



Série spéciale sur les politiques budgétaires pour répondre au COVID-19

Cette note fait partie d'une série de notes produites par le Département des Finances Publiques pour aider les Membres à faire face à l'urgence COVID. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des services du FMI et ne reflètent pas nécessairement les vues du FMI, de son Conseil d'administration ou de la direction du FMI

Mesures Prioritaires pour les Administrations Douanières

Cette note vise à guider les administrations douanières dans leurs efforts pour prendre des mesures urgentes afin de soutenir les chaînes d'approvisionnement internationales et mettre en œuvre les politiques pour gérer la crise du COVID-19. Ces mesures se concentrent principalement sur les opérations liées à la mobilisation de recettes, à la facilitation des échanges et à la sécurité des frontières. La présente note détaille les questions douanières abordées dans la note d'orientation du FMI intitulée *Administrations fiscale et douanière – Réponses* (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

Il est essentiel que les administrations douanières soient proactives et contribuent à lutter contre la pandémie à évolution rapide à laquelle les pays sont actuellement confrontés mondialement. L'efficacité des mesures épidémiologiques, sociales, économiques et fiscales pour lutter contre la crise du COVID-19 dépend non seulement des mesures spécifiques que les gouvernements mettent en œuvre mais aussi de leur rapidité. L'administration des douanes est un service essentiel pour maintenir la vie des personnes en sécurisant les chaînes d'approvisionnement internationales, en particulier les importations de biens essentiels, y compris les articles liés au COVID-19, ainsi qu'en préservant les recettes fiscales, l'économie ainsi que d'autres objectifs.

Cette note identifie les mesures prioritaires dans trois domaines : (1) la continuité des activités, (2) les mesures nationales contre la crise du COVID-19 et (3) le contrôle et l'application de la loi.

Veillez adresser vos questions et commentaires sur cette note à cdsupport-revenue@imf.org.

I. MESURES DE CONTINUITÉ DES ACTIVITÉS

Pour assurer le bon déroulement de la chaîne d'approvisionnement internationale, qui est vitale, les douanes doivent continuer à remplir des fonctions essentielles à un moment où ses effectifs peuvent être considérablement réduits. Compte tenu des circonstances actuelles, l'accent devrait être mis sur :

(1) l'attribution des responsabilités de gestion et l'établissement de lignes hiérarchiques claires « vers le haut », par exemple, en direction du ministère des Finances (MdF) et « vers le bas », par exemple, aux bureaux de douane dans les régions ; et (2) définir, classer et hiérarchiser les axes de travail.

Pour donner la priorité à la gestion de la crise, les douanes devraient créer et habiliter une équipe d'intervention composée de cadres de niveau hiérarchique approprié et d'experts pour prendre les mesures nécessaires, comme décrit dans l'encadré 1.¹

Encadré 1. Responsabilités de l'équipe d'intervention

- Être le chef de file de la coordination des procédures de réponse à la crise dans les ports et aux frontières, en collaboration avec les autres agences gouvernementales agissant aux points d'entrée / sortie et les administrations douanières d'autres pays.²
- Veiller à ce que les personnels connaissent les protocoles à suivre en cas d'infection potentielle et le soutien qu'ils peuvent attendre de l'administration, y compris, dans la mesure du possible, l'accès aux sites de test.
- Veiller à ce que l'équipement essentiel (par exemple, les moyens de transport et l'équipement de protection) soit disponible, en bon état et fourni au personnel qui en a besoin, et que les agents sachent comment utiliser et entretenir cet équipement de manière appropriée.
- Communiquer avec le personnel douanier et les parties prenantes concernant les procédures d'intervention, les installations et la disponibilité des équipements.
- Élaborer et mettre en place les politiques et procédures de délégation de compétences et de continuité du service.
- Traiter avec les médias, en collaboration avec les autres services de communication de l'organisation ou du gouvernement.
- Coordonner les dispositions organisationnelles pour fournir aux points d'entrée les ressources nécessaires afin de mettre en place les procédures d'intervention de la manière la plus sûre et la plus efficace possible.

Pour hiérarchiser les domaines ou axes de travail, divers critères pourraient être envisagés, tels que des mesures contre la crise du COVID-19, le maintien de la fluidité des chaînes d'approvisionnement, la protection de la société et la promotion de la sécurité du personnel. En outre, les douanes devront coopérer étroitement avec d'autres agences gouvernementales, notamment aux frontières, pour garantir que les services et les processus publics soutiennent la bonne circulation des marchandises. L'annexe 1 présente des exemples plus spécifiques d'axes de travail et de changements dans les effectifs prévus par phase de l'épidémie, à prendre en compte lors de la conception d'un plan de continuité des activités (PCA) pour que les douanes puissent faire

¹ De telles équipes devraient être mises en place à tous les niveaux, du siège aux bureaux situés dans les régions, afin que les directives organisationnelles soient diffusées en temps utile au personnel et que les situations des agents (par exemple, les absences, les infections, etc.) soient surveillées et signalées.

² La douane est l'organe d'application de la loi chargé d'autoriser (et d'interdire) l'entrée et la sortie des marchandises. Dans les pays où elle a compétence pour appliquer les règles d'immigration, elle contrôle également l'entrée et la sortie des personnes.

face à la crise du COVID-19.³ Les pays devraient envisager de classer les axes de travail et les ressources à leur affecter en fonction de leurs propres besoins et priorités. Par exemple, la direction des douanes devra accorder une attention particulière aux postes frontières - les postes frontières non essentiels qui ont un très faible volume de commerce et d'activité de passagers peuvent fermer, ou bien certaines fonctions peuvent être concentrées dans un nombre plus réduit de postes frontières.

Les administrations douanières devraient, en outre, introduire des mesures de sécurité du personnel en étroite consultation avec les autorités sanitaires et autres parties prenantes. Ces mesures contribueront à accroître la détection précoce et, dans les cas suspects, à prendre tôt des contre-mesures. Les mesures de précaution et de protection comprennent :

- L'interdiction ou la restriction de l'entrée des opérateurs et des visiteurs dans les installations douanières avec des contrôles d'entrée / sortie stricts, des contrôles sanitaires, et l'enregistrement du nom de chaque individu et de l'heure à laquelle il était présent.
- L'introduction des quarts de travail (diviser la main-d'œuvre de sorte qu'il y ait moins de personnes dans les bureaux / locaux des douanes à un moment donné - réduisant ainsi leur risque d'exposition).
- L'introduction autant que possible la distanciation physique.
- Dans la mesure du possible, l'administration doit s'assurer que le personnel porte l'équipement de protection requis.
- Si un contact de personne à personne est nécessaire, fourniture d'un équipement de protection.
- Production des rapports quotidiens sur les absences, les situations de santé des agents et de leur famille et les registres de travail du personnel (horaires de travail, équipe de quart, emplacement, installation / équipement utilisé, informations concernant le travail à domicile (TAD), etc.)

II. MESURES NATIONALES CONTRE LA CRISE DU COVID-19

Les politiques nationales couramment observées pendant une pandémie comprennent: (i) la distanciation sociale; (ii) une taxation réduite et, le cas échéant, une procédure accélérée pour les importations de biens essentiels et les importations liées au COVID-19; (iii) la préparation de données essentielles pour apporter un appui à la prise de décision au niveau gouvernemental; et (iv) une contribution à l'aide accordée aux entreprises en difficulté économique, notamment en facilitant davantage les échanges et en réduisant les coûts des transactions commerciales.

La distanciation sociale doit être appliquée de manière cohérente à toutes les personnes, fonctionnaires et opérateurs, présentes dans les ports, zones et installations sous surveillance douanière. Les administrations des douanes devraient envisager de suspendre ou de réduire considérablement les réunions en personne non essentielles et, si possible, de passer à des réunions en ligne ou virtuelles. Elles devraient également explorer les options pour créer un environnement flexible qui permet au personnel et aux opérateurs de travailler à

³ La note du FMI sur la continuité des activités des administrations de collecte des recettes fournit des indications sur la manière dont ces dernières peuvent maintenir le fonctionnement du système fiscal aux différentes phases de la crise du COVID-19.

distance (c'est-à-dire ailleurs qu'au bureau ou sur le site de fret). Ces mesures comprennent généralement les éléments suivants :

- Report ou annulation de la formation et d'autres activités qui nécessitent de grands rassemblements et, si possible, changement des modalités en utilisant des outils en ligne.
- Faciliter le travail à distance pour le personnel qui n'a pas besoin d'être physiquement présent au bureau.
- Autoriser les déclarations en douane à être effectuées dans des bureaux pratiques pour les opérateurs, quel que soit l'emplacement de la cargaison.
- Permettre la mainlevée provisoire de la cargaison avec une garantie douanière des éléments litigieux et différer le règlement des différends / les transactions contentieuses.
- Établir des procédures pour accepter les pièces justificatives sans signature / cachet.
- Introduire la soumission différée des pièces justificatives avec une date d'échéance prolongée.
- Réaliser des contrôles après dédouanement documentaires au bureau plutôt que des contrôles en entreprise.
- Accorder une priorité élevée à l'assistance informatique pour maximiser l'exploitation des systèmes actuels de TIC, y compris la soumission électronique de toutes les pièces justificatives (format PDF), le paiement électronique de toutes les dettes et charges douanières, et l'acceptation temporaire d'une déclaration électronique dans les pays où la présentation d'une déclaration sur papier est exigée au début du processus douanier informatisé—le tout en vue de suspendre les opérations en personne.

Un traitement rationalisé et, éventuellement, préférentiel des produits essentiels et des importations liées au COVID-19 devrait être adopté. Les biens essentiels devraient: (i) voir leur traitement accéléré en utilisant des processus de dédouanement rationalisés, qui peuvent être similaires à ceux pour les biens périssables et peuvent offrir une mainlevée immédiate; (ii) s'ils sont exemptés de droits et taxes, être identifiés par leur code de classification du Système Harmonisé (SH) et figurer sur une liste de marchandises exemptées, approuvée par l'autorité légale en amont de l'application de l'exemption par la douane; et (iii) générer des données qui sont collectées et communiquées quotidiennement. Pour mettre en œuvre ces mesures, les douanes devraient identifier, en collaboration avec les autorités sanitaires, les principaux produits pharmaceutiques et équipements médicaux nécessaires pour lutter contre l'épidémie. Elles devraient également identifier les importateurs légitimes et établir une coordination étroite avec eux pour faciliter l'importation de ces marchandises sans toutefois supprimer les contrôles appropriés. Les tarifs intégrés au système informatique des douanes devraient être mis à jour en temps opportun et une communication écrite diffusée aux agents concernés. Il est possible de se référer aux codes indicatifs de classification du SH pour les fournitures médicales conseillés par l'Organisation Mondiale des Douanes.⁴

En ce qui concerne la facilitation des échanges et la réduction des coûts de transaction, l'encadré 2 décrit les mesures que les douanes devraient envisager pour alléger les contraintes pesant sur les chaînes d'approvisionnement, en particulier pour les biens essentiels et les articles liés au COVID-19.

⁴ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/hs-classification-reference_en.pdf?1a=en

Encadré 2. Mesures douanières pour faciliter le commerce et réduire les coûts des transactions

- Revoir les exigences et procédures documentaires d'importation / de transit en vue de les simplifier et de les rationaliser, en se concentrant sur l'essentiel (processus *lean*)⁵.
- Étudier et mettre en œuvre des processus accélérés de délivrance des permis d'importation et des licences par les agences gouvernementales compétentes et établir une permanence téléphonique avec le ministère de la Santé et les autres agences pour une vérification rapide de ces permis et licences (de nombreuses administrations des douanes vérifient déjà les permis et licences par voie électronique, mais un numéro d'urgence peut être utilisé comme procédure de secours).
- Si l'administration des douanes considère que les procédures d'autres agences gouvernementales de délivrance de permis et de licences créent des goulots d'étranglement (par exemple, si elles nécessitent de nombreuses approbations à différents niveaux, sont complexes et prennent du temps), envisager, en consultation avec ces agences et le MdF, la soumission différée de ces documents avec des dates d'échéance flexibles ou une renonciation temporaire à ces exigences.
- Créer un centre de service téléphonique / virtuel pour le personnel et les opérateurs afin de fournir des conseils et de résoudre les problèmes liés aux procédures de réponse à la crise.
- Créer un groupe d'opérateurs potentiellement fiables (importateurs ayant de bons antécédents en matière de respect des règles) pour appliquer un dédouanement accéléré en fonction de cet historique de conformité, y compris une possible déclaration périodique au lieu d'une déclaration par opération.
- Autant que possible, autoriser les procédures avant l'arrivée des marchandises dans le pays, afin que ces dernières puissent être dédouanées immédiatement au moment de leur arrivée et éviter les goulots d'étranglement aux points d'entrée.
- Autoriser des modalités de paiement flexibles.
- Faciliter l'admission temporaire, avec exonération conditionnelle des droits et taxes à l'importation, de tout équipement requis par des parties approuvées par les autorités sanitaires et rechercher la flexibilité dans l'application du cautionnement douanier (garantie).
- Collaborer avec les administrations douanières des pays exportateurs pour obtenir des informations sur les exportations en vue de remplir les exigences documentaires.
- Veiller à ce que les services fournis à la communauté commerciale ne soient (autant que possible) pas affectés ;
- Préparer des rapports quotidiens sur les données commerciales et fiscales pour le MdF, y compris les pertes de recettes dues aux exonérations de droits et taxes; certains gouvernements souhaitent également obtenir des données sur les prix unitaires en lien avec la stabilisation des prix.

Dans le même temps, le processus de facilitation des échanges devrait toujours être soumis à une gestion des risques basée sur une évaluation du niveau de risque global présenté par l'opérateur ; cela sera probablement

⁵ Les administrations douanières seraient bien avisées de profiter de la crise pour simplifier les procédures clés qui pourraient contribuer à une simplification globale des procédures après cette crise.

plus difficile dans le scénario de crise COVID-19. Une considération clé sera de trouver le bon équilibre entre la facilitation et l'application de la loi. La section suivante traite de la seconde plus en détail ; L'annexe 1 fournit un exemple de cadre pour l'élaboration d'un plan de continuité des activités douanières pour la crise en gardant cet équilibre à l'esprit. Les douanes peuvent également envisager d'introduire plus de flexibilité dans les modalités des garanties douanières, par exemple, étendre les moyens de garantie à davantage d'instruments / marchandises (par exemple, les véhicules), ou réduire le montant de la garantie pour les opérateurs établis et à faible risque. L'annulation temporaire des frais et pénalités non essentiels pour les infractions mineures pourrait également être envisagée.

III. CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI

Il est essentiel de maintenir l'effet dissuasif du contrôle douanier, même en cas de pandémie. Cela ne signifie pas que les douanes doivent (et peuvent) maintenir le même niveau de contrôles voire les intensifier ; les contrôles feront l'objet d'une classification des axes de travail (comme décrit dans l'annexe 1) en fonction des priorités nationales. Ainsi, les douanes devraient envisager d'ajuster l'intensité et la sélectivité de leurs activités d'inspection pour obtenir un effet dissuasif et aider à maintenir la conformité avec les règles douanières, tout en assurant un flux continu et fluide de marchandises. Une communication efficace sera essentielle pour aider à maintenir cette conformité.

Les douanes devraient poursuivre leurs actions de surveillance quotidienne de l'évolution de la contrebande et de la fraude et agir immédiatement contre les cas graves ; allouer des ressources à cette tâche sera essentiel malgré les contraintes. Les risques douaniers liés à la fraude sont élevés pendant les crises ; ils concernent notamment la contrebande et la fraude organisée en matière de recettes ainsi que le commerce de marchandises illégales. Par exemple, des cas de produits contrefaits et de qualité inférieure ainsi que des équipements de protection volés, ont déjà été signalés. La sécurité des flux de marchandises doit rester l'objectif clé des douanes, étant donné les effets perturbateurs d'atteintes graves à la chaîne d'approvisionnement internationale. Étant donné que de nombreuses administrations douanières disposent de ressources humaines limitées, les opérations de lutte contre la contrebande fondée sur les risques doivent être déployées de manière ciblée.

En ce qui concerne les exemptions et les suspensions temporaires de droits liées à la crise COVID 19 ainsi que les procédures spéciales de dédouanement, les douanes devraient surveiller les opérations et informer les opérateurs que des contrôles des avantages accordés auront lieu après la crise.

Annexe 1. Exemple de plan de continuité des activités douanières (PCA) pour une pandémie

1. Catégorisation des axes de travail

Axe de travail		Focalisation des activités de l'axe de travail	Exemple	Régime de travail ⁶	Implications en termes de ressources
Axes de travail essentiels	Opérations renforcées / de crise	<ul style="list-style-type: none"> Axes de travail avec activités nouvelles / supplémentaires prévues en raison de l'épidémie 	<ul style="list-style-type: none"> Unités-passagers des postes de douane utilisés par les passagers à haut risque (infectieux) Points de contact avec les agences concernées Équipes d'intervention COVID-19 à tous les niveaux Unités chargées des mesures préventives au sein des bâtiments douaniers Publications / médias 	<ul style="list-style-type: none"> Travail par équipes (fractionnement des effectifs) lorsque la contagion de la communauté locale commence Ressources supplémentaires réaffectées en provenance d'autres axes de travail (suspension / réduction des effectifs) 	[Besoin de ressources accrues] L'affectation du personnel à cet axe de travail sera augmentée grâce au personnel réaffecté venant d'autres parties de l'organisation.

⁶ Outre les mesures transversales énumérées ci-dessous, les administrations des douanes devraient envisager les mesures suivantes: (i) interdire au personnel des douanes de se rendre à destination ou en provenance des zones infectées et de leurs zones adjacentes, y compris pour l'inspection, (ii) obliger le personnel à porter des masques en cas de besoin de rencontrer des visiteurs, comme les opérateurs et les transitaires, (iii) envisager d'annuler les réunions externes, et (iv) conseiller le personnel sur les moyens et les itinéraires de transport plus sûrs afin de réduire les risques d'exposition.

	Maintien des opérations de base	<ul style="list-style-type: none"> • Axes de travail nécessaires pour subvenir aux besoins essentiels de la population, sans lesquels il y aurait un impact négatif significatif sur la vie des résidents, l'activité économique et les fonctions de base de l'État. • Unités de soutien au sein de l'organisation pour maintenir les activités essentielles 	<ul style="list-style-type: none"> • Unités-passagers d'autres postes de douane (à faible risque) • Unités de dédouanement import / export, y compris entreposage et transit • Unités de maintenance des bâtiments / installations • Unités comptables • Unités liées à la communication d'informations • Autres activités telles que définies par le responsable régional des douanes 	<ul style="list-style-type: none"> • Travail par équipes (fractionnement des effectifs) lorsque la contagion de la communauté locale commence • Si cela est jugé nécessaire, des ressources supplémentaires réaffectées à partir d'autres axes de travail (suspension / réduction des effectifs) • Permettre le travail à domicile (TD) ou le travail depuis un bureau pratique, autant que possible 	<p>[Légèrement réduit] L'effectif peut être réduit du fait que certains membres du personnel peuvent ne pas être en mesure de travailler, mais certaines opérations seront renforcées par la réaffectation de personnel venant d'autres activités</p>
Autres axes de travail (suspension / effectif réduit)	<ul style="list-style-type: none"> • Axes de travail concernant les travaux à moyen et long terme, non urgents, qui peuvent être suspendus ou réduits pour une certaine période. • La réduction / suspension de certains services peut avoir un impact négatif sur l'activité commerciale et économique, mais leur priorité est moindre en termes d'allocation des ressources par rapport à d'autres axes de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unités de contrôle après dédouanement • Unités d'opérateur économique agréé (OEA) • Unités de surveillance des commissionnaires en douane • Unités de statistiques commerciales (les données commerciales continuent d'être collectées par le système) 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire les ressources et les réaffecter aux axes de travail essentiels lorsque la phase de contagion dans le pays commence • Si cela est jugé nécessaire, introduire le travail posté • Permettre le TD ou le travail dans un bureau pratique, autant que possible 	<p>[Réduit significativement] L'effectif sera réduit par la réaffectation du personnel à des axes de travail essentiels</p>	

2. Effectifs par phase de la pandémie

Axe de travail		1 ^{ère} Phase Début de l'épidémie hors du pays	2 ^{ème} Phase Stade précoce de l'épidémie dans le pays	3 ^{ème} Phase Augmentation, expansion, ralentissement de l'épidémie dans le pays	4 ^{ème} Phase Stable avec un petit nombre de cas d'infection
Axes de travail essentiels	Opérations renforcées / de crise	[120%] * • Lancement du PCA • Mesures spéciales aux frontières	[140%] • Application complète des mesures	[150%] • Application complète des mesures	[100%] • Réduire les effectifs et retourner au service normal
	Maintien des opérations de base	[100%] • Lancement du PCA • Préparation du travail posté	[90%] • Poursuite des tâches • Si possible, réduire les effectifs	[80%] • Poursuite des tâches • Si possible, réduire les effectifs	[100%] • Retourner au service normal
Autres axes de travail (suspension / effectif réduit)		[100%] • Lancement du PCA • Préparation de la suspension / réduction significative des effectifs	[20-80%] • Commencer à suspendre le service et à réduire les effectifs • Déplacer les effectifs pour soutenir les axes de travail essentiels	[0-60%] • Suspendre le service et réduire les effectifs • Continuer à soutenir les axes de travail essentiels	[80-100%] • Retourner au service normal

* L'effectif en pourcentage [%] compare l'effectif consacré aux opérations liées à la crise pendant la crise à l'effectif affecté au même axe de travail avant la crise, et est uniquement indicatif. Les affectations de personnel pour soutenir les opérations de crise peuvent être temporairement augmentées en réaffectant le personnel des tâches non essentielles (y compris les agents qui suivent une formation et ou font des heures supplémentaires) et, si nécessaire, des opérations de base.