



FONDATION POUR LES ÉTUDES
ET RECHERCHES
SUR LE DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL



Les programmes de vérification des importations à la lumière de la théorie de l'agence : de la pratique à la théorie et inversement

Anne-Marie Geourjon, FERDI

ageourjon@ferdi.fr

CREAD, Alger, 7 et 8 octobre 2013

Les Programmes de Vérification des Importations (PVI)

- Objectif « historique » : lutter contre les surfacturations (fuite des capitaux).
- Objectif principal depuis la fin des politiques restrictives de change : lutter contre l'évasion fiscale et la corruption des administrations douanières (achat d'intégrité au secteur privé, cf. Yang, 2008).
- Comment ? Délégation, pour une période transitoire, à une entreprise privée de l'inspection des marchandises avant embarquement ou à destination, fourniture aux douanes d'information sur l'assiette (valeur, espèce, quantités) et de rapports d'activité au donneur d'ordre (ex., Ministre des finances).
- Rémunération en % de la valeur fob (entre 0,5% et 0,8% avec un plancher forfaitaire).

Les PVI : évolution et état des lieux

- Premier PVI : Zaïre en 1963. Une cinquantaine de PED y ont eu recours (une trentaine aujourd'hui, *cf.* IFIA).
- Certains pays, principalement en Afrique, ont appliqué sans interruption des PVI, parfois depuis plus de 20 ans (Bénin, Ghana, Mali, Mauritanie, Sénégal, Nigeria, Togo, par exemples). Contrats souvent reconduits sans évaluation indépendante.
- Marché oligopolistique : 4 sociétés se partagent plus de 90% du marché.
- Grande diversité des contrats : mandataires, modes de rémunération, réconciliation, services annexes proposés;
- Peu de travaux académiques sur ce thème malgré leur rôle dans les PED et leurs coûts.

Les grandes étapes de la recherche menée par le CERDI et la FERDI

1. Phase pratique (fin 90 – 2008) :
 - Jusqu'en 2005, réalisation de plusieurs audits à la demande soit de la BM, soit de gouvernements, et participation à des missions d'AT du FMI en tant qu'expert pour aider à la rédaction d'appel d'offres.
 - Entre 2006 et 2008, participation à des mission d'AT du FMI an administration douanière, et aux négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges.
2. Recours à la théorie (2008 – 2012) : suite au constat de la non prise en compte des recommandations des audits, de la persistance des dysfonctionnements identifiés et des enjeux, publications de deux papiers.
3. Retour à la pratique (depuis 2012) : comment traduire en un mode plus opérationnel les résultats de la recherche théorique ?

La démarche retenue pour les audits

- 4 audits, 3 sociétés.
- Une équipe composée d'universitaires (économistes et assistant de recherche) et d'un douanier professionnel.
- Deux approches retenues : qualitative (études des documents, entretiens), et quantitative (exploitation des données de la société et de la douane et examen d'un échantillon d'opérations).
- Une démarche progressive au fil des audits : dans la composition de l'équipe (spécialiste théorie des organisations) et dans la méthodologie retenue (au profit de l'approche qualitative : accent mis sur l'analyse des relations institutionnelles et des termes du contrat).

Les principales conclusions des audits réalisés et des missions de terrains

- L'application d'un PVI est une entrave à la facilitation (OMC).
- Le rôle de la douane reste déterminant.
- Les obligations des contrats relatives au contrôle des importations sont globalement respectées. Ce n'est souvent pas le cas pour les obligations annexes (modernisation).
- Les rapports fournis au mandataire ne sont pas exploités et la « réconciliation » n'est pas faite.
- Les PVI restent facilement contournables par les opérateurs indéliçats.
- La rentabilité globale des contrats est difficilement quantifiable. Examen d'échantillons de déclarations : résultat limité en dehors de l'effet dissuasif. Cas des pays ayant suspendu les PVI.
- En dépit de leurs résultats décevants, les PVI sont pérennisés souvent avec le soutien des organisations internationales.

L'orientation recommandée dans le dernier audit de 2005 : vers des contrats de « seconde génération »

- Résultats décevants concernant les deux objectifs initiaux des PVI : consolider les recettes et transférer des connaissances à la douane en vue de la moderniser.
- Si maintien du PVI, nécessité de passer d'une logique de contrat « standard » à une logique de contrat « sur mesure » tenant compte des besoins spécifiques de la douane et de son propre programme de modernisation.
- Deux conséquences : relier le contenu du contrat avec la société aux objectifs et échéances du plan d'actions de la douane; et rendre effectifs le contrôle et l'incitation à la collaboration entre la douane et la société.
- Recommandation bien accueillie, mais non appliquée...
- ...ou non applicable ?

Le recours à la théorie de l'agence

Pour mieux comprendre ce « blocage » et trouver certaines réponses susceptibles d'aider à reconsidérer les PVI. Quelles sont les bonnes pratiques qu'un PVI doit respecter ? Dans quels cas le PVI est-il utile ? inutile ? Qui doit signer le PVI ?

- L'utilisation d'un modèle « principal-superviseur-agent » mettant en jeu ces 3 parties liées hiérarchiquement.
- Le « principal » souhaite réguler l'activité de « l'agent », mais celui-ci a une information $>$ à celle du principal (asymétrie informationnelle).
- D'où utilisation d'un « superviseur » qui peut avoir une information intermédiaire.
- Le modèle tient compte d'une collusion possible entre superviseur et agent.

L'application du modèle principal-superviseur-agent au contexte douanier

- Le rôle du principal est tenu par le Gouvernement (Ministre des finances) qui veut réguler le comportement des importateurs pour mobiliser des recettes.
- Les importateurs sont donc l'agent. Celui-ci dispose des informations sur la valeur, la quantité et l'espèce i.e. la base taxable.
- Pour révéler ces informations, le régulateur délègue à un superviseur (la douane) le soin de vérifier ces informations en contrôlant les importations.
- La douane n'a pas forcément les mêmes objectifs que le gouvernement, supposé « bienveillant », i.e. soucieux de maximiser la richesse nationale. D'où risque de collusion entre superviseur et agent (corruption douanière).

Le recours à un auditeur externe avec la mise en place d'un PVI

- L'entreprise privée mandatée devient un second superviseur.
- Deux avantages : l'entreprise est supposée disposer d'une technologie plus efficace; et le superviseur dispose de deux sources d'information (Douanes/société d'inspection) qu'il peut croiser.
- Condition de bon fonctionnement : pas d'entente entre société et douane pour que s'exerce une surveillance mutuelle entre les deux superviseurs.
- D'où, **premier enseignement**, mise en évidence de l'incohérence structurelle des contrats de « seconde génération » !
- En présence d'asymétrie informationnelle, il faut limiter les risques de collusion et non pas renforcer la collaboration entre douane et société d'inspection, et que le régulateur s'engage à remplir son rôle et s'implique dans le PVI (contrôle, réconciliation).

Second enseignement : dans certains cas, mettre en place un PVI n'est pas une solution adaptée

- Le modèle montre que si le niveau de corruption des douanes est très élevé, la solution optimale est de renoncer au contrôle, et d'agir directement pour améliorer l'éthique (*modernisation éthique*).
- Un PVI est adapté en deçà d'un certain seuil de corruption et si la douane est relativement inefficace (besoin de *modernisation technique*).
- Si la douane est suffisamment efficace et en deçà du seuil de corruption, le PVI, c'est-à-dire le recours à un second superviseur, devient inutile. D'où pour la société, **l'antinomie des objectifs qui lui sont en général confiés** : jouer le rôle de second superviseur et assister la douane dans sa modernisation technique (de plus, les deux superviseurs doivent être en concurrence et donc ne doivent pas collaborer pour éviter le risque de collusion).

Troisième enseignement : pour être efficaces, les PVI doivent respecter certaines conditions

- Pour minimiser le coût de contrôles et donc accroître la rentabilité du PVI, il est nécessaire que douane et société d'inspection appliquent une sélectivité. L'évolution est lente.
- La réconciliation doit être un élément fondamental d'un PVI. Elle doit être exigée par le régulateur.
- Primauté doit être donnée aux informations fournies par la douane en cas de divergence entre celles fournies par la société et celles reconnues par la douane.
- Le contrat doit respecter la hiérarchie institutionnelle (principal-régulateur/superviseur).
- L'implication du régulateur doit être continue pour piloter le PVI, améliorer et exploiter la réconciliation, exiger une sélectivité effective,...

Quel mode de rémunération pour les sociétés en charge du PVI ?

- Actuellement en pourcentage de la valeur fob certifiée des importations contrôlées, mais à revoir pour différentes raisons :
 - Non-conforme à l'accord de l'OMC (article VIII du GATT), car non représentatif du coût du service rendu.
 - Non incitatif à l'application d'une sélectivité des contrôles.
 - Encourage la surestimation des importations.
- Devrait être déterminé en fonction de la performance de la société, d'où l'importance de l'évaluation des performances de la société et la nécessité de déterminer des indicateurs.
- Une démarche identique serait souhaitable pour l'autre superviseur (la douane) afin d'assurer une concurrence efficace entre les deux.

Comment passer de la théorie à la pratique ?

Le constat :

- La méconnaissance du sujet chez les praticiens.
- La tentation de la facilité : la reconduction systématique des contrats existants avec ou non le même prestataire.
- L'importance des coûts de ces services qui les rend d'actualité, et fait que les praticiens sont demandeurs de solutions.

Les moyens :

- Expliquer les enjeux et les résultats, tenter de les mettre en pratique au cas par cas sur le terrain (exemple, Bénin).
- En parallèle, étendre la recherche pour faciliter la mise en application de ces résultats.

Quelles nouvelles pistes pour la recherche ?

Deux orientations identifiées pour l'instant :

1. Elaborer un guide pratique et détaillé sur le recours aux services du secteur privé dans le domaine douanier, avec l'appui de praticiens.
2. Réfléchir à la définition et la construction d'indicateurs d'efficacité et de performance de l'administration des douanes, en particulier pour apprécier la « modernisation technique », paramètre utile à l'appréciation du bien fondé du recours à un PVI.