

## 3.4 Gestion des risques

### Introduction

La gestion des risques ne constitue pas pour les douanes un concept nouveau. En puisant dans les renseignements, les informations et les expériences, la douane a adopté au fil du temps des procédures destinées à lutter contre le non respect ou le contournement de la législation douanière.

Les méthodes traditionnelles de contrôle douanier, comprenant une intervention à 100 % ou la sélection de pourcentages élevés d'importations ou des critères de sélection purement aléatoire, ne constituent pas les meilleurs modèles en matière de gestion des frontières et ne répondent pas aux attentes actuelles du gouvernement, de la communauté et des entreprises.

Dans toutes les administrations des douanes, les dirigeants et cadres supérieurs sont tenus d'obtenir de meilleurs résultats avec les mêmes ressources, voire avec des ressources moindres. La gestion des risques permet à une administration des douanes de rendre explicites les choix qui sous-tendent ses actions : « Que faire et que ne pas faire ? ». Une méthode de travail axée sur le risque fera toute la transparence sur les raisons sous-jacentes qui motivent les plans d'action organisationnels, le choix de certaines actions et ce qu'il en coûterait de procéder différemment.

La gestion des risques devrait être considérée comme un complément indispensable de la gestion stratégique. Un système de gestion des risques devrait être partie intégrante des systèmes institutionnels de l'organisation, y compris des processus stratégiques et de détermination des politiques, afin de faire en sorte que la gestion des risques constitue une partie intrinsèque de la façon de conduire les activités. Elle devrait également être pleinement intégrée dans l'organisation, pour constituer le fondement permettant d'anticiper sur les risques éventuels (organisationnels et en rapport avec la frontière), de s'y préparer et de réagir effectivement face à ceux-ci.

D'emblée, il convient de rappeler qu'il y a lieu de faire une distinction entre *gestion des risques*, d'une part, et *évaluation des risques*, d'autre part.

La *gestion des risques* couvre les activités coordonnées des administrations en vue de canaliser et de contrôler les risques. *L'évaluation des risques* est la méthode globale d'identification, d'analyse et d'évaluation des risques qui débouche sur le traitement du risque.

Le troisième élément constitutif de la stratégie concernant la Douane au 21<sup>ème</sup> siècle cite *Une gestion des risques reposant sur le renseignement* parmi les éléments constitutifs clés d'une stratégie visionnaire des douanes<sup>1</sup>. Ladite stratégie identifie expressément la nécessité d'appliquer une gestion des risques reposant sur le renseignement dans la gestion quotidienne d'une douane. Pour atteindre cet objectif, une administration des douanes moderne se doit d'être pleinement et constamment consciente de ce que les gouvernements, les entreprises, les citoyens et la communauté internationale attendent d'elle.

La présente partie du Recueil de l'OMD visant à développer le renforcement des capacités complète le Recueil OMD sur la gestion des risques. La terminologie utilisée dans cette section provient du Glossaire figurant dans la section liminaire du Recueil de l'OMD sur la gestion des risques. Les orientations fournies dans la présente section abordent les risques organisationnels, tandis que le Recueil de l'OMD sur la gestion des risques se concentre davantage sur les risques liés à la gestion des frontières. Le Recueil comprend deux volumes distincts mais interconnectés. Le volume 1 décrit 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. 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.

### Gestion des risques au sein d'une organisation

Toute bonne stratégie de gestion des risques est prospective et contribue à faciliter la prise de décisions opérationnelles. Elle ne contribue pas seulement à éviter ou à minimiser les pertes, elle contribue aussi à identifier et à saisir les opportunités. Il s'agit d'un outil puissant pour tous les niveaux de l'encadrement des douanes.

<sup>1</sup> Organisation mondiale des douanes, 2008, *La Douane au 21<sup>ème</sup> siècle : Favoriser la croissance et le développement par la facilitation des échanges et le renforcement de la sécurité aux frontières*, OMD, Bruxelles.

Une bonne gestion des risques est fondée sur une stratégie planifiée, pertinente, complète et bien étayée. Cette stratégie va normalement déboucher sur des orientations, des plans et des procédures de type général qui pourront être utilisés dans le cadre des activités quotidiennes de l'administration en matière de gestion des risques.

Chaque administration des douanes aura à déterminer sa propre politique de gestion des risques, qui tiendra compte de ses objectifs stratégiques et des plans y afférents. La déclaration politique de gestion des risques devrait exposer clairement les objectifs et orientations générales en matière de gestion des risques.

Le diagramme 1 ci-dessous représente « l'architecture » de planification, conception et mise en œuvre de gestion des risques. Il convient de faire observer que les principes sont donnés à titre d'indication et que les administrations devraient arrêter une politique de gestion des risques en phase avec leurs propres principes.

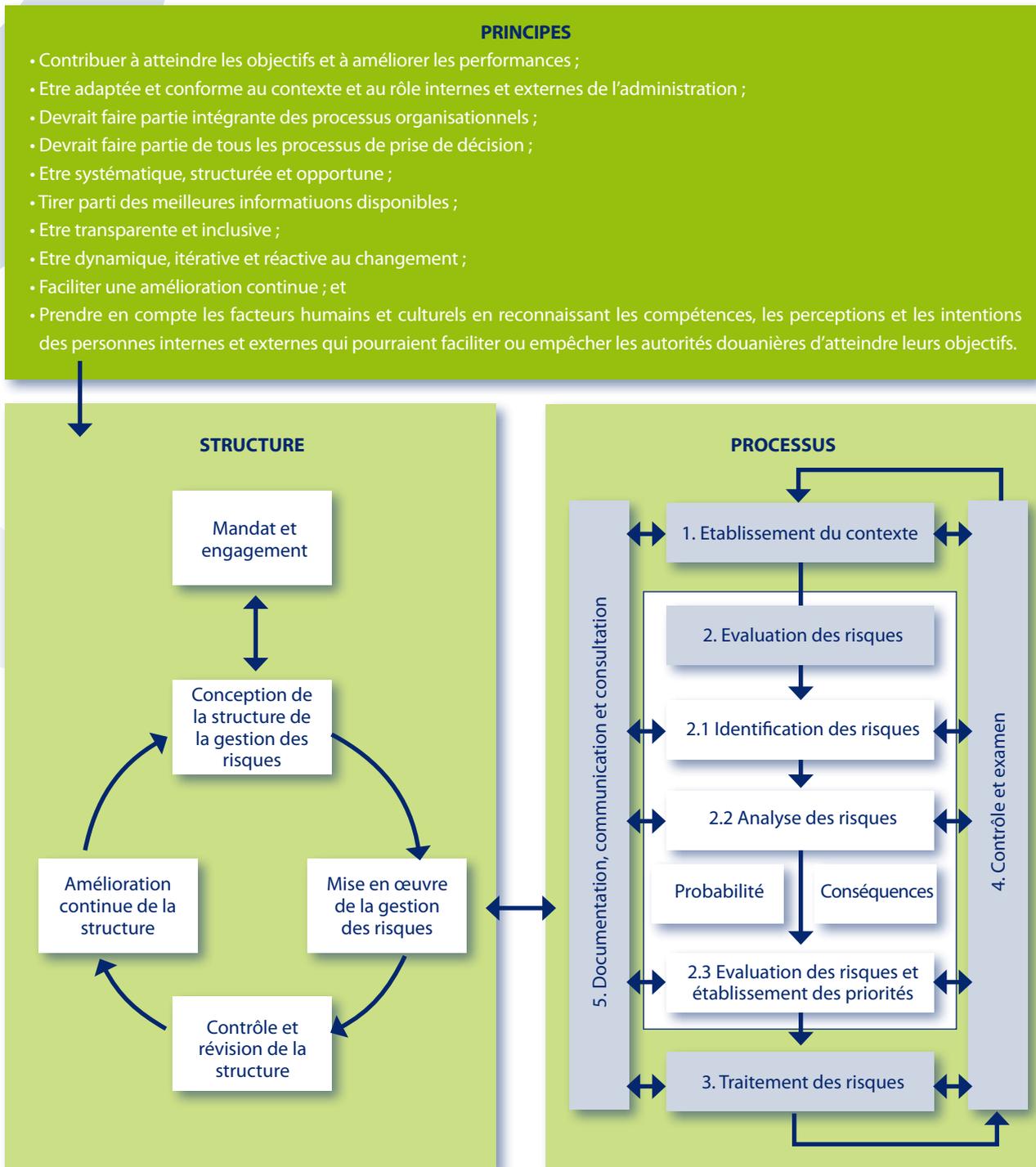


Diagramme 1 : Architecture de la gestion des risques  
 Source : Norme ISO 31000-2009, Management du risque - Principes et lignes directrice

Un engagement et une détermination à haut niveau sont vitaux pour assurer une gestion effective des risques. Le diagramme montre qu'il s'agit de l'élément déclencheur du passage à une démarche de gestion des risques. Sans soutien au plus haut niveau de l'organisation, la gestion des risques ne sera que trop rarement effective dans l'ensemble de l'organisation. La capacité à bien appréhender l'environnement opérationnel constitue un pas important vers la mise au point d'un cadre organisationnel de gestion des risques.

A travers une étude de l'environnement, une administration est en mesure d'identifier divers facteurs et risques internes et externes qui ont des incidences sur la manière dont elle arrivera à atteindre ses objectifs. Les facteurs externes à prendre en considération sont de divers ordres : politiques, économiques, sociaux et technologiques. L'Annexe 1 fournit des exemples de catégories de risques organisationnels et évoque plusieurs questions à examiner au regard de chaque risque.

Dans le cadre de l'examen du contexte de gestion des risques internes, il convient de tenir compte :

- du cadre global de gestion;
- des structures existantes en matière de gouvernance et de responsabilisation;
- des parties prenantes, des valeurs et de l'éthique;
- de l'environnement opérationnel de travail;
- de la culture et des tolérances en matière de gestion des risques individuels et organisationnels;
- de l'expertise et des pratiques existantes en matière de gestion des risques;
- des types de flux d'information et des systèmes utilisés; et
- des politiques, procédures et processus locaux et organisationnels.

Le Directeur général et les cadres supérieurs doivent arrêter les politiques, objectifs et autorisation de planifier, déployer les ressources et prendre les décisions sur la base du processus de traitement des risques.

Il importe que le processus de gestion des risques soit appliqué à tous les niveaux de l'organisation par tous les propriétaires de risques. Les diverses phases du processus sont décrites dans le diagramme 2.

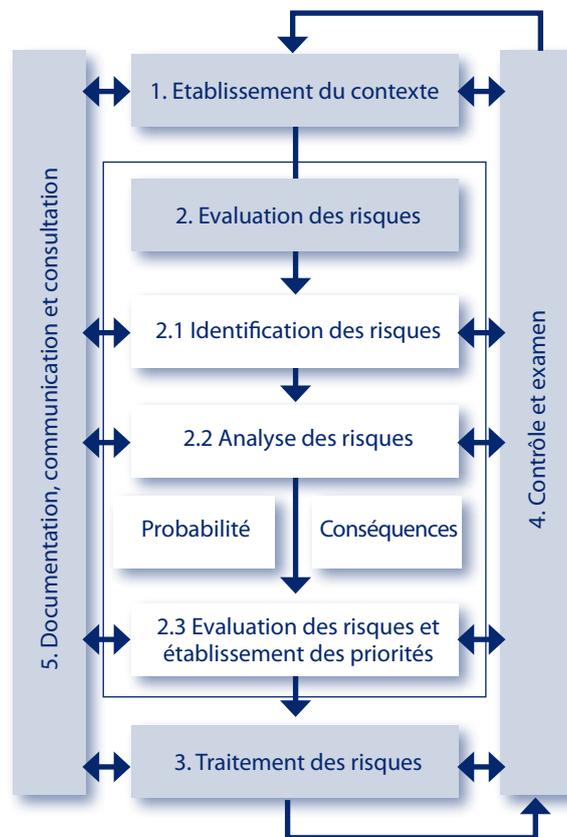


Diagramme 2 : Processus de gestion des risques  
 Source : adapté à partir de la Directive & de l'Annexe Générale de la Convention de Kyoto révisée et de la Norme ISO 31000-2009, Management du risque - Principes et lignes directrices

### Outils de gestion des risques au sein de l'organisation

En appliquant les diverses phases de cette architecture, il est possible d'étayer une démarche et une politique globales en matière de gestion des risques.

Les objectifs premiers d'une politique de gestion des risques efficace devraient consister à :

- améliorer la capacité de la douane à appliquer la politique du gouvernement;
- obtenir des résultats douaniers en temps opportun, de manière efficace et rentable;
- identifier les capacités en matière de ressources et sur le plan opérationnel pour assurer un déploiement responsable et efficace;
- fournir un cadre de prise de décisions qui témoigne d'une responsabilisation;
- protéger les intérêts de toutes les parties prenantes de la chaîne logistique du commerce ou le long de l'itinéraire du moyen de transport/voyageur de manière efficace, rentable, économique, continue et conforme;
- préserver l'éthique des services fournis par la douane;
- sauvegarder les ressources, y compris les moyens financiers, les biens et la technologie; et
- créer un environnement dans lequel les fonctionnaires des douanes sont investis d'une responsabilité et de prérogatives en matière de traitement et de gestion des risques.

La politique de gestion des risques comprendra en règle générale un registre et un plan des risques de l'organisation contenant les éléments suivants :

- Objectifs organisationnels liés aux risques ;
- Motivation et engagement en matière de gestion des risques (stratégie) ;
- Organisation et arrangements en matière de gestion des risques ;
- Processus de planification de la gestion des risques ;
- Informations sur les techniques d'identification et d'évaluation des risques ;
- Documentation pour l'analyse et le compte rendu des risques ;
- Exigences et mécanismes de contrôle de l'atténuation des risques ;
- Responsabilisation spécifique aux fins de la gestion des risques (c.-à-d. propriétaires du risque) ;
- Niveaux des risques (prise de risques/tolérance) ;
- Critères aux fins de la mesure de la performance de la gestion des risques ;
- Affectation de ressources spécialisées à la gestion de la mise en œuvre de la gestion des risques ;
- Communication et compte rendu internes et externes des plans et systèmes ; et
- Délais aux fins de l'examen périodique de la politique et des plans connexes en matière de gestion des risques.

Une démarche de gestion des risques exige que la gestion des risques soit abordée sur un plan global, impliquant l'administration dans son intégralité, du Directeur général au fonctionnaire de terrain.

Il ne suffit plus désormais de gérer les risques uniquement à un niveau d'activité individuelle ou par domaines fonctionnels distincts. Une démarche générale en matière de gestion des risques requiert une évaluation constante à tous niveaux des risques potentiels pour l'organisation. L'agrégation des résultats au niveau organisationnel permet ensuite de faciliter la fixation des priorités et de prendre de meilleures décisions.

L'évaluation des risques et la gestion des risques dans l'ensemble d'une organisation contribue à démontrer l'importance d'une vision d'ensemble, à connaître la totalité des risques et l'interdépendance entre les parties constitutives du risque. Il convient toutefois de faire observer que l'évaluation des risques performante ne consiste pas à empiler simplement les éléments distincts. Pour dégager un aperçu global des risques, il convient d'appliquer une méthode de pondération des risques. A titre d'exemple, aux fins d'une évaluation des risques stratégique, l'administration des douanes pourrait pondérer les risques de la manière suivante :

- Impact financier (33 %) – c.-à-d. incidence sur les recettes fiscales.
- Impact social (17 %) – c.-à-d. effet néfaste potentiel sur la société.
- Impact sur la réputation – c.-à-d. atteinte à la réputation de l'organisation.
- Vulnérabilité (25 %) – c.-à-d. facilité de répétition du risque/impact potentiel futur.

Une administration doit veiller à ce que la gestion des risques repose sur des responsabilités, des habilitations et des compétences clairement définies. L'attribution de responsabilités et d'autorité à traiter les risques constitue un élément clé pour assurer une véritable prise en compte de la gestion des risques dans la culture d'une organisation.

La détermination des responsabilités inclut également la définition et l'attribution de responsabilités au niveau de l'organisation en matière de mise au point, de mise en œuvre et de tenue à jour du cadre de gestion des risques ainsi que l'identification des propriétaires de risque pour les différents risques clés dans l'ensemble de l'organisation. Chaque propriétaire de risque est alors responsable, tenu d'analyser ses risques respectifs et d'en rendre compte.

Un registre des risques est un outil essentiel de documentation en matière de gestion des risques. Le registre est en quelque sorte un « index » des risques d'une administration, à partir duquel chaque domaine fonctionnel peut alors élaborer ses propres plans en matière de risques. Le registre doit être conçu de telle sorte à satisfaire les besoins de l'organisation et peut se présenter de diverses manières. Des exemples de registre de risques figurent dans le Recueil de l'OMD sur la gestion des risques.

#### Quelle est la différence entre la planification et le leadership en matière de gestion des risques ?

La gestion des risques est de toute apparence un processus logique, linéaire et graduel qui met l'accent sur l'analyse. La planification en matière de gestion des risques est un cycle qui comprend un début et une fin, et qui se répète, étant donné que les risques sont réexaminés à intervalles réguliers. Il est caractérisé par le fait que les cadres supérieurs exercent sur lui une influence et il se traduit généralement dans un plan formel écrit. Le leadership en matière de gestion des risques est un processus sans fin. Il devient partie intégrante de la façon dont l'organisation conduit ses activités et doit être pratiqué par les titulaires de risques à tous les niveaux.

#### **Leadership en matière de gestion des risques**

Le leadership en matière de gestion des risques consiste à penser de manière intuitive, créative et à se poser la question « what if » (« quid de ») pour dégager une perspective d'ensemble.

**Faire en sorte que les objectifs restent alignés sur les risques.** C'est à ce stade que leadership et planification en matière de gestion des risques se séparent. En ce qui concerne la planification, la marche à suivre est documentée et la reddition de comptes permet de faire en sorte que le plan fasse l'objet d'un suivi de manière à pouvoir identifier les ressources et à les adapter en cas de besoin. Le leadership en matière de gestion des risques veille à faire passer le message selon lequel les objectifs organisationnels restent effectivement prioritaires à tout moment, tout en étant conscient des changements de l'environnement qui mettent obstacle à l'obtention de résultats et en appliquant des solutions pertinentes pour y remédier.

**Apprendre à penser « Gestion des risques ».** Les dirigeants motivent les propriétaires de risques à tous niveaux en vue d'anticiper sur les opportunités et menaces tout en gérant les tâches et responsabilités quotidiennes. Ils donnent au personnel la formation, le matériel et la responsabilité lui permettant de devenir plus efficace et de se montrer novateur. Ils veillent également à ce que les fonctionnaires prennent conscience du fait que les décisions et les mesures qu'ils prennent ont un impact sur l'avenir de l'organisation.

**Poser les bonnes questions aux bonnes personnes.** Les services de soutien en matière de renseignement, dont il sera question plus loin dans le présent chapitre, ne disposent pas de toutes les données. Le défi pour les dirigeants consiste à poser les bonnes questions aux bonnes personnes. Les bonnes questions amènent les personnes à envisager le même risque de manière différente, ce qui ouvre de nouvelles perspectives. Si les questions sont bien posées, les personnes vont s'approprier le problème, canaliser leur énergie de manière à trouver des réponses et non des prétextes. En règle générale, ce sont les domaines opérationnels qui détiennent la connaissance la plus complète des processus et des parties prenantes de la douane. Obtenir un accès à ces connaissances et pouvoir les utiliser à travers l'aptitude des dirigeants à nouer des relations apportent des avantages inestimables.

**Ne pas se fier uniquement au renseignement.** Le leadership en matière de gestion des risques passe par le recueil de données au-delà des sources internes. Les dirigeants s'intéresseront à tous les développements dans les environnements de réglementation frontalière et de commerce/déplacement à l'échelle de la planète.

**Proscrire l'imprécision.** Il convient d'être parfaitement clair quant aux risques à traiter – au niveau de l'organisation, du département, du bureau, du port, de l'équipe, d'une fonction, d'un projet, etc. Il faut constamment revenir sur la situation et la solution jusqu'à ce que les propriétaires de risques soient parfaitement au courant.

Le leadership en matière de gestion des risques oblige à soupeser les objectifs de l'organisation et à les confronter aux changements continus ayant des répercussions sur la chaîne logistique, l'environnement douanier et la communauté du commerce international.

## Analyse des risques

L'analyse des risques est essentiellement affaire de quantification du risque et requiert un examen des sources de risques identifiés, une évaluation de leurs incidences potentielles sur la réalisation des objectifs, et une estimation de la probabilité que les dites incidences se produiront effectivement (en l'absence de tout traitement spécifique dans le cadre des contrôles existants).

L'analyse de risques repose sur l'utilisation de données et d'informations qui permettent d'exposer les incidences qui découleront probablement de la survenance ou du non-traitement des risques. Même si l'analyse des risques doit être fondée sur le renseignement, il convient d'être conscient qu'il ne s'agit pas d'une science exacte. La connaissance du contexte opérationnel, l'avis d'experts ou le bon sens ne doivent jamais être négligés dans l'analyse des risques. L'expérience a montré qu'en émettant un avis ou en élaborant des solutions, il vaut mieux se fier à la force combinée d'un groupe plutôt qu'à un seul individu.

Une démarche en matière d'analyse de risques au niveau organisationnel peut consister à procéder par catégories, reposant sur les responsabilités d'une administration des douanes moderne au 21<sup>ème</sup> siècle, par exemple :

1. **Recouvrement des recettes**
  - Classement erroné
  - Sous-évaluation
  - Fraude en matière de concessions
  - Exonérations
  - Dissimulation des marchandises
  
2. **Sécurité**
  - Importations sans autorisation de marchandises faisant l'objet de restrictions
  - Prohibitions
  - Normes et qualité
  - Marchandises à double usage
  - Comportements violents
  - Fausses identités
  
3. **Protection de la communauté**
  - stupéfiants et substances psychotropes
  - marchandises sanitaires et phytosanitaires
  - Faune et flore en danger
  - risques sanitaires et pandémiques
  - Dissimulation
  - Falsification et contrefaçon
  - Complicité interne (collusion)
  
4. **Facilitation des échanges**
  - Licences
  - Quotas
  - Règles d'origine
  - Exigences en matière de destination
  - Délais
  - Corruption
  
5. **Recueil de données commerciales**
  - Statistiques à l'importation et à l'exportation
  - Recettes, valeurs et quantités
  - Partenaires commerciaux
  - Modes de transport

En bref, l'analyse de risques examine :

- la probabilité de la survenance d'un événement ; et
- ses conséquences potentielles et leur ampleur.

La combinaison de ces éléments donne naissance à une évaluation du niveau de risque ou « tolérance ». L'évaluation du risque peut être de nature qualitative ou quantitative, ou une combinaison des deux.

### Comment évaluer les risques

Il peut suffire de procéder au classement de chaque risque en diverses catégories (élevé/moyen/faible) et ceci constitue en l'occurrence le niveau minimum – c'est le résultat du recours à une matrice de risque « 3x3 », comme le montre la figure 3. Une échelle analytique plus détaillée (« 5x5 ») peut aussi convenir, et est également utilisée couramment. Il n'existe pas de modèle absolu en matière de matrice de risque – l'organisation devrait choisir elle-même le niveau d'analyse qu'elle juge le plus adéquat en fonction des circonstances. Le recours à des couleurs (« sémaphores ») constitue une autre façon d'illustrer et de faire connaître l'importance des risques.

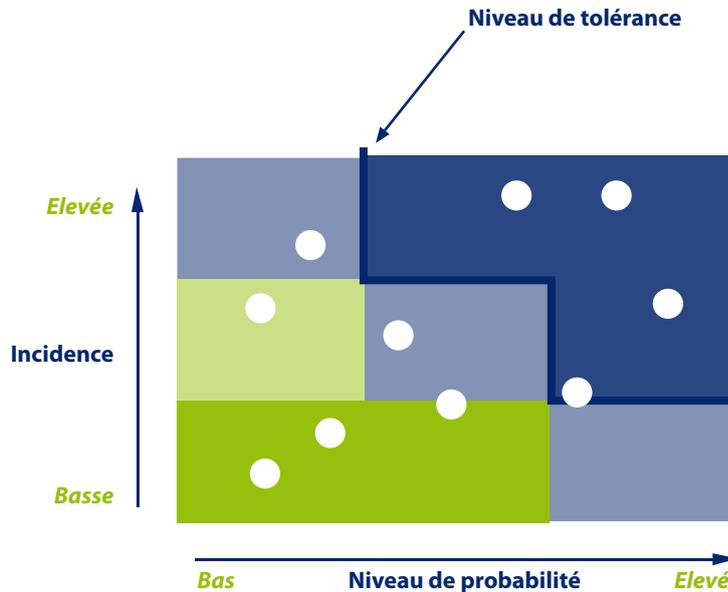


Figure 3. Grille d'évaluation des risques.

Le traitement des risques vise les décisions ou mesures prises en réaction à un risque identifié. Il existe 4 types de réactions couramment utilisées par les administrations des douanes. Elles sont généralement désignées sous l'appellation « les 4 T » :

- Tolérer ;
- Traiter ;
- Transférer ; et
- Terminer (mettre fin)

Il existe de nombreux outils et techniques différents pour faciliter les diverses étapes du processus d'évaluation des risques. Des informations plus détaillées sur ces outils sont disponibles dans la Norme ISO 31010:2009 « Gestion des risques - Techniques d'évaluation des risques ». La norme ISO 31010:2009 mentionnée ci-dessus dresse la liste des techniques de gestion, ainsi que d'autres techniques, pouvant être utilisées pour identifier les risques :

- réunions de réflexion ;
- technique Delphi ;
- entretiens structurés ou semi-structurés ;
- utilisation de listes de contrôle ;
- analyse préliminaire du danger ;
- études de danger et d'exploitabilité (HAZOP) ;
- analyse des dangers et contrôle critique (HACCP) ;
- estimation des risques environnementaux ;
- analyse de scénarios ;
- structure « What if? » (SWIFT) ;
- analyse des modes de défaillance et de leurs effets ;
- analyse de cause à effet ;
- analyse de fiabilité humaine ;
- maintenance basée sur la fiabilité ;
- matrice de conséquence/vraisemblance ; et
- analyse par arbre de panne.

### Gestion des risques reposant sur le renseignement

La gestion des risques est la clé qui va permettre de concilier les impératifs de la lutte contre la fraude, de la sécurité et de la facilitation. Le renseignement est quant à lui une composante clé de la gestion des risques.

Le renseignement est le résultat de la collecte et du traitement de l'information et est utilisé par les décideurs des douanes à tous les niveaux pour appuyer le processus de prise de décision.

Le rôle d'une unité (service) de renseignement comprend généralement les éléments suivants :

- Identifier et recueillir des informations du plus vaste éventail de sources possible ;
- Nouer des contacts et développer des liens avec les communautés nationale et internationale du renseignement ;
- Développer des contacts avec le personnel et les parties prenantes intervenant directement dans les mouvements de marchandises et de personnes ;
- Encourager la coopération du personnel afin qu'il signale les envois ou mouvements suspects ;
- Indiquer par des critiques constructives ce qu'il importe de signaler et constituer l'interlocuteur des fonctionnaires qui communiquent des informations ;
- Tenir des séances d'information et fournir des produits du renseignement sur les analyses et tendances de nature à intéresser le propriétaire du risque.

Une stratégie en matière d'information et de renseignement bien documentée fait partie de l'éventail dont disposent les administrations des douanes en matière de politiques et arrangements concernant la gouvernance, ce qui permet aux cadres d'affecter les ressources et de prendre des décisions de manière cohérente.

La teneur de la Stratégie en matière d'information et de renseignement complète le Plan de gestion des risques d'une administration. La structure d'une telle Stratégie pourrait être déclinée en reprenant tout ou partie des chapitres suivants :

- Introduction
- Cadre juridique
- Fonctions du renseignement et recueil de l'information
- Utilisation de l'information et du renseignement
- Produits du renseignement
- Renforcement des capacités
- Coopération avec l'extérieur
- Coordination
- Relations publiques
- Technologie
- Répercussions économiques
- Mécanismes de révision

Le lecteur trouvera dans le Recueil OMD sur la gestion des risques des informations plus détaillées, des outils et études de cas concernant la gestion des risques, l'évaluation des risques et le rôle du renseignement.

Le cas hypothétique repris à l'Annexe 2 décrit la mise en œuvre d'une politique de gestion des risques. L'Annexe 3 contient un bref exemple, communiqué par un Membre, qui illustre le calendrier et l'incidence de la mise en œuvre de la gestion des risques.

## Synthèse

La gestion des risques est considérée dans le monde entier comme un processus opérationnel clé aux fins de la planification et de la prise de décisions, tant au sein du secteur public que du secteur privé.

Le risque est inhérent à toutes les activités douanières. La douane devrait mettre en œuvre des processus formalisés de gestion des risques afin d'améliorer la prise de décisions, d'accroître la performance et de minimiser l'incidence de la survenance d'un événement susceptible d'entraîner des conséquences négatives sur les activités opérationnelles.

La gestion des risques reposant sur le renseignement implique de s'intéresser à ce qui pourrait se passer et à l'impact éventuel d'un événement.

Les risques sont identifiés, attribués à un propriétaire de risque et les traitements sont mis en place. L'organisation continue à assurer le suivi des couches de traitement des risques mises en place ainsi que des incidences attendues. Comme pour tout processus de planification, il est logique, évident et systématique, conçu pour protéger la communauté et l'organisation, tout en visant à atteindre les objectifs de l'organisation.

Points essentiels aux fins de la mise en œuvre de la gestion des risques douaniers :

- Culture de gestion des risques
- Politique en matière de risques ou Registre des risques – *qui tiennent compte des objectifs de l'organisation*
- Plan des risques – *y compris la matrice identifiant les propriétaires de risques et les traitements*
- Structure de renseignement
- Technologie de l'information
- Mécanismes de compte rendu
- Effectifs formés
- Législation et équipement qui soutiennent le personnel
- Bonne connaissance de la chaîne logistique et de ses rouages / du routing du voyageur.

## Tableau 2 Tableau présentant plusieurs catégories de risque stratégique

Identifier les risques

Catégorie du risque	ILLUSTRATION / QUESTIONS À ENVISAGER
<p>1. Externe (provenant de l'environnement extérieur, partiellement sous le contrôle de l'organisation, mais où des mesures peuvent être prises pour le réduire)  <i>[Cette analyse se base sur le modèle « PESTLE » - voir le Guide de la survie stratégique à <a href="http://www.strategy.gov.uk">www.strategy.gov.uk</a>]</i></p>	
1.1 Politique	Changement de gouvernement, décisions politiques interdisciplinaires ; mécanismes de changements gouvernementaux
1.2 Economique	Capacité à attirer et retenir les allocations budgétaires gouvernementales en matière de personnel pour mener à bien les programmes douaniers ; impact de l'économie mondiale sur l'économie nationale
1.3 Socio-culturel	Impact des programmes régionaux ou des programmes d'unions douanières ; modification des attentes des actionnaires
1.4 Technologique	Obsolescence des systèmes actuels ; coût pour produire la meilleure technologie disponible ; opportunités suscitées par le développement technologique
1.5 Légal / Réglementaire	Exigences/Lois qui imposent de nouvelles obligations pour la douane
1.6 Environnemental	Infrastructure, équipements, installations, interconnexion
<p>2. Opérationnel (en relation avec les opérations existantes – à la fois la production actuelle, les bâtiments et le maintien du rendement et des capacités)</p>	
2.1 Production	
2.1.1 Manque produit / Service	Ne fournit pas les services à l'utilisateur selon les termes convenus / établis
2.1.2 Livraison de projet	Ne rend pas à temps le budget / spécifications
2.2 Rendement et capacité	
2.2.1 Ressources	Financières (capital insuffisant, mauvaise gestion budgétaire, fraude), RH (aptitudes / capacités du personnel / recrutement et rétention) Information (compétence pour la prise de décision ; protection des données) Biens matériels (perte / dommage / vol)
2.2.2 Relations	Partenaires de livraison (menaces sur le respect des engagements / définition des attributions) Clients / Utilisateurs de services (satisfaction à la livraison) Responsabilité

2.2.3 Opérations	Rendement global et capacité à livrer
2.2.4 Ethique	Confiance que les actionnaires ont en l'organisation
2.3 Capacité et performance de la gestion des risques	
2.3.1 Gouvernance	Régularité et propriété / Conformité aux normes en vigueur : considérations d'ordre éthique
2.3.2 Prospective	N'identifie pas les menaces et les opportunités
2.3.3 Capacité de récupération	Capacité des systèmes / logements / TI pour résister aux crises et impacts négatifs (dont la guerre et les attaques terroristes). Capacité de récupération après un désastre / Mise en place de plans d'urgence
2.3.4 Sécurité	Des biens matériels, de l'information et de la chaîne logistique
3. Changements (risques engendrés par la décision de poursuivre de nouvelles tentatives allant au-delà des capacités actuelles)	
3.1 Cibles de performance	Les nouvelles cibles PSA sont un challenge à la capacité de livraison de l'organisation / capacité d'équiper l'organisation pour la livraison
3.2 Programmes de changement	Les programmes pour une mutation culturelle ou structurelle menacent la capacité actuelle de livraison comme l'opportunité d'améliorer la capacité
3.3 Nouveaux projets	Prendre des décisions d'investissement optimales / hiérarchisation entre les projets qui sont en concurrence concernant les ressources
3.4 Nouvelles stratégies	Les décisions stratégiques créent des attentes qui provoquent des incertitudes sur la livraison

## ANNEXE 2

### Mise en œuvre de la gestion des risques par l'administration des douanes du pays R (cas hypothétique)

Le pays R est un Etat côtier qui comporte également deux frontières terrestres, l'une au sud et l'autre au nord. Il ne dispose que d'un nombre limité d'industries de fabrication secondaires et doit par conséquent importer énormément de marchandises. Il a un secteur d'exportation en expansion pour plusieurs de ses ressources naturelles.

Une élection récente a conduit à un changement de gouvernement. Dans le cadre d'un profond chambardement de la fonction publique, le nouveau gouvernement a institué l'administration des douanes R en tant qu'autorité statutaire indépendante. L'administration des douanes sera l'autorité chef de file dans les domaines suivants :

- Protection de la communauté ;
- Recouvrement des recettes ;
- Facilitation des échanges ;
- Statistiques du commerce ;
- Sécurité.

La fonction **Protection de la communauté** comprend les contrôles sur les marchandises faisant l'objet de prohibitions et de restrictions et sur les marchandises dangereuses, tel qu'en dispose le gouvernement. La fonction **Recouvrement des recettes** consiste à gérer les droits et taxes sur les marchandises importées ainsi que les droits d'accises sur les carburants et les produits à base d'alcool. La fonction **Facilitation des échanges** consiste à mettre au point une charte de services qui bénéficie aux opérateurs respectueux des lois. La fonction **Statistiques du commerce** consiste à recueillir toutes les données statistiques concernant les marchandises importées et exportées. La fonction **Sécurité** comprend la collaboration avec les autres autorités publiques afin de prévenir et de contrecarrer la prolifération, les événements naturels, biologiques ou chimiques susceptibles de menacer le pays R.

Le nouveau Directeur général convoque ses cadres supérieurs à une réunion d'une demi-journée.

L'ordre du jour est double. Il s'agit d'informer l'ensemble des cadres supérieurs sur les résultats des réunions avec le Ministre responsable des douanes et d'obtenir de leur part des observations qui permettront de tracer les contours d'un plan stratégique de gestion des risques de l'organisation.

En répercutant l'avis du Ministre, le DG confirme que les douanes seront effectivement l'autorité chef de file dans les domaines de la protection de la communauté, du recouvrement des recettes, de la facilitation des échanges, des statistiques du commerce et de la sécurité.

Le groupe des cadres supérieurs passe en revue le plan stratégique et le plan d'action existants.

Afin de réaliser un équilibre entre les impératifs d'un flux harmonieux du commerce et ceux des contrôles à la frontière, le plan stratégique de l'administration des douanes traduit la volonté de modernisation des systèmes et d'établissement de relations fortes avec les parties prenantes internes et externes.

L'administration des douanes se fixe comme priorité « la recherche d'un système TI interopérable, d'une coopération nationale et internationale en vue d'aboutir à des systèmes de dédouanement et de gestion des risques automatisés ». Travaillant en partenariat avec le Ministre, le nouveau Directeur général veillera à ce que la douane dispose d'une législation et d'un budget adéquats afin de pouvoir mettre en œuvre les stratégies et plans douaniers.

Les mesures mises en place par la douane pour atteindre ses objectifs organisationnels consistent notamment à :

- Harmoniser les systèmes TI ;
- Simplifier les processus de dédouanement des importations et des exportations ;
- Réorienter de manière sélective les personnes et marchandises franchissant les frontières ;
- Consulter fréquemment les parties prenantes externes (publiques et privées) ;
- Fournir un soutien aux plans de carrière et de développement professionnel des fonctionnaires des douanes ; et
- Mettre en œuvre des structures et procédures de gestion des risques.

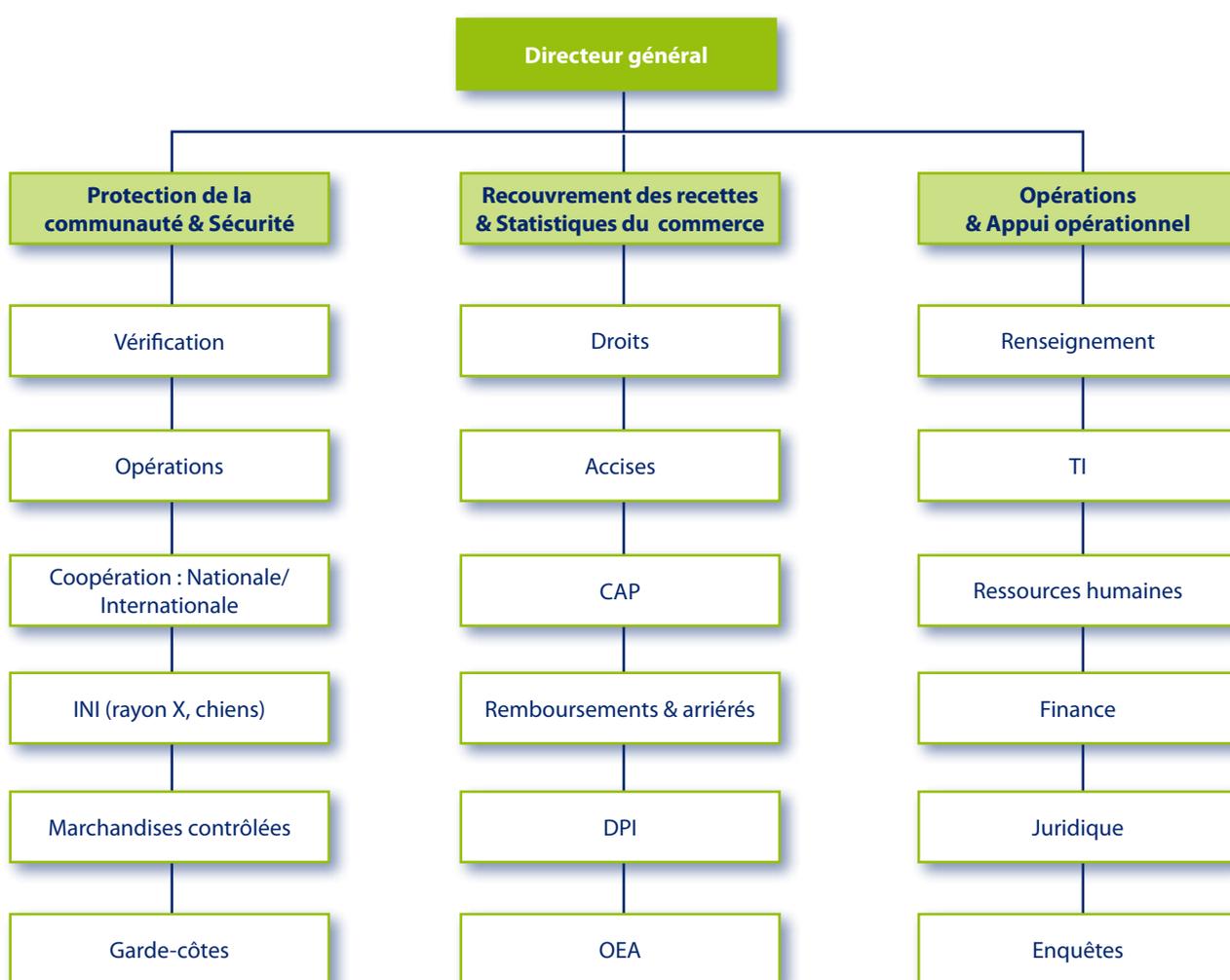
Conformément à la stratégie de l'organisation, le groupe des cadres supérieurs de la douane convient que les principes qui s'appliqueront à la structure et aux procédures de gestion des risques de la douane du pays R reposeront sur les postulats suivants :

- Intervention sélective sur les envois suspects de contrevirer aux lois et règlements du pays ;

- Méthodes de ciblage dynamiques et méthodes de contrôle post-importation en vue d'assurer le recouvrement du montant exact des droits ;
- Le pays R investi d'une responsabilité en matière de transbordement ainsi que l'exigent les accords bilatéraux et multilatéraux pertinents ;
- Formation de l'ensemble du personnel en gestion des risques ;
- Acquisition et entretien d'outils, de systèmes et de matériel de gestion des risques ;
- Assurance du suivi des stratégies de gestion des risques de l'organisation tous les six mois et examen annuel lors des débats concernant d'autres plans de l'organisation ; et
- S'assurer que les autres autorités et le secteur privé s'alignent sur les plans de gestion des risques de l'administration des douanes.

L'administration des douanes du pays R fait donc l'objet d'une restructuration conformément au partage des responsabilités tel que défini dans son plan stratégique.

Chaque division ou département détermine de quelle manière il contribuera au plan stratégique et mettre au point son propre plan d'action. Il conviendra en outre d'étayer les plans des domaines d'activité et les descriptions de poste y afférents. Cette documentation doit être à jour et facile d'accès.



Cette structure étant mise en place, le pays R commence à mettre en oeuvre sa stratégie de gestion des risques.

Dans le cadre du processus de planification, des catégories spécifiques de risques sont placées sous la responsabilité de cadres supérieurs. Le responsable du service Renseignement se voit également confier un rôle de coordination des risques.

Ce rôle de coordination des risques comprend notamment la fourniture de conseils dans la cadre de l'élaboration des registres de risques, des plans de risques et des activités opérationnelles quotidiennes. Alors que les fonctionnaires du renseignement participent également à l'élaboration des plans dans le domaine des ressources humaines, du secteur des finances et de secteur juridique, etc., leur compétence et les systèmes TI de soutien ont vocation à identifier et analyser les risques afférents aux contrôles frontaliers.

Le Directeur général de l'administration des douanes du pays R convoque les responsables des trois départements de l'organisation et leurs adjoints à une réunion.

Préalablement à la réunion, le responsable de chacun des trois départements a été invité à diffuser le rapport de son département.

Le responsable du département Opérations et Appui opérationnel a été chargé de diffuser un rapport sommaire sur les saisies, les enquêtes et les cas transmis aux tribunaux. Le responsable du département Recouvrement des recettes et Statistiques du commerce a présenté un rapport de situation sur les demandes d'adhésion au programme d'OEA, sur l'état de la conformité, ainsi que sur les statistiques commerciales. Le responsable du département Protection de la communauté et Sécurité a fourni un rapport sur les vérifications et sur les statistiques émanant d'autres autorités et de la police frontalières. Le service Renseignement a contribué à l'élaboration de tous les rapports sommaires.

En utilisant les données historiques et la connaissance qu'il avait des programmes, ce groupe de haut niveau a identifié les risques majeurs qui empêcheraient d'atteindre l'objectif organisationnel.

Le Directeur général a rappelé au groupe quel était l'objectif organisationnel, à savoir « assurer l'acheminement sans heurts du commerce tout en gardant le contrôle sur la frontière ». Le Directeur général signale également qu'une priorité arrêtée consiste en « la recherche d'un système TI interopérable, d'une coopération nationale et internationale en vue d'aboutir à des systèmes de dédouanement et de gestion des risques automatisés ».

Les risques majeurs sont ensuite répartis en « Domaines à risque » dont la responsabilité est répartie entre les trois responsables de département.

Domaine à risque	Propriétaire du risque
Recettes Blanchiment de fonds Corruption personnel Infiltration par des réseaux criminels	Responsable Recouvrement des recettes et Statistiques du Commerce
Stupéfiants Armes illicites Marchandises dangereuses Inspection équipement défaillant	Responsable Protection de la communauté et Sécurité
Gouvernance Développement professionnel Dépassements de crédits Déficiences TI	Responsable Opérations et appui organisationnel

La phase suivante du processus d'évaluation des risques consiste alors pour le groupe à procéder à une analyse, à une évaluation et à une détermination de priorités. Ceci est consigné dans un projet de registre.

Le responsable Opérations et appui organisationnel se voit confier des responsabilités en matière de suivi et de gestion de la stratégie de gestion des risques opérationnels.

Après établissement d'un registre des risques répartissant les responsabilités en matière de risques, les cadres supérieurs chargent les gestionnaires et superviseurs de mettre au point leurs propres matrices de gestion des risques.

Sur la base du registre des risques, le groupe des cadres supérieurs de l'administration des douanes du pays R constitue un petit groupe de travail chargé d'élaborer un plan de gestion des risques.

Afin que toute la palette des sujets d'intérêt au sein de l'organisation soit prise en considération, le groupe de travail comprend un petit nombre de membres du personnel ayant une expérience couvrant l'ensemble des domaines fonctionnels. Alors que le groupe de travail est responsable de la mise au point du plan de gestion des risques, le groupe des cadres supérieurs superviser le processus et prendra les décisions requises aux fins de la mise en œuvre du plan.

Le groupe de travail détermine les répercussions sur la douane de chaque risque figurant dans le registre de risques. Il convient à cet égard d'être aussi précis que possible dans la formulation des incidences de chaque risque. C'est ainsi par exemple que l'administration des douanes peut très bien décider que plutôt que d'indiquer « les documents concernant le dédouanement à l'importation sont retardés », elle indiquera « les documents concernant le dédouanement à l'importation seront retardés de plus de 24 heures ». De cette façon, le plan de gestion des risques sera un complément de la mesure de la performance des objectifs organisationnels.

Le groupe de travail fait également le rapprochement entre les rôles et les responsabilités au sein de la douane et les risques, en délimitant ainsi les rôles respectifs en cas de perturbation. Le plan de gestion des risques indiquera qui sera chargé de se mettre en rapport avec d'autres membres du personnel et avec les parties prenantes en cas de défaillance du système TI par exemple.

Le groupe de travail élabore le plan dans le cadre d'un processus de réflexion (« remue-méninges ») qui imaginera autant de scénarios que possible et ensuite leurs parades pour chacun des risques. Il sera fait recours aux traitements les plus réalistes qui seront mis en place pour minimiser l'incidence et maintenir le bon déroulement des opérations.

Le groupe de travail a veillé à ne pas fournir des indications trop détaillées sur les processus et à ne pas compliquer exagérément les scénarios imaginés. La politique de gestion des risques est reconnue comme étant un élément important de l'administration des douanes du pays R ; il ne faudrait pas toutefois que la planification prenne le pas sur les travaux à accomplir effectivement. Le groupe de travail a réussi à ne pas se laisser obnubiler par des risques non pertinents et à ne pas surcharger le plan avec des informations inutiles.

Après réalisation des travaux décrits ci-dessus, le groupe de travail présente le plan de gestion des risques à une réunion plénière du groupe des cadres supérieurs, incluant le Directeur général.

Le groupe des cadres supérieurs examine le plan, le groupe de travail apportant toute précision utile et répondant aux questions ; après l'incorporation des modifications, le groupe des cadres supérieurs entérine le plan.

Une fois entériné, le plan doit alors être mis en œuvre. En bref, cela comprend notamment la publication par le Directeur général d'une déclaration concernant la gestion des risques, la diffusion du plan, une formation (le cas échéant), la gestion de la documentation des procédures et la répartition des responsabilités et des habilitations en matière de traitement des risques au sein de l'organisation.

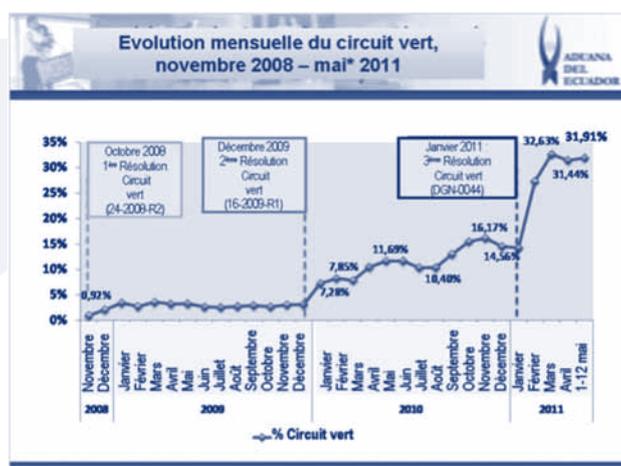
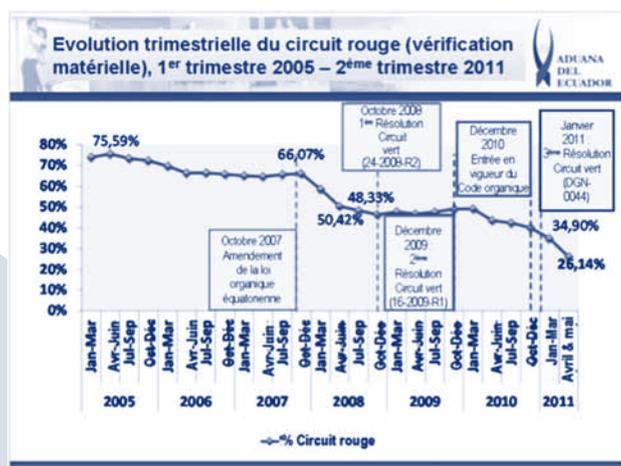
Les cadres et superviseurs organiseront des réunions à l'intention de leur personnel pour examiner les stratégies de contrôle en place et leur traitement ultérieur. En outre, des propriétaires de risques spécifiques au sein des domaines fonctionnels se verront confier le traitement de risques spécifiques. C'est ainsi par exemple qu'en relation avec le risque Recettes, un traitement pourrait consister à mettre en œuvre des séances de présentation et d'éducation concernant les réglementations. Cette tâche sera confiée à un agent spécifique.

## ANNEXE 3 Etude de cas

### ETUDE DE CAS : Mise en œuvre de la gestion des risques en Equateur

Depuis 2007, l'administration des douanes de l'Equateur utilise un système d'analyse des risques en lieu et place d'un régime d'inspection avant expédition pour les importations d'une valeur F.O.B supérieure à 4.000 dollars des Etats-Unis.

En 2007, l'Equateur a également modifié certaines procédures et exigences douanières en vue de réduire les coûts et de réduire les délais pour les importateurs. En vertu de ce système, les importateurs présentant un risque faible font l'objet d'un nombre moindre de vérifications matérielles et d'une mainlevée plus rapide de leur chargement.



L'Equateur a mis en place une solution TI pour le dédouanement des exportations et importations, la perception des droits et taxes, la gestion du fret à l'importation et à l'exportation, la gestion des risques et le système intégré de gestion des informations douanières.

Les graphiques ci-dessus illustrent l'impact des politiques de gestion des risques de l'administration des douanes. Les interventions en circuit rouge diminuent et la facilitation en circuit vert augmente, alors que les saisies restent constantes et que les recettes continuent à dépasser le niveau de 2006.

#### Statistiques des recettes totales de la douane équatorienne (en équivalent dollar des Etats Unis)

2006	2007	2008	2009	2010
2.102.672	2.386.551	2.781.024	2.490.543	3.081.226

Le 29 décembre 2010 est entrée en vigueur une nouvelle législation intitulée « Code organique concernant la production, le commerce et les investissements » (Code de Production). Ledit Code prévoit des mesures d'incitation en vue de stimuler les investissements locaux et étrangers et de promouvoir une expansion et une diversification des exportations.

Ce Code remplace plusieurs textes de loi et couvre un large éventail de questions, y compris les politiques d'importation et d'exportation, les procédures douanières, les investissements, les ouvraisons et les taxes. En vertu du Code de production, la « Corporation équatorienne des douanes » est devenue « l'administration nationale des douanes équatorienne ».

Le Code de Production stipule également que le gouvernement équatorien va promouvoir les exportations par le truchement d'initiatives de libéralisation des échanges et le recours à des programmes de préférences tarifaires et autres avantages accordés en vertu d'accords commerciaux. Des pénalités à la mesure de la gravité des faits sont prévues pour les opérateurs qui choisissent de tenter de contourner intentionnellement les contrôles douaniers.

### 3.5 Outils de gestion stratégique :

#### Le Tableau de bord prospectif :

Au début des années 1990, Robert Kaplan et David Norton (Harvard Business School) ont élaboré une nouvelle approche pour l'exécution de la gestion stratégique et ont choisi de désigner cette nouvelle approche sous l'appellation de Tableau de bord prospectif. *Le tableau de bord prospectif* (TBP), prenant acte de certaines des faiblesses et des imprécisions des approches antérieures en matière de gestion, précise clairement quels sont les éléments qu'une entreprise doit mesurer dans quatre domaines différents pour des résultats stratégiques équilibrés.

Le TBP est un système de gestion stratégique complet, et pas seulement un système de mesure, qui permet aux organisations de clarifier leur vision et leur stratégie, puis de les répercuter en actions dans les processus de travail. Dans le cadre de ce système, des retours d'expérience sont disponibles concernant les activités internes et les résultats externes, afin d'améliorer en permanence les résultats et la performance stratégiques. Lorsque le TBP est pleinement appliqué, la planification de l'action stratégique est au cœur des activités des entreprises et n'apparaît plus comme un exercice purement théorique.

Le modèle de TBP est un système interactif intégrant des retours permanents d'expériences en boucle, du haut vers le bas :

- Les objectifs stratégiques, découlant des souhaits et demandes des parties concernées ainsi que des évolutions externes et internes, sont intégrés aux processus de travail et ont une incidence sur les parties concernées,

et du bas vers le haut :

- les renseignements sur les résultats et les effets concrets sont utilisés pour modifier les objectifs stratégiques.

Le TBP pousse les organisations à modifier leur réflexion et leur conduite et, tout d'abord, à se poser réellement les questions suivantes : 'quels effets souhaitons-nous vraiment obtenir ?' puis 'avec quels résultats pouvons-nous y parvenir ?' et enfin 'quels sont les produits et services requis pour cela ; quels sont les moyens et la main d'œuvre dont nous devons disposer ?'.

Le tableau de bord prospectif suggère d'aborder l'organisation selon quatre perspectives stratégiques (domaines de résultats stratégiques), de développer un système de renseignement sur la gestion, de recueillir les données et de les analyser au regard des objectifs fixés pour chacune des perspectives. Mais on ne saurait améliorer ce que l'on ne peut mesurer. Des systèmes de mesure doivent donc être élaborés sur la base des priorités du plan stratégique et il convient de concevoir des processus de recueil de renseignements exploitables par les systèmes de mesure. La difficulté ici est de rendre ces renseignements transparents et facilement utilisables par les décideurs.

Les administrations des douanes pourraient recourir aux domaines de résultats stratégiques suivants :

- la perspective de l'apprentissage et de la croissance
- la perspective du contrôle de processus
- la perspective de l'application de la loi
- la perspective de l'appréciation portée par les parties concernées