAE met en œuvre depuis la mi-2010 un projet de renforcement de la culture institutionnelle, s'appuyant sur une campagne en faveur du développement des ressources humaines, de l'éthique et des valeurs. Nous sommes convaincus que la meilleure façon de combattre la corruption est d'adopter un leadership et un style de travail axés sur la personne, permettant aux individus de se surpasser en concrétisant de grandes idées qui laisseront leur empreinte.

Cinq piliers stratégiques pour renforcer la culture institutionnelle

Le SENAE travaille aujourd'hui sur les cinq piliers stratégiques suivants :

1. Promotion d'une vision et d'une mission pour l'institution
2. Alignement du style de leadership pratiqué par les cadres supérieurs
3. Programme global de développement des ressources humaines
4. Promotion du Code d'éthique et de valeurs
5. Développement d'une culture du service

Le SENAE a défini sa mission, sa vision et ses valeurs institutionnelles en 2010 mais il a commencé à véritablement les promouvoir à partir de 2011. Ce projet a démarré par un diagnostic de la réalité culturelle au sein du SENAE, définissant les styles de leadership, de travail, de communication et de relations entre les personnes.

Peu après, le SENAE s'est attaché à aligner le style de leadership de chacun des directeurs, le qualifiant de participatif et de mobilisateur, axé sur la concrétisation d'un exemple de valeurs d'éthique.

Copyright © 2015- World Customs Organization

Pour ce faire, le SENAE a notamment mis en œuvre un programme de développement des compétences managériales, instauré des réunions d'information régulières avec la direction générale et désigner les valeurs d'éthique comme les pierres angulaires de l'efficacité institutionnelle dans les plans stratégiques. D'autres outils sont utilisés pour mesurer et surveiller l'amélioration continue et le renforcement du leadership dans les équipes : évaluation des performances, analyse de l'environnement de travail, groupes de discussion et entretiens individuels.

Le développement de l'humain : une langue commune

Après avoir défini le style de leadership avec les cadres supérieurs, il convenait d'établir une langue commune à l'ensemble du SENAE, depuis les agents de premier niveau jusqu'aux cadres moyens, pour s'assurer que chacune des directions intègre pleinement la philosophie de l'institution. Pour ce faire, le personnel de la Douane équatorienne a suivi un programme de formation, qui fut une occasion de perfectionnement professionnel lui permettant de donner un vrai sens à son travail. Il est par ailleurs indispensable que les concepts clés suivants : service, leadership, efficacité de la communication et du travail d'équipe, soient profondément ancrés dans les esprits de tous les fonctionnaires.

Malgré la collaboration engagée avec son personnel, la Douane équatorienne souffrait toujours d'une mauvaise image auprès du public. Elle a donc fait en sorte que les nouveaux candidats rejoignant le SENAE possèdent les qualités nécessaires pour s'adapter à la culture en cours de développement. En effet, les processus de recrutement et de sélection suivent un modèle de valeurs destiné à attirer des professionnels techniquement compétents, présentant des capacités de leadership et une conscience morale de haut niveau.

Édifier une culture interne fondée sur les valeurs

Toute organisation doit répondre à trois questions à savoir: 'pourquoi', 'quoi' et 'comment'. Le 'quoi' se rapporte à la stratégie, le 'pourquoi' aux objectifs et buts de l'organisation et le 'comment' à des valeurs non négociables et aux règles de comportement édictées par l'institution.

Le monde connaît actuellement de nombreux changements. Les fraudes de grande envergure qui ont frappé les organisations les ont amenées à modifier leurs règles internes. Par exemple, la douane étant, par expérience, constamment exposée à la corruption, nous avons augmenté les contrôles. Parler de valeurs, c'est parler de l'institution que nous souhaitons avoir. Nous vivons dans un monde qui évolue très vite et qui est de plus en plus réglementé. Il est donc capital pour toute organisation de préciser ce qui est non négociable en interne et de s'assurer que nous savons tous ce qu'est un comportement acceptable au quotidien. Nous vivons aussi une époque de transparence, où il est de plus en plus facile de connaître, via Internet, n'importe quel aspect d'une organisation ou de son personnel. L'époque est donc propice à une responsabilisation collective. Les valeurs s'érigent ainsi en un cadre de référence nous permettant de réduire les coûts des transactions et la méfiance générée par la corruption.

C'est dans ce contexte que la Douane équatorienne a publié son Code d'éthique en 2012. Ce Code est diffusé lors des formations d'introduction pour les nouveaux arrivants, lors des cours présentiels et virtuels, des campagnes de communication et des actions anti-corruption.

Copyright © 2015- World Customs Organization

Nos agents doivent comprendre combien il est important de suivre les articles et les engagements du Code. Conscients que le changement et l'application de valeurs liées à la culture de l'institution requièrent une surveillance et une amélioration continue, nous avons créé un Comité institutionnel d'éthique composé de fonctionnaires de différents départements du SENAE : service juridiques, services client, ressources humaines, contrôle disciplinaire et techniciens. Ce Comité doit traiter les différentes affaires susceptibles de se présenter et définir des stratégies faisant du SENAE une référence en matière d'éthique pour ses usagers.

Nous présentons également le modèle de gestion du SENAE aux étudiants des plus prestigieuses universités du pays, lors de visites de sites ou de ports maritimes, afin de promouvoir la culture de notre institution auprès de futurs fonctionnaires ou usagers éventuels de la Douane. Nos stratégies concernant le Code d'éthique ont abouti aux statistiques suivantes:

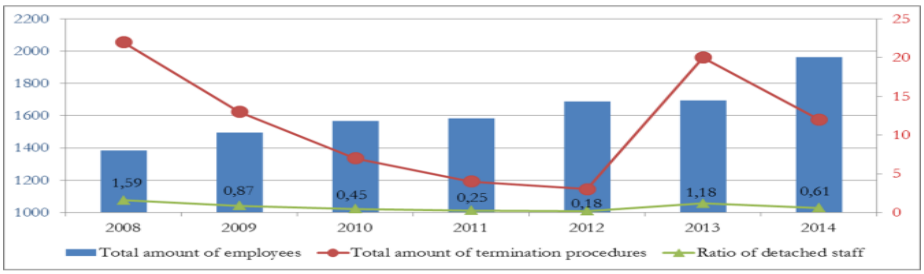
Tableau 1 – Procédures de licenciement pour manquement au Code d'éthique

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total amount of employees	1385	1496	1567	1585	1688	1694	1963
Total amount of termination procedures	22	13	7	4	3	20	12
Growth in the number of employees		8,01%	4,75%	1,15%	6,50%	0,36%	15,88%
Growth of termination procedures		-40,91%	-46,15%	-42,86%	-25,00%	566,67%	-40,00%
Ratio of staff released	1,59	0,87	0,45	0,25	0,18	1,18	0,61

Traduction : Nombre total d'employés, Nombre total de procédures de licenciement, Évolution du nombre d'employés, Évolution du nombre de procédures de licenciement

Diagramme 1 - Pourcentage d'employés licenciés pour manquement au Code d'éthique

Traduction: Nombre total d'employés-Nombre total de procédures de licenciement-Pourcentage d'employés licenciés



Human Resources Department – National Customs Service of Ecuador

Copyright © 2015- World Customs Organization

Les statistiques révèlent une diminution des procédures de licenciement pour manquement au Code d'éthique (corruption), de 1,59% à 0,61% des employés. En 2014, le taux de satisfaction des usagers externes atteignait 85%, 92% des requêtes déposées par des usagers externes ont fait l'objet de réponses et 78% du personnel était satisfait de son environnement de travail selon l'analyse effectuée.

Principaux résultats et défis

Après tous les changements mis en œuvre selon différentes stratégies, le SENAE a obtenu les résultats suivants :
Les recettes ont augmenté : en 2013, elles se chiffraient à 3 608 millions de dollars, soit une hausse de 64% du total par rapport à 2006, avant que le SENAE n'engage son processus de changement. Environ 21 000 millions de dollars ont été collectés entre 2007 et 2013, 3 661 millions en 2014.

En ce qui concerne la gestion opérationnelle, les durées de dédouanement ont baissé, passant de 12 jours en 2007 à 5 jours en 2014.

En 2007, 65% des déclarations en douane étaient suivies d'une inspection physique intrusive. En 2014, ce n'était plus de 12% du total des déclarations présentées en douane. Une inspection automatique a été mise en place pour 53% des déclarations.

Le SENAE a été choisi par l'Organisation mondiale des douanes (OMD) pour réaliser des études techniques, en raison de son développement technique et des progrès accomplis sur le plan réglementaire et technologique et sur le plan des ressources humaines.

Au niveau international, notre institution a été invitée à plusieurs reprises par des entités de la Banque interaméricaine de développement, de la Douane argentine, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de la Douane péruvienne (SUNAT) à présenter ses résultats en matière d'améliorations.

Les organismes publics et privés de notre pays ont demandé à des fonctionnaires des douanes de former leur personnel sur des questions d'éthique publique.

Plusieurs universités du pays ont demandé au SENAE de leur présenter son modèle de gestion.

Les membres du personnel du SENAE sont considérés comme des professionnels qualifiés, capables d'occuper des fonctions dans d'autres organismes publics et privés relevant du commerce extérieur.

Malgré ces résultats, notre institution a encore des défis à relever. D'où la nécessité d'organiser des ateliers sur les comportements perceptibles visant à sensibiliser les personnes pour concrétiser les valeurs du Code d'éthique et les mettre en pratique.

Le programme de formation en ligne a également été renforcé (2014 : 1 962 employés – 33,88 heures de formation par employé(e) en moyenne).

Par ailleurs, les améliorations apportées à la base de données des candidats admissibles à certains postes ont permis de réduire les délais de recrutement. La culture interne de l'organisation a été renforcée suite à une consolidation du Comité d'éthique, impliquant plus largement l'ensemble du personnel, et à la création d'espaces visant à promouvoir des stratégies de développement, des projets et des idées concernant l'éthique institutionnelle.

Contact

Luis A. Rivadeneira
Économiste

Service national des douanes de l'Équateur
lri-vade@aduana.gob.ec

Copyright © 2015- World Customs Organization

PARAGUAY

STRATÉGIES EN MATIERE D'ÉTHIQUE ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION PRÉCONISÉES PAR LA DIRECTION NATIONALE DES DOUANES DU PARAGUAY (DNA)

La Direction nationale des douanes du Paraguay (DNA) regroupe 30 administrations des douanes et 1 361 fonctionnaires répartis sur l'ensemble du territoire national. La DNA a pour responsabilité de faire appliquer la législation douanière, de contrôler la circulation des marchandises aux frontières et dans les aéroports, de prélever des droits d'importation et d'exportation et de lutter contre la contrebande.

Selon un rapport de 2005 co-établi par le *Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad* (Commission anti-corruption) et la Banque mondiale, la DNA était l'institution publique la plus corrompue du pays. Depuis, la DNA a renforcé et adopté toute une série de stratégies visant à promouvoir une conduite éthique, à améliorer l'image de l'institution et à combattre la corruption.

Ces stratégies reposent sur les éléments exposés ci-après.

Système de gestion de la qualité

La mise en œuvre progressive d'un système de gestion de la qualité selon la norme ISO 9001 pour l'essentiel des activités de l'organisation garantit une gestion transparente et prévisible de la qualité.

Cette approche a favorisé un changement culturel positif avec une gestion orientée vers l'amélioration continue des services et la satisfaction des usagers. Les procédures ont été redéfinies, simplifiées, normalisées et améliorées, les tâches administratives ont été allégées et les temps de traitement réduits (de 23 à 13 étapes et de 8 heures à 30 minutes en durée totale). Par exemple, les services aux usagers et les infrastructures mises à leur disposition ont été améliorées et des archives ont été générées afin de contrôler, d'évaluer et d'ajuster les procédures. Une modernisation des technologies (formalités en ligne) ainsi qu'un suivi et une analyse de la gestion dans le cadre d'audits périodiques internes et externes ont été également mis en place, entre autres activités.

Zéro espères

Les fonctionnaires des douanes ne reçoivent plus de paiement en espèces pour les services douaniers et/ou les taxes sur les opérations douanières. Les transferts d'espèces ne sont plus autorisés, tous les paiements doivent être effectués via le système informatique douanier SOFIA (*Sistema de Ordenamiento Fiscal de Impuestos Aduaneros* (*système de collecte des droits de douane*) et les systèmes informatiques bancaires locaux, permettant le prélèvement automatique sur les comptes des usagers qui travaillent avec la douane.

Copyright © 2015- World Customs Organization

Modernisation en interne

Un Département d'éthique a été créé, sa mission étant de promouvoir une conduite éthique chez l'ensemble du personnel et de mettre en œuvre une structure visant à développer des procédures de gestion éthique. Ce Département est chargé de développer et d'appuyer ces procédures, en coopération avec le Comité d'éthique et l'équipe dirigeante.
Une Unité Affaires intérieures a été également mise en place et chargée d'enquêter sur la corruption des fonctionnaires des douanes dans l'exercice de leurs fonctions. À ce jour, 183 affaires ont fait l'objet d'une enquête, 92 fonctionnaires ont été soumis à des mesures disciplinaires et 33 à des amendes.

Code d'éthique et règles de conduite

En 2010, la DNA a adopté un Code d'éthique visant à promouvoir les principes et les valeurs d'éthique afin de guider les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. Le Code expose en détail les principes directeurs et les valeurs proposés par l'institution. Il est révisé chaque année, compte tenu des nombreuses contributions apportées par les fonctionnaires. Des règles internes établissant les normes de conduite à suivre par le personnel ainsi que les amendes envisagées en cas de non-respect de ces normes ont également été mises en place

Campagne de sensibilisation

Une campagne d'information et de sensibilisation axée sur l'éthique et accompagnée de présentations a été lancée en 2011. Les résultats les plus probants ont été enregistrés en 2012 lorsque la campagne a été étendue à 90% des fonctionnaires. Des éditions de poche du Code d'éthique ont été distribuées à plus de 1 200 fonctionnaires et un "lien Éthique" figure désormais sur le site web de l'institution, lequel donne également un aperçu des progrès réalisés, avec des photos, des informations et d'autres documents visant à promouvoir les principes et les valeurs d'éthique de l'institution. Cette rubrique figure également sur l'intranet où des articles sont postés chaque mois sur les questions d'éthique. Enfin, une campagne d'information et de promotion a été lancée par courriel.

Formulation d'engagements en faveur de l'éthique

Une fois le Code d'éthique largement distribué, les engagements de certains domaines douaniers spécifiques en matière d'éthique ont été formulés lors d'ateliers. Les fonctionnaires ont pu ainsi associer les valeurs exposées dans le Code d'éthique aux obligations spécifiques à leur domaine et expliquer et examiner les avantages et les inconvénients de leur application. Ils ont donc défini des engagements collectifs impliquant tous leurs collègues du même domaine, en s'attachant aux comportements qu'il convient d'adopter pour intégrer ces valeurs dans leur travail au quotidien. Au total, 21 divisions de soutien et 30 administrations douanières ont formulé des engagements en matière d'éthique.

Copyright © 2015- World Customs Organization

Renforcement des capacités

Une activité de renforcement des capacités a été mise en place pour assurer transparence et éthique et ainsi constituer un ensemble de connaissances. Cette activité repose sur des règles et mesures anti-corruption adoptées à la fois à l'échelle nationale et à l'échelle internationale, y compris sur des informations émanant d'organismes chargés d'appliquer ces dispositions. Les cours sont notamment les suivants : cours e-learning de l'OMD sur l'éthique (30 fonctionnaires) ; cours e-learning de la Douane paraguayenne sur l'éthique (aligné sur le cours de l'OMD mais davantage axé sur les documents et outils institutionnels, établis conjointement par le Département d'éthique et l'organisme responsable du système d'information SOFIA, 1 032 fonctionnaires) ; cours sur l'éthique et la transparence de la fonction publique (40 fonctionnaires) ; et module sur l'éthique du programme d'études universitaires de gestion douanière pour techniciens supérieurs (350 fonctionnaires).

Un programme d'orientation est prévu pour les nouveaux employés tandis que les fonctionnaires ayant plus d'ancienneté suivront un perfectionnement sous le contrôle du Département des ressources humaines.

Structure visant à promouvoir une gestion éthique

Un Comité d'éthique a été créé, permettant à la direction générale de contribuer à la mise en œuvre et à l'appui du processus de gestion éthique. Le Comité se réunit tous les mois. Il se compose du Directeur national adjoint, du Directeur des Ressources humaines, du Directeur de l'Administration et des Finances, du Directeur de l'Audit et du Chef du Département d'audit de la gestion douanière. Au total 27 réunions du Comité ont eu lieu depuis ses débuts, aboutissant à 200 accords et soutenant 15 initiatives liées à l'éthique par an en moyenne. Ces initiatives portent notamment sur des concours, des enquêtes menées auprès des usagers et des employés, la publication d'articles sur l'intranet, les programmes d'introduction pour les nouveaux arrivants, le perfectionnement du personnel, le renforcement des capacités, la création de liens web, une révision du Code d'éthique, la formulation d'engagements éthiques par les unités, l'approbation de la procédure opérationnelle visant à mettre en œuvre un processus de gestion éthique et des indicateurs d'éthique. Les activités du Comité sont régies par des obligations et des règles de procédures précises, les plus importantes étant l'analyse et la proposition annuelles d'objectifs en matière d'éthique et l'approbation des améliorations prévues et du calendrier correspondant, selon les points faibles et les points à améliorer.

Une équipe de haut niveau sur l'éthique a été constituée avec des fonctionnaires de différentes unités douanières, qualifiés pour former les formateurs et conduire les activités liées à la mise en œuvre du processus de gestion éthique dans l'institution, avec la coordination et le soutien du Comité d'éthique.

Copyright © 2015- World Customs Organization

Procédure de mise en œuvre d'une gestion éthique

La procédure de mise en œuvre d'une gestion éthique a été établie sous forme de guide pour ce processus. Elle décrit les étapes à suivre pour mettre en œuvre le Code d'éthique et pour développer des enquêtes de diagnostic sur la conduite éthique des fonctionnaires des douanes, prévoir les améliorations et établir le programme des activités.

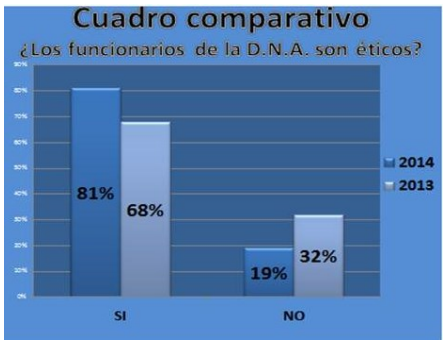
Enquêtes

Depuis 2012, des enquêtes annuelles sur l'éthique sont définies et organisées afin de vérifier comment les fonctionnaires des douanes perçoivent certaines questions. Au total 291 fonctionnaires sont interrogés chaque année. Les résultats des enquêtes mettent l'accent sur les forces et les faiblesses du processus d'encadrement et permettent de prendre des mesures correctives d'amélioration. Les usagers des services douaniers sont aussi invités chaque année à exprimer leur avis sur l'éthique. La dernière enquête a révélé des opinions extrêmement favorables par rapport à la précédente où 68% seulement des usagers considéraient que les fonctionnaires des douanes exerçaient leurs fonctions dans le respect de l'éthique, contre 81% actuellement.

Tableau 1 - Enquête sur la perception de l'éthique par les fonctionnaires des douanes 2013/2014

	ASPECTS	Moyenne générale 2013	Moyenne générale 2014	APPRÉCIATION DU DIAGNOSTIC PAR LE SYSTÈME DE CONTRÔLE INTERNE	
1	PRINCIPES PERSONNELS ET VALEURS D'ÉTHIQUE	4,54	4,50		
2	PRINCIPES ET VALEURS D'ÉTHIQUE DE L'INSTITUTION	3,13	3,32	0,0 – 2,0	INSUFFISANT
3	LEADERSHIP DES DIRECTEURS EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE	3,53	3,77		
4	RELATIONS AVEC LES FONCTIONNAIRES	3,39	3,50		
5	RELATIONS AVEC LES CONTRACTANTS ET FOURNISSEURS	2,30	2,33	2,1 – 3,0	MÉDIOCRE
6	RELATIONS AVEC D'AUTRES SERVICES PUBLICS	3,60	3,77	3,1 – 4,0	SATISFAISANT
7	RELATIONS AVEC LA SOCIÉTÉ	3,01	3,47		
8	RELATIONS AVEC L'ENVIRONNEMENT	2,76	3,56		
9	EXISTENCE DE CRITÈRES DE RÉFÉRENCE EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE	3,84	4,14	4,1 – 5,0	BON
	DIAGNOSTIC GLOBAL DE L'ÉTHIQUE DE LA DNA	*3,34*	*3,60*		
		Moyenne 2013	Moyenne 2014		

Diagramme 1 - Enquête sur la perception de l'éthique par les usagers 2013/2014



Traduction : Cuadro comparativo/Tableau comparatif ; ¿Los funcionarios de la D.N.A. son éticos?/Les fonctionnaires de la DNA ont-ils un comportement éthique?; Si/Oui, No/Non.

Copyright © 2015- World Customs Organization

INDICATEURS D'ÉTHIQUE

Des indicateurs d'éthique ont été définis au niveau de l'institution comme mécanismes objectifs pour évaluer l'impact du processus de gestion éthique. Ces indicateurs rassemblent les données fournies par les différentes unités de l'institution et permettent de mesurer chaque année les critères caractéristiques d'une conduite éthique chez les fonctionnaires. Les données prises en compte sont notamment les affaires ayant fait l'objet d'une enquête, les fonctionnaires soumis à des mesures disciplinaires, les absences et retards injustifiés, les résultats de l'évaluation globale des performances, l'appréciation des services par les usagers, etc. Le service des douanes publie les résultats de ces indicateurs depuis 2013 et présentent des indicateurs comparés pour la période 2010-2014, ils sont comparables. Les résultats obtenus sont encourageants puisqu'une évolution positive a été constatée pour 12 des 15 éléments évalués. Ces indicateurs traduisent également les points faibles nécessitant des mesures correctives.

Table 2 – Indicateurs d'éthique 2010-2014

SOURCE	N°	STATISTIQUES	VALEURS	2010	2011	2012	2013	2014	
UNITÉ AFFAIRES INTÉRIEURES	1	AFFAIRES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ENQUÊTE	Éthique	67	23	30	17	46	✓
	2	FONCTIONNAIRES AYANT FAIT L'OBJET DE MESURES DISCIPLINAIRES		23	12	10	21	26	✓
	3	FONCTIONNAIRES SANCTIONNÉS		20	7	0	1	5	✓
	4	FONCTIONNAIRES LICENCIÉS		1	5	2	2	1	✓
DÉPARTEMENT DES RESSOURCES HUMAINES	5	RETARDS INJUSTIFIÉS	Responsabilité Engagement	1 812	1 974	2 798	7 250	3 313	✓
	6	ABSENCES INJUSTIFIÉES		1 184	908	1 600	934	640	✓
	7	FONCTIONNAIRES SOUMIS À DES AMENDES POUR ABSENCES ET RETARDS INJUSTIFIÉS		615	736	772	260	369	✓
	8	NOTION D'APPARTENANCE À L'INSTITUTION ET D'ENGAGEMENT ENVERS CELLE-CI	Engagement	78% 2009	96,5%	--	97,1%	91,4%	(*)
	9	TRAVAIL ET ESPRIT D'ÉQUIPE	Solidarité	57% 2009	86,2%	--	86,5%	83,2%	(*)
	10	PERFORMANCE DES FONCTIONNAIRES DES DOUANES : BONNE, TRÈS BONNE, EXCELLENTE	Responsabilité Engagement Excellence	99%	--	98,5%	98,8%	99%	✓
BUREAU DES RELATIONS PUBLIQUES ET DE LA COMMUNICATION	11	PLAINTES ET RÉCLAMATIONS	Service	11	56	15	9	18	✓
	12	SUGGESTIONS		1	3	3	2	0	✓
	13	ALLÉGATIONS		4	27	14	9	10	✓
COORDINATION DU SYSTÈME DE GESTION DE LA QUALITÉ	14	RAPPORTS DE NON-CONFORMITÉ ÉTABLIS	Excellence Service Responsabilité Engagement	4 991	2 173	1 903	492	695	(*)
	15	CLASSIFICATION DU SERVICE DE LA DNA SELON L'ENQUÊTE MENÉE AUPRÈS DES USAGERS : BON, TRÈS BON, EXCELLENT	Service	69%	75%	71%	76%	77%	✓

LEGENDE: ✓ Evolution favorable de l'indicateur en 2014 (*) Evolution défavorable de l'indicateur en 2014

DÉPARTEMENT DE GESTION DES PLAINTES

Cette structure participative permet aux citoyens de déposer des plaintes, des réclamations et des suggestions concernant le service des douanes. Celles-ci sont traitées rapidement et efficacement, dans le respect de la confidentialité à l'égard de la personne qui les dépose. Les plaintes peuvent être déposées via la page web de l'institution, par téléphone et dans les boîtes à réclamations et à suggestions réparties dans les bureaux, et par courrier électronique à l'adresse de l'institution. Ce processus dans sa globalité est réglementé par une procédure opérationnelle.

Copyright © 2015- World Customs Organization

Procédure de sélection reposant sur le mérite et les compétences

La DNA a pris une autre mesure très importante en appliquant une procédure de sélection reposant sur le mérite et les compétences pour engager ou nommer ses employés. Cette procédure dans son ensemble est supervisée par le Comité de sélection composé du Chef de l'Unité Affaires internes et du Chef du Département d'éthique. Les évaluations des curriculum vitae et les entretiens, ainsi que l'organisation de tests de connaissances douanières, de tests informatiques et de tests psychologiques sont confiés à une entreprise privée, spécialisée et reconnue pour ses compétences dans ce domaine, ce qui garantit la transparence.

Conclusion

Deux éléments sont essentiels au développement de ces activités d'éthique : l'engagement total des autorités et la participation de tous les fonctionnaires.

Les principaux défis qu'il reste à relever sont notamment les suivants : enquête auprès de la population, responsabilisation, approbation et mise en œuvre d'une échelle d'évolution de carrière pour les fonctionnaires, création d'un mécanisme assurant une rotation efficace et pertinente des postes, fin du statu quo, du scepticisme et de la résistance dans certains secteurs et mise en place continue d'outils innovants permettant d'asseoir une gestion responsable, efficace, totale et transparente, par l'ensemble des fonctionnaires de la Direction des douanes du Paraguay.

Contact

Dr. Julio Pérez
Responsable
Département Ethique

jperez@aduana.gov.py

Copyright © 2015- World Customs Organization

FRANCE

DES AVANCEES JURIDIQUES PORTEUSES D'AVENIR EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIE DES AGENTS DE L'ÉTAT

En France, c'est par le biais d'une loi consacrée à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique en date du 6 décembre 2013 que le gouvernement est venu impacter de manière conséquente la déontologie des fonctionnaires. Ces modifications s'inscrivent dans le cadre du projet gouvernemental plus global de moralisation de la vie publique. Deux axes de travail ont été privilégiés :

-la consolidation du rôle de la société civile dans la révélation des infractions commises par les fonctionnaires ;

-le renforcement de l'arsenal de poursuite et de répression de ces infractions.

1. La société civile, acteur clé de moralisation de la vie publique

Deux mesures symboliques marquent la reconnaissance juridique du rôle essentiel de la société civile dans la révélation des atteintes à la probité commises par les agents publics. Les associations anti-corruption et les lanceurs d'alerte voient ainsi leur statut renforcé.

Associations anti-corruption

La loi ouvre la **possibilité pour les associations anti-corruption de se constituer partie civile** pour des délits pénaux spécifiques aux fonctionnaires (concussion, corruption passive, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, délit de favoritisme, soustraction et détournement de biens publics)

Lanceurs d'alerte

Un dispositif de **protection juridique des « *lanceurs d'alerte* »** est instauré dans les statuts de la fonction publique française. Désormais, aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un agent (fonctionnaire ou contractuel) qui relate ou témoigne, de bonne foi, de tous faits constitutifs d'un crime ou d'un délit dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions. En cas de litige sur l'application du texte, il est prévu un **renversement de la charge de la preuve** au bénéfice de l'agent dès lors que ce dernier présente des éléments qui permettent de présumer qu'il a relaté ou témoigné **de bonne foi** des faits constitutifs d'un délit ou d'un crime. Il incombe donc à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration du lanceur d'alerte.

Copyright © 2015- World Customs Organization

Cette réforme est ambitieuse à deux égards :

-d'une part la protection n'est pas accordée pour les seules révélations faites aux autorités administratives ou judiciaires. **Les agents publics sont également protégés en cas de révélations à des tiers, à la presse notamment***;

- d'autre part, les agissements dénoncés ne se limitent pas uniquement aux « *conflits d'intérêts* » mais s'étendent à « ***tout fait constitutif d'un crime ou d'un délit*** **»**.

La mise en place de ce dispositif législatif soulève de nombreuses interrogations qui ne pourront être éclaircies qu'à l'usage par les juges administratifs et judiciaires lorsqu'ils seront saisis de litige sur son application.

Se pose ainsi notamment la question de la conciliation de ce dispositif avec les principes de secret professionnel ou d'obéissance hiérarchique.

Par ailleurs, tout agent qui aura dénoncé de faits de « *mauvaise foi* » sera passible du délit pénal de dénonciation calomnieuse. Une jurisprudence abondante sur ce dernier point délicat est donc à attendre.

2. Le renforcement de l'arsenal de poursuite et de répression pour les délits spécifiques commis par les fonctionnaires

Une aggravation du montant des amendes encourues

Le nouveau dispositif législatif instaure une aggravation substantielle des peines d'amende encourues pour les délits spécifiques aux fonctionnaires afin de rendre ces incriminations plus dissuasives :

- pour le délit de concussion et de prise illégale d'intérêt, l'amende encourue passe de 75 000 à 500 000 euros, amende dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction ;

- pour le délit de corruption passive, le trafic d'influence et le détournement de biens publics l'amende encourue passe de 150 000 euros à 1 000 0000 euros avec la possibilité de porter le montant de cette amende au double du produit tiré de l'infraction.

- pour le délit de favoritisme, l'amende encourue passe de 30 000 euros à 200 000 euros avec la possibilité de porter le montant de cette amende au double du produit tiré de l'infraction ;

Les peines privatives de liberté pour ces atteintes à la probité restent en revanche inchangées : 5 ans d'emprisonnement pour la concussion et la prise illégale d'intérêt, 10 ans d'emprisonnement pour la corruption passive et le trafic d'influence, 1 an d'emprisonnement pour le

* Circulaire du 23/1/2014 relative à la présentation de la loi 3013-1117 du 6/12/2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et grande délinquance économique et financière

Copyright © 2015- World Customs Organization

détournement ou la soustraction de biens public, 2 ans d'emprisonnement pour le délit de favoritisme.

Des peines amoindries pour les repentis

En revanche une réduction de peine de moitié est prévue pour les « repentis » (auteur ou complice de l'infraction qui, ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, a permis de faire cesser l'infraction ou d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices) dans le cas de corruption passive ou de trafic d'influence.

Des possibilités accrues de recours aux mesures d'investigation dérogatoires au droit commun

Pour la corruption passive et le trafic d'influence, la loi permet enfin une **extension des possibilités de recours aux mesures d'investigation dérogatoires du droit commun** jusqu'alors applicables uniquement en matière de criminalité organisée (possibilité d'infiltrations, d'interceptions des correspondances, de captations de paroles dans des lieux ou véhicules privés ou publics, de captations d'images dans les lieux privés, de captations de données informatiques, garde à vue de 96h...).

Un projet de loi portant cette fois spécifiquement sur la déontologie des fonctionnaires est en cours d'adoption. Il viendra utilement compléter et préciser les dispositions décrites *supra.*

Contact

Mme S. Le GALL
Chef du bureau en charge de la politique générale du personnel de la DGDDI
sandrine.le-gall@douane.finances.gouv.fr

M. Ph-J. REYNAUD, Adjoint
philippe-j.reynaud@douane.finances.gouv.fr

ITALIE

APPLICATION STRATÉGIQUE DU PRINCIPE DE ROTATION AU SEIN DE LA DOUANE ITALIENNE

Historique et dispositions légales

En 2012, l'Italie a adopté une loi Anti-Corruption (Loi N° 190) pour répondre à une série d'initiatives internationales*, afin d'introduire une approche cohérente pour lutter contre la corruption. La législation italienne établit qu'une fois tous les trois ans, tous les secteurs clés de l'administration doivent adopter un Plan de prévention et de lutte contre la corruption. Ce Plan est mis à jour chaque année et suit le modèle du Plan national général et contient une série de mesures, notamment en matière de transparence, codes de conduits et règlementations s'agissant des conflits d'intérêt.

La rotation obligatoire pour les postes de cadres supérieurs ou non fait partie de ces mesures. Elle s'applique à l'ensemble de la douane d'Italie.

Toutefois, afin d'appliquer la rotation de façon efficace, la formation pour des activités spécifiques doit être dispensée à un grand nombre d'employés.

*Ces initiatives émanent du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption et du Groupe de travail intergouvernemental de l'ONUDC.

Copyright © 2015- World Customs Organization

Ceci a un impact en termes de coûts. En effet, toutes les nouvelles mesures imposées par le Plan national pour prévenir et lutter contre la corruption sont censées être mises en œuvre sans ressources humaines supplémentaires.

Pour les activités à haut risque, la rotation des postes de non-gestionnaires est envisagée tous les cinq ans et pour le cadres tous les trois ans. Cette disposition peut être adaptée par chaque administration en fonction de ses activités spécifiques.

Limitations et risques associés à l'application non stratégique du principe de la rotation

Bien que l'importance de la rotation s'agissant de la prévention de la corruption soit reconnue à l'échelon international**, la rotation des non-gestionnaires est problématique en termes de relation coût-efficacité. Ceci est particulièrement vrai pour les postes très spécialisés.

En effet, il faut du temps pour se spécialiser dans la plupart des activités douanières et pour cette raison, la rotation ne devrait pas s'effectuer trop rapidement***. D'autre part, la rotation ne sera pas efficace si elle a lieu trop lentement.

Pour répondre à ces contraintes et réduire les risques, et conformément à la loi et ses exigences, le Plan de prévention et de lutte contre la corruption de la douane considère la rotation du personnel comme étant une mesure très importante pour lutter contre la corruption, bien qu'il ne s'agisse pas de la seule mesure.

Dès lors, dans son Plan de prévention et de lutte contre la corruption, la douane italienne a développé des plans de formation spécifiques pour accroître le nombre d'employés qui effectueront des activités à haut risque. D'autres mesures pour prévenir la corruption ont également été envisagées.

Autres mesures pour prévenir la corruption

Parmi ces mesures, figure la rotation des cadres supérieurs. En effet, la douane italienne comporte à peu près 200 Chefs d'Unité possédant une expérience similaire. Ces individus sont interchangeables et sont prêts à changer de tâches. Le Plan de prévention et de lutte contre la corruption de la douane a identifié deux programmes de mobilité différents, tel que suggéré dans le *Guide pour le développement de l'éthique de l'OMD*. Les bureaux qui traitent uniquement et principalement de processus présentant un risque élevé de corruption ne peuvent pas être dirigés par la même personne au-delà de trois ans. Pour identifier le niveau de risque, le Bureau d'audit interne a développé une cartographie des risques qui au début de l'année fait référence aux principaux processus gérés par la douane. Ceux-ci sont classés en trois domaines: 1) domaines présentant un risque élevé de corruption, 2) un risque moyen de corruption; 3) un risque peu élevé de corruption.

** UNCAC, Article 7, Communication de la Commission de l'Union européenne (2003), p. 317

*** Tel que cela a été souligné lors de la 14ème session du Sous-Comité sur l'éthique de l'OMD (doc HI0067), « Toutefois, bien que le principe de la rotation soit vivement préconisé dans un contexte de lutte contre la corruption, il convient de tenir compte de l'expérience des employés pour la rotation des effectifs, de manière à éviter que les employés inexpérimentés se retrouvent dans des postes susceptibles de retarder les processus ».

Copyright © 2015- World Customs Organization

Deux autres mesures organisationnelles adoptées par la douane méritent la peine d'être soulignées. L'une d'elle s'applique au domaine technique et vise à prévenir la corruption, alors que l'autre s'applique au travail de soutien et vise à prévenir les incohérences et le traitement non équitable. Il a été décidé que toutes les activités de vérification et de contrôle devraient être réalisées en équipe, sans avertissement préalable.

D'autres mesures structurelles et générales ont été adoptées, telles la création d'un nouveau Bureau des procédures chargé de vérifier et repenser toutes les procédures en rapport avec l'évaluation et la sélection du personnel (par ex: les activités de formation, les missions à l'extérieur et le recrutement). Ceci est fait pour établir une distinction claire entre ceux qui décident des procédures et ceux qui les appliquent.

En outre, la douane travaille depuis longtemps déjà à l'automatisation complète des procédures.

Résultats

L'adoption de critères stricts pour la rotation des cadres supérieurs, en plus des mesures décrites ci-dessus, sont simultanément efficaces et font en sorte que la rotation du personnel devienne une mesure résiduelle. De même, il sera possible non seulement de réduire les limitations et les risques associés à l'application non stratégique du principe de la rotation, mais également de lutter contre la corruption dans une perspective différente, impliquant l'ensemble de la douane pour tendre vers l'objectif ultime de l'éthique.

Contact

Ms. D. P. PETRALIA
Responsable
Bureau de l'éthique professionnelle
Administration des douanes d'Italie

dariaprovviden-za.petralia@agenziadogane.it

Ms. C. STROPPA:
Responsable du Bureau d'Audit interne
Administration des douanes d'Italie
carla.stroppa@agenziadogane.it

Copyright © 2015- World Customs Organization

Rwanda

Dans le contexte du projet pilote sur l'éthique de l'Administration fiscale et douanière du Rwanda (RRA) visant à développer une stratégie de communication pour renforcer l'éthique, un atelier sur l'Engagement et la communication avec les parties prenantes a été organisé pour les membres du Comité d'éthique à Kigali en mai 2015. La mission s'est également entretenue avec le RRA pour voir comment l'aider à développer une stratégie en matière d'éthique. La mission était financée par le NORAD.

Haïti

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a contacté l'OMD pour demander de l'assistance dans le domaine de la mesure de la performance pour appuyer la douane haïtienne. Une première mission de l'OMD s'est rendue à Port-au-Prince en janvier 2015. La mission a rencontré les cadres supérieurs, les membres de l'équipe de la mesure de la performance ainsi que le personnel opérationnel et a produit un rapport qui contient des suggestions pour avancer dans ce domaine.

Bolivie

L'Administration des douanes de Bolivie a fait une demande d'assistance en matière de renforcement de l'éthique à l'OMD. Plusieurs téléconférences ont été organisées et une mission est prévue en juin 2015. Entre-temps, l'Administration des douanes de Bolivie a organisé un événement le 17 décembre 2014 pour lancer un projet similaire à celui de la douane d'Uruguay qui consiste à signer des Protocoles d'accord avec le secteur privé pour lutter contre la corruption au cours duquel l'OMD a été représentée par un expert de la douane d'représentant de l'Uruguay pour la représenter lors de cet événement.

Contact

integrity@
wcoomd.org

Copyright © 2015- World Customs Organization

AUTRES ACTIVITES EN MATIERE D'ETHIQUE

Australie

L'Administration des douanes et de la protection des frontières d'Australie a tenu un Dialogue sur l'éthique en marge de la réunion de la région Asie/ Pacifique. Le thème du Dialogue qui a eu lieu en février 2015 était : l'Utilisation de la culture et de la technologie pour répondre aux risques éthiques au sein de l'organisation ».

Programme de bourses de l'OMD

Dans le cadre des 65ème et 66ème Programme de bourses, les pays suivants ont choisi l'éthique comme thème de leur rapport de fin de stage: Egypte, Uruguay et El Salvador.

Guide sur la Cartographie des risques en matière de corruption

Suite aux recommandations de la 13ème session du SCE, l'OMD a invité les Membres à envoyer leurs contributions et expériences dans le domaine de la cartographie des risques en matière de corruption. Dix-huit pays ont envoyé leur contribution en la matière. Le Secrétariat de l'OMD a synthétisé ces informations et a effectué des recherches afin de présenter un projet de Guide sur la cartographie des risques lors de la 14ème session du SCE. Un document définitif sera présenté au Conseil de l'OMD pour approbation en juin.

Guide sur l'Acquisition des marchés publics

De même que pour le Guide sur la cartographie des risques, suite aux recommandations de la 13ème session du SCE, l'OMD a invité les Membres à envoyer leurs contributions et expériences sur l'Acquisition des marchés publics. Plusieurs pays ont envoyé leur contribution en la matière. Le Secrétariat de l'OMD a synthétisé ces informations et a effectué des recherches visant à constituer un Guide qui devrait aider ses Membres dans le cadre de l'acquisition des marchés publics.

Atelier de formation sur la lutte contre la corruption et les contrôles portuaires en Albanie

L'OMD a participé à un atelier de formation sur la lutte contre la corruption et les contrôles portuaires qui s'est tenu à Tirana, Albanie du 7-8 avril 2015. L'atelier a été organisé dans le contexte du programme conjoint ONUDC-OMD sur le contrôle des conteneurs en coopération avec le Ministère d'Etat de la Lutte contre la corruption, et le Service de la sécurité des contrôles à l'exportation et contrôles aux frontières (EXBS) des Etats-Unis. L'atelier avait pour objectif de fournir aux services responsables de la sécurité aux frontières et aux organes de lutte contre la corruption d'Albanie, une vue d'ensemble de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) en tant qu'outil universel de lutte contre la corruption. L'atelier a également envisagé la façon de revoir et d'analyser les dispositifs de corruption et les mesures de lutte contre la corruption pour mieux les cibler dans le secteur de la sécurité publique. L'OMD a présenté son approche s'agissant de développer une culture éthique forte au sein des administrations des douanes.

Veuillez contacter le Secrétariat de l'OMD pour tout complément d'informations sur ces activités en matière d'éthique.

Contact

integrity@
wcoomd.org

Copyright © 2015- World Customs Organization