



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

GUIDE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTHIQUE

Jun 2014

GUIDE POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ETHIQUE

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Partie 1	
Introduction au processus de développement de l'éthique	1
A. Objectif.....	1
B. Cycle de développement de l'éthique	2
C. Pourquoi l'éthique est importante.....	3
D. Autres instruments internationaux	4
E. Notions clés	4
F. Les principaux facteurs d'une stratégie en matière d'éthique	5
Partie 2	
Processus d'auto-évaluation	7
Évaluation de la situation actuelle en matière d'éthique	7
1. Conduite et engagement des responsables	10
2. Cadre réglementaire	13
3. Transparence.....	16
4. Automatisation.....	20
5. Réforme et modernisation.....	23
6. Contrôle et enquête.....	27
6.1 Gestion intégrée des risques	27
6.2 Révélation.....	28
6.3 Enquêtes.....	28
6.4 Contrôle interne	29
6.5 Contrôle externe	29
7. Code de conduite.....	31
8. Gestion des ressources humaines.....	35
8.1 Rémunération et conditions	35
8.2 Recrutement, sélection et promotion	36
8.3 Répartition, rotation et changement d'affectation du personnel	36
8.4 Formation et perfectionnement professionnel	37
8.5 Évaluation/Gestion de l'exécution des tâches	37
9. Esprit de corps.....	42
10. Relations avec le secteur privé.....	45
Partie 3	
Planification des actions	48
1. Établir les priorités.....	48
2. Élaborer un plan d'action en matière d'éthique.....	48
3. Élaborer une stratégie de communication.....	49
Partie 4	
Examen, évaluation et redéfinition du Plan d'action	50
Annexe I	
Déclaration d'Arusha révisée	51

Partie 1 – INTRODUCTION AU PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉTHIQUE

AVANT-PROPOS

En poursuivant leurs objectifs réglementaires, les administrations douanières sont confrontées à la corruption. C'est pour cela que l'OMD a produit une série d'instruments, d'outils et de stratégies qui se sont avérées utiles s'agissant de réduire l'impact négatif de la corruption en douane sur le commerce international et la société. Ce Guide est destiné à améliorer la situation de l'éthique au sein des administrations Membres et à fournir le cadre nécessaire pour examiner et améliorer tout l'éventail d'éléments liés à l'éthique. Les Membres sont invités à faire en sorte que ce Guide soit toujours pertinent en procédant aux ajustements et mises à jour nécessaires afin de relever les défis qui se présentent à eux.

La Déclaration d'Arusha révisée de l'OMD (2003) est l'outil privilégié et l'élément central d'une démarche globale et efficace visant à prévenir la corruption et à augmenter le niveau d'éthique pour les Membres de l'OMD.

Les dix éléments de la Déclaration d'Arusha révisée de l'OMD constituent le fondement le mieux adapté à la définition et à la mise en oeuvre d'un certain nombre de mesures en matière d'éthique ou de lutte contre la corruption adaptées au milieu douanier. La Déclaration s'accompagne de plusieurs autres outils de l'OMD pour la promotion de l'éthique et de la lutte contre la corruption, notamment du Guide pour le développement de l'éthique.

A. OBJECTIF

Le Guide pour le développement de l'éthique s'adresse principalement aux Membres de l'OMD. On sait cependant que les Membres observent des pratiques institutionnelles très différentes. L'activité douanière peut s'exercer, par exemple, auprès des ministères des finances, dans des administrations douanières indépendantes, auprès des autorités fiscales, des services de sécurité aux frontières, ministères de l'intérieur, etc. Ce Guide peut être utilisé dans toutes ces conditions différentes et appliqué en conséquence. Dans le présent document, sauf spécification contraire, les termes génériques d'administration et d'employés seront utilisés de manière à avoir une application très vaste. Il conviendra de les préciser pour des situations spécifiques concernant la douane. De même, le terme Directeur général (DG) est utilisé dans ce Guide de manière générique pour désigner le chef officiel de l'administration, car c'est un terme bien établi dans le jargon de l'OMD. C'est aussi l'équivalent d'autres titres désignant des hauts dirigeants des douanes, par exemple : « Commissioner » ou « Chief Executive Officer » en anglais.

Le Guide pour le développement de l'éthique fournit un cadre pratique permettant d'examiner les stratégies de gestion, d'administration et d'éthique mises en place actuellement et de recenser les possibilités d'amélioration. Il suit la structure de la Déclaration d'Arusha révisée et contient une description détaillée de chaque élément, une liste récapitulative permettant de conduire une auto-évaluation, ainsi que des exemples de bonnes pratiques. Le Guide est généralement utilisé pour les auto-évaluations ou pendant des ateliers sur le développement de l'éthique ou pour tout autre type d'initiative. C'est un guide et, comme son nom l'indique, le modérateur d'un atelier peut tout à fait se référer à d'autres documents et guider les participants au travers des listes récapitulatives en supprimant ou en ajoutant des questions selon le cas. Cet outil vise à inspirer les Administrations des douanes et non à les enfermer dans un cadre intellectuel.

Pour la rédaction et la révision de ce Guide, on a tenu compte du fait que les économies ne sont pas toutes au même stade de développement. D'où la nécessité de parvenir à un équilibre

pour établir un modèle de développement de l'éthique applicable à tous les Membres de l'OMD.

En outre, le lancement d'initiatives de renforcement de l'éthique et de lutte contre la corruption requiert au préalable une volonté politique contribuant activement à la définition et à la promotion d'objectifs d'orientation générale. Il est donc proposé d'engager un dialogue aux plus hauts niveaux, dans les ministères et les organes gouvernementaux concernés.

B. CYCLE DE DEVELOPPEMENT DE L'ETHIQUE

Pour tirer pleinement parti du Guide pour le développement de l'éthique, les administrations devront adopter une philosophie de l'amélioration permanente et mettre en oeuvre un cycle continu d'auto-évaluation en matière d'éthique, de développement stratégique et d'appréciation des progrès. La nature de la corruption et des mesures prises en matière d'éthique change constamment. En particulier, la mise en place par un nombre croissant de Membres des processus d'auto-évaluation et d'appréciation des résultats en matière d'éthique engendre de nouvelles connaissances et expériences que les Membres peuvent utiliser pour renforcer leurs stratégies en matière d'éthique. Il est donc important d'adopter des mesures souples, conçues pour s'intégrer à un processus d'amélioration et de réforme permanentes.

Les stratégies en matière d'éthique sont idéalement élaborées dans le cadre des processus globaux de gouvernance et de planification d'une administration, de manière à garantir que ces stratégies s'inscrivent dans l'orientation stratégique générale de l'administration.

Le cycle de développement de l'éthique est conçu comme un exercice de groupe, s'appuyant sur les points forts et l'expérience de plusieurs personnes issues de l'organisation et, le cas échéant, de l'extérieur de l'organisation. Afin de tirer le meilleur parti de ce processus, il est fortement recommandé d'avoir recours aux services d'un consultant interne ou externe dûment formé, qui tiendra le rôle de modérateur.

Les étapes du cycle de développement de l'éthique sont décrites en détail dans la Partie 2 de ce Guide.

C. POURQUOI L'ETHIQUE EST IMPORTANTE

La douane recouvre généralement quatre domaines clés : la collecte des recettes fiscales, la protection de la société, la facilitation du commerce et la sécurité nationale. Pour traiter ces questions avec efficacité, un niveau élevé d'éthique est indispensable. Le sentiment d'absence d'éthique ou de présence de corruption peut saper la légitimité d'une administration des douanes et limiter considérablement sa capacité à remplir efficacement sa mission. La corruption et l'absence ressentie d'éthique et de mesures de bonne gouvernance au sein d'une administration douanière peuvent avoir les effets négatifs suivants :

- moins-values fiscales ;
- détournement des mesures d'incitation économique ;
- moindre confiance des usagers envers les institutions publiques ;
- affaiblissement de la confiance et réduction de la coopération entre les administrations des douanes et d'autres organes gouvernementaux ;

- baisse de moral du personnel et de l'esprit de corps ;
- coûts accrus se reportant au final sur la communauté ;
- baisse du respect spontané de la législation douanière en vigueur ;
- diminution de la sécurité nationale et de la protection de la communauté ;
- création d'un obstacle inutile aux échanges internationaux et à la croissance économique.

Aucun pays n'est à l'abri de la corruption. Cependant, dans les pays en développement, elle peut avoir un effet plus grave car elle fait obstacle aux efforts de réforme et d'évolution. En plus, du fait de l'étendue, de la nature et de la complexité de leurs activités, les administrations des douanes sont tout particulièrement exposées à la corruption.

Les principales raisons sont notamment les suivantes :

- les agents des douanes ont des prérogatives exclusives à l'égard des usagers ;
- ils jouissent de pouvoirs discrétionnaires sur la fourniture de produits ou de services ;
- le niveau de contrôle ou de responsabilisation peut être faible, compte tenu des attentes élevées des réseaux familiaux dans certaines régions du monde ;
- les agents des douanes travaillent souvent à des postes-frontières éloignés ou en grande partie sans surveillance ;
- le dédouanement de nombreuses marchandises et de nombreux moyens de transport doit se faire rapidement, ce qui fournit une motivation supplémentaire de se soustraire aux procédures et aux formalités douanières ;
- les agents des douanes sont souvent chargés de faire respecter un large éventail de règlements juridiques complexes et d'exercer des pouvoirs discrétionnaires très vastes.

Pour être efficace, tout moyen de dissuasion doit présenter un risque réel pour les malfaiteurs. Dans le cas contraire, même les sanctions les plus sévères ne dissuaderont pas la corruption. La crainte d'être découvert doit être plus forte que les avantages associés à la corruption.

Pour réduire au minimum les conséquences négatives de la corruption, renforcer et préserver la confiance du public, les administrations des douanes doivent aborder la question de manière logique et systématique. Elles doivent élaborer et mettre en œuvre des solutions correspondant à leurs besoins et adaptées au milieu de travail propre à la douane.

D. AUTRES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Ces dernières années, diverses conférences, déclarations et conventions ont porté sur la question de la corruption administrative. Toutes ont tenté de définir le problème de la corruption et d'élaborer un certain nombre de normes et de pratiques jugées nécessaires pour y faire face.

Trois déclarations en particulier : la Déclaration d'Arusha de l'OMD, en 1993, la Déclaration de Columbus, en 1994, et la Déclaration de Lima, en 1997, ont formulé diverses recommandations en rapport avec la douane. En outre, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation des États américains, l'Union européenne, les Nations Unies, la Banque mondiale et Transparency International ont porté leur attention sur la corruption administrative.

La Convention des Nations Unies contre la corruption est le premier instrument international de lutte contre la corruption, juridiquement contraignant. L'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu qu'il était souhaitable d'établir un instrument juridique international efficace contre la corruption, indépendant de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Elle a décidé de créer un comité spécial chargé de négocier un tel instrument, à Vienne, au siège de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. La Convention a été adoptée par l'Assemblée générale en 2003.

Alors qu'il est intéressant de remarquer tout l'intérêt accordé à l'échelon international à cette question depuis quelques années, peu de travaux pratiques ont été réalisés pour élaborer un modèle complet traitant du problème de la corruption institutionnelle et administrative au sein des administrations des douanes. Ce Guide, tout en s'alignant sur l'esprit général et les principes présentés dans les documents mentionnés ci-dessus, et notamment sur la Déclaration d'Arusha révisée de l'OMD, va plus loin en fournissant un modèle qui facilitera la mise en œuvre d'une série de stratégies pratiques, particulièrement conçues pour être utilisées par les administrations des douanes.

E. NOTIONS CLÉS

Éthique

Certaines administrations ont redéfini la notion d'éthique pour y inclure la lutte contre les abus de pouvoir ou la corruption, mais aussi pour se conformer à des normes en matière de qualité de service, telles que celles présentées dans des documents comme les normes de service ou les chartes de l'utilisateur. Dans de nombreuses administrations des douanes, la notion d'éthique intègre maintenant la fourniture de services répondant aux attentes des usagers et des parties prenantes.

L'éthique peut ainsi être définie comme suit :

« Un ensemble d'attitudes positives favorisant un comportement et des pratiques professionnelles honnêtes et conformes à la déontologie. »

En d'autres termes, l'éthique représente bien plus que la simple absence de corruption. Elle consiste à adopter et à entretenir un ensemble d'attitudes et de valeurs positives donnant corps aux buts et aux objectifs de l'administration et à l'esprit de sa stratégie en matière d'éthique. Les défis liés à l'éthique demeurent un obstacle majeur à des réformes efficaces et ils ont un effet négatif sur la fierté, l'esprit de corps et le professionnalisme en général d'une organisation.

Corruption

Il n'existe pas de définition de la corruption universellement acceptée et il n'en existe aucune qui traite spécifiquement de la corruption au sein de la douane. La plupart des définitions utilisées reposent toutefois sur trois notions principales, utilisées pour la décrire, à savoir :

- le manquement aux devoirs de tout fonctionnaire ou infraction au règlement de la fonction publique,
- le fait de fournir ou de recevoir un certain type d'incitation illicite; et
- une part de secret.

Pour qu'un acte soit considéré comme acte de corruption, il faut généralement qu'il y ait infraction au règlement de la fonction publique et acceptation d'un certain type d'incitation illicite sous le sceau du secret, ou tout au moins sans sanction officielle.

De nombreux comportements et ensembles de comportements sont généralement considérés comme corrompus. On les classe en général dans trois grandes catégories : prébendes, népotisme et malversations.

Les activités de la douane se prêtent dans de nombreux domaines à ces formes de corruption, notamment dans la mesure où la douane exerce souvent un monopole sur certains services, tels que la mainlevée des marchandises ou le contrôle des voyageurs.

La lutte contre la corruption a toutefois élargi récemment son champ d'action pour intégrer les aspects les plus positifs de l'éthique.

F. LES PRINCIPAUX FACTEURS D'UNE STRATÉGIE EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE

Les dix facteurs énumérés dans la Déclaration d'Arusha révisée de l'OMD constituent le fondement le mieux adapté à la définition et à la mise en oeuvre d'un certain nombre de mesures en matière d'éthique ou de lutte contre la corruption adaptées au milieu douanier. Ces facteurs sont les suivants :

- Conduite et engagement des responsables
- Cadre réglementaire
- Transparence
- Automatisation
- Réforme et modernisation
- Contrôle et enquête
- Code de conduite
- Gestion des ressources humaines
- Esprit de corps
- Relations avec le secteur privé

Ce Guide suit globalement la structure de la Déclaration d'Arusha révisée, mais comprend aussi des idées, stratégies, démarches etc., empruntées à un vaste éventail d'autres programmes de lutte contre la corruption.

Partie 2 – PROCESSUS D'AUTO-EVALUATION

ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE

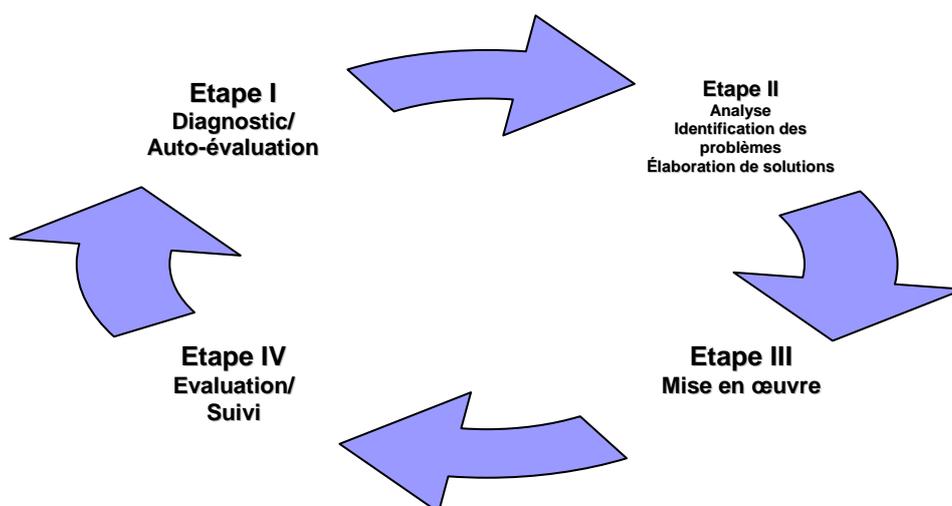
Avant d'entreprendre un programme ou une initiative dans le domaine de l'éthique, il est utile que les administrations procèdent à une évaluation simple de la situation extérieure et de l'environnement dans lesquels ils opèrent, tout en évaluant les niveaux de corruption présents au sein de leur organisation. Cette évaluation consiste à déterminer le degré de corruption réel et soupçonné au sein de l'administration, ainsi que les facteurs qui en sont la cause et comment la corruption proprement dite se manifeste.

Cette évaluation peut être réalisée assez rapidement en déterminant les domaines où le risque de corruption est le plus élevé, ce qui peut révéler les priorités et les actions requises pour conduire un programme sur l'éthique. L'évaluation servira aussi à établir une référence pour déterminer les progrès effectués à l'avenir.

Ce Guide est destiné à aider les administrations à développer un programme complet sur l'éthique. Il est formulé de manière à fournir des conseils pratiques sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Arusha révisée. Les dix facteurs de la Déclaration d'Arusha révisée ne doivent pas toutefois être considérés séparément les uns des autres. Dans un programme national efficace sur l'éthique, chacun de ces facteurs sera traité dans le cadre d'une démarche globale.

Ces facteurs sont abordés à travers l'examen concret d'une série de questions figurant dans la liste récapitulative à la fin de chaque section. Ces questions ne sont pas exhaustives. En outre, la perception de la nature de ces facteurs ou d'autres éléments du Guide et l'importance qu'il convient de leur accorder varieront forcément d'une administration à l'autre. De même, il n'est pas nécessaire ni idéal de répondre aux questions par « oui » ou par « non » car ces questions visent à alimenter les discussions et inciter à rechercher des solutions. Il n'y a pas de bonnes ou de mauvaises réponses.

Cycle de développement de l'éthique



Étape I – Diagnostic et auto-évaluation

Tout programme de développement de l'éthique doit débiter par un diagnostic permettant de réunir des informations sur les problèmes que rencontre l'administration en matière d'éthique. Le diagnostic permettra aussi de déterminer le niveau d'implication de l'organisation ainsi que les mesures et les initiatives en cours pour régler le problème.

Le diagnostic peut se dérouler en deux phases et débute par un échange de vues avec les cadres supérieurs et les principales parties concernées du secteur privé, afin d'identifier leurs préoccupations et de connaître leur analyse concernant la situation de l'éthique dans leur environnement. Le diagnostic se poursuit alors sous la forme d'une analyse structurée effectuée lors d'un atelier par un groupe de fonctionnaires de l'administration travaillant dans des domaines d'activité très variés, notamment dans l'unité de planification stratégique.

Cette analyse consiste en un exercice d'auto-évaluation réalisé au moyen du Guide pour le développement de l'éthique. Elle débouche sur l'élaboration d'un document où sont exposés les principaux problèmes auxquels est confrontée l'administration. Cette approche participative garantit en outre qu'un plus grand nombre de fonctionnaires sont impliqués dans le processus dès le départ et s'approprient donc cette initiative.

Lorsque l'on organise un atelier sur le développement de l'éthique, il convient de veiller particulièrement à la sélection des participants. Ces derniers doivent venir de services très divers de l'administration : ressources humaines, département juridique, informatique, procédures, lutte contre la fraude, etc. Le niveau des participants aura une incidence sur le résultat de l'atelier et sur le plan d'action sur l'éthique qui en découlera. Les participants qui connaissent bien la situation dans leur domaine et ont un certain niveau de responsabilité leur permettant de partager des informations fiables peuvent influencer la qualité des débats et le plan d'action qui en résultera.

Ce Guide est le principal outil utilisé durant cette partie du cycle. Pour que cette étape porte ses fruits, il est important d'avoir procédé à certains préparatifs et de s'assurer que les fonctionnaires s'approprient le processus à travers leur engagement. Des experts de l'OMD peuvent être sollicités pour conduire le processus et faciliter les débats entre les participants et les parties intéressées.

Étape II – Analyse et planification

Les éléments identifiés durant le processus d'auto-évaluation sont analysés pendant cette étape afin de comprendre leur incidence et d'élaborer des solutions pertinentes et adaptées. Ces solutions et les résultats attendus constitueront le plan d'action sur l'éthique où figureront les objectifs, les activités, les parties responsables, les délais et les indicateurs de performances. Des experts de l'OMD peuvent être sollicités pour donner des conseils sur l'élaboration du plan d'action.

Durant cette étape du processus, compte tenu de la nature complexe et du caractère sensible du développement de l'éthique, l'OMD encourage les administrations à entretenir avec les parties intéressées du secteur privé un dialogue ouvert et constructif. Pour que ce dialogue porte ses fruits, l'administration doit déterminer avec soin quand et comment ces partenaires doivent être impliqués dans le processus. Les partenaires de la douane devraient être informés et consultés sur les questions et les solutions susceptibles de les affecter et lorsque leur participation active est vitale pour mettre en œuvre la solution.

Une fois le plan d'action sur l'éthique finalisé, il devra être soumis aux autorités concernées pour examen. Cet examen peut se révéler utile en vue d'un soutien politique et financier ultérieur.

Étape III – Mise en œuvre

La phase de mise en œuvre est la plus importante, car il incombe à l'administration de s'assurer que les activités prévues dans le plan d'action sont effectuées dans les délais prévus. L'OMD reste à la disposition des administrations qui auraient besoin de conseils et d'assistance mais le succès d'un programme de développement de l'éthique repose essentiellement sur l'engagement de l'administration et de l'équipe chargée du projet.

Des solutions prioritaires en matière d'éthique peuvent être plus facilement réalisables et davantage ciblées si les administrations des douanes commencent par lancer un projet pilote. L'administration peut, en fonction de ses priorités, choisir un ou plusieurs éléments de son plan d'action sur l'éthique et en tester progressivement la mise en œuvre. Ces projets pilotes peuvent concerner la mise en place d'une unité chargée des questions internes, la rédaction et la mise en œuvre d'un code de conduite, l'examen des conditions de travail, ou encore sur la conduite et l'engagement des responsables, l'informatisation, etc. Une telle approche privilégie les résultats, crée une dynamique et, selon la nature du projet, peut mobiliser des ressources réduites tout en ayant un impact réel à court terme. Les personnes et les unités impliquées dans la planification devraient également prendre part à la mise en œuvre et, le cas échéant, au projet pilote.

Étape IV – Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation sont essentielles pour s'assurer que le plan permet bien d'obtenir les résultats souhaités. Les mesures de suivi devraient se concentrer sur la mise en œuvre du plan et, si nécessaire, proposer des réajustements. L'évaluation devrait pour sa part s'attacher aux produits et aux résultats du projet. Cela peut passer par la prise en compte d'indicateurs de performances comme le nombre d'allégations de corruption, le nombre d'arrestations et de condamnations, le niveau de sensibilisation des employés et des parties intéressées avant et après la mise en œuvre du plan d'action sur l'éthique, etc. Cette étape est aussi décisive pour montrer les résultats de l'initiative et, par là-même, garantir les financements à venir. Des membres du Secrétariat de l'OMD ou d'autres spécialistes extérieurs de l'éthique peuvent prendre part au processus de suivi et d'évaluation.

La section suivante présente en détail chacun des éléments de la Déclaration d'Arusha révisée, avec une liste récapitulative pour chacun ainsi que des exemples de bonnes pratiques. Les lecteurs remarqueront que certaines questions peuvent sembler répétitives, mais cette répétition est délibérée et permet de s'assurer que les éléments interdépendants sont examinés de manière approfondie selon différents points de vue. En ce qui concerne les exemples de bonnes pratiques, on remarquera que certaines parties sont plus développées que d'autres. Ce Guide est censé être un document évolutif. Les Membres sont donc invités à proposer d'y intégrer d'autres bonnes pratiques si nécessaire.

1. CONDUITE ET ENGAGEMENT DES RESPONSABLES

La Déclaration d'Arusha révisée stipule :

« La responsabilité de la prévention de la corruption doit incomber principalement au Chef de la douane et aux cadres dirigeants. La nécessité de maintenir un niveau élevé d'éthique doit être mise en exergue et l'engagement à lutter contre la corruption ne doit pas se démentir. Les responsables et le personnel d'encadrement des douanes doivent assumer effectivement leur rôle directeur et accepter un niveau de responsabilité adapté à leur fonction afin que des normes d'éthique rigoureuses soient respectées dans tous les domaines d'activité de la douane. Les responsables des douanes doivent clairement et sans équivoque montrer l'intérêt qu'ils accordent à l'éthique et être considérés comme jouant un rôle exemplaire, conforme à la lettre et à l'esprit du Code de conduite. »

Les stratégies d'une administration en matière d'éthique et de lutte contre la corruption ne peuvent réussir que si elles s'inscrivent dans un cadre d'éthique plus général, bénéficiant d'un soutien politique du plus haut niveau. Une administration doit faire preuve d'éthique au plus haut niveau pour poursuivre un programme d'éthique.

La communication entre le gouvernement et l'administration est capitale. Le gouvernement doit être tenu au courant des mesures prises par l'administration et recevoir régulièrement des informations sur leur avancée. Cela peut se faire au moyen de publications, d'informations, d'indicateurs de performances vérifiables mais aussi indirectement par les médias.

Des programmes efficaces en matière d'éthique nécessitent également un niveau élevé de conduite et de soutien de la part des responsables. Il importe de se doter de structures décisionnelles et de supervision clairement définies. Les employés de tous les niveaux doivent accepter d'assumer un degré approprié de responsabilité et se soumettre à l'obligation de rendre compte de leurs actions.

La direction doit donner l'exemple. Si son comportement n'est pas perçu comme conforme aux dispositions ou à l'« esprit » du Code de conduite, les mesures destinées à lutter contre la corruption sont vouées à l'échec de manière quasi-certaine.

Il est rare que des actes de corruption puissent se produire, quelle que soit leur durée, sans la complicité d'autres personnes ou à tout le moins sans que d'autres personnes en aient connaissance. Pour encourager le maintien de pratiques et de mécanismes appropriés de supervision et de pression exercée par les collègues, les administrations peuvent envisager d'élargir la notion de responsabilité en matière de corruption de manière à inclure des cadres et des membres des services au sens large. Ainsi, un système de responsabilisation peut, par exemple, être mis en place, afin que le personnel chargé de la supervision soit au moins en partie tenu de répondre des fautes commises par leurs subordonnés. Les employés devraient être encouragés à tous les niveaux à constater les infractions aux règles d'éthique et à les signaler, y compris lorsqu'elles impliquent des membres de leur service.

LISTE RECAPITULATIVE

Conduite et engagement des responsables politiques

- Le gouvernement encourage-t-il le respect de normes rigoureuses en matière d'éthique au sein des services publics et/ou de la douane en particulier ?
- Dans quelle mesure le gouvernement est-il sensible aux efforts de l'administration en matière d'éthique ?
- Quel est le rôle du ministre responsable, s'agissant des performances de l'administration en matière d'éthique ?
- Quelles sont les stratégies en place pour accroître ou maintenir le soutien politique manifesté à l'égard de l'éthique dans l'administration ? Sont-elles efficaces ? Comment peuvent-elles être améliorées ?
- Quels sont les mécanismes en place pour s'assurer que l'administration bénéficie des ressources adéquates lui permettant de s'acquitter de ses fonctions de manière efficace et efficiente ?
- L'engagement à promouvoir l'éthique et à lutter contre la corruption est-il visible ? L'administration dispose-t-elle d'une stratégie anti-corruption bien définie dans sa vision, sa mission, ses valeurs et ses objectifs ? Pouvez-vous fournir une copie de cette stratégie ?
- Cet engagement est-il connu et diffusé à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration ? Pouvez-vous fournir de la documentation à ce sujet ?
- La stratégie se traduit-elle en action dans des domaines comme le processus de recrutement, les mécanismes de signalement des infractions à l'éthique, les systèmes de gratification, l'application d'un Code de conduite, les contrôles internes et les mesures disciplinaires ?
- Existe-t-il un mécanisme d'évaluation de la santé éthique de l'administration ?

Rôle de la direction

- Le Directeur général encourage-t-il activement le respect de l'éthique auprès des parties intéressées extérieures à l'administration ?
- Est-ce que le Directeur général et les cadres supérieurs dirigent et s'engagent activement pour le programme relatif à l'éthique ? Comment font-ils pour diriger en montrant l'exemple ?
- Quelles sont les stratégies en place pour traiter la question de l'éthique au niveau des cadres supérieurs ?
- Comment le Directeur général et les cadres supérieurs traitent-ils les allégations de corruption et comment y répondent-ils ?
- Les cadres de tous les niveaux font-ils preuve de détermination pour promouvoir l'éthique et montrer l'exemple ? S'agit-il d'une obligation qui relève de leur fonction et dans quelle mesure sont-ils tenus de rendre compte des infractions à l'éthique ?
- Les cadres travaillent-ils avec les employés pour repérer toutes faiblesses et vulnérabilités relatives aux processus et aux procédures ?

¹ Pour plus d'informations, voir les titres correspondants.

- Quels sont les systèmes en place pour aider les cadres à repérer les employés qui, en raison d'une situation personnelle passagère, pourraient être très vulnérables à la corruption ou à des malversations ?

Culture, comportements et pratiques

- Existe-t-il une définition précise du rôle et de la responsabilité de l'administration, des valeurs et des comportements souhaités et des objectifs à atteindre ? Comment ceci est-il communiqué aux employés et aux parties intéressées ?

Recrutement, sélection et promotion

- Comment les cadres sont-ils sélectionnés ? Accorde-t-on suffisamment d'importance à l'éthique personnelle de l'employé(e) ?
- Le processus de sélection prend-il en considération l'engagement des candidats vis-à-vis des mesures de lutte contre la corruption édictées par l'administration et leur aptitude à les mettre en oeuvre ?

Formation et perfectionnement professionnel

- Les programmes de formation interne des cadres traitent-ils de façon appropriée les responsabilités du personnel d'encadrement en matière de prévention et de détection de la corruption ?

Réforme et modernisation

- Les nouveaux projets et les nouvelles politiques et initiatives examinés tiennent-ils tous compte des risques en matière d'éthique ?

Exemples de bonnes pratiques possibles

- Vérifications de l'éthique par les superviseurs
- Mécanisme de collecte de données pour évaluer la santé éthique de l'administration
- Mécanisme de surveillance pour évaluer l'éthique de la direction dans son ensemble
- Système de gestion des plaintes à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation

2. CADRE RÉGLEMENTAIRE

La Déclaration d'Arusha révisée stipule :

« Les lois, règlements, directives administratives et procédures de la douane doivent être harmonisés et simplifiés au maximum de manière à ce que les formalités douanières puissent être remplies sans constituer une charge excessive. Ce processus comprend l'adoption de conventions, normes et autres instruments retenus à l'échelon international. Les pratiques douanières doivent faire l'objet d'un examen et d'une refonte afin de supprimer les formalités administratives et de réduire les doubles emplois inutiles. Les taux de droits doivent si possible être modérés et les exceptions à la règle commune réduites au minimum. Les systèmes et les procédures doivent être conformes à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée) (Convention de Kyoto révisée). »

Les réglementations, directives et procédures administratives complexes peuvent créer un environnement susceptible de favoriser le développement et la prolifération de pratiques de corruption. La suppression des « formalités administratives » concerne les procédures lourdes qui peuvent faire double emploi ou les procédures de traitement inutiles.

Les mesures possibles pour minimiser les réglementations pesantes et permettre des procédures plus harmonisées et transparentes sont notamment l'adoption de normes internationales comme :

- la Convention sur le Système harmonisé (SH),
- l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'évaluation en douane ;
- la Convention douanière sur le carnet ATA/Convention d'Istanbul,
- l'Accord de l'OMC sur la propriété intellectuelle (Accord ADPIC),
- la Convention de Kyoto révisée (CKR) de l'OMD pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers.

Les obstacles à la libre circulation des marchandises tels que les barrières non tarifaires, notamment les contingentements, les licences d'importation et les permis, devraient être réduits au maximum. La rationalisation des obstacles non tarifaires est une question qui dépasse souvent la responsabilité de l'administration. A cet égard, l'administration doit rester en étroite relation avec les autres organismes responsables, en maintenant des liaisons régulières avec les différentes administrations.

L'une des initiatives clés consiste à adopter des principes de gestion des risques afin de garantir que les risques liés à la circulation des marchandises et des personnes soient évalués le plus efficacement possible, mais aussi d'identifier les risques en matière d'éthique à l'intérieur de l'organisation et d'enquêter sur ces risques.

LISTE RECAPITULATIVE

Conventions, normes et instruments internationaux

- La législation nationale s'aligne-t-elle sur la Convention de Kyoto révisée (CKR) ?
- Quel niveau de coopération et de coordination existe-t-il dans les différents services de votre administration pour faciliter la mise en œuvre et la ratification de la CKR ?
- Les principes sur lesquels repose la CKR ont-ils été mis en œuvre ou ratifiés ? Si ce n'est pas le cas, la mise en œuvre et la ratification de la Convention sont-elles considérées comme des objectifs hautement prioritaires, prévus pour être engagés dans un avenir proche ?
- Quelles autres normes internationales ont-elles été mises en œuvre ou sont-elles prévues d'être mises en œuvre (ex : Convention sur le SH, Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane, Convention douanière sur le carnet ATA/Convention d'Istanbul, etc.) ?

Gestion intégrée des risques

- Quelles sont les politiques et pratiques de gestion des risques en place pour identifier les chargements ou passagers à haut risque et mieux faciliter le commerce et les déplacements licites ?
- Comment les systèmes et procédures de gestion des risques en place sont-ils révisés et alignés sur les dispositions de la CKR ?
- Le système de sanctions administratives est-il transparent et compréhensible et est-il appliqué de manière cohérente ?
- La législation actuelle stipule-t-elle clairement les procédures et pratiques à suivre ?
- La gestion des risques est-elle appuyée par des systèmes automatisés ?

Examen des pratiques, procédures et systèmes douaniers

- Quels sont les mécanismes structurés en place pour examiner les systèmes et procédures visant à éliminer les formalités administratives et éviter les doubles emplois ? Par exemple, existe-t-il un cycle défini et/ou un programme d'amélioration permanente ?
- Lors de l'examen des systèmes et des procédures, dans quelle mesure s'attache-t-on à éliminer la corruption, y compris toute combinaison d'éléments tels que des prérogatives exclusives, des pouvoirs discrétionnaires officiels et des responsabilités minimales vis-à-vis de la hiérarchie ?
- Comment s'assure-t-on que les examens des systèmes et des procédures se déroulent de manière transparente ?
- Avez-vous envisagé de procéder au recouvrement des droits et taxes après le dédouanement ?

Consultation des parties intéressées

- Comment les parties intéressées, le secteur privé et d'autres administrations ainsi que leurs employés sont-ils impliqués dans le processus d'examen et de révision ?
- Les parties intéressées sont-elles consultées sur la question de savoir si les dispositions et les procédures légales sont compréhensibles et exploitables ?
- Quel est le mécanisme permettant de créer des liens de coopération étroits avec d'autres services aux frontières afin de s'assurer que les politiques et les procédures

sont coordonnées de façon efficace ? La possibilité de réduire ou d'éliminer les formalités administratives a-t-elle été envisagée ?

- La douane ou l'administration douanière est-elle régulièrement représentée au niveau de la structure de liaison entre les administrations chargées de la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires au commerce ?
- Quelles sont les mesures prises pour supprimer ou réduire les barrières non tarifaires (ex : contingentements, licences d'importation, permis, etc.) ?
- Dans quelle mesure les dérogations, concessions, réglementations, procédures et législations sont-elles transparentes et communiquées aux parties intéressées ?

Exemples de bonnes pratiques possibles

- Analyse de l'efficacité de la législation et de sa compatibilité aux normes et engagements internationaux
- Examen périodique officiel des systèmes et des procédures
- Mise en œuvre des normes, des accords et des instruments internationaux appropriés
- Enquêtes auprès des usagers et des employés (sur des questions comme le degré des formalités administratives, la compréhension de la législation, etc.)
- Documents publics précisant les normes attendues en matière d'exécution des tâches
- Utilisation d'un système de « guichet unique » pour toutes les formalités
- Participation à des projets internationaux d'analyse comparative
- Application cohérente de dispositions légales
- Processus officiel de révision et de rationalisation périodiques des dérogations
- Procédure officielle d'application de la gestion des risques
- Application de la méthode décrite dans l'étude de l'OMD sur le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises

3. TRANSPARENCE

La Déclaration d'Arusha révisée stipule :

« Les clients de la douane sont en droit d'attendre que les transactions qu'ils mènent avec elle soient empreintes d'un degré élevé de certitude et de prévisibilité. Les lois, règlements, procédures et directives administratives de la douane doivent être rendus publics, être aisément accessibles et appliqués de manière uniforme et cohérente. La base sur laquelle des pouvoirs discrétionnaires peuvent être exercés doit être clairement définie. Des procédures d'appel et de recours administratif doivent être créées pour permettre aux clients de contester les décisions prises par la douane ou d'en demander un nouvel examen. Des chartes de service à la clientèle ou des normes d'exécution des tâches précisant le niveau de service que les clients sont en droit d'attendre de la douane doivent être établies. »

La transparence, l'une des normes fondamentales du système commercial, est généralement considérée à la fois comme légitime en elle-même et essentielle pour une gouvernance moderne (Lamy, 2007)². Dans le Glossaire de l'OMC, la transparence est définie comme la « mesure dans laquelle les politiques et pratiques commerciales, ainsi que le processus qui conduit à leur mise en place, sont ouverts et prévisibles ». La transparence implique un certain nombre de mesures interdépendantes, par exemple sur la manière dont une règle ou une politique est élaborée au niveau national, mise en application et publiée.³

La transparence est une question clé pour toutes les administrations. Il est essentiel de renforcer la responsabilisation de la douane et d'entretenir une relation ouverte et franche avec les usagers et avec les parties intéressées, pour que le public continue d'avoir confiance en la capacité de la douane à assumer ses missions. La transparence peut permettre d'attendre de hauts niveaux de conformité.

Toute entorse aux lois et règlements en vigueur et tout exercice d'un pouvoir discrétionnaire devrait être justifié et notifié à des fins d'examen ultérieur. Des procédures d'examen devraient pouvoir être menées par des instances administratives ou judiciaires. En premier ressort, ces examens devraient être conduits en interne. Toutefois, il conviendrait que les usagers aient accès à une procédure d'examen externe et indépendante. Lors de la définition ou de l'application de procédures de recours ou d'examen de cette nature, il faut s'assurer de trouver un juste équilibre entre la nécessité de rendre la procédure peu coûteuse, rapide et accessible et la nécessité de veiller à ce qu'elle ne soit pas utilisée indûment pour des recours non motivés.

Les règles, politiques, normes et pratiques sont bien plus efficaces lorsque les personnes concernées (utilisateurs finaux) les comprennent, savent à quoi elles servent, comment elles ont été établies, par qui et à quel stade il convient de les adopter. En sensibilisant les parties intéressées aux principes et pratiques d'organisation, on accroît la conformité, la responsabilisation et la transparence. Pour diffuser les informations requises, il peut être important de faire largement usage des supports papier et électroniques disponibles : sites web, Intranet, brochures, documents d'information, messages textes, séminaires et autres moyens de communication. Les informations doivent être simples, très précises et non ambiguës.

² P. Lamy (2007), dans T. Collins-Williams et R. Wolfe (2010), *Transparency as a trade policy tool: the WTO's cloudy window* (<http://fpbmonitor.com/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=7910464>)

³ http://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/glossary_f.htm

Les chartes de service pour les usagers constituent un moyen pour l'administration de rendre davantage compte de son travail et attestent de son engagement à fournir des services de qualité aux usagers. Les normes de service doivent être exigeantes mais aussi réalistes et pleinement soutenues par les systèmes et procédures en vigueur dans l'organisation.

S'il n'est pas facile de parvenir à un niveau élevé de transparence et de le conserver, cette exigence n'en reste pas moins essentielle pour le développement d'un programme complet en matière d'éthique.

LISTE RECAPITULATIVE

Publication de lois, règlements, procédures et directives administratives sur la douane

- Dans quelle mesure les usagers disposent-ils d'informations suffisamment précises, cohérentes, accessibles et conviviales, de nature à leur permettre de respecter leurs engagements envers l'administration ?
- Quels sont les mécanismes en place permettant de signaler les nouvelles initiatives, décisions ou modifications des dispositions légales et des procédures susceptibles d'avoir une incidence sur les usagers (notes d'information, instructions de routine, avis aux usagers etc.) ?
- Quelles sont les procédures en place pour informer les usagers de leurs droits lorsqu'ils traitent avec l'administration et comment ces procédures sont-elles communiquées ?

Outils de communication des lois, règlements, procédures et directives administratives

- Pouvez-vous donner des exemples d'outils de communication que vous utilisez : centres d'appel et d'assistance aux usagers, services d'assistance téléphonique, numéros d'appel gratuits, centres d'information, comités consultatifs pour le secteur concerné, panneaux d'affichage et de signalisation ?
- Dans quelle mesure utilisez-vous des supports papier et électroniques pour diffuser des informations aux usagers ?
- Les informations essentielles sur les règles, politiques, normes et pratiques sont-elles résumées ou simplifiées dans des dossiers, brochures, etc. et ces documents sont-ils traduits dans différentes langues (si nécessaire et si possible) pour une plus vaste diffusion ?
- Dans quelle mesure les usagers sont-ils consultés pour déterminer leurs exigences en matière d'information et les moyens de communication qu'ils préfèrent ?
- Quels sont les mécanismes en place pour les relations avec les médias ? Par exemple, existe-t-il un protocole d'accord (PDA) pour une coopération avec les médias, en particulier pour la diffusion d'informations sur les révisions de règles, procédures, etc. ?

Suivi

- Comment et quand les cas de non-respect des procédures fiscales et douanières sont-ils analysés pour établir si une communication inadéquate de l'administration est à l'origine du problème ?
- Existe-t-il un dispositif permettant de s'assurer que les décisions, procédures et renseignements communiqués sont les mêmes dans les différents bureaux, provinces ou régions ?
- Comment les écarts par rapport aux règles et procédures établies sont-ils signalés et justifiés ?
- Existe-t-il des programmes définis pour former et recycler les employés et s'assurer non seulement qu'ils ont de bonnes connaissances mais aussi pour les tenir au courant des lois, procédures et pratiques en vigueur ?
- Des notes d'information ou directives administratives sont-elles régulièrement diffusées à l'intention de l'ensemble des employés ?
- Quels processus ou systèmes simples permettant d'obtenir des décisions de classement et d'évaluation avant importation ont-ils été établis, pour apporter aux usagers un certain degré de certitude et de prévisibilité ?

- La période de validité est-elle indiquée sur les décisions préalables et avis ou décisions de classement ?
- Ces éléments sont-ils facilement accessibles via une base de données publique des décisions précédentes ?
- L'organisation met-elle régulièrement à jour son site web en y indiquant les évolutions des lois, politiques, règlements, etc. ?
- Le site web de l'organisation comporte-t-il une rubrique « Foire aux questions » (FAQ) ? À quelle fréquence est-elle révisée et actualisée ?

Pouvoirs discrétionnaires

- La base ou les critères sur lesquels reposent les pouvoirs discrétionnaires exercés par les fonctionnaires sont-ils clairement définis et accessibles au public ?
- Le cas échéant, les personnes concernées par les décisions sont-elles informées des motifs des décisions prises ?
- Existe-t-il des systèmes d'aide aux employés pour prendre des décisions uniformes, par exemple sur un système de base de données sur l'évaluation en douane ?
- Une telle base de données est-elle mise à jour régulièrement ?
- Lorsqu'un fonctionnaire d'une administration exerce des pouvoirs discrétionnaires, les motifs de sa décision doivent-ils être clairement consignés par écrit et archivés à des fins d'examen ultérieur ?

Recours

- Quels mécanismes de révision et de recours sont-ils appliqués pour permettre aux usagers de demander la révision des décisions prises par l'administration ou de les contester et de bénéficier, le cas échéant, d'un règlement indépendant ? Dans l'affirmative, les procédures suivies sont-elles publiées et encouragées ?
- Existe-t-il un mécanisme de recours externe et indépendant, en plus des mécanismes internes ?

Relations avec les usagers

- Des chartes du citoyen ou des chartes de service ont-elles été élaborées pour informer clairement les usagers du niveau de service auquel ils peuvent s'attendre ?
- Dans quelle mesure les normes de service sont-elles réalistes et susceptibles d'être appuyées par les systèmes et les ressources de l'organisation ?
- Des chartes de service sont-elles affichées dans les lieux publics tels que les aéroports, les zones de vérification des marchandises et les bureaux de douane ?
- Sont-elles accessibles sur support papier, sur support électronique et sur le web ?
- Sont-elles révisées régulièrement afin d'intégrer les périodes et réalités qui ont évolué ?
- Les employés ont-ils connaissance des normes contenues dans les chartes de service et le personnel en contact avec les usagers reçoit-il une formation sur le service à apporter aux usagers ?
- L'organisation dispose-t-elle de normes internes, détaillant les délais dans lesquels les employés doivent répondre aux usagers selon ce qui est stipulé dans la charte de service ?

Mécanismes de signalement et de responsabilisation

- Tous les droits et frais prélevés sont-ils rendus publics de manière à permettre aux entreprises de calculer plus précisément les coûts liés aux formalités douanières ?
- Existe-t-il des contrôles appropriés concernant les procédures utilisées dans le cadre des acquisitions publiques et des appels d'offres pour les activités douanières et fiscales ?
- Des mécanismes ont-ils été développés et mis en place afin de contrôler et d'évaluer les tâches exécutées par l'organisation au regard des normes établies ?
- Les résultats obtenus concernant l'exécution de ses tâches douanières et fiscales sont-ils publiés (sur Internet, dans un rapport annuel, etc.) ?

Exemples de bonnes pratiques possibles

- Enquêtes auprès des usagers et des employés
- Chartes de service
- Normes internes
- Approches nouvelles de diffusion des informations (exemple : utilisation des médias et d'Internet)
- Formation en matière de service aux usagers pour les employés concernés
- Mécanismes de consultation officiels et non officiels
- Établissement de PDA avec les médias
- Publication des motifs sur lesquels reposent les décisions prises par la douane ou l'administration
- Existence de mécanismes de révision et de recours efficaces, accessibles et indépendants, au niveau interne ou externe
- Procédures officielles permettant de rechercher les décisions préalables en matière de classement et d'évaluation
- Système de suivi et d'analyse des félicitations et des plaintes, garantissant un examen et un traitement rapide de toutes les plaintes
- Piste de vérification facilitant la surveillance de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du personnel

4. INFORMATISATION

La Déclaration d'Arusha révisée stipule :

« L'automatisation, ou informatisation, des activités douanières peut en améliorer l'efficacité et la rentabilité, et supprimer de nombreux risques de corruption. L'automatisation peut également contribuer à renforcer le niveau de responsabilité et fournir des pistes de vérification aux fins du contrôle et de l'examen ultérieurs des décisions d'ordre administratif, ainsi que de l'exercice des compétences discrétionnaires officielles. Chaque fois que possible, les systèmes informatisés doivent être configurés de manière à minimiser les risques d'exercice dévoyé des pouvoirs discrétionnaires du personnel des douanes, les contacts personnels entre celui-ci et les clients, ainsi que les transferts et les manipulations matérielles de fonds. »

Les administrations doivent utiliser les moyens les plus efficaces pour s'adapter à des pratiques de commerce international en évolution, impliquant une utilisation grandissante du commerce électronique. La prestation de services douaniers par des moyens électroniques améliore l'efficacité interne de l'organisation et des entreprises et fournit un mécanisme permettant de réduire la probabilité de voir survenir des faits de corruption. Avec un système de dédouanement entièrement automatisé, l'administration peut détecter les lacunes du système et les mauvaises habitudes dans certains domaines en particulier. Les administrations doivent adopter une approche exhaustive, pleinement soutenue par les ressources et les formations nécessaires.

Les systèmes basés sur les technologies de l'information et de la communication devraient compléter les procédures qui ne peuvent être entièrement automatisées, comme celles liées à la vérification des marchandises. A cet égard, il convient de s'assurer lors de la conception des systèmes informatiques que les points les plus vulnérables du système manuel ne sont pas reproduits et que, dans le nouveau système, le secteur sensible à la corruption n'est pas transféré vers une partie du processus qui n'est pas informatisée (par exemple, en prévoyant de conserver des écritures qui reproduisent les documents informatisés ou en faisant intervenir le recouvrement des redevances illicites non pas lors de la phase de liquidation des droits mais lors de la phase de vérification des marchandises).

Les systèmes informatisés sont vulnérables aux attaques et aux manipulations provenant de l'intérieur comme de l'extérieur de l'organisation. Lorsque l'on a recours à des consultants ou des sous-traitants extérieurs, il est important de procéder à des contrôles de sécurité et de mettre en place des mécanismes adaptés pour superviser le travail effectué et s'en remettre aux responsables. Lorsque des informations à caractère sensible sont stockées dans des systèmes informatisés, il convient d'établir un mécanisme de vérification rétrospective afin de protéger les informations et de recenser tous les fonctionnaires susceptibles de les consulter à des fins privées ou sans rapport avec l'utilisation qui doit en être faite.

LISTE RECAPITULATIVE

Conception du système

- Avez-vous augmenté les possibilités de présentation des données au format électronique ?
- Vos systèmes automatisés ont-ils été conçus pour limiter ou réduire considérablement les occasions de corruption et pour recenser les processus susceptibles de créer ces occasions ?
- Le système a-t-il été conçu pour minimiser la quantité de données saisies par les fonctionnaires des douanes et pour limiter les exigences de routine en matière de présentation matérielle des documents à la douane ?
- Les normes de données exigées, telles que définies dans le Modèle de données douanières de l'OMD, sont-elles appliquées ?
- Les procédures de fonctionnement sont-elles adaptées au commerce électronique ?
- Lors de l'introduction des systèmes informatiques, a-t-on suffisamment veillé à accroître la supervision et l'obligation d'en référer au supérieur hiérarchique pour les étapes du processus ne pouvant être informatisées (par exemple, la vérification des marchandises) ?
- Des systèmes informatisés de paiement ont-ils été mis en place pour éliminer ou limiter la manipulation et le transfert de fonds entre les fonctionnaires de l'administration fiscale ou douanière et les usagers ?

Séparation des tâches

- Y a-t-il une séparation des tâches suffisante entre les fonctionnaires travaillant à l'identification des risques et ceux chargés des procédures douanières ultérieures comme la vérification des marchandises et le recouvrement des recettes, l'évaluation des risques ou l'identification des cibles, et les contrôles ou enquêtes ?

Gestion des risques

- Une révision ou évaluation des risques exhaustive est-elle effectuée de manière continue pour déterminer et analyser le risque que représentent vos systèmes informatiques en matière de corruption ?
- Existe-t-il une coordination entre l'entité responsable de l'identification des risques et celle chargée de la vérification des marchandises ?
- Les possibilités de contacts quotidiens non indispensables entre fonctionnaires et usagers ont-elles été réduites ?
- Le nombre de fonctionnaires ayant accès à la programmation du système est-il limité et contrôlé ?
- L'administration dispose-t-elle d'un plan d'action en ligne appuyé par des mesures de sécurité informatique et traitant des risques liés au commerce électronique en ligne ?
- L'audit du système de paiement automatisé est-il réalisé par une personne qualifiée ?
- S'il est fait appel à des consultants ou des sous-traitants extérieurs pour la création ou le support des systèmes informatiques, ces intervenants ont-ils fait l'objet de contrôles de sécurité et la qualité du travail effectué est-elle contrôlée par des systèmes permettant de superviser sa mise en œuvre et d'en référer ?

- Le commerce en ligne est-il soutenu par des procédures d'auto-évaluation et par des contrôles basés sur la vérification ?
- Existe-t-il une véritable analyse des risques utilisée pour identifier, à l'aide de techniques mathématiques et statistiques, les zones de risque et cibler les contrôles sur ces zones ?

•

Sécurité des systèmes

- Des contrôles de sécurité permettent-ils d'évaluer correctement l'état de la protection globale du système, de manière à pouvoir prendre les mesures nécessaires pour le renforcer ?
- Un rapport mensuel de sécurité et de pare-feu est-il établi ?
- Les dispositions qui s'imposent en matière de sécurité et de pare-feu ont-elles été prises afin de protéger les systèmes de toute utilisation abusive de l'extérieur ?
- Des mesures ont-elles été prises pour que le système ne soit pas indûment utilisé par des employés possédant une bonne connaissance du système ?
- L'accès aux informations sécurisées est-il strictement contrôlé, surveillé et régulièrement vérifié afin de s'assurer que les informations ne sont pas consultées à des fins inappropriées ou personnelles ?
- Les employés sont-ils conscients de la nécessité de respecter le caractère confidentiel de certaines données ?

Relations avec les utilisateurs

- Existe-t-il un programme dédié au développement de partenariats avec des entreprises et associations professionnelles, visant à accroître le niveau de respect volontaire des critères requis en matière de commerce électronique ?
- Existe-t-il des évaluations régulières visant à vérifier si les besoins des usagers sont satisfaits en termes d'automatisation des procédures douanières ?
- Les utilisateurs ont-ils été formés pour utiliser le système ?
- Les utilisateurs ont-ils été informés des réformes en place au sein de l'administration dans le domaine de l'automatisation ?

Exemples de bonnes pratiques possibles

- Système automatisé de paiement ou de transfert des fonds
- Systèmes automatisés permettant de minimiser les possibilités pour un employé d'user indûment de son pouvoir discrétionnaire
- Contacts quotidiens minimaux entre les fonctionnaires des douanes et les usagers
- Surveillance proactive, notamment au moyen de protocoles de sécurité appropriés et d'exams périodiques de la vulnérabilité du système
- Capacité de vérification intégrée, notamment sur des aspects tels que la surveillance de l'accès au système par les utilisateurs
- Système automatisé conforme aux normes internationales
- Les audits internes et externes utilisent des systèmes automatisés.

5. RÉFORME ET MODERNISATION

La Déclaration d'Arusha révisée stipule :

« La corruption apparaît généralement lorsque les pratiques utilisées sont dépassées et peu efficaces, et lorsque les clients sont incités à éviter des procédures lentes ou lourdes en soudoyant le personnel des douanes et en achetant leurs services. Les administrations des douanes doivent réformer et moderniser leurs systèmes et leurs procédures afin de supprimer tout avantage prévisible que le fait d'enfreindre les règles officielles permettrait d'obtenir. Ces projets de réforme et de modernisation doivent être de nature globale et s'appliquer à tous les aspects des opérations et du fonctionnement de la douane. La Convention de Kyoto révisée offre un cadre de référence à ces projets. »

Le processus de réforme et de modernisation de l'administration doit s'appuyer sur une évaluation complète des besoins et être adapté aux situations et aux aspirations propres à l'administration concernée.

Un programme de réforme et de modernisation de qualité doit notamment :

- s'attacher à simplifier et à harmoniser les systèmes et les procédures ;
- être de nature exhaustive en traitant toutes les missions et responsabilités de la douane ;
- impliquer l'ensemble des principales parties intéressées ;
- veiller à ce que les fonctionnaires s'approprient plus largement le programme, au niveau local ;
- être durable sur le long terme ; et
- disposer des ressources suffisantes pour une mise en œuvre efficace.

Il est essentiel que les gouvernements considèrent les administrations douanières et fiscales comme un atout important pour le pays et, plus précisément, comme un outil assurant la facilitation des échanges, le recouvrement des recettes, la protection de la société et la sécurité nationale.

Les mesures de réforme et de modernisation sont vitales pour le développement de l'éthique car elles améliorent l'efficacité, la rentabilité et la réactivité des administrations. Les incitations à contourner les procédures légales s'en trouvent ainsi réduites. La mise en œuvre de la CKR est déterminante pour réaliser les améliorations nécessaires et garantir que le programme de réforme aboutit aux résultats souhaités.

La réforme et la modernisation sont nécessaires pour relever les défis de la douane au 21^{ème} siècle et faire face à l'évolution du rôle des administrations douanières. Outre son rôle traditionnel pour la perception des recettes et la prévention de la contrebande, la douane participe aussi à la lutte contre le trafic d'êtres humains, à l'application des droits de propriété intellectuelle, à l'interdiction des stupéfiants et à l'élimination du blanchiment de fonds. Compte tenu de ces évolutions, la douane doit redéfinir sa stratégie pour s'acquitter de ces nouvelles fonctions. Des procédures obsolètes handicapent le commerce et empêchent la croissance économique.

S'agissant des réformes, on a observé que des changements s'imposent en matière de classement tarifaire et d'évaluation en douane et que les procédures devraient être simplifiées et harmonisées sur les pratiques internationales. Le classement tarifaire doit être appliqué conformément à la Convention de l'OMD sur le SH. L'adoption d'un code tarifaire commun, simplifié et harmonieux permettra aux entreprises de mieux planifier leurs importations. Ce code permettra aussi aux industriels de déterminer leurs coûts de production. L'évaluation en douane est un autre domaine qui nécessite des changements. Avec l'adoption de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane, on espère supprimer des pratiques donnant lieu à la fraude et à de la corruption.

Les procédures douanières aussi ont besoin d'un remodelage. Des procédures dépassées sont des incitations à contourner le circuit officiel. Les procédures doivent être fidèles à des pratiques conformes aux normes et conventions internationales. En adoptant et en appliquant ces conventions, on contribue à éradiquer la corruption et à faciliter le commerce. La CKR a pour but de simplifier les procédures douanières.

La modernisation se rapporte à des changements dans les systèmes de gestion, les relations avec les usagers et les autres administrations, ainsi qu'à des évolutions technologiques dans les processus de travail et l'analyse comparative. Les changements touchent aussi la gestion des ressources humaines. Le processus de recrutement devrait tenir compte également des études et qualifications des futurs employés, de leur attitude, de leur forme physique et de leur expérience. Des programmes de formation devraient être envisagés pour renforcer leurs compétences de base, intermédiaires et supérieures. L'acquisition de compétences d'encadrement devrait figurer au programme du module de formation et l'initiation à l'éthique au programme de la formation de base.

Les salaires et avantages devraient être considérés comme des sources de motivation pour les employés. Le fait d'intégrer cet aspect lié au bien-être des employés sera apprécié et incitera les employés à s'appliquer davantage dans leurs tâches. Il en résultera donc une amélioration des performances. La gestion des performances devrait être prioritaire dans des domaines tels que les normes de performances, l'évaluation des performances, les mesures incitatives et le plan d'amélioration des performances.

Les relations qui s'établissent entre l'administration et les entreprises devraient être utilisées comme un moyen de parvenir à la modernisation. La confiance et la coopération entre les deux entités peuvent déboucher sur une amélioration du service et encourager les entreprises à respecter les lois. Cet effort permet d'équilibrer facilitation et application des lois.

Les relations entre les différentes administrations (douanières) devraient être également bénéfiques car l'échange d'idées, d'informations, de technologies et d'expériences est toujours un plus. Les opérations conjointes entre plusieurs pays permettent de surveiller les groupes internationaux ainsi que le trafic de drogues illicites, de marchandises et d'êtres humains. Il convient aussi de promouvoir les relations avec d'autres organismes publics.

Les améliorations technologiques devraient être aussi encouragées. Il conviendrait d'installer les équipements permettant d'appliquer des contrôles non intrusifs et d'assurer l'automatisation, l'informatisation et le traitement automatisé via un guichet unique. La gestion des risques devrait être systématiquement appliquée par l'intermédiaire d'avis préalables à l'arrivée (des passagers et des marchandises) et de contrôles a posteriori (quelques exemples). L'analyse comparative devrait être considérée comme une activité visant à adopter les normes et conventions internationales et à analyser les meilleures pratiques applicables au sein d'une administration nationale.

LISTE RECAPITULATIVE

Le processus de réforme et de modernisation

- Quelle structure de support technique avez-vous adopté pour assurer des réformes durables ?
- Sur quelle base le processus de réforme et de modernisation de votre administration a-t-il été développé ? Les capacités de votre administration ont-elles été déterminées suite à un diagnostic de l'OMD ou à une évaluation des besoins par l'OMC ?
- Comment vous assurez-vous que le programme de réforme et de modernisation est de nature exhaustive et qu'il traite de toutes les fonctions clés de la douane ? Par exemple, dans quelle mesure avez-vous tenu compte du document stratégique sur la douane au 21^{ème} siècle (D21) dans votre démarche ?
- Le programme de réforme et de modernisation privilégie-t-il l'adoption de normes et d'instruments internationaux (ex : CKR, Cadre de normes SAFE, etc.) ?
- Quels sont les mécanismes en place pour s'assurer que le programme de réforme et de modernisation s'appuie sur des ressources humaines et financières suffisantes ?
- Les employés de l'administration ont-ils accès aux conseils et à l'assistance d'experts, nécessaires pour garantir une mise en oeuvre efficace des projets de réforme et de modernisation ?
- Comment les programmes de réforme et de modernisation sont-ils mesurés, par exemple : existe-t-il une évaluation externe garantissant la rentabilité financière et l'efficacité de la réforme ?
- Quels sont les mécanismes de communication en place pour s'assurer que chacun est informé et adhère pleinement à la démarche de réforme et de modernisation.

L'éthique au cœur des réformes

- Dans quelle mesure les questions liées à l'éthique sont-elles prises en compte ?
- Dans quelle mesure le programme de réforme et de modernisation s'est-il attaché plus spécifiquement à promouvoir l'éthique ?
- Un code de conduite efficace est-il en place ?
- Dans quelle mesure les contrôles mis en place par votre administration, avec une amélioration permanente au fil du temps, dissuadent-ils toute corruption et encouragent-ils l'éthique ?
- Dans quelle mesure les emplois sont-ils définis ou redéfinis pour éliminer les éléments entraînant la corruption comme les prérogatives exclusives, les pouvoirs discrétionnaires du personnel et des niveaux faibles de contrôle ou de responsabilité ?

Implication des parties intéressées dans les réformes

- Comment vous assurez-vous que le personnel adhère pleinement au programme et qu'il est engagé dans le programme de réforme et de modernisation ?
- Quelles initiatives ont-elles été prises pour s'assurer de la participation active des principaux intéressés, notamment du secteur privé et d'autres organismes gouvernementaux ?
- Les secteurs d'activité concernés ont-ils été consultés suffisamment à l'avance sur les réformes ?

- Les autres administrations ont-elles été consultées et les secteurs d'activités communes ont-ils été simplifiés ?
- Dans quelle mesure le processus de réforme et de modernisation comprend-il un mécanisme d'examen externe des modifications apportées ?
- Quel est le mécanisme en place pour recueillir les retours et avis des parties intéressées ?

Mesure des performances

- Dans les projets de réforme et de modernisation, comment les objectifs de performances sont-ils définis pour les processus douaniers de base ?
- Comment les processus douaniers sont-ils analysés par rapport à ceux d'autres administrations (ex : accords tripartites entre des Membres de l'OMD et le Secrétariat) ?
- Quels mécanismes d'examen sont-ils en place pour assurer l'amélioration permanente ?

Exemples de bonnes pratiques possibles

- Diagnostic de l'OMD
- Évaluation des besoins et des priorités par l'OMC
- Méthodes/Disciplines de gestion de projets
- Création d'une équipe dédiée
- Le processus de réforme et de modernisation est largement soutenu par les principales parties intéressées et par les cadres supérieurs de l'administration.
- La gestion et la mise en oeuvre du programme sont coordonnées de manière efficace.
- Le développement et la mise en oeuvre du processus de réforme et de modernisation bénéficient des ressources suffisantes. Les différents rôles et responsabilités sont clairement définis.
- Des normes et des indicateurs appropriés d'exécution des tâches, centrés sur les résultats obtenus, ont été établis et font l'objet d'un contrôle et d'une évaluation réguliers.
- Voir étude de cas de l'Administration des douanes et de la protection des frontières d'Australie qui décrit comment cette administration a lancé une réforme sous l'angle de la lutte contre la corruption.

6. CONTRÔLE ET ENQUÊTE

La Déclaration d'Arusha révisée stipule :

« La prévention et le contrôle de la corruption au sein de la douane peuvent être facilités par la mise en œuvre d'une série de mécanismes de surveillance et de contrôle appropriés tels que programmes de vérification internes, audits internes et externes, techniques d'enquête et poursuites judiciaires. Ces techniques doivent établir un équilibre raisonnable entre des stratégies positives propres à favoriser un niveau élevé d'éthique et des stratégies répressives visant à déterminer les cas de corruption et à soumettre le personnel concerné à des procédures disciplinaires, voire à les poursuivre en justice. Le personnel des douanes, les clients et les usagers en général doivent être encouragés à signaler les comportements corrompus et contraires à l'éthique ou les activités illicites et, lorsque de tels renseignements sont fournis, ceux-ci doivent rapidement faire l'objet d'une enquête approfondie, tout en assurant la protection des sources. Lorsqu'il convient de procéder à des enquêtes complexes ou à grande échelle, ou lorsque la corruption est largement répandue dans une administration, il peut également être fait appel à des organismes indépendants de lutte contre la corruption. »

Les mécanismes visant à détecter et à prévenir la corruption sont déterminants dans toute stratégie de prévention de la corruption. Des audits internes et externes peuvent, à travers l'examen des processus et des procédures, permettre de s'attacher en priorité aux fonctions de la douane présentant les plus grands risques. Les audits apportent en outre un point de vue indépendant sur l'efficacité et la rentabilité des procédures et des contrôles douaniers. Ils devraient intégrer des programmes de vérification, des vérifications par larges épreuves et des contrôles sur place.

Les administrations doivent résister à l'infiltration criminelle et à la corruption, en créant des fonctions de contrôle et d'enquête efficaces. Elles limitent ainsi les risques pesant sur l'éthique des employés, l'information, la sécurité, les avoirs, les programmes et les opérations. Quatre fonctions constituent de solides pratiques de contrôle et d'enquête : gestion des risques liés à l'éthique, révélation, enquêtes et contrôles. La gestion intégrée des risques est un processus de gestion continue des risques permettant de comprendre, de gérer et de communiquer les risques. Un mécanisme de révélation des risques permet aux employés de divulguer les actes répréhensibles tandis que la fonction d'enquête assure le suivi des allégations correspondantes. La fonction de contrôle permet à l'encadrement de superviser et de contrôler. Les quatre fonctions réunies jouent un rôle essentiel pour la garantie de l'éthique de l'administration.

6.1 GESTION INTEGREE DES RISQUES

Pour appliquer des pratiques de gestion des risques en toute efficacité, il convient de développer une culture de gestion intégrée des risques qui s'appuie sur la vision, la mission et les objectifs d'ensemble de l'administration. Le risque est inévitable. La gestion intégrée des risques est une fonction qui étudie la probabilité d'un événement néfaste ou non souhaité, ainsi que la gravité ou l'ampleur des conséquences de cet événement. La gestion intégrée des risques fournit aux cadres supérieurs des informations basées sur les risques, leur permettant de prendre des décisions stratégiques et proactives pour réaliser globalement les objectifs internes à l'administration.

Le processus se compose de plusieurs étapes, s'appuyant sur les résultats d'une analyse de l'environnement et sur une infrastructure interne appropriée.

1. **Définir le contexte :** l'exposition au risque doit être définie à tous les niveaux de l'organisation, que ce soit pour l'organisation dans son ensemble ou pour les opérations de terrain. Cette étape doit inclure aussi l'engagement et la consultation de parties intéressées internes et externes.
2. **Évaluer les risques :** les risques doivent être identifiés et analysés pour déterminer l'impact du risque, la validité et les aspects contribuant à chacun des risques, notamment l'efficacité des contrôles. Évaluer les risques permet de déterminer la gravité réelle et relative de chacun des risques.
3. **Faire face au risque :** on doit déterminer comment traiter le risque : définir une réaction au risque, développer des plans d'action et mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques.
4. **Surveiller les risques et en rendre compte :** les motifs conduisant aux décisions doivent être communiqués à toutes les parties intéressées pour renforcer la responsabilisation et faire preuve de la diligence voulue.

L'application constante d'un processus de gestion des risques renforce la capacité d'une administration à faire face à un environnement en perpétuel changement.

6.2 RÉVÉLATION

Dans toute administration, il devrait être obligatoire de révéler les actes répréhensibles. Les employés devraient disposer d'un moyen de se manifester lorsqu'ils considèrent qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point d'être commis sur un lieu de travail. La révélation protégée d'actes répréhensibles est un processus officiel qui protège les employés contre des représailles lorsqu'ils révèlent un acte répréhensible. Des dispositions devraient être prises pour que les employés puissent faire des révélations de manière anonyme sans passer par leur supérieur hiérarchique immédiat. On devra s'efforcer de garantir un maximum de confidentialité pour toutes les parties concernées, en faisant de ce système un mécanisme juste et objectif, à la fois pour ceux qui révèlent et pour ceux visés par les actes révélés. Des formations devront être organisées pour sensibiliser les employés à leurs responsabilités en ce qui concerne la révélation d'actes répréhensibles.

Les organisations doivent encourager leur personnel à signaler les actes répréhensibles. Les employés, les parties intéressées et le public en général doivent avoir la possibilité de déposer leurs révélations d'actes répréhensibles à un tiers indépendant, mis en place à cet effet. Ce tiers indépendant doit également examiner les plaintes ou représailles. Une stratégie de communication doit être mise en place pour sensibiliser davantage le personnel sur les procédures à suivre pour révéler des actes répréhensibles. Ces activités montreront aux employés, aux parties intéressées et au public le niveau de transparence et de responsabilisation de l'administration.

6.3 ENQUÊTES

Pour la gestion intégrée des risques, le contrôle et la révélation, il est essentiel de disposer d'une fonction d'enquête qui soit séparée de celle relative aux enquêtes criminelles. La fonction d'enquête apporte un processus systématique et approfondi, visant à examiner les circonstances d'un incident ou d'une allégation. Son objectif est d'établir et de justifier tous les faits correspondants et de les analyser pour permettre à l'encadrement de prendre une décision en connaissance de cause. La fonction d'enquête agit en faveur de l'éthique globale de l'administration.

Les enquêteurs doivent avoir le pouvoir de réaliser des enquêtes et être capables de conduire une enquête indépendante et impartiale de manière approfondie, en temps voulu, en toute discrétion et avec délicatesse. Il est essentiel qu'ils soient formés aux techniques d'enquête et d'interrogation. Les enquêteurs doivent aussi disposer d'une autorisation de sécurité pour traiter le dossier faisant l'objet de l'enquête et ne pas entretenir de relations de dépendance avec les employés sur lesquels ils sont chargés d'enquêter. Il est également important que les enquêteurs établissent un climat de confiance pendant toute la durée de l'enquête.

Toutes les enquêtes devraient être réalisées de manière cohérente. Une enquête de qualité implique les étapes suivantes : sélection de l'enquêteur, définition de la mission de l'enquêteur, recueil d'informations, analyse des informations recueillies et établissement d'un rapport final présenté à l'encadrement pour décision sur la présence ou non d'actes répréhensibles. L'équité de procédure, exigence selon laquelle l'encadrement doit être juste et raisonnable, doit être maintenue pendant le déroulement de l'enquête. Un processus disciplinaire officiel doit être défini. Ces mesures assureront la cohérence à la base de l'éthique globale du processus d'enquête.

Les résultats des enquêtes devront être examinés régulièrement de manière indépendante. En cas d'actes répréhensibles graves, il est recommandé que l'enquête soit conduite par une autorité indépendante plutôt que par l'administration. Ces mesures garantiront l'impartialité de l'enquête, elles résisteront mieux à l'examen attentif du public et augmenteront la confiance du public en l'administration.

6.4. CONTRÔLE INTERNE

Le contrôle interne est une fonction d'évaluation indépendante qui fournit une approche systématique basée sur des preuves, visant à évaluer et à améliorer l'efficacité des stratégies et pratiques de gestion des risques, des cadres, systèmes et pratiques de contrôle de gestion et des processus de gouvernance au sein d'une administration. Le contrôle interne aide l'encadrement à surveiller et contrôler les activités du programme, à appliquer des pratiques solides de gestion des risques, à viser des domaines nécessitant une amélioration et à prouver sa responsabilité. Le contrôle interne permet aussi aux cadres supérieurs d'identifier les domaines exposés aux risques les plus élevés, ainsi que les mesures correctives, disponibles et appropriées.

Une fonction de contrôle interne complète mais ne remplace pas les unités d'enquête et de contrôle d'une organisation et devrait, de préférence, en être séparée. Son objectif principal n'est pas de dévoiler les fraudes ou autres irrégularités, même si elle peut le faire en marge de la tâche qui lui est confiée.

6.5 CONTRÔLE EXTERNE

Une fonction de contrôle externe répond aux besoins légaux et aux besoins de surveillance du gouvernement. Elle s'attache à faire une différence pour le public en favorisant un gouvernement tenu de rendre compte de son action, honnête et productif, traduisant un engagement en faveur du développement durable. Cette fonction réalise des contrôles et examens indépendants fournissant des informations, conseils et garanties objectifs au gouvernement, ceci pour promouvoir une prise en compte juste et franche de la conduite des affaires par le gouvernement, l'efficacité et la productivité, la rentabilité, la perception des recettes et le respect des autorités. Le contrôle externe apporte des procédures de contrôle de la qualité assurant la réalisation de cette fonction clé à un haut niveau pour le gouvernement.

LISTE RECAPITULATIVE

Gestion des risques

- Dans quelle mesure les risques sont-ils identifiés, évalués, gérés et communiqués de manière efficace ?
- Dans quelle mesure un processus cohérent d'évaluation des risques a-t-il été élaboré et mis en œuvre ?
- Dans quelle mesure un processus de gestion intégrée des risques est-il appliqué dans tous les domaines et à tous les niveaux et les parties intéressées internes et externes sont-elles consultées en permanence ?
- Dans quelle mesure les employés responsables de la gestion des risques sont-ils correctement formés ?

Révélation

- Disposez-vous de lois, politiques et procédures facilitant le signalement d'actes répréhensibles et sont-elles communiquées/accessibles dans une large mesure aux employés, aux parties intéressées et au public ?
- La législation permet-elle la révélation anonyme d'actes répréhensibles ?
- Les employés ont-ils connaissance de leurs responsabilités et des procédures à suivre pour signaler des actes répréhensibles ?
- Lorsqu'un membre du personnel signale un acte répréhensible, cela est-il traité de manière confidentielle et cette personne est-elle protégée contre des représailles ?
- Est-il obligatoire de signaler des actes répréhensibles connus ou supposés ? Si oui, les employés le savent-ils ?
- Un tiers indépendant a-t-il été désigné et autorisé à recevoir des plaintes concernant des représailles à l'encontre du personnel ?
- Des mécanismes sont-ils en place pour permettre aux employés, aux usagers, aux parties intéressées et au public en général de signaler les actes répréhensibles ? Tous les employés sont-ils globalement informés de leurs obligations ?

Enquêtes

- Les enquêteurs sont-ils formés aux techniques d'entretien et d'interrogation ?
- Les enquêteurs ont-ils légalement le pouvoir de conduire des enquêtes ?
- Des stratégies de prévention et de formation sont-elles développées pour l'ensemble des employés, sur la base de conclusions tirées des enquêtes ?
- En cas de soupçon ou de présomption de corruption à grande échelle, existe-t-il un organe d'enquête indépendant ?
- Les enquêteurs sont-ils suffisamment exempts de toute relation de dépendance avec les employés sur lesquels ils enquêtent ?
- L'équité de procédure est-elle maintenue pendant toute la durée de l'enquête ?
- Existe-t-il un processus disciplinaire officiel pour prendre des mesures suite à une enquête ?
- Les enquêtes sont-elles soumises à un examen indépendant ?

- Les données obtenues suite aux enquêtes sont-elles analysées pour rechercher des tendances, des points ou zones vulnérables et des possibilités d'amélioration ?

Contrôle

- Le plan de contrôle interne de l'administration est-il établi tous les ans ou de manière cyclique ?
- Les contrôles internes sont-ils réalisés par une équipe qualifiée et indépendante des sections chargées des enquêtes et des contrôles ?
- Les contrôles internes sont-ils réalisés selon une approche systématique et basée sur des preuves ?
- Les contrôles internes fournissent-ils des informations indépendantes et basées sur des preuves ?
- Des plans de mesures correctives sont-ils établis sur la base des résultats d'un contrôle interne ?
- La division Contrôle interne est-elle soumise à un examen externe ?
-

Exemples de bonnes pratiques possibles

- Une stratégie officielle destinée à la gestion des risques est en place.
- Un plan de contrôle stratégique et une stratégie sont établis pour déterminer les secteurs présentant les plus grands risques.
- Capacité d'enquête sur les allégations visant des employés.
- Les employés chargés du contrôle et des enquêtes présentent les qualifications nécessaires.
- Le personnel chargé du contrôle et des enquêtes dispose du niveau d'indépendance nécessaire.
- L'administration est régulièrement soumise à des contrôles externes.
- Accès à des dispositifs d'enquête externe en cas de besoin.
- Le personnel chargé du contrôle et des enquêtes est impliqué dans la formation et dans d'autres stratégies préventives.
-

7. CODE DE CONDUITE

La Déclaration d'Arusha révisée stipule :

« L'un des éléments clés de tout programme efficace en matière d'éthique est l'élaboration, la publication et l'acceptation d'un code de conduite exhaustif qui décrit en termes très pratiques et sans aucune ambiguïté le comportement que la douane attend de tout son personnel. Ce code doit prévoir, en cas de non respect, des pénalités proportionnelles à la gravité de l'infraction, appuyées par des dispositions administratives et législatives appropriées. »

Un Code de conduite précise les règles d'éthique et de conduite que les employés doivent respecter pour préserver l'éthique et la réputation de l'administration. L'OMD a élaboré un modèle de Code de conduite et d'éthique où sont répertoriés les principaux critères requis.

Un Code de conduite efficace doit décrire en des termes clairs et très pratiques les comportements que l'on est censé attendre de l'ensemble des employés. Il convient de faire valoir régulièrement le Code auprès des employés. L'encadrement doit diriger par l'exemple en respectant les dispositions du Code de conduite et prendre les mesures adéquates, par exemple : sanctions disciplinaires lorsque les employés ne se conforment pas aux normes requises.

Le régime des sanctions prévues en cas de non respect du Code doit être suffisant pour décourager les comportements contraires au Code. Les sanctions doivent être proportionnelles à la gravité de l'infraction et peuvent comprendre, par exemple, une surveillance hiérarchique supplémentaire, des amendes, des avertissements écrits, des mesures de suspension, de rétrogradation et de licenciement.

La mise en œuvre du Code de conduite doit s'accompagner de bonnes conditions d'emploi et de rémunération et être appuyée par des dispositions légales et administratives appropriées, suffisantes pour encourager les fonctionnaires à respecter les règles d'éthique.

S'il existe aussi un code civil général, le Code de conduite de l'administration ne doit pas être en contradiction avec ce code civil, mais au contraire être en phase avec ce dernier.

LISTE RECAPITULATIVE

Établissement d'un Code de conduite

- Votre organisation s'est-elle dotée d'un code de conduite en bonne et due forme ?
- Le Code de conduite de votre organisation a-t-il été élaboré en concertation avec les usagers, avec d'autres organes gouvernementaux et avec l'ensemble des employés ?
- Le Code donne-t-il toute une série d'exemples pratiques illustrant ses différentes dispositions, pour que les employés puissent facilement les comprendre ?

Sensibilisation

- Tous les employés, y compris les cadres supérieurs, sont-ils tenus de signer une attestation selon laquelle ils ont bien lu le Code et compris ses dispositions, obligations et responsabilités ? Cette formalité peut être accomplie à l'arrivée de l'employé(e) dans l'organisation et peut se renouveler chaque année.
- Tous les nouveaux employés et employés existants suivent-ils une formation sur l'application du Code ?
- Le Code est-il facilement accessible à tous les employés ?

Conduite et engagement des responsables

- Les cadres supérieurs et tous les autres cadres montrent-ils l'exemple par un comportement cohérent avec les dispositions du Code de conduite ?
- Les responsables hiérarchiques et les cadres prennent-ils les mesures adéquates lorsque les employés enfreignent le Code de conduite ?
- Le Code est-il accessible à des entités extérieures afin que celles-ci puissent se familiariser avec les règles auxquelles sont soumis les employés, par exemple : limites de leur capacité à accepter des cadeaux ?

Aspects liés à la mise en œuvre

- Des mesures disciplinaires efficaces pour le non respect du Code sont-elles appliquées par la douane ou prévue dans la législation du secteur public ?
- Existe-t-il des mécanismes adaptés et les employés disposent-ils des coordonnées de personnes à contacter pour signaler toute infraction suspectée au Code ?
- Existe-t-il des procédures d'enquête sur les infractions au Code prétendues ou suspectées ?
- Les infractions au Code font-elles l'objet d'enquêtes approfondies ?
- L'application de mesures d'amnistie partielle a-t-elle été envisagée dans le cadre de la stratégie en matière d'éthique ?

Exemples de bonnes pratiques possibles

- Le Code de conduite est compatible avec le Modèle de Code d'éthique et de conduite de l'OMD.
- Les employés sont consultés pour l'élaboration du Code et y participent.
- Les employés doivent avoir lu, compris et approuvé le Code.
- Stratégie de communication efficace et promotion interne/externe du Code.
- Le Code de conduite est périodiquement revu et mis à jour.

- Une formation préliminaire porte sur les valeurs de l'organisation et le contenu du Code.
- Des mesures rapides sont prises pour corriger les effets de toute infraction au Code.

8. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La Déclaration d'Arusha révisée stipule :

« La mise en œuvre de principes et de pratiques saines en matière de gestion des ressources humaines joue un rôle majeur dans la lutte contre la corruption au sein de la douane. Les méthodes de gestion des ressources humaines qui se sont avérées utiles pour contrôler ou éliminer la corruption au sein de la douane sont notamment les suivantes :

- offrir au personnel des douanes un salaire, autres rémunérations et conditions suffisantes pour leur assurer un niveau de vie décente ;
- recruter et retenir le personnel dont l'éthique répond à des normes rigoureuses auxquelles on peut penser qu'ils continueront de se conformer ;
- veiller à ce que les procédures de sélection et de promotion du personnel soient impartiales et exemptes de favoritisme, et qu'elles reposent sur le principe du mérite ;
- veiller à ce que les décisions prises en matière de répartition, de rotation et de changement d'affectation du personnel tiennent compte de la nécessité de réduire les possibilités que du personnel douanier occupe des postes vulnérables pendant une longue période ;
- offrir au personnel des douanes, lors de son recrutement et tout au long de sa carrière, une formation et un perfectionnement professionnel appropriés en vue de promouvoir et de renforcer continuellement le principe selon lequel il importe de respecter des normes rigoureuses en matière d'éthique et sur le plan professionnel ; et
- mettre en œuvre des systèmes appropriés de gestion et d'évaluation de l'exécution des tâches qui renforcent les pratiques saines et encouragent le personnel des douanes à respecter un niveau élevé d'éthique personnelle et professionnelle. »

La gestion de l'éthique des employés est un élément clé de toute stratégie ou tout programme efficace en matière d'éthique. A cet égard, la gestion des personnes se révèle tout aussi importante que la réforme des systèmes et des procédures. Les politiques en matière de gestion des ressources humaines doivent non seulement viser à recruter le personnel approprié mais aussi à améliorer les compétences des employés et à garantir un environnement de travail de qualité qui reconnaisse et soutienne les efforts accomplis par les employés. De la même manière que l'on attend des employés qu'ils fournissent un travail de grande qualité et respectent l'éthique, les employés sont en droit d'attendre un niveau élevé d'éthique dans l'administration ainsi que la mise en œuvre de politiques et procédures en matière de gestion des ressources humaines qui en découlent et définissent l'environnement de travail. Même dans les cas où le recrutement ne relève pas de l'administration mais d'une institution de niveau supérieur, on peut redéfinir et améliorer dans une large mesure les politiques de gestion des ressources humaines pour qu'elles offrent de réels avantages et prévoient des sanctions adéquates en cas de non respect de l'éthique professionnelle. Il convient de promouvoir une attitude professionnelle à l'égard du travail et des usagers.

8.1. REMUNÉRATION ET CONDITIONS

Des conditions d'emploi adaptées et notamment une rémunération suffisante pour assurer un niveau de vie décent sont particulièrement indispensables. Les salaires doivent être suffisants pour que les employés ne soient pas tentés d'accepter des postes mal rémunérés sous prétexte qu'ils peuvent compléter leurs revenus par des commissions illégales.

La rémunération peut parfois inclure des avantages sociaux tels que les soins médicaux, le logement et/ou des gratifications. Ces derniers peuvent être utilisés pour récompenser des personnes pour des actes précis ayant permis de réduire ou de contrôler la corruption. Par exemple, des dispositifs d'évaluation des résultats peuvent être utilisés pour encourager les comportements exemplaires. Les employés peuvent être récompensés pour avoir découvert des méthodes susceptibles de favoriser la corruption et pour avoir suggéré de meilleurs modes de contrôle. Les récompenses non financières doivent figurer également dans les politiques de gestion des ressources humaines. Il peut s'agir d'une mutation suite à une promotion, d'une formation ou d'un voyage ou de la reconnaissance publique de fonctionnaires ayant réussi et fait preuve d'une attitude professionnelle à l'égard de leur travail et des usagers.

Il doit exister un mécanisme permettant de détecter un grave endettement chez les employés car les personnes confrontées à des dettes conséquentes peuvent être plus vulnérables à la corruption. Si l'on constate que des employés éprouvent d'importantes difficultés financières, ils doivent bénéficier de conseils, être étroitement surveillés et, le cas échéant, être transférés loin des secteurs à haut risque. Des dispositions pourraient être prises pour les aider (si possible), par exemple sous la forme d'une avance sur salaire ou d'un prêt temporaire.

8.2. RECRUTEMENT, SÉLECTION ET PROMOTION

Les procédures de recrutement et de sélection des employés doivent viser à choisir les personnes en fonction de leur respect de l'éthique professionnelle autant que de leurs compétences universitaires, professionnelles ou techniques. Elles doivent tenir compte des qualités d'honnêteté, de fiabilité et de respect rigoureux des règles d'éthique.

La sélection et la promotion des employés doivent s'appuyer sur le mérite. Ces procédures doivent être objectives et à l'abri de toute ingérence. Chaque comité de recrutement et de promotion doit être constitué de membres indépendants sélectionnés dans divers secteurs d'activité de l'organisation. Cette disposition permet de limiter les possibilités de népotisme et de corruption.

L'examen des candidats potentiels doit tenir compte des postes occupés précédemment et/ou s'appuyer sur des garanties de probité. Il peut s'avérer nécessaire d'avoir recours à un spécialiste extérieur pour étudier les processus et procédures de sélection interne et suggérer des améliorations. Une telle politique est tout particulièrement importante pour des postes où il est inévitable d'user de pouvoirs discrétionnaires et où il est difficile de superviser.

Dans certains pays, l'administration n'est pas maîtresse du processus de recrutement. Il existe cependant des dispositions claires pour les mouvements internes des employés et les promotions. Les résultats du processus de sélection et de promotion doivent être largement diffusés (sur l'intranet ou sur des panneaux d'affichage).

8.3. RÉPARTITION, ROTATION ET CHANGEMENT D'AFFECTATION DU PERSONNEL

Une disposition importante en matière d'éthique consiste à éliminer toute possibilité pour quiconque d'occuper pendant longtemps un poste vulnérable. Pour éviter que les employés ne tissent des relations trop étroites et inadéquates avec des usagers, il convient de mettre en

place des programmes de mobilité ou de rotation des effectifs. Les décisions en matière d'affectation des employés doivent être fondées sur des critères objectifs bien définis et il importe que les justifications de ces décisions d'affectation soient exposées par écrit. Les employés restés à des postes pendant longtemps ou ayant occupé des fonctions plus vulnérables à la corruption doivent être affectés à d'autres postes ou sur un autre site (pendant une période donnée).

On peut utiliser le cloisonnement des fonctions pour que plusieurs fonctionnaires puissent exécuter les mêmes tâches à caractère discrétionnaire de manière à ce que les usagers n'aient pas à traiter avec un seul et même fonctionnaire.

Il convient de veiller à définir les fonctions pour que les fonctionnaires ne puissent pas exercer un pouvoir discrétionnaire sans en référer à d'autres fonctionnaires. Par exemple, conformément aux principes de comptabilité généralement admis, le même fonctionnaire ne doit pas établir un ordre de paiement et le valider.

Lorsque des examens ou contrôles s'imposent, ceux-ci doivent être attribués à des fonctionnaires de manière aléatoire plutôt qu'en fonction des marchandises, du secteur industriel ou de considérations géographiques. Ces examens ou contrôles peuvent aussi faire régulièrement l'objet d'une revue par d'autres fonctionnaires et par des personnes indépendantes.

La rotation des effectifs peut être onéreuse et difficile à mettre en place dans beaucoup d'endroits. Dans des petits États comme les États insulaires, la rotation n'est pratiquement pas réalisable. Toutefois, d'autres dispositions doivent être prises pour éviter les contacts réguliers avec les mêmes usagers.

L'expérience des employés doit être prise en compte pour la rotation des effectifs, de manière à éviter que les employés inexpérimentés se retrouvent dans des postes susceptibles de retarder les processus, ce qui pourrait encourager la corruption et donc s'avérer contreproductif. Les mutations peuvent être des solutions plus simples lorsque la rotation n'est pas possible, mais elles doivent être réalisées dans l'intérêt de toutes les personnes concernées.

8.4. FORMATION ET PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL

La formation joue un rôle majeur pour lutter contre la corruption. Elle permet aux employés de se perfectionner et ainsi d'accroître leurs compétences techniques et leur professionnalisme. La formation peut être considérée comme un système de récompense et d'avancement de carrière et redonne le moral aux employés tout en améliorant leurs performances. La formation préliminaire doit comprendre des sections d'instructions sur les normes d'éthique et générer des discussions franches et sincères.

Afin de préserver la crédibilité de la formation dispensée, il est essentiel que le contenu de la formation tienne rigoureusement compte des conditions réelles de travail. La formation doit être dispensée sur la base du mérite et répondre aux besoins du poste.

8.5. ÉVALUATION/GESTION DE L'EXÉCUTION DES TÂCHES

A travers la procédure d'évaluation de l'exécution des tâches, les responsables doivent être en mesure d'évaluer le travail accompli par les employés, d'identifier les possibilités d'évolution professionnelle, de reconnaître et de récompenser les employés qui se sont correctement acquittés de leurs tâches et de contribuer à la réalisation des objectifs de l'organisation.

L'évaluation de l'exécution des tâches peut également inciter à adopter un comportement exemplaire en mettant l'accent sur les caractéristiques et la conduite que l'on attend du personnel. Une évaluation régulière constitue pour les employés un encouragement à s'engager pour maintenir un niveau élevé d'éthique professionnelle et personnelle.

L'évaluation de l'exécution des tâches est importante pour la responsabilisation. Les employés doivent savoir qu'ils doivent être responsables de leurs actions. C'est important pour lutter contre la corruption.

Par exemple, l'éthique peut être un élément du processus d'exécution des tâches. Cette mesure est de nature à encourager les employés à s'engager dans des actions de contrôle ou de réduction de la corruption et à récompenser ceux qui ont décelé des méthodes susceptibles de favoriser la corruption et suggéré de meilleurs modes de contrôle.

La procédure d'évaluation de l'exécution des tâches doit correspondre à un système de récompense/reconnaissance. Il peut s'agir d'augmentations de salaire ou de récompenses non financières telles que des changements d'affectation, formations, voyages et reconnaissances publiques : autant de mesures pouvant être utilisées pour encourager les comportements positifs. Ces récompenses peuvent être la reconnaissance immédiate d'un travail satisfaisant, mais le système d'évaluation doit être conçu pour optimiser à long terme l'exécution des tâches par le personnel.

Il convient de procéder régulièrement à l'évaluation de l'exécution des tâches : une fois par semaine, par mois ou par an. Les cadres doivent être tenus de rendre compte du travail accompli par leurs employés et doivent gérer activement les questions liées à l'exécution des tâches. L'évaluation de l'exécution des tâches doit s'appuyer (si possible) sur des données objectives, qui peuvent être obtenues via le système informatique de l'administration.

LISTE RECAPITULATIVE

Rémunération et conditions

- Les niveaux de rémunération des employés sont-ils comparables à ceux de postes analogues dans d'autres administrations publiques ?
- Les niveaux de rémunération des employés tiennent-ils compte de la possibilité que leur offre leur travail de compléter leurs revenus par des commissions illégales ?
- Existe-t-il des moyens permettant de déceler chez les employés les signes d'un endettement important ?
- Un système de récompenses non financières est-il prévu et si oui, est-il géré de manière équitable ?
- Existe-t-il un système de primes ou de récompenses équivalentes, partageant les avantages entre tous les employés atteignant des niveaux élevés de performances, ou ce système est-il limité à un nombre restreint de fonctionnaires travaillant dans un secteur particulier où les saisies et les poursuites judiciaires sont fréquentes ?
- Existe-t-il un système d'assurance maladie, d'aide au logement et/ou de retraite ?

Recrutement, sélection et promotion

- Les critères de sélection sont-ils publiés et strictement respectés pour toutes les vacances d'emploi ?
- Les critères de sélection mettent-ils l'accent sur des exigences élevées en matière d'éthique ainsi que sur les compétences techniques et la parfaite connaissance des caractéristiques du poste à pourvoir ?
- La procédure de sélection et de nomination est-elle fondée sur le mérite ou peut-il être utile de connaître quelqu'un dans l'administration ?
- Les employés ont-ils connaissance de la procédure de sélection et les résultats de cette procédure sont-ils communiqués rapidement ?
- Existe-t-il une procédure permettant aux employés de contester le résultat de la sélection ?
- Des comités de sélection existent-ils pour garantir l'impartialité ?
- Quelle est la composition des comités de sélection ? Comprennent-ils des représentants de différents services ? Un membre du service des Ressources humaines ?
- Quels contrôles externes sont-ils réalisés sur les fonctionnaires nouvellement recrutés (ex : contrôles de police, curriculum vitae, emplois précédents, références, etc.) ?
- Les références et les qualifications sont-elles toujours vérifiées ?
- Dans quelle mesure les conflits d'intérêt sont-ils tolérés ? Les fonctionnaires peuvent-ils avoir un autre emploi ? Si oui, doivent-ils demander une autorisation pour cela ?
- Les fonctionnaires sollicitant une promotion sont-ils évalués en fonction de leur mérite et de leur volonté à s'engager à prévenir la corruption et à promouvoir l'éthique à des niveaux appropriés ?

Répartition, rotation et changement d'affectation du personnel

- Veille-t-on à ce que les employés n'occupent pas longtemps des postes vulnérables ?

- Des changements d'affectation ou des rotations d'effectifs sont-ils prévus à des intervalles réguliers ?
- Les instructions relatives à la rotation des effectifs sont-elles clairement et compréhensibles ?
- La rotation ou la mobilité est-elle une condition de service clairement comprise, lorsque de telles dispositions existent ?
- Dans quelle mesure a-t-on veillé à mettre en place un mécanisme distinct de rotation pour le personnel technique ?
- La politique prévue en matière de rotation du personnel est-elle respectée et soumise à un contrôle indépendant ?
- Quels sont les moyens établis pour contrôler régulièrement la rotation des employés ? Ce contrôle est-il impartial et dénué de favoritisme ?
- Comment évitez-vous que le milieu de travail favorise l'instauration d'une relation non appropriée entre employés et usagers ?
- Quels sont les mécanismes permettant d'exercer un contrôle approprié, d'attribuer des responsabilités avec obligation de rendre compte et d'assurer le degré de supervision voulu des employés travaillant dans ces conditions ?
- L'automatisation permet-elle une affectation aléatoire des employés pour remplir des fonctions spécifiques ?
- Des mesures sont-elles prises pour que l'on ne connaisse pas à l'avance l'identité du fonctionnaire qui se trouvera à un moment donné à tel ou tel point de contrôle public des voyageurs et des marchandises pour y assumer une fonction donnée et qui sera ainsi en contact avec le public ?
- Y a-t-il un cloisonnement des fonctions dans les secteurs exposés à la corruption ? Est-il possible par exemple pour un même fonctionnaire d'établir un ordre de paiement, de le vérifier et de l'autoriser ?
- Les examens et contrôles sont-ils attribués à des fonctionnaires de manière aléatoire plutôt qu'en fonction des marchandises, du secteur industriel ou de considérations géographiques ?
- Des contrôles sont-ils réalisés régulièrement par des personnes indépendantes ?
- Les employés sont-ils soumis à une rotation aléatoire des équipes pour que les tâches qui leur sont confiées soient moins prévisibles ?

Formation et perfectionnement professionnel

- Votre administration propose-t-elle à ses employés une formation professionnelle officielle et une formation en cours d'emploi structurée, portant à la fois sur des tâches générales et spécialisées ?
- Une formation préliminaire sur les principes d'éthique et le Code de conduite de l'organisation est-elle dispensée spécifiquement aux nouveaux employés ?
- La formation en cours d'emploi est-elle structurée et renforce-t-elle les politiques de l'administration en matière d'éthique ?
- Existe-t-il un plan de relève garantissant que l'administration ne repose pas essentiellement sur quelques personnes clés ?
- Dans quelle mesure l'efficacité de la formation dispensée fait-elle l'objet d'évaluations régulières ?

- Comment le système d'évaluation / de gestion de l'exécution des tâches définit-il les points nécessitant des améliorations et renforce-t-il les principes d'éthique ?
- Des formations sont-elles dispensées à un groupe choisi d'individus ou en fonction des besoins du poste et de la qualité du travail des individus ?

Évaluation/Gestion de l'exécution des tâches

- L'administration a-t-elle mis en place un système d'évaluation de l'exécution des tâches ?
- Le système d'évaluation empêche-t-il toute subjectivité ?
- Le système d'évaluation est-il basé sur les résultats d'un système automatisé ?
- Le système en place est-il géré de manière équitable et fait-il l'objet d'une surveillance et d'une révision régulières ?
- Des évaluations de l'exécution des tâches sont-elles conduites régulièrement ?
- Existe-t-il un système de récompense en relation avec le système d'évaluation de l'exécution des tâches ?
- Si oui, le système de récompense assure-t-il une répartition générale des avantages entre tous les employés qui respectent les règles d'éthique, encourage-t-il la mise en place et le respect de normes rigoureuses en matière d'exécution des tâches ou est-il limité à un nombre restreint de fonctionnaires, qui, par exemple, travaillent dans un secteur particulier où les saisies et les poursuites judiciaires sont fréquentes ?
- Le système d'évaluation de l'exécution des tâches établit-il un lien entre l'exécution des tâches et le Code de conduite de l'administration ?
- Le système d'évaluation de l'exécution des tâches tient-il spécifiquement compte du niveau élevé d'éthique personnelle et professionnelle ?
- Les employés ont-ils la possibilité de contester l'évaluation en cas de désaccord sur un aspect quelconque de l'évaluation ?
- Les responsables sont-ils tenus de jouer un rôle actif dans la gestion de l'exécution des tâches par les employés ?

Exemples de bonnes pratiques possibles

- Mise en place d'une stratégie d'ensemble de gestion des ressources humaines
- Les procédures de recrutement, de promotion et d'affectation du personnel sont libres de toutes considérations politiques ; elles sont objectives, basées sur le mérite et appliquées de manière uniforme dans toute l'administration.
- Procédure de recours en matière de sélection indépendante, équitable, transparente et accessible
- Lors de la phase de recrutement, des enquêtes de sécurité sont menées sur les candidats.
- Enquêtes de sécurité permanentes sur les employés en poste
- Les procédures de recrutement sont soumises à une vérification interne.
- Obligation faite de signaler d'éventuels conflits d'intérêts ainsi que toute modification pertinente de la situation personnelle (comme l'exercice d'une autre activité, la présence de nouvelles sources de revenus, etc.)
- L'acceptation du Code de conduite est une condition préalable à l'embauche.

- Mise en place d'un système de formation officiel et centralisé

9. ESPRIT DE CORPS

La Déclaration d'Arusha révisée stipule :

« La corruption touche davantage les administrations dans lesquelles le moral ou l'esprit de corps est moindre et dont la réputation ne fait pas la fierté de son personnel. Celui-ci est en effet plus enclin à agir dans le respect de l'éthique lorsque son moral est élevé, lorsque les méthodes de gestion des ressources humaines sont justes et lorsque des opportunités raisonnables lui sont offertes en matière de promotion et de perfectionnement professionnel. Le personnel des douanes de tous niveaux doivent participer activement au programme de lutte contre la corruption et être encouragés à accepter, aux fins du respect de l'éthique au sein de leur administration, un niveau de responsabilité correspondant à leurs fonctions. »

Avant de pouvoir opérer des changements au sein de l'organisation, il est nécessaire de comprendre la culture et les pratiques existantes afin de pouvoir déterminer les moyens les mieux adaptés pour obtenir des améliorations réelles et durables. L'ampleur des modifications nécessaires doit reposer sur la situation de l'administration au moment où les changements sont mis en oeuvre et sur sa capacité à accompagner comme il convient les changements culturels nécessaires et à les accepter.

Les employés et les associations d'employés doivent être activement impliqués dans ce processus. Des groupes chargés de certains projets peuvent être créés dans chaque service, afin de repérer les secteurs à haut risque et de suggérer des changements des systèmes ou des méthodes de travail en vigueur. Il est extrêmement difficile de changer les mentalités et la culture de l'organisation, notamment lorsque la corruption est étendue ou endémique. Cependant, sans un changement de cette nature, la corruption risque de continuer d'exister même si les individus reconnus coupables de corruption sont remplacés. Il est donc crucial, pour briser cet engrenage, d'améliorer la culture de l'organisation afin d'inculquer aux fonctionnaires la loyauté et la fierté d'appartenir à leur service.

LISTE RECAPITULATIVE

Rôle de la direction

- Le personnel d'encadrement montre-t-il l'exemple ainsi que son engagement en faveur de l'éthique et de l'équité dans son comportement ?
- Les prises de décisions par les cadres supérieurs sont-elles ouvertes et transparentes ?
- Les employés sont-ils encouragés, reconnus, félicités ou récompensés pour avoir décelé des méthodes susceptibles de favoriser la corruption et pour avoir suggéré des améliorations des dispositifs de contrôle ?

Mécanismes proactifs d'amélioration

- Des groupes chargés de projets spécifiques sont-ils créés dans les différents services pour y mettre en œuvre des mesures en matière d'éthique ? Tous les employés ont-ils la possibilité d'y participer ?
- Des mesures sont-elles prises pour évaluer le niveau du moral des employés, telles que des enquêtes pour recueillir leurs réactions et leurs suggestions ?
- Les employés disposent-ils d'un moyen leur permettant de soulever, d'examiner et de résoudre toute question d'ordre culturel et/ou moral ayant une incidence sur la lutte contre la corruption menée par l'administration ?
- Les réunions et les bulletins destinés au personnel sont-ils utilisés pour diffuser les règles d'éthique, des exemples de comportement digne d'éloges et les noms de ceux qui se sont rendus coupables de corruption ?

Communication interne

- La culture et les systèmes de l'administration reconnaissent-ils et respectent-ils les droits des employés ainsi que la nécessité d'un comportement équitable dans toutes les questions liées aux ressources humaines ?
- Les employés sont-ils reconnus ou récompensés lorsque leur travail atteste d'un respect des plus hauts niveaux d'éthique ?
- Existe-t-il des dispositifs de communication interne permettant de discuter de problèmes d'éthique ? Les cas de corruption sont-ils abordés ouvertement ?

Mécanismes d'application des règles

- Des mesures rapides sont-elles prises à l'encontre des personnes qui ne respectent pas les normes en matière d'éthique ?
- Existe-t-il une législation efficace qui protège les employés signalant les infractions aux règles d'éthique ?
- Dans quelle mesure l'ensemble des employés sont-ils encouragés à détecter et à signaler les infractions commises en matière d'éthique ?
- Les employés qui osent signaler la corruption sont-ils récompensés ou blâmés ?
- Les sanctions frappant la corruption sont-elles suffisantes pour dissuader les pratiques inacceptables ?

Exemples de bonnes pratiques possibles

- Enquêtes de satisfaction auprès des employés et des usagers
- Pratiques efficaces de consultation des employés et des cadres

- Existence d'équipes chargées de certains projets en relation avec l'amélioration de l'éthique
- Structure de discipline et de gestion des tâches à accomplir
- Systèmes de surveillance et d'examen des indicateurs du moral, comme le niveau d'usure et le taux d'absentéisme des employés
- Les usagers ont connaissance des mesures prises par la douane/l'administration en matière d'éthique.
- Les pratiques administratives s'appuient sur des procédures équitables et respectueuses de l'éthique.
- Mesures rapides prises en cas d'infraction en matière d'éthique
- Volonté de rendre publics les résultats des enquêtes liées à la corruption
- Volonté de prendre des mesures d'auto-évaluation et d'autres mesures liées à l'éthique, à l'échelon international
- Participation des employés aux mesures prises en matière d'éthique
- La douane jouit d'une bonne réputation en tant qu'employeur.
- Procédures de dénonciation efficaces en place

10. RELATIONS AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

La Déclaration d'Arusha révisée stipule :

« Les administrations des douanes doivent favoriser des relations franches, transparentes et fructueuses avec le secteur privé. Les groupes de clients doivent être encouragés à accepter un niveau approprié de responsabilité à l'égard du problème, ainsi que de la définition et de la mise en œuvre de solutions pratiques. La signature de Protocoles d'accord entre la douane et les organes professionnels peut s'avérer utile à cet égard. De même, il peut être utile d'élaborer à l'intention du secteur privé des codes de conduite exposant clairement des normes de comportement professionnel. Les pénalités applicables en cas de manifestation d'un comportement corrompu doivent être suffisantes pour ne pas inciter les groupes de clients à soudoyer le personnel des douanes et à acheter ses services afin d'obtenir un traitement de faveur de sa part. »

Il est important de focaliser son attention sur le rôle essentiel joué par les groupes d'utilisateurs pour contrôler la corruption. Après tout, de nombreuses formes de corruption administrative nécessitent la participation active de partenaires externes. C'est un fait reconnu par les Règles de conduite des chambres de commerce internationales, par la Déclaration de Lima, la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales, la Déclaration du Conseil économique du Bassin Pacifique sur les règles et la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques relative à la lutte contre la corruption de fonctionnaires étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Des normes de qualité et/ou des chartes de service aux usagers peuvent être utiles comme point de départ et constituer un instrument concret de surveillance. Lorsqu'un programme important d'éthique est mis en œuvre, il peut se révéler utile de recueillir le sentiment des usagers au travers d'enquêtes sur la qualité des performances et sur l'efficacité du fonctionnement. Ces données peuvent s'ajouter aux mesures des normes de quantité et de délai effectuées aux termes d'une charte de service aux usagers.

Les comités de liaison peuvent fournir aux administrations un important moyen de communication, informant clairement les usagers des comportements que l'on attend d'eux. Il peut se révéler judicieux de mettre en place un groupe conjoint administration/usagers de lutte contre la corruption ayant pour objectif de définir des solutions concrètes et de repérer les fonctionnaires corrompus. Des mécanismes de coopération peuvent être mis en place avec des groupements de professionnels, afin d'encourager la communication de renseignements permettant de repérer toute activité inhabituelle ou douteuse liée à des activités illicites comme le trafic de drogues ou le blanchiment de fonds.

Les usagers, le public en général et les tiers, tels que les établissements bancaires et les associations commerciales peuvent éventuellement apporter des renseignements sur les points les plus vulnérables d'une administration ou même sur des cas avérés de corruption. La communication de tels renseignements peut être facilitée en garantissant l'anonymat, ou en mettant en place des services d'assistance téléphonique et un système d'enregistrement des plaintes et des félicitations. Les informations obtenues doivent faire l'objet d'une vérification approfondie et il doit ressortir clairement que l'administration y a répondu efficacement.

Une stratégie complète de communication peut inclure la mise à la disposition du public de centres d'information aux usagers et de services d'assistance téléphonique susceptibles d'apporter des renseignements sur toutes les procédures en vigueur, ou encore de dépliants d'information et des notifications officielles, mais aussi promouvoir les réalisations de l'administration par l'intermédiaire des médias. Ces initiatives doivent être rendues publiques de manière satisfaisante et être facilement accessibles.

LISTE RECAPITULATIVE

Consultation du secteur privé

- Dans quelle mesure toutes les parties intéressées et les usagers ont-ils été identifiés et leur soutien et leur coopération sont-ils acquis ?
- Dans quelle mesure des dispositifs de consultation appropriés ont-ils été établis pour faciliter la communication et la coopération entre la douane/l'administration et les groupes d'usagers ?
- Dans quelle mesure les principaux groupes d'usagers ont-ils participé à la définition des mesures retenues par votre administration pour lutter contre la corruption ?
- Des accords officiels de coopération intégrant des aspects comme la connaissance des procédures douanières ou l'échange de renseignements et de formation du personnel des deux entités ont-elles été mises en place ?
- Des codes de conduite pour le secteur privé définissant clairement des normes de conduite professionnelle ont-ils été établis ?

Mécanismes de signalement et de responsabilisation

- Dans quelle mesure les groupes d'usagers acceptent-ils d'assumer une part de la responsabilité du problème et de participer à sa résolution ?
- Lorsqu'il s'avère que des membres de groupes d'usagers se sont rendus coupables de corruption, les usagers font-ils l'objet de sanctions ? Les sanctions imposées sont-elles suffisantes pour dissuader les futures infractions ?
- Les dispositions juridiques adoptées s'étendent-elles à toutes les parties s'étant rendues coupables de corruption ou ne s'appliquent-elles qu'aux employés de l'administration impliqués ?
- Les usagers, le public en général et des tiers tels que des institutions bancaires sont-ils encouragés activement à signaler les cas de corruption ou les tentatives de corruption ?
- Existe-t-il des mécanismes permettant de rapporter des faits de corruption, comme des services d'assistance téléphonique ou des dispositifs d'enregistrement de plaintes et de félicitations ? Ces mécanismes font-ils régulièrement l'objet d'une promotion auprès des parties intéressées ?
- Quelles garanties ou quels engagements sont apportés aux usagers et aux tiers pour leur assurer que tout renseignement communiqué sera traité de manière confidentielle ? Ces engagements sont-ils tenus ?
- Existe-t-il des dispositifs d'enquête sur les informations fournies à l'administration par des tiers ?
- Les usagers acceptent-ils leur part de responsabilité pour la mise en oeuvre de mesures destinées à supprimer durablement la corruption ?
- Y-a-t-il une stratégie de communication à l'égard des usagers permettant non seulement de fournir des informations aux usagers mais également de promouvoir les actions menées par l'administration ?

Exemples de bonnes pratiques possibles

- Enquêtes auprès des usagers
- Existence d'accords officiels de coopération

- Moyens concrets de consultation
- Groupes conjoints douanes/entreprises chargés des questions liées à l'éthique
- Développement et promotion d'un système de communication des allégations de corruption
- Partenariat avec les entreprises, programmes et accords de sensibilisation
- Processus de sélection adapté pour les usagers agréés
- Auto-réglementation des associations professionnelles (Code de conduite, sanctions, amendes prévues en cas de comportement inapproprié, etc.)
- Voir étude de cas de la douane d'Uruguay (annexe 3) qui décrit son approche s'agissant d'établir un partenariat avec le secteur privé pour lutter contre la corruption

Partie 3 – PLANIFICATION DES ACTIONS

3.1 ÉTABLIR LES PRIORITÉS

Après l'examen des questions répertoriées dans les listes récapitulatives, des actions s'avéreront nécessaires et/ou des possibilités d'amélioration se dessineront dans un certain nombre de domaines. Ces éléments devront être considérés comme prioritaires et il conviendra d'établir un Plan d'action sur l'éthique. Une équipe chargée des questions liées à l'éthique devra alors être constituée pour superviser la mise en oeuvre de ces mesures.

La première partie du processus consiste à établir les priorités parmi les différentes activités identifiées lors de l'auto-évaluation. Les critères permettant de déterminer les points présentant le niveau de priorité le plus élevé sont notamment les suivants (liste non exhaustive) :

- Importance de la question
- Urgence
- Conséquences en cas d'échec
- Chances d'obtenir le soutien des employés et des cadres
- Impact
- Obligations nationales/internationales
- Facilité de mise en oeuvre
- Coût

3.2 ÉLABORER UN PLAN D'ACTION EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE

Le Plan d'action peut être élaboré en s'appuyant sur les exemples suivants :

TÂCHE	Fonctionnaire(s) responsable(s)	Indicateurs vérifiables de résultats	Échéance
Cibler des secteurs et établir des informations/orientations appropriées pour chaque groupe, concernant de nouvelles initiatives et décisions et des changements dans la législation et les procédures.	Nom de l'unité	Nombre d'études réalisées et d'orientations établies	Court terme
Mettre en œuvre un système de paiement automatisé à l'aéroport national.	Informatique, Finance, Douane, administration	Automatisation complète du système à l'aéroport	Court terme
S'assurer que les directeurs fournissent systématiquement un retour sur les mesures prises suite aux résultats d'un contrôle, au niveau opérationnel, par l'établissement de mesures de suivi.	Chaque directeur / contrôle interne	Voies de communication officielles entre les différents niveaux hiérarchiques établis	Court terme
Créer un comité consultatif conjoint entre l'administration et le secteur privé.	Tous les départements	Comité créé et réunions organisées régulièrement	Court terme

3.3 ÉLABORER UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION

Afin de s'assurer que les résultats de l'auto-évaluation et les mesures de planification sont bien compris et adoptés par les cadres supérieurs et par la majorité des employés de l'organisation, il est important de développer une démarche pratique d'information et de communication. Pour pouvoir apporter un maximum d'avantages et de synergies, toute stratégie d'éthique devrait idéalement être synchronisée sur les autres plans nationaux ou régionaux en cours.

Cette approche devrait s'appuyer sur un certain nombre de principes clés, notamment les suivants :

- impliquer le plus grand nombre de personnes possible ;

- s'assurer un soutien politique et médiatique ;
- s'assurer le soutien et l'engagement du secteur privé ;
- présenter les avantages réels d'une amélioration de l'éthique à tous les employés ;
- décider les cadres supérieurs à s'engager en faveur du Plan ;
- s'assurer que les personnes présentes à l'atelier soutiennent aussi les éléments clés du Plan d'action ; et
- s'assurer que chacun des participants à l'atelier continue de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre du Plan d'action (tous ces points devront être soulevés dans les entretiens avec le DG).

PARTIE 4 –EXAMEN, ÉVALUATION ET REDÉFINITION DU PLAN D'ACTION

L'OMD restera disponible pour examiner, évaluer et redéfinir le Plan d'action sur l'éthique après sa mise en œuvre. En révisant leur Plan d'action sur l'éthique, les administrations Membres peuvent :

- évaluer les stratégies individuelles en matière d'éthique afin de déterminer si les objectifs prévus par le Plan d'action sur l'éthique élaboré initialement ont été remplis
- déterminer les domaines appelant une plus grande attention et/ou les mesures qui pourraient s'appuyer sur la dynamique créée ;
- élaborer un Plan d'action sur l'éthique amélioré.

La phase d'évaluation devrait intervenir seulement à la fin de la procédure d'auto-évaluation et de la mise en oeuvre d'un plan d'action sur l'éthique. Son résultat se présentera sous la forme d'une analyse exhaustive des carences en matière d'éthique, qui permettra d'établir s'il convient que l'administration revoie certains aspects de la procédure d'auto-évaluation aux fins d'élaborer un plan d'action révisé, susceptible de compléter le programme d'action sur l'éthique de l'organisation.

L'examen, l'évaluation et la redéfinition du Plan d'action doivent s'accompagner d'une seconde auto-évaluation, menée en répondant aux questions des listes récapitulatives répertoriées dans la Partie 2 du présent Guide. Les réponses aux questions et l'examen des indicateurs de résultats vérifiables, précisés dans le Plan d'action sur l'éthique, devront permettre d'évaluer si chacun des moyens d'action prévu dans le Plan d'action a rencontré le succès escompté.

Les indicateurs de résultats pouvant servir à évaluer le succès du Plan d'action sur l'éthique sont notamment les suivants :

- résultats de l'enquête de satisfaction auprès des usagers/parties intéressées ;
- nombre de plaintes ou d'allégations à l'encontre des employés de la douane ou de l'administration ;
- nombre d'enquêtes et/ou de poursuites pour violation des règles d'éthique, qui ont été concluantes ;
- couverture médiatique positive/négative de l'éthique de la douane ou de l'administration ;
- rapports d'organisations internationales ;
- nombre et nature des plaintes enregistrées par le médiateur ;
- plaintes des voyageurs, des agents en douane et des importateurs ;
- résultats des contrôles internes et externes ;
- réalisation des objectifs de résultats et respect des normes définies dans la charte des usagers; et
- augmentation/réduction des statistiques relatives aux résultats opérationnels.

Une fois cette phase d'examen et d'évaluation terminée, il est nécessaire d'élaborer un nouveau Plan d'action sur l'éthique. Ce nouveau Plan comprendra :

- les activités et stratégies en cours appelant une surveillance continue ;
- une série d'activités et de stratégies destinées à améliorer et à réorienter des éléments abordés dans le Plan d'action précédent ;
- un ensemble de nouvelles activités et stratégies.

Le Plan d'action sur l'éthique révisé mentionnera les problèmes rencontrés ainsi que les possibilités d'amélioration, les solutions envisagées, les fonctionnaires responsables, les délais de mise en œuvre, ainsi que les indicateurs de résultats vérifiables.

Il conviendra ensuite de veiller à ce que le Plan d'action révisé bénéficie du soutien et de l'engagement des cadres supérieurs et que son lancement auprès des employés et des parties intéressées soit mené avec l'efficacité requise.



DÉCLARATION D'ARUSHA (RÉVISÉE)

DÉCLARATION DU CONSEIL DE COOPÉRATION DOUANIÈRE CONCERNANT LA BONNE GOUVERNANCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DOUANIÈRE

LE CONSEIL DE COOPÉRATION DOUANIÈRE*,

CONSIDÉRANT que les administrations des douanes du monde entier s'acquittent d'un certain nombre de tâches d'une importance vitale au nom de leur gouvernement et contribuent à la réalisation des objectifs nationaux tels que perception des recettes, protection de la communauté, facilitation des échanges et protection de la sécurité nationale ;

RECONNAISSANT que l'éthique est une question primordiale pour toutes les nations et toutes les administrations des douanes, et que la présence de la corruption risque de limiter considérablement la capacité de la douane à remplir efficacement sa mission. Les effets négatifs de la corruption peuvent notamment être les suivants :

- Une diminution de la sécurité nationale et de la protection de la communauté ;
- Fraude fiscale et déperdition de recettes ;
- Un déclin des investissements étrangers ;
- Un surcroît de dépenses dont le coût est à la charge de la communauté ;
- La persistance d'obstacles aux échanges internationaux et à la croissance économique ;
- Une moindre confiance des usagers envers les institutions publiques
- Une diminution du niveau de confiance et de coopération entre les administrations des douanes et les autres organismes publics ;
- Un amoindrissement du niveau de respect volontaire des lois et règlements douaniers et
- Un affaiblissement de l'esprit de corps et du moral du personnel.
-

CONSIDÉRANT que la corruption ne peut être efficacement combattue que dans le cadre d'efforts déployés globalement à l'échelon national ;

AFFIRMANT que l'une des priorités de tous les gouvernements devrait consister à veiller à ce que la douane ne présente aucun cas de corruption, ce qui requiert une ferme volonté politique et un engagement de tous les instants à lutter contre la corruption.

* Conseil de coopération douanière est la dénomination officielle de l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

DÉCLARE qu'un programme national efficace en matière d'éthique douanière doit tenir compte des principaux facteurs ci-après :

1. Conduite et engagement des responsables

La responsabilité de la prévention de la corruption doit incomber principalement au Chef de la douane et aux cadres dirigeants. La nécessité de maintenir un niveau élevé d'éthique doit être mise en exergue et l'engagement à lutter contre la corruption ne doit pas se démentir. Les responsables et le personnel d'encadrement des douanes doivent assumer effectivement leur rôle directeur et accepter un niveau de responsabilité adapté à leur fonction afin que des normes d'éthique rigoureuses soient respectées dans tous les domaines d'activité de la douane. Les responsables des douanes doivent clairement et sans équivoque montrer l'intérêt qu'ils accordent à l'éthique et être considérés comme jouant un rôle exemplaire, conforme à la lettre et à l'esprit du Code de conduite.

2. Cadre réglementaire

Les lois, règlements, directives administratives et procédures de la douane doivent être harmonisés et simplifiés au maximum de manière à ce que les formalités douanières puissent être remplies sans constituer une charge excessive. Ce processus comprend l'adoption de conventions, normes et autres instruments retenus à l'échelon international. Les pratiques douanières doivent faire l'objet d'un examen et d'une refonte afin de supprimer les formalités administratives et de réduire les doubles emplois inutiles. Les taux de droits doivent si possible être modérés et les exceptions à la règle commune réduites au minimum. Les systèmes et les procédures doivent être conformes à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée) (Convention de Kyoto révisée).

3. Transparence

Les clients de la douane sont en droit d'attendre que les transactions qu'ils mènent avec elle soient empreintes d'un degré élevé de certitude et de prévisibilité. Les lois, règlements, procédures et directives administratives de la douane doivent être rendus publics, être aisément accessibles et appliqués de manière uniforme et cohérente. La base sur laquelle des pouvoirs discrétionnaires peuvent être exercés doit être clairement définie. Des procédures d'appel et de recours administratif doivent être créées pour permettre aux clients de contester les décisions prises par la douane ou d'en demander un nouvel examen. Des chartes de service à la clientèle ou des normes d'exécution des tâches précisant le niveau de service que les clients sont en droit d'attendre de la douane doivent être établies.

4. Automatisation

L'automatisation, ou informatisation, des activités douanières peut en améliorer l'efficacité et la rentabilité, et supprimer de nombreux risques de corruption. L'automatisation peut également contribuer à renforcer le niveau de responsabilité et fournir des pistes de vérification aux fins du contrôle et de l'examen ultérieurs des décisions d'ordre administratif, ainsi que de l'exercice des compétences discrétionnaires officielles. Chaque fois que possible, les systèmes informatisés doivent être configurés de manière à minimiser les risques d'exercice dévoyé des pouvoirs discrétionnaires du personnel des douanes, les contacts personnels entre celui-ci et les clients, ainsi que les transferts et les manipulations matérielles de fonds.

5. Réforme et modernisation

La corruption apparaît généralement lorsque les pratiques utilisées sont dépassées et peu efficaces, et lorsque les clients sont incités à éviter des procédures lentes ou lourdes en soudoyant le personnel des douanes et en achetant ses services. Les administrations des douanes doivent réformer et moderniser leurs systèmes et leurs procédures afin de supprimer tout avantage prévisible que le fait d'enfreindre les règles officielles permettrait d'obtenir. Ces projets de réforme et de modernisation doivent être de nature globale et s'appliquer à tous les aspects des opérations et du fonctionnement de la douane. La Convention de Kyoto révisée offre un cadre de référence à ces projets.

6. Contrôle et enquête

La prévention et le contrôle de la corruption au sein de la douane peuvent être facilités par la mise en œuvre d'une série de mécanismes de surveillance et de contrôle appropriés tels que programmes de vérification internes, audits internes et externes, techniques d'enquête et poursuites judiciaires. Ces techniques doivent établir un équilibre raisonnable entre des stratégies positives propres à favoriser un niveau élevé d'éthique et des stratégies répressives visant à déterminer les cas de corruption et à soumettre le personnel concerné à des procédures disciplinaires, voire à les poursuivre en justice. Le personnel des douanes, les clients et les usagers en général doivent être encouragés à signaler les comportements corrompus et contraires à l'éthique ou les activités illicites et, lorsque de tels renseignements sont fournis, ceux-ci doivent rapidement faire l'objet d'une enquête approfondie, tout en assurant la protection des sources. Lorsqu'il convient de procéder à des enquêtes complexes ou à grande échelle, ou lorsque la corruption est largement répandue dans une administration, il peut également être fait appel à des organismes indépendants de lutte contre la corruption.

7. Code de conduite

L'un des éléments clés de tout programme efficace en matière d'éthique est l'élaboration, la publication et l'acceptation d'un code de conduite exhaustif qui décrit en termes très pratiques et sans aucune ambiguïté le comportement que la douane attend de tout son personnel. Ce code doit prévoir, en cas de non respect, des pénalités proportionnelles à la gravité de l'infraction, appuyées par des dispositions administratives et législatives appropriées.

8. Gestion des ressources humaines

La mise en œuvre de principes et de pratiques saines en matière de gestion des ressources humaines joue un rôle majeur dans la lutte contre la corruption au sein de la douane. Les méthodes de gestion des ressources humaines qui se sont avérées utiles pour contrôler ou éliminer la corruption au sein de la douane sont notamment les suivantes :

- Offrir au personnel des douanes un salaire, autres rémunérations et conditions suffisantes pour leur assurer un niveau de vie décent ;
- Recruter et retenir le personnel dont l'éthique répond à des normes rigoureuses auxquelles on peut penser qu'ils continueront de se conformer ;
- Veiller à ce que les procédures de sélection et de promotion du personnel soient impartiales et exemptes de favoritisme, et qu'elles reposent sur le principe du mérite ;

- Veiller à ce que les décisions prises en matière de répartition, de rotation et de changement d'affectation du personnel tiennent compte de la nécessité de réduire les possibilités que du personnel douanier occupe des postes vulnérables pendant une longue période ;
- Offrir au personnel des douanes, lors de son recrutement et tout au long de sa carrière, une formation et un perfectionnement professionnel appropriés en vue de promouvoir et de renforcer continuellement le principe selon lequel il importe de respecter des normes rigoureuses en matière d'éthique et sur le plan professionnel; et
- Mettre en œuvre des systèmes appropriés de gestion et d'évaluation de l'exécution des tâches qui renforcent les pratiques saines et encouragent le personnel des douanes à respecter un niveau élevé d'éthique personnelle et professionnelle.

9. Esprit de corps

La corruption touche davantage les administrations dans lesquelles le moral ou l'esprit de corps est moindre et dont la réputation ne fait pas la fierté de son personnel. Celui-ci est en effet plus enclin à agir dans le respect de l'éthique lorsque son moral est élevé, lorsque les méthodes de gestion des ressources humaines sont justes et lorsque des opportunités raisonnables lui sont offertes en matière de promotion et de perfectionnement professionnel. Le personnel des douanes de tous niveaux doivent participer activement au programme de lutte contre la corruption et être encouragés à accepter, aux fins du respect de l'éthique au sein de leur administration, un niveau de responsabilité correspondant à leurs fonctions.

10. Relations avec le secteur privé

Les administrations des douanes doivent favoriser des relations franches, transparentes et fructueuses avec le secteur privé. Les groupes de clients doivent être encouragés à accepter un niveau approprié de responsabilité à l'égard du problème, ainsi que de la définition et de la mise en œuvre de solutions pratiques. La signature de Protocoles d'accord entre la douane et les organes professionnels peut s'avérer utile à cet égard. De même, il peut être utile d'élaborer à l'intention du secteur privé des codes de conduite exposant clairement des normes de comportement professionnel. Les pénalités applicables en cas de manifestation d'un comportement corrompu doivent être suffisantes pour ne pas inciter les groupes de clients à soudoyer le personnel des douanes et à acheter ses services afin d'obtenir un traitement de faveur de sa part.

Nous, Membres du Conseil de coopération douanière, invitons les administrations des douanes à mettre en œuvre, en matière d'éthique, des plans d'action complets et durables, reposant sur les principes clés énoncés ci-dessus, et les gouvernements, le secteur privé et les membres de la communauté internationale, à soutenir la douane dans sa lutte contre la corruption.

Faite à Arusha, Tanzanie, le 7 juillet 1993 (81^{ème}/82^{ème} sessions du Conseil) et révisée en juin 2003 (101^{ème} /102^{ème} sessions du Conseil).

Réforme - l'expérience du service australien des douanes et de la protection des frontières

Comment les questions liées à l'éthique ont insufflé au Service australien des douanes et de la protection des frontières (le Service) une dynamique puissante pour se repenser et se reconstruire

Lorsque le Service s'est trouvé confronté à des difficultés inédites en matière d'éthique, il a été contraint de se pencher sérieusement et avec attention sur ces problèmes afin de trouver des solutions innovantes non seulement pour prévenir la répétition des problèmes identifiés, mais aussi pour définir le type de Service qu'il souhaitait être à l'avenir.

Le Service a tout d'abord été surpris par l'arrestation de 8 fonctionnaires ainsi que par la saisie de quantités de drogue, d'argent liquide et d'actifs susceptibles de provenir des infractions constatées, et par l'identification de nombreux problèmes dans un rapport exhaustif réalisé dans le cadre de l'Opération. Une période d'autoévaluation et de planification de l'avenir a alors débuté pour le Service. Les réformes en matière d'éthique qui en découlent visent à restaurer la fierté des fonctionnaires ainsi que la confiance du public. Le Service a adopté des mesures importantes destinées à améliorer les normes professionnelles, à promouvoir les comportements éthiques, à mieux résister à la corruption et à éliminer ou réduire les points faibles en matière d'éthique.

On sait avec certitude qu'un petit nombre de fonctionnaires ont commencé dès 2007 à importer des stéroïdes de façon illicite. Durant les années qui ont suivi, ce trafic s'est étendu et a vu la participation d'un nombre croissant de fonctionnaires ainsi que l'importation d'un précurseur, la pseudo-éphédrine. Entre les années 2007 et 2012, le réseau aurait à diverses reprises organisé et facilité plusieurs importations de précurseurs contrôlés aux frontières provenant de la Thaïlande et du Vietnam.

Pendant ce temps, en raison du rôle croissant joué par le Service dans l'environnement australien d'application de la loi, le Service a été placé en janvier 2011 sous la juridiction de la Commission australienne pour une application de la loi conforme à l'éthique (ACLEI), organisme chargé des enquêtes sur les questions de corruption liées à l'application de la loi, et plus particulièrement des questions graves et systémiques de corruption. L'ACLEI enquête sur toute information ou allégation indiquant la survenue passée, présente ou possible d'une conduite corruptrice.

Une fois instauré le partenariat officiel avec l'ACLEI, le secteur du Service chargé de l'éthique et des normes professionnelles a communiqué à l'ACLEI des renseignements sur un fonctionnaire suspecté d'être impliqué dans l'importation illégale de substances réglementées aux frontières. En conséquence, au mois de mars 2011, l'ACLEI a mis en place l'Opération "Héritage" afin d'enquêter sur ces allégations avec l'assistance de la Police fédérale australienne (AFP) et du Service. Afin de découvrir l'ampleur du réseau de corruption et ses modes de fonctionnement, l'Opération Héritage a été reconduite pour 18 mois supplémentaires. L'enquête a mis à jour un scénario très préoccupant. Elle a montré l'existence de longue date d'une collusion entre plusieurs fonctionnaires de l'aéroport international de Sydney, ayant pour objectif final d'importer des drogues illicites.

Contexte mondial

Il serait facile de conclure que la responsabilité de tous ces événements incombe au Service. Il convient pourtant de préciser davantage le contexte dans lequel certaines de ces activités ont fait surface.

L'Australie est un marché attirant pour la criminalité transnationale. Elle possède une économie forte, dispose de réseaux nationaux de distribution bien implantés et connaît une forte demande pour un large éventail de drogues illicites, les Australiens étant disposés à payer pour ces drogues un prix relativement élevé par rapport à la moyenne mondiale. Les profits en jeu peuvent donc se révéler énormes. Certains estiment que le marché australien de drogues illicites représente 7 milliards de dollars australiens chaque année.

La possibilité de réaliser des profits illicites juteux accroît la probabilité que les groupes criminels organisés cherchent à compromettre les fonctionnaires chargés de l'application de la loi et les aident à contourner les contrôles frontaliers. De fait, plus les contrôles frontaliers sont efficaces, plus forte est l'incitation à recourir à la corruption. Les syndicats s'adaptent en permanence et ont recours à des approches inventives pour découvrir les faiblesses et accéder aux informations sur les opérations et sur les pratiques de dédouanement. Ils modifient en conséquence leurs domaines prioritaires, utilisant les technologies émergentes pour essayer de contourner les contrôles frontaliers.

Les sommes d'argent en jeu constituent également un facteur qui renforce le risque de voir les fonctionnaires chargés de l'application de la loi chercher à importer eux-mêmes des substances illicites, notamment s'ils s'estiment capables de déjouer les systèmes mis en place pour empêcher de telles importations. La situation est donc grave et le Service est déterminé à lutter à plusieurs niveaux.

Il est clair que ces actes incontestables de corruption au sein de l'organisation ont causé une rupture au sein du Service. Des faiblesses ont été mises en exergue et la difficulté consistait à traiter les risques, et notamment ceux liés à la culture de l'organisation. Pour parvenir au changement requis, le Service a entrepris une réforme destinée non seulement à identifier et à écarter les fonctionnaires corrompus, mais aussi à reconstruire simultanément la fierté des fonctionnaires et la confiance du public, à renforcer ces normes professionnelles et à rendre le Service moins perméable aux infiltrations des groupes criminels.

Afin de soutenir ce programme de réforme, un Conseil de réforme douanière a été créé afin de superviser les transformations stratégiques du Service et d'aider à orchestrer la mise en œuvre des réformes.

Il a été décidé de distinguer 2 phases, à savoir l'introduction de pouvoirs internes supplémentaires, puis l'élaboration et la publication d'un Programme complet de réforme 2013-2018, décrivant le Service que nous voulons créer à l'avenir.

1^{ère} Phase

La première phase, qui a été mise en œuvre à la fin de l'année 2012, a été directement provoquée par les arrestations. Plusieurs pouvoirs internes supplémentaires ont été appliqués afin de combattre les infiltrations de groupes criminels et la corruption. Ces pouvoirs sont entrés en vigueur en combinant des modifications législatives et des instruments internes sous la forme d'ordonnances du Directeur exécutif. Les tests de drogue et d'alcoolémie ont ainsi été étendus à l'ensemble des fonctionnaires ; il est possible de décider du renvoi d'un fonctionnaire en raison d'une mauvaise conduite grave ; tous les fonctionnaires ont l'obligation légale de signaler toute mauvaise conduite grave, tout acte de corruption ou tout comportement criminel dont ils seraient

les témoins (et notamment les activités dans lesquelles ils sont eux-mêmes impliqués) et, enfin, il est possible de tester l'intégrité des fonctionnaires.

Tests de drogue et d'alcoolémie

Le Service est un lieu de travail sans drogue et sans alcool. Un niveau de tolérance zéro est appliqué pour la possession, l'usage ou la vente de drogues interdites et les fonctionnaires ne doivent pas être sous l'influence de l'alcool durant l'exercice de leurs fonctions, quelles que soient ces fonctions. Les fonctionnaires peuvent être testés à n'importe quel moment durant leurs heures de travail (tests aléatoires). Ils peuvent également être ciblés aux fins d'un test s'il existe de bonnes raisons de penser qu'ils sont sous l'influence de l'alcool ou d'une drogue interdite ou encore, qu'ils font l'objet d'une enquête officielle.

Test d'intégrité

Le Service a appris que, même lorsque la culture de l'organisation semble appropriée et que l'environnement de contrôle paraît efficace, cela ne signifie pas nécessairement que tous sont capables de résister à la tentation ou à une manipulation exercée par des acteurs criminels extérieurs. Un test d'intégrité crée, dans un système de paramètres et de responsabilité strictement définis, une situation telle que l'on peut raisonnablement suspecter un fonctionnaire de corrompre ou d'être corrompu. Le scénario est spécifiquement conçu pour établir si le fonctionnaire identifié apporte une réponse appropriée, ou réagit au contraire de manière corrompue ou contraire à l'éthique. Il ne s'agit pas d'un « piège » puisque le fonctionnaire a autant de chance de réussir que d'échouer. Les tests d'intégrité offrent aux enquêteurs qualifiés une possibilité supplémentaire de démasquer les dissimulations et tromperies qui caractérisent les actes de corruption et les actions criminelles. De ce point de vue, ils constituent un appoint utile aux mesures existantes en matière d'éthique.

Signalement obligatoire

D'après une Décision prononcée par le Directeur général au début de l'année 2013, la loi impose à présent à tous les employés de signaler toute conduite suscitant des doutes importants, toute corruption ou tout comportement criminel lorsqu'ils sont informés de tels incidents. Ces comportements ne doivent pas nécessairement être avérés pour être signalés. Avec l'obligation de signalement, les employés ne sont pas tentés d'ignorer la corruption ou les conduites inappropriées et le Service peut gérer les risques et les faiblesses identifiés. Elle renforce également le message selon lequel la lutte contre la corruption relève de la responsabilité de chaque employé.

Un Réseau de soutien et de référence en matière d'éthique (ISRN) a été créé afin de soutenir le personnel en matière de signalements exigés. Ce réseau est identique à celui qui fonctionne au sein de l'AFP. L'ISRN est un réseau d'employés formés qui offre aux fonctionnaires la possibilité de bénéficier rapidement d'un soutien et de conseils, ou encore de soumettre des informations relatives à une conduite inappropriée, à des faits de corruption ou à un comportement criminel. Il constitue pour les employés un mécanisme juste et confidentiel grâce auquel ils peuvent remplir leurs obligations de signalement.

Grâce à l'introduction du signalement obligatoire, le Service est en phase avec ses principaux partenaires chargés de l'application de la loi au sein du Commonwealth, de l'AFP et de la Commission australienne sur la criminalité (ACC), et il soutient d'autres mécanismes favorables à l'éthique.

Pouvoir de résiliation d'un contrat

Le Directeur général a le pouvoir d'effectuer une déclaration écrite qui a pour effet de mettre un terme à un contrat d'embauche sans que cette résiliation ne soit examinée conformément aux dispositions du *Fair Work Act (Loi sur le travail) de 2009* sur les licenciements abusifs. Cette déclaration doit intervenir dans les 24 heures suivant la décision de mettre un terme à l'emploi de la personne concernée et elle n'est possible que si le Directeur général dispose d'éléments laissant raisonnablement penser que la conduite de l'employé, ou une partie de sa conduite, relève de la faute professionnelle grave ou qu'elle est susceptible d'avoir une incidence négative sur le respect professionnel des employés pour eux-mêmes, sur le moral des membres du Service ou sur la réputation du Service.

2^{ème} Phase

La seconde phase de la réforme entreprise par le Service porte sur la mise en œuvre du *Programme de réforme*. Le Programme a été élaboré en réponse aux conclusions de l'Opération Héritage, et constitue avec l'examen des capacités du Service public australien (APS), réalisé en juillet 2013, le premier rapport du Conseil de réforme douanière. Le Programme, qui a déjà été publié et diffusé au sein du Service, devrait commencer à partir de juillet 2014, et s'attacher en priorité aux 3 domaines principaux de réforme : l'éthique, la modernisation et les personnes.

Les mesures d'éthique sont conçues pour regagner la confiance du public et pour aligner le Service sur les autres organismes australiens chargés de l'application de la loi. Grâce aux mesures de modernisation, nous bénéficierons de systèmes opérationnels efficaces, de processus simplifiés et de renseignements complexes permettant de gérer les augmentations majeures annoncées s'agissant du nombre de personnes et du volume des marchandises franchissant les frontières de l'Australie. La mise en place d'un nouveau type d'employés et d'un nouveau mode de fonctionnement garantira le professionnalisme et la souplesse du Service, qui saura ainsi s'adapter au changement et répondre aux exigences du futur.

Menace actuelle des groupes criminels organisés

Le rapport de l'ACLEI a pu établir que les complots criminels sont nés d'un ensemble de circonstances favorables. Le réseau des fonctionnaires impliqués dans les importations illicites montre que des caractéristiques communes démographiques existent entre les membres de ce réseau, notamment au niveau de leur scolarité, de leur âge et de leur communauté. Ces mêmes liens s'étendaient aux amis membres actifs de groupes criminels organisés, comme par exemple des gangs hors-la-loi de motards. Le manque de respect de la loi, peut-être motivé par une loyauté aveugle existant entre les membres du réseau, semble sous-tendre tout le dispositif. Plusieurs personnes ont eu recours à des drogues illicites et la compromission des personnes - qui pouvait déboucher sur un chantage ou n'être qu'un moyen de s'assurer de la loyauté des personnes- pourrait également constituer un facteur de formation et de renforcement du réseau. Le réseau semble bien reposer sur des loyautés malvenues et des compromis délibérés qui ont conduit les fonctionnaires aux frontières à établir des liens entre eux ainsi qu'avec les milieux du crime organisé.

Changements dans l'organisation et réduction des risques

Afin de réduire les probabilités que ces événements se reproduisent, une nouvelle Division en charge de l'éthique, la sécurité et l'assurance a été créée pour renforcer les systèmes et processus du Service en matière d'éthique. Grâce à cette Division, le Service peut adopter une approche plus intégrée dans la gestion des conduites professionnelles ou la lutte contre la

corruption et lutter ainsi contre les infiltrations criminelles et le traitement des conduites inappropriées.

Nous avons également créé le poste de Conseiller spécial en matière d'éthique. Il a pour mission de gérer les enquêtes sur les cas complexes et graves de conduite inappropriée, et notamment celle réalisée conjointement avec l'ACLEI. Il est en outre chargé de s'assurer du caractère équitable des systèmes et des processus de lutte contre la corruption mis en place par le Service.

Au sein de la nouvelle Division, le Service a élargi le domaine de compétence du Secteur chargé de l'éthique et des normes professionnelles (I&PS) afin de gérer directement tous les processus disciplinaires entrepris aux termes des dispositions du Code de conduite de l'APS. La gestion des conduites professionnelles sur le lieu de travail ou de la lutte contre la corruption et l'infiltration par des groupes criminels, et le traitement des conduites inappropriées repose donc sur une approche mieux intégrée.

Un nouveau modèle pratique de normes professionnelles a été créé afin de mieux aligner les processus du continuum d'éthique. Ainsi, la gestion des réclamations et des cas a été révisée dans tout le Service, et notamment les questions liées au Code de conduite. Ce modèle soutient les fonctions du Conseiller spécial en matière d'éthique et il entraînera une résolution meilleure et plus rapide des affaires de corruption.

Le succès du programme de réforme du Service dépend de la mesure dans laquelle l'ensemble des fonctionnaires contribueront à évaluer les risques de fraude et de corruption et adopteront une philosophie de gestion active des risques. C'est pourquoi I&PS a amplifié et accéléré son programme de communication et de formation en cours, afin que tous les employés sachent que non seulement leur responsabilité individuelle est engagée dans le maintien d'un comportement répondant à des exigences élevées d'éthique mais surtout qu'ils peuvent de ce fait s'estimer fiers de faire partie d'une organisation qui dispose d'une solide culture éthique.

Sensibilisation et éducation

Plus que jamais, les fonctionnaires doivent aujourd'hui connaître leurs obligations en matière d'éthique. C'est pour cela qu'ils suivent un programme de formation destiné à leur faire connaître les risques de fraude et de corruption, les mécanismes de signalement existants et leur responsabilité d'adopter un comportement éthique et intègre. Les sessions de sensibilisation sont obligatoires pour tous les employés. Tous les 15 jours, des sessions sont organisées dans le Bureau central afin que tous les nouveaux employés bénéficient d'une formation en matière d'éthique lorsqu'ils intègrent le Service. Elles sont également destinées aux fonctionnaires qui n'ont pu assister aux sessions précédentes et se déroulent aussi dans les régions, en fonction des besoins.

Les fonctionnaires sont également contraints de suivre chaque année un cours en ligne de sensibilisation sur les problèmes d'éthique, de fraude et de corruption. Ce cours décrit les comportements éthiques attendus et les processus de prise de décision quotidienne qui doivent être appliqués par l'ensemble des fonctionnaires en présentant aux participants une série de scénarios sur l'environnement propre au Service, destinés à susciter leur réflexion. Il décrit clairement quelles sont les responsabilités des fonctionnaires en matière de contrôle de la fraude, de prévention de la corruption, d'éthique et d'intégrité.

De plus, des ateliers reposant sur des mises en situation ont été créés. Ils permettent ainsi, en combinaison avec des cours en ligne, de s'assurer que tous les officiers, où qu'ils se trouvent, connaissent les menaces auxquelles ils pourraient être confrontés et savent ce qu'il conviendrait de faire pour assurer leur protection et celle du Service dans son ensemble.

Nos employés avaient surtout besoin d'être pleinement informés des changements en cours, des raisons motivant ces changements et de ce que l'on attendait d'eux. Un programme actif de communication à multiples facettes garantissait que chaque fonctionnaire était informé de chaque étape du programme de réforme. En plus de l'actualisation de l'information sur la fraude et la corruption et des fiches informatives diffusées au personnel, le Directeur exécutif et le Directeur se sont adressés au personnel dans chacune des régions, et le bulletin d'information bimensuel CustomsNEWS permet la publication régulière de chacune des nombreuses nouvelles initiatives d'éthique, à mesure de leur adoption. Les réformes ont également été communiquées par le biais du Programme plus vaste de réforme de l'ACBPS.

Normes professionnelles

L'enquête a montré qu'au sein de l'aéroport international de Sydney avait pu se développer une culture basée sur des normes déficientes et sur la violation « habituelle » des règles et des réglementations. Il est donc apparu qu'une partie importante de la solution passait par les personnes. Les fonctionnaires arrêtés avaient utilisé leur fonction officielle et leurs amitiés ainsi que d'autres connexions établies sur le lieu de travail pour recueillir des renseignements et pour couvrir leurs traces.

Certaines personnes se sont vues compromises du fait de leur utilisation de drogues illicites et de leurs liens avec des réseaux criminels, notamment avec des gangs de motards hors-la-loi. Il semblerait également qu'un risque réel de représailles existait de la part de certains employés si un superviseur avait souhaité prendre des mesures concernant les conduites inappropriées constatées.

Fort de ces certitudes, le Service a choisi d'adopter une approche à facettes multiples afin de réduire les risques à venir liés à la criminalité organisée et à la corruption. À l'instar de la Police fédérale et de la Police d'État, le Service imposait déjà aux fonctionnaires de se soumettre à des évaluations de compatibilité, qui s'ajoutaient aux vérifications de sécurité du Commonwealth. Il est intéressant de constater que les fonctionnaires arrêtés n'avaient aucun antécédent et que les évaluations de compatibilité n'avaient rien révélé.

Le constat de cette faiblesse a conduit à améliorer les évaluations de compatibilité, qui sont aujourd'hui parmi les plus dures du secteur public s'agissant notamment de la détection et du traitement des fonctionnaires impliqués dans des associations criminelles. Ces mesures s'inscrivent dans le processus de recrutement, qui comprend une recherche des liens éventuels de l'ensemble des fonctionnaires recrutés avec des groupes criminels. Des tests psychologiques seront également inclus dans ce programme et des profils de risque seront établis afin de mieux cibler les secteurs du personnel présentant le plus de risques.

Ces derniers mois, les dispositions exigeant des fonctionnaires qu'ils communiquent toute information relative à des changements de leur situation personnelle ont été renforcées afin de répondre aux menaces potentielles que constitueraient les relations et les contacts avec des individus impliqués dans des activités criminelles dont pourraient disposer les fonctionnaires. Aujourd'hui, tous les fonctionnaires doivent signaler tout changement de leur situation personnelle. À ce titre, ils doivent faire part des évolutions dans les relations avec leurs partenaires, de leur déménagement, de leurs rentrées d'argent et des changements de leur état de santé. Ils doivent également indiquer s'ils sont au courant d'une quelconque activité criminelle et ce, même si le fonctionnaire est lui-même impliqué. En outre, le Service a mis en place une politique concernant les Associations qu'il faut dénoncer imposant aux fonctionnaires de garder leurs distances par rapport à certaines associations criminelles et autres associations apparentées ou, lorsqu'il n'a pas été possible de réduire les menaces que représentent ces associations pour les fonctionnaires en service ou non, de déclarer ces associations.

Emploi extérieur et activités volontaires

La politique régissant les emplois extérieurs ou les activités volontaires des fonctionnaires s'est par ailleurs durcie. Tous les fonctionnaires ont la possibilité de disposer d'un second emploi mais ils doivent veiller à ce que cet emploi ne les expose pas à un risque de compromission. Le Service a renforcé sa politique concernant les emplois extérieurs et les activités volontaires afin de s'assurer que les fonctionnaires ne travaillent pas dans des secteurs présentant un risque élevé ou pouvant être perçus comme susceptibles de créer un conflit d'intérêts avec leurs fonctions au sein du Service. Avant de commencer toute activité en dehors du Service, rémunérée ou bénévole, le Service doit accorder son autorisation. Les secteurs concernés par la nouvelle politique sont notamment le secteur de la sécurité privée et les secteurs directement associés aux mouvements transfrontaliers des marchandises, des personnes, des navires ou des aéronefs en Australie.

De même, les fonctionnaires ne pourront rester en poste au même endroit plus de trois années, ce qui réduit la probabilité que soient décelées les faiblesses d'un système ou d'une procédure spécifique.

Le 15 janvier 2014, la Loi de 2013 sur la divulgation d'intérêt public ou *Public Interest Disclosure Act 2013* (Loi PID) est entrée en vigueur, et elle a remplacé les procédures et les protections existantes pour les agents du service public fédéral concernés par le lancement d'alerte. La législation autorise les fonctionnaires, qu'ils soient encore en poste ou non, à divulguer des informations sur des méfaits supposés en les communiquant à des fonctionnaires autorisés à recevoir ce genre de rapports. Cette nouvelle politique vient compléter les obligations déjà existantes de dénonciation et permet aux dénonciateurs de bénéficier d'une immunité civile et pénale ainsi que d'une protection vis-à-vis d'éventuelles représailles.

Groupe d'action Pharos

Le Groupe d'action Pharos a été mis en place au sein du secteur du Service chargé de l'éthique et des normes professionnelles afin d'identifier tous les fonctionnaires en poste dans le Service qui constituent un risque important pour son intégrité et pour son fonctionnement du fait de leur comportement durant l'exercice de leurs fonctions ou non, de leurs liens en dehors du lieu de travail ou de leur implication dans des activités criminelles. Les fonctionnaires du Groupe d'action travaillent en étroite collaboration avec l'ACLEI, l'AFP et l'ACC pour s'assurer que le Service et ses fonctionnaires demeurent protégés vis-à-vis des menaces actuelles de corruption.

Technologie

Une conduite empreinte de corruption s'est manifestée dans l'aéroport international de Sydney après une longue période de collusion entre un petit nombre de fonctionnaires utilisant leurs connaissances de l'intérieur de l'aéroport pour déjouer les systèmes de surveillance et d'interdiction, notamment grâce à des informations sur les techniques d'application de la loi et sur les vulnérabilités du système. Ces fonctionnaires disposaient d'un accès privilégié aux bases de données et à l'environnement frontalier sécurisé. Ensemble, ils sont parvenus à tirer profit des faiblesses du système de supervision et à manipuler les tableaux de service et les affectations sur place. Le Service a créé un modèle opérationnel pour « l'ensemble de l'aéroport » afin de faire face lors des périodes les plus chargées mais le personnel est ainsi davantage en contact avec des informations sensibles, ce qui accroît la possibilité d'un comportement corrompu.

Le Service a décidé d'investir dans des mesures de sécurité, axées en grande partie sur l'espace cybernétique. À l'instar de tout bon dispositif de sécurité, celui-ci a été mis en place par le Service pour détecter les menaces et pour en protéger le Service, qu'elles proviennent d'acteurs externes ou de l'organisation elle-même.

Les politiques et pratiques en vigueur aujourd'hui restreignent davantage l'usage d'appareils électroniques portables individuels (PMED) dans certains environnements opérationnels comme les aéroports ou les lieux de travail disposant d'un accès à des renseignements sensibles, et notamment à des informations susceptibles d'avoir une incidence sur des interventions frontalières en temps réel. Ainsi, les risques d'une communication de renseignements sensibles d'un point de vue opérationnel en dehors des canaux et des systèmes officiels sont moindres.

L'acronyme PMED recouvre les dispositifs équipés de capacités de télécommunications, d'un accès Internet ou encore de capacités d'enregistrement du son ou de l'image, dont les téléphones portables, les Blackberrys, les iPads, les tablettes, les iPods, les lecteurs CD/MP3 interactifs, les radios, les caméras numériques et les téléphones équipés d'une caméra, les assistants personnels numériques, les clés USB et les ordinateurs individuels. Compte tenu de leur format réduit et de leurs considérables capacités de stockage et de traitement des informations, les PMED pourraient permettre d'accéder aux informations sans autorisation, de manipuler les informations, de transmettre des informations ou d'interrompre les services d'information. Les criminels peuvent recourir à ces dispositifs pour contourner les contrôles mis en place par le Service. C'est pourquoi le port et l'utilisation sans restriction des PMED sur certains lieux de travail peuvent constituer une menace inacceptable pour l'intégrité du Service. L'usage de ces dispositifs est donc restreint, afin que les fonctionnaires aient moins la possibilité de contourner les contrôles frontaliers en communiquant des renseignements opérationnels en dehors des canaux et des systèmes officiels.

Intégrité de l'organisation

L'essentiel des réformes a été consacré à l'éthique des personnes mais le concept peut s'appliquer à un autre niveau et désigner l'intégrité de l'organisation. Cette expression renvoie à une culture décisionnelle transparente où les responsabilités sont clairement définies et ce, dans un cadre de gouvernance solide.

Le Service s'est révélé très performant pour traiter les problèmes lorsqu'ils surviennent et apporter les réponses nécessaires lors des crises opérationnelles. Il a décidé d'améliorer sa préparation à long terme afin de répondre aux évolutions de l'environnement, de tirer les leçons des expériences acquises lors des opérations et de les transformer en pratique opérationnelle normale, applicable à l'ensemble du Service.

La mise en œuvre d'une approche intégrée en matière de risques et d'assurance permet au Service d'identifier, d'évaluer, de consigner, de gérer, et de communiquer systématiquement les risques importants rencontrés dans tous les domaines d'activité. Elle conduit en outre à se demander si les niveaux actuels d'assurance (ou de ressources affectées au contrôle) sont appropriés. Une telle approche vise à améliorer l'efficacité, à contribuer aux décisions d'affectation des ressources à travers un examen critique de l'efficacité des structures de contrôle et à éclairer le processus de planification en offrant aux dirigeants un aperçu des risques émergents.

Afin de disposer d'une vision pour l'ensemble du Service des fonctions et des rôles d'assurance une Stratégie d'assurance ainsi qu'une carte préliminaire d'assurance ont été rédigées. Grâce à cette approche, il a pu être établi que les forces du Service résident dans le respect de la loi et l'assurance opérationnelle, et que des efforts devaient être consentis en tant qu'organisation, pour comprendre l'alignement d'un bout à l'autre des risques, des contrôles et des activités

d'assurance. En outre, les tests actuels sur les contrôles fournissent des informations sur des domaines particuliers de traitement (fonctions de gestion des frontières) mais ils ont montré que les leçons apprises n'étaient à ce jour pas très bien répercutées dans les autres domaines de l'organisation.

Entre le mois d'août 2011 et le mois de novembre 2012, s'est déroulé le programme d'évaluation des risques de fraude et de corruption (FCRA). Ce programme est actualisé en permanence et détermine quels sont les risques en matière d'éthique pour chacune des divisions ainsi que pour l'ensemble du Service. Des thèmes communs aux FCRA sont apparus et sont répertoriés parmi les domaines présentant un risque important.

Un Cadre de gestion des risques a été élaboré à partir des renseignements recueillis lors des FCRA, et définit l'approche du Service en matière d'identification et de gestion de l'ensemble des risques.

Les documents des FCRA sont évolutifs. Ils appartiennent à chacune des Divisions et sont en permanence mis à jour par ces Divisions puis incorporés dans les activités normales de planification opérationnelle des Divisions, afin de mieux résister aux risques de fraude et de corruption.

L'approche adoptée par le Service en matière d'intégrité de l'organisation est soutenue par le Comité d'audit indépendant, comité dont le champ des compétences a été élargi et porte aujourd'hui sur les audits et sur les risques. Ce changement a rapidement montré l'intérêt de soumettre le cadre de gestion des risques du Service et autres structures afférentes à un examen et des questionnements externes.

Toutes ces mesures ont pour but de permettre à nos dirigeants de prendre des décisions responsables reposant sur les contrôles de risques de qualité. Ainsi, les décisions prises sont transparentes et défendables et elles reposent sur des preuves raisonnables de l'existence des risques. Les responsables du Service disposent ainsi d'un vrai pouvoir, ce qui constitue une évolution par rapport au service public traditionnel, qui a plutôt tendance à éviter ou à supprimer les risques, pour privilégier une approche d'acceptation et de tolérance des risques, approche qui permet d'améliorer les résultats de l'organisation.

Culture

Le défi éthique auquel est confronté le Service ne se résume pas seulement à la mise en place de normes et de règles. Le Service s'engage également à intégrer et à conserver une culture de l'éthique. Il y parviendra à travers des mesures qui renforcent les capacités des personnes à agir conformément aux valeurs de l'APS et aux normes et principes du Service. Le but est de permettre aux fonctionnaires d'adopter instinctivement des décisions et des jugements éthiques, cohérents au regard des valeurs et des comportements attendus.

Nous avons en outre travaillé en collaboration avec l'ensemble des fonctionnaires pour déterminer quels étaient les principaux comportements attendus au sein du Service dans le cadre du programme de réforme et de changement culturel. Ces comportements reposent sur les valeurs de l'ICARE d'APS, où sont définis les principes de haut niveau d'une bonne administration publique.

Ces principaux comportements sont pris en compte dans des programmes afférents du Service, comme par exemple le programme de recrutement, le cadre de performance, le programme d'enseignement et de développement, les structures de récompense et de reconnaissance ou encore les programmes d'amélioration de l'image de l'organisation. Ils sont également inclus dans les instructions et les directives opérationnelles quotidiennes. Il s'en dégage un ensemble

de thèmes unificateurs montrant que, quel que soit le niveau d'emploi ou le service, il existe entre tous les fonctionnaires des points communs fondamentaux quant à l'approche à adopter dans l'exercice de leurs fonctions. Les comportements attendus doivent être clairement énoncés, ce qui contribuera à définir des attentes communes concernant la manière de mener à bien nos missions ou nos activités quotidiennes et d'aller vers notre vision.

Les mesures de réforme reconnaissent le rôle central que jouent les fonctionnaires en matière de réforme et de changement culturel. Le Service récompensera donc les exemples les plus marquants de fonctionnaires incarnant les valeurs et les comportements attendus, pour montrer à quel point des valeurs et des comportements forts contribuent au professionnalisme et à l'éthique des employés, tout en résistant davantage à la corruption. La première cérémonie de récompense a eu lieu en février 2014 et les nominations pour la prochaine édition (juin) sont en cours d'examen.

Tous les fonctionnaires devront mettre en place un plan de carrière et ceux-ci auront été créés avant le 1er juillet 2014. Chaque fonctionnaire devra, en consultation avec son superviseur, déterminer où il est le mieux adapté dans la nouvelle configuration des employés et il devra gérer activement ses choix et ses aspirations de carrière. Les fonctionnaires sont encouragés à profiter des possibilités d'évolution correspondant à leurs objectifs et à leurs aspirations, et à se montrer fiers de faire partie de l'organisation. Ils s'impliqueront ainsi davantage et contribueront à dessiner les contours de l'organisation à venir.

Tournés vers l'avenir

S'il est regrettable que des actes de corruption aient été constatés au sein du Service, d'importantes leçons en ont été tirées et d'autres organismes gouvernementaux chargés de l'application de la loi pourraient, en Australie comme ailleurs, s'en inspirer. Des thèmes, des défis et des avantages communs sont à attendre des expériences et des stratégies.

Ces douze derniers mois, le Service a fait part de son expérience au niveau international et national afin d'aider les autres organisations à surmonter leurs difficultés en matière d'éthique. Nous estimons qu'en continuant à faire part de ces expériences (positives comme négatives) ainsi que des initiatives et des politiques adoptées, nous pouvons ensemble combattre cette menace mondiale commune.

Le Service a parcouru un long chemin depuis la publication du *Programme de réforme 2013-2018* au mois de juillet de l'an dernier. Le Directeur exécutif, Michael Pezzullo, soulignait à l'attention des fonctionnaires dans un numéro récent des CustomsNEWS :

'Le Service souple et réactif du futur est déjà là et, même s'il reste beaucoup de travail en préparation pour la date butoir du Programme de réforme, le 1er juillet, il s'agit d'une période passionnante pour le Service... Le Service sera encore confronté à de nombreuses difficultés – financières et opérationnelles - dans les mois à venir. Le travail, la réflexion et le professionnalisme de nos employés nous permettront de les surmonter'.



**Étude de cas
concernant la mise en œuvre de
politiques en faveur de l'éthique et de la
transparence
Direction nationale des douanes d'Uruguay
Mars 2010 -décembre 2013**



**Mise en œuvre du projet : "Soyons unis par l'éthique"
Vers une culture d'éthique et de transparence**



Table des matières

I)	Antécédents historiques	71
II)	La réponse de la douane :.....	74
III)	Le développement du projet.....	75
IV)	Par où commencer, premiers pas :	76
V)	De l'importance de disposer d'un cadre légal approprié.	77
VI)	Les sources d'action, les meilleures pratiques internationales.....	78
VII)	Elaboration de Pactes d'intégrité avec le secteur privé.....	79
VIII)	De la proposition à la mise en œuvre concrète.....	80
IX)	Texte des accords.	81
X)	Quelques caractéristiques de la mise en œuvre.	82
XI)	Nouvelles clauses.....	83
XII)	Les associations avec lesquelles nous avons signé les Protocoles et ce qu'elles représentent.....	83
XIII)	Résultats :	85
XIV)	Qu'avons-nous appris ?	86
XV)	Dans quel domaine nous devons nous améliorer.....	87
XVI)	Les défis.....	87
XVII)	Perspectives pour 2014.....	88
XVIII)	Conclusion.....	88

- l) Antécédents historiques

Pour la douane de l'Uruguay, comme pour la plupart des douanes du monde, l'existence de manquements à l'éthique et de faits de corruption imputables aux fonctionnaires et aux opérateurs de la douane est un élément-clé à prendre en compte dans tout processus d'amélioration de la gestion de la douane.

À l'heure où le volume des marchandises échangées augmente et alors que les opérations commerciales se multiplient, il est essentiel de renforcer l'intégrité du commerce extérieur afin de pouvoir profiter d'une disponibilité plus rapide des marchandises et d'une plus grande sécurité des envois ainsi que d'une meilleure qualité des services fournis par l'État.

Nous considérons que la douane est un acteur essentiel pour que les entreprises d'Uruguay soient concurrentielles sur le marché international et ce, à travers la réalisation de transactions rapides, efficaces et transparentes. La douane peut participer à l'amélioration du climat des affaires dans le pays.

C'est dans ce contexte qu'en 2008, l'Uruguay s'est lancé dans un processus de modernisation douanière, avec une organisation qui se devait de répondre aux exigences de l'époque.

La réforme conduite a été axée sur la nécessité de réunir les concepts de facilitation, de contrôle et de sécurité, tout en associant le secteur privé à ce changement.

La mise en œuvre de cet objectif s'est réalisée à travers huit projets de modernisation : processus et procédures, système de statistiques du commerce extérieur, renforcement des ressources humaines, planification et évaluation des résultats, renforcement des capacités et modernisation, adéquation des constructions, réforme légale et information et communication.

À l'origine, le Projet de modernisation n'incluait pas expressément le thème de l'éthique mais il est apparu que le succès du projet dépendait du renforcement des capacités humaines et du professionnalisme de ses fonctionnaires.

Le grand défaut de la réforme précédente a été de ne pas prendre en compte le facteur humain. C'est dans ce contexte qu'a pourtant été mis en place le Système Lucia, un système informatique assurant l'informatisation des quatre opérations essentielles du commerce extérieur : l'importation, l'exportation, l'admission temporaire et le transit des marchandises sur le territoire uruguayen. Cette réforme, mise en œuvre à la fin des années 90, a constitué un saut qualitatif majeur dans la gestion des opérations douanières.

Il est malaisé de trouver des antécédents durant lesquels le thème de l'éthique aurait été abordé de manière expresse, même si l'on peut montrer avec certitude que la douane s'est déjà efforcée par le passé à mettre en place, développer et optimiser les compétences traditionnelles de contrôle.

À cet égard, c'est en 2002 que l'on peut relever les progrès les plus remarquables, avec le Décret de restructuration promulgué cette année-là qui prévoyait d'élargir les compétences de la Direction de l'inspection des douanes à une fonction d'audit interne complétant les outils déjà disponibles en matière de contrôle interne et externe.

La mise en œuvre d'une réforme est un processus qui s'inscrit dans le long terme ; ainsi, avec le temps, les objectifs fixés à l'origine (en 2008) ont été enrichis de nouveaux projets qui

ont apporté à la réforme une intensité et une profondeur accrues, principalement à partir de l'année 2010.

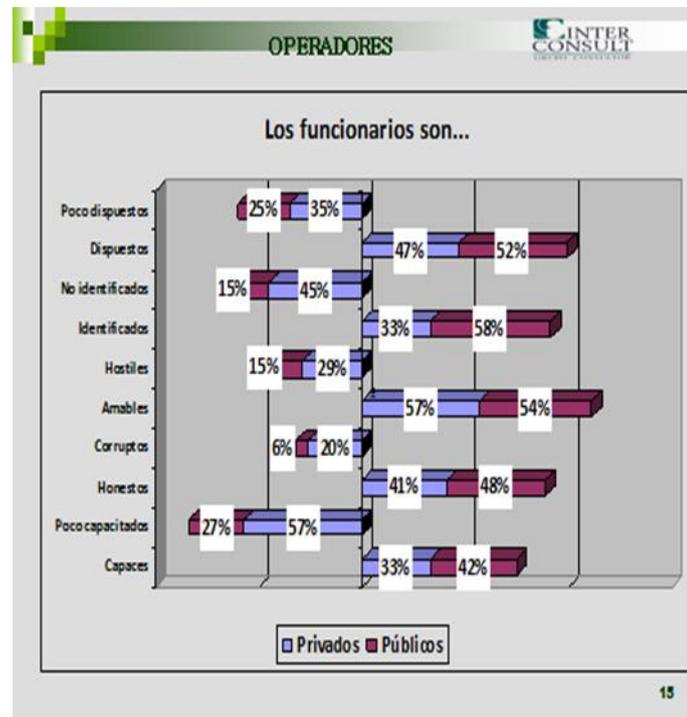
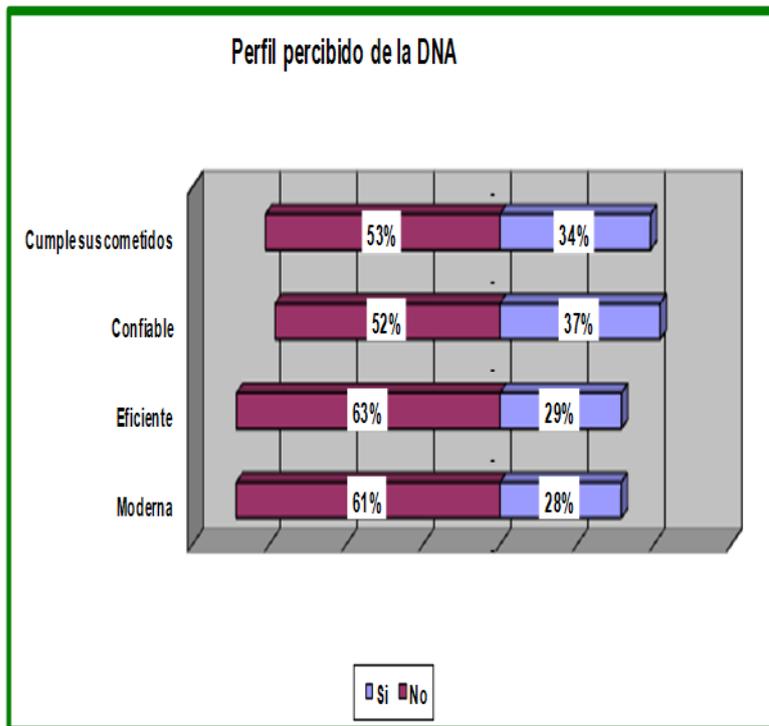
C'est à la fin de cette même année que la nécessité d'inclure l'éthique comme l'un des thèmes centraux de la politique de réforme est apparue comme une évidence.

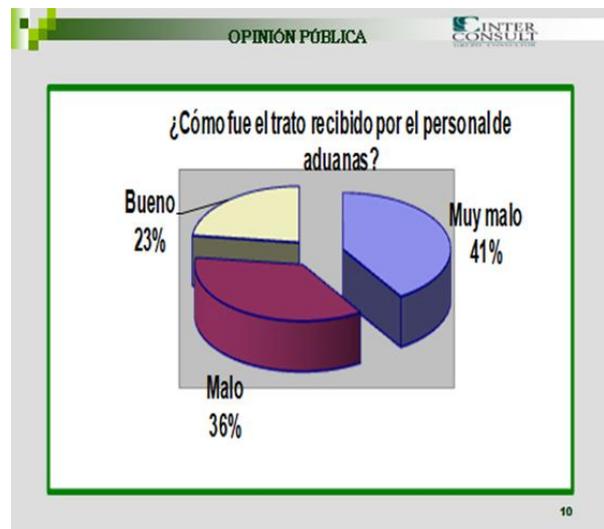
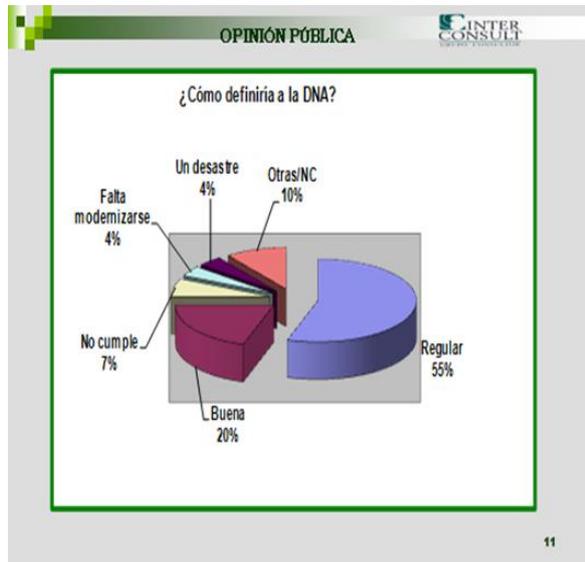
C'est en décembre 2010 qu'a été organisée une enquête demandée par la Direction nationale des douanes afin d'obtenir une description et une analyse du niveau de satisfaction des opérateurs et fonctionnaires de la douane, ainsi que de la population générale, concernant la gestion de notre organisme.

Il s'agissait à travers cette enquête de connaître le niveau de satisfaction de base et d'obtenir un cliché de la situation à un moment donné (point de départ) afin d'évaluer les progrès rencontrés durant le processus de modernisation douanière.

La première enquête nous a permis de confirmer directement ce que nous pressentions, à savoir que les opérateurs et les citoyens présentaient des niveaux d'acceptation et de confiance bas concernant notre institution et qu'ils n'avaient notamment pas confiance dans la capacité à exercer nos fonctions et à gérer la douane en respectant une éthique.

L'enquête a montré que, pour 52 % des personnes interrogées, la douane n'était pas digne de confiance tandis qu'elle faisait preuve d'inefficacité pour 63 % d'entre elles et que 61 % ont estimé qu'il ne s'agissait pas d'une douane moderne.





On trouvera ci-après quelques-uns des autres résultats obtenus lors de cette enquête

N°1

L'image de la douane telle qu'elle est perçue

Rempli ses engagements/Digne de confiance/Efficace/Moderne

Oui/Non

Opérateurs

N°2

Les fonctionnaires sont...

Disponibles/ Pas disponibles/ Non identifiés/ Identifiés/ Agressifs/ Aimables/ Corrompus/ Honnêtes/ Peu capables/ Capables

Secteur privé/ Secteur public

N°3

Comment définiriez-vous la douane ?

Un désastre 4 %/ Autres NC 10 %/ Normale 55 %/ Bonne 20 %/ Service insuffisant 7 %/ Doit se moderniser 4 %

N°4

Quel traitement avez-vous reçu de la part de la douane ?

Bon 23 %/ Mauvais 36 %/ Très mauvais 41 %

Il n'est nul besoin de s'appesantir sur le fait que cette perception d'une douane manquant d'intégrité constitue un facteur important dans la perte de confiance de l'opinion publique.

En interne, on constate qu'à l'heure d'améliorer la gestion, la permanence de la corruption se traduit par l'existence de réseaux mafieux organisés, l'absence de valeur et le manque de respect des normes de conduite établies.

Les fonctionnaires présentant ces caractéristiques sont peu susceptibles de collaborer pour quelque changement que ce soit. Il est toutefois indispensable de s'attaquer à ce type de comportement si l'on souhaite obtenir des résultats.

En effet, si l'on observe ce phénomène avec un peu plus de recul, on constate que l'existence de la corruption au sein de la douane a une incidence directe sur la performance du commerce extérieur, induit une augmentation des coûts pour les usagers, entraîne une diminution des recettes de l'État, met en danger la sécurité de la chaîne logistique, contribue à la perte de crédibilité et finit par devenir un obstacle au développement économique.

Parallèlement, en plus de l'enquête menée, la douane a construit sa vision et sa mission institutionnelle au terme d'un processus participatif. Il apparaît ainsi que, alors que la douane construit elle-même, pour la première fois, sa vision du futur, c'est sur le thème de l'intégrité qu'elle concentre son attention.

Vision 2020

« À l'échelon international, notre organisation sera considérée comme une douane modèle.

Dans nos domaines d'activité, nous conduirons la communauté uruguayenne du commerce extérieur.

En tant que douaniers, nous assurerons avec fierté un service public professionnel et c'est avec efficacité que nous accomplirons notre mission, de manière intègre et sans la moindre concession vis-à-vis de la corruption.

La société et la communauté du commerce extérieur nous considéreront comme une organisation prévisible, autonome d'un point de vue technique et travaillant au service du pays. »

Il n'est pas anodin de constater qu'alors que ce travail commençait, pour la première fois, la douane uruguayenne participait au Sous-Comité sur l'éthique de l'OMD, cette participation devenant effective à dater du mois d'octobre 2010.

À travers cette expérience, nous avons pu échanger des informations sur les progrès et les problèmes que rencontrent les administrations douanières dans le monde, approfondir notre connaissance de la Déclaration d'Arusha révisée ainsi que des outils qui l'accompagnent et avoir accès à l'expérience tirée des projets pilotes d'éthique.

Compte tenu de ces éléments et dans le contexte décrit ci-dessus, il est apparu évident pour la Direction nationale des douanes que le thème de l'éthique devait être abordé selon différentes perspectives, en révisant et en élargissant le modèle traditionnel de contrôle.

- II) La réponse de la douane :

Dans ce contexte, la réponse apportée par la douane s'est attachée :

A compléter et élargir la mise en œuvre de ses compétences classiques de contrôle interne/externe par d'autres propositions de travail essentiellement préventives.

À permettre l'innovation par la création de nouveaux outils et l'approche du phénomène à travers un changement culturel faisant ressortir des valeurs collectives.

À franchir les frontières de l'organisation elle-même et mettre en place des accords avec le secteur privé, avec les autres organismes d'État et avec la société civile.

Puis, deux décisions fondamentales ont été prises :

- 1) Mettre en place un programme de travail comportant des objectifs concrets.
- 2) Ajouter au Plan stratégique de la douane un point appelé Éthique et Transparence, afin d'officialiser, au sein même de l'institution, la volonté de concevoir, mettre en œuvre et mesurer les résultats.

Après trois années de travail intense, le processus a comporté plusieurs étapes qui, ensemble, ont constitué un programme complet de lutte contre la corruption.

À la fin de l'année 2013, les différents objectifs ont été regroupés alors que l'ensemble des initiatives étaient réunies dans un projet intitulé : "Soyons unis par l'éthique. Vers une culture d'éthique et de transparence".

Le choix d'un tel titre visait à souligner deux éléments essentiels : d'une part, l'objectif éthique a pour vocation d'unir les volontés parmi les douaniers, les acteurs du commerce extérieur et la société civile et, d'autre part, nous avons la volonté de construire et de soutenir une culture reposant sur des principes.

Le concept d'intégrité est, de par sa nature même, universel et horizontal. Il couvre la communauté du commerce extérieur dans son ensemble.

- III) Le développement du projet.

- 1) **On peut résumer comme suit les bases du projet :**

- ✓ L'éthique et la transparence sont des outils de cohésion culturelle, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'organisation.
- ✓ Les acteurs internes et externes sont unis pour la solution proposée.
- ✓ Il convient de favoriser les alliances avec l'État, le secteur privé et la société civile.
- ✓ Il est nécessaire d'édifier des espaces formels d'échange.
- ✓ La douane applique les meilleures pratiques internationales.
- ✓ La douane suit un programme d'amélioration permanente.
- ✓ Elle assume, avec le secteur privé, un niveau égal de responsabilité dans les problèmes rencontrés
- ✓ il est admis que la corruption nécessite l'assentiment des 2 parties et que les efforts doivent donc être communs.

- 2) **Les bénéfices attendus du projet sont les suivants :**

- ✓ Des fonctionnaires intègres et professionnels.
- ✓ Des opérateurs intègres et professionnels.
- ✓ Des règles de comportement claires.
- ✓ Une plus grande transparence institutionnelle.
- ✓ Une plus grande facilité pour porter plainte.
- ✓ Moindres coûts.
- ✓ Plus grande sécurité de la chaîne logistique.
- ✓ Risques moindres pour la population.
- ✓ Augmentation de la confiance publique.

- ✓ Activités commerciales plus importantes pour le pays.
- ✓ Meilleure image de l'Uruguay à l'échelon international.

3) Objectifs spécifiques du projet

Les objectifs du Projet se répartissaient en 2 étapes :

a) de 2011 à 2013, période pendant laquelle 5 objectifs stratégiques ont été fixés :

- ✓ Des pactes d'intégrité avec le secteur privé.
- ✓ Un avant-projet de Code d'éthique.
- ✓ Des compétences spécifiques au sein de l'organisation.
- ✓ Sensibilisation et formation.
- ✓ Un Plan pilote sur l'intégrité avec l'OMD.

b) A la fin de l'année 2013, chacun a pu constater à quel point le programme de modernisation est un programme vivant, en perfectionnement constant. En effet, deux nouveaux objectifs stratégiques s'y sont ajoutés, découlant des progrès réalisés jusque-là et d'une nouvelle compréhension de la portée du phénomène.

- ✓ Système national de plaintes.
- ✓ Transparence institutionnelle, mise en œuvre de la loi d'accès à l'information publique.

- IV) Par où commencer, premiers pas :

Les premiers efforts ont été axés sur les priorités suivantes :

1) Intégrer le thème de l'éthique dans le programme de l'organisation ainsi que la modernisation douanière, et introduire la notion de binôme éthique-corruption dans la terminologie de l'organisation.

Au niveau interne, les problèmes de corruption étaient vécus et ressentis de manière silencieuse et souterraine. Dans les échanges quotidiens, on pouvait sentir une résistance pour évoquer cette question de manière lisse et simple et pour éviter de la prendre en compte pour ce qu'elle est : l'un des nombreux défauts de l'organisation.

L'intégrer au programme officiel, accepter son existence, en parler furent autant d'éléments déterminants pour que cette réalité surgisse de l'ombre.

Les termes « éthique », « corruption », « intégrité » commencèrent à être utilisés lors des échanges entre les acteurs internes et externes car, à l'évidence, le fait d'aborder ces questions était un élément déterminant de l'amélioration de la performance du commerce extérieur.

Le secteur privé s'est également joint à ces initiatives et il est devenu un acteur clé et un collaborateur de premier plan, présentant de nombreuses propositions d'amélioration.

Mais, s'il importait d'inclure ce thème dans le Projet de modernisation, l'intégration des mots désignant cette réalité dans la terminologie employée par l'organisation était tout aussi essentielle. Il s'agissait d'appeler les choses par leur nom et de nommer le problème pour le surmonter.

Ce ne fut pas un processus facile. Il a nécessité beaucoup d'efforts et de persévérance mais nous pouvons affirmer qu'à la date d'aujourd'hui (janvier 2014), les termes « éthique », « corruption » et « intégrité » sont utilisés au sein de l'organisation, et ce thème est abordé quasi naturellement dans les exposés, dans les formations et durant les échanges entre les acteurs internes et externes.

2) Changer d'angle d'attaque et passer d'une posture défensive à une attitude proactive en mettant en place un programme de changement dirigé par la douane.

Sur ce thème, habituellement, la douane adoptait une attitude fondamentalement défensive et, pour le fonctionnaire, il était frustrant de sentir en permanence que, quoi qu'il fasse, il renverrait l'image de quelqu'un qui faisait partie d'un organisme peu transparent.

C'est ainsi que de nombreux fonctionnaires pouvaient faire part des réactions hostiles et sarcastiques quand ils évoquaient leur profession en différents lieux.

Il fallait, pour pouvoir inverser le cours de cette situation, passer d'une posture défensive à une attitude proactive. Et il fallait, pour que l'ordre des choses évolue réellement, que ce soit la douane qui prenne en main ce changement.

3) Mise en place de passerelles avec le secteur privé. Signature de Protocoles d'accord sur l'éthique et la transparence avec des associations concernées par le commerce extérieur.

Établir des passerelles vers le secteur privé pour l'intégrer au programme et formaliser des accords par écrit font partie des premières mesures prises.

On peut affirmer que le secteur privé et la douane d'Uruguay avait entrepris de construire une relation fluide de confiance mutuelle où il y avait de la place pour les échanges d'opinions, que le secteur privé était écouté au moment de l'élaboration de procédures et qu'il pouvait consulter les secteurs respectifs qui le composent mais aussi faire part de leurs préoccupations.

Il convient également de mentionner l'existence, en octobre 2008, d'un événement marquant pour tous les acteurs du commerce extérieur. Sur la base d'une enquête judiciaire due au paiement de pots-de-vin à l'aéroport de Carrasco, des poursuites furent lancées en première instance pour 11 fonctionnaires des douanes et 25 agents en douane.

Cette affaire marqua une étape car elle montra publiquement et crûment nos faiblesses institutionnelles. Elle porta un coup sévère à la crédibilité publique de l'institution et nous plaça face à notre propre image. Elle obligea en outre les agents en douane à accepter leur part de responsabilité dans les problèmes ainsi que dans la mise en œuvre d'une solution future.

Rassembler, collaborer, s'impliquer, unir ses forces sont autant d'actions fondamentales. Normalement, les problèmes de corruption sont examinés et étudiés individuellement mais pour initier des changements, il est essentiel d'adopter un point de vue sectoriel et de « collectiviser » le problème.

Nous étions, avec l'ensemble des acteurs concernés, prêts à agir, et convaincus de la nécessité d'agir rapidement.

Sur la base de l'Article 10 de la Déclaration d'Arusha révisée, il a été proposé au secteur privé de signer des Protocoles d'accord sur l'éthique et la transparence.

Il ne faudra pas s'étonner si, en dépit des antécédents décrits ci-dessus, le premier Protocole d'accord fut signé avec l'association des Agents en douane de l'Uruguay, le 10 mai 2011.

Depuis cette date, ce ne sont pas moins de 9 Protocoles d'accord avec des associations-clés du commerce extérieur qui ont été signés.

- V) De l'importance de disposer d'un cadre légal approprié.

Des normes claires et adéquates sont impératives pour faire avancer toute initiative ou tout processus dans le domaine de la lutte contre la corruption.

La Constitution de la République orientale d'Uruguay contient divers articles qui posent les bases des Normes de conduite dans la Fonction publique, établissant le principe de la prééminence de l'intérêt public sur l'intérêt privé.

Au niveau international, en tant que pays, l'Uruguay s'est toujours singularisé par sa volonté d'intégrer à son cadre normatif les conventions internationales applicables en l'espèce.

C'est ainsi que nous avons ratifié la Convention interaméricaine contre la corruption, adoptée au Venezuela en 1996 par la Loi n° 17.008 en date du 15 septembre 1998, et la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée au Mexique en 2003 par la Loi 18.056 en date du 15 novembre 2006.

La prévention et la répression de la corruption par la douane s'effectue par le biais des dispositions mentionnées plus haut, comme par exemple la Loi n° 17.060 en date du 23 décembre 1998 « Normes relatives à un usage indu du pouvoir public (corruption) » et son Décret réglementaire n° 30/003 en date du 23 janvier 2003.

Notre règlement organique, matérialisé par Décret du Pouvoir exécutif prévoit depuis toujours des articles spécifiques décrivant les actions interdites et incompatibles avec le statut de fonctionnaires des douanes et ce, afin de prévenir tout comportement inapproprié des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions (voir le Décret 204/2013 en date du 17/7/2013 et son prédécesseur Décret 282/2002, qui s'ajoutent aux autres dispositions existantes).

Outre les éléments qui viennent d'être décrits, la Loi N° 18.381 sur l'accès à l'information publique a été promulguée en 2008. Cette loi vise à promouvoir la transparence de la fonction administrative de tout organisme public, qu'il s'agisse d'un organisme d'État ou non et à garantir le droit fondamental des personnes à accéder aux informations. Cette loi oblige les organismes publics à remplir certaines exigences précises concernant les informations que possèdent les usagers mais aussi l'accès à ces informations.

Nous estimons donc que notre pays dispose d'un cadre normatif adapté, garantissant que les actes de corruption et les comportements qui manquent d'intégrité ne sont pas sans conséquences pour les fonctionnaires, les opérateurs et le public en général.

- VI) Les sources d'action, les meilleures pratiques internationales.

L'Uruguay est un petit pays, en termes de territoire comme de population, mais il a su se montrer actif au plan international, intégrant à sa politique extérieure les garanties internationales en la matière.

L'Uruguay est Membre de l'Organisation mondiale des douanes et il a notamment participé au Sous-Comité sur l'éthique de l'OMD.

Le fait de participer à cet organisme et de connaître ses recommandations ont été des éléments utiles qui ont orienté nos choix au moment de choisir les outils pour changer et s'améliorer.

Parmi les instruments développés par l'OMD, on distingue notamment la « Déclaration de l'Organisation mondiale des douanes concernant la gestion efficace et l'éthique en matière

douanière ” (Déclaration d'Arusha (révisée)). Cette déclaration constitue un programme réel permettant de concevoir des politiques meilleures en matière d'éthique et ce, dans n'importe quelle douane du monde, à l'instar du Guide sur le développement de l'éthique et du Code modèle de l'OMD. Lors de la recherche de solutions, ces textes ont été des sources d'inspiration directes.

À cet égard, notre action s'agissant en particulier de l'amélioration des normes éthiques fut directement inspirée par l'Article 10 de la Déclaration d'Arusha révisée, « Relations avec le secteur privé » qui précise:

“Les administrations des douanes doivent favoriser des relations franches, transparentes et fructueuses avec le secteur privé. Les groupes de clients doivent être encouragés à accepter un niveau approprié de responsabilité à l'égard du problème, ainsi que de la définition et de la mise en œuvre de solutions pratiques ”.

Nous tenons également compte de l'Article 7 de la Déclaration d'Arusha; qui établit :

“L'un des éléments-clés de tout programme efficace en matière d'éthique est l'élaboration, la publication et l'acceptation d'un code de conduite exhaustif qui décrit en termes très pratiques et sans aucune ambiguïté le comportement que la douane attend de tous ses fonctionnaires. Ce code doit prévoir, en cas de non respect, des pénalités proportionnelles à la gravité de l'infraction, appuyées par des dispositions administratives et législatives appropriées”.

De même, à travers l'application de l'Article 8 de la Déclaration d'Arusha révisée (« Gestion des ressources humaines »), nous formons le personnel en leur dispensant des cours sur l'éthique dans la fonction publique et sur les avantages des pratiques de lutte contre la corruption.

- VII)Elaboration de Pactes d'intégrité avec le secteur privé.

La signature avec le secteur privé de Protocoles d'accord sur l'éthique et sur la transparence a été un élément moteur du projet sur l'éthique. C'est également là que les plus grands succès ont été enregistrés et le présent document évoque ce travail de manière détaillée.

Pour cela, la douane a dû aller à la rencontre des acteurs du secteur privé et leur proposer de s'attaquer aux problèmes de manière institutionnelle et formelle, marquant ainsi le début d'un nouveau type de relations.

De fait, les 2 parties ont su franchir les obstacles les plus difficiles, ceux-là même qui les empêchaient d'aborder ce fléau de manière directe. La proposition consistant à formaliser par écrit cette volonté a renforcé les engagements de chacun et la confiance mutuelle.

Le succès du projet présuppose certains éléments qui sont décrits ci-après :

- ✓ il existe une bonne relation de dialogue entre la douane et le secteur privé, relation qui a été renforcée par la nouvelle administration.
- ✓ La collaboration public/privé est un pilier fondamental de la gestion et de l'amélioration.
- ✓ Depuis 2010, la douane considère que la facilitation est également l'une de ses priorités, comme corollaire du contrôle.
- ✓ Il est certain que la facilitation sans l'éthique et la transparence n'est pas acceptable.
- ✓ Le secteur privé est suffisamment mûr pour accepter sa part de responsabilité dans le problème.

- ✓ En pleine hausse des opérations douanières, le secteur privé mise sur une expansion de ses activités et sur une amélioration de l'efficacité dans tous les domaines.
- ✓ La douane est disposée à accepter publiquement le défaut de son organisation et elle a la volonté de conduire un programme pour le changement.

- VIII) De la proposition à la mise en œuvre concrète

- .

D'un point de vue pratique, une lettre type a été rédigée et remise par le Directeur national des douanes à chaque association, qui est invitée ainsi à prendre part au projet et à signer un Protocole d'accord sur l'éthique et la transparence.

Dans un second temps, une réunion était organisée avec les autorités de l'association et là, sur un mode très personnel, la directrice d'alors de l'inspection des douanes et son équipe transmettaient et expliquaient les objectifs du projet, tout en dissipant les doutes.

Il importe de souligner que la douane, tout en parrainant ces accords, a veillé particulièrement à faire savoir aux opérateurs privés que l'adhésion aux accords en question était entièrement libre et volontaire et que les accords étaient conclus pour être suivis d'effets réels, chaque partie pouvant exiger de l'autre partie le respect des dispositions adoptées.

La méthode choisie a consisté à conclure un Protocole d'accord avec chacune des associations, ce qui a permis de prendre en compte les particularités et les intérêts de chacune d'elles.

De plus, le traitement individuel facilite l'évaluation des résultats. Nous avons estimé qu'un document collectif serait plus risqué au niveau la mise en œuvre et comporterait davantage de possibilités d'échec.

Au début de l'année 2011, l'invitation fut remise à dix associations, toutes en relation avec le commerce extérieur.

Huit des associations invitées ont signé le Protocole et deux n'ont manifesté ni intérêt ni désintérêt vis-à-vis de la proposition.

Durant le processus, 2 associations qui n'avaient pas été invitées firent part de leur intérêt et signèrent le Protocole.

À ce jour (janvier 2014), la signature de deux Protocoles supplémentaires est envisagée et ce, à la demande de deux associations.

Le premier Protocole d'accord a été signé avec l'Association des agents en douane de l'Uruguay. Cette association a fait preuve d'un esprit d'initiative remarquable dans la conduite de la mise en œuvre. La douane et les agents en douane ont, ensemble, rédigé et conçu les clauses du premier Protocole d'accord.

Le dernier Protocole d'accord a été conclu avec la Chambre des boutiques hors taxes, le 13 décembre 2012.-

Il importe de souligner que, dans ce type d'expérience, le succès dépend aussi de certains autres facteurs :

La confiance et la crédibilité de la personne qui dirige l'institution.
La confiance et la crédibilité des personnes qui dirigent l'association.
La confiance et la crédibilité du service auquel est destiné le projet.

Ainsi, lorsqu'un projet parfaitement conçu, pâtit d'une carence de crédibilité, de confiance de la part du responsable de l'organisme et de son homologue, il n'est tout simplement pas viable.

Le service chargé de la mise en œuvre du projet de Protocole d'accord était la Direction de l'inspection des douanes. Cette Direction, aujourd'hui appelée « Contrôle des processus », est notamment chargée de diriger, de suivre et de contrôler le respect des normes en vigueur par le personnel, les agents privés présentant un intérêt public et d'autres employés liés à l'activité douanière.

Au vu de notre expérience, nous jugeons nécessaire que celui qui exécute le projet puisse se prévaloir, comme dans le cas présent, de compétences directes de contrôle. Ces compétences garantissent qu'en cas de plainte ou d'irrégularités présumées, une intervention souple et rapide se produira.

En outre, il est conseillé que la partie qui exécute le projet puisse s'adresser directement au premier niveau de direction et ce, sans devoir passer par des intermédiaires formels au sein de l'organisation. Les décisions prises ont ainsi davantage de force et, en outre, la discrétion et la confidentialité nécessaires sont garanties. Ces conditions étaient réunies par l'Inspection ce qui, à l'heure des résultats, a réellement représenté un avantage.

- IX) Texte des accords.

Le Protocole d'accord sur l'éthique et la transparence se présente sous la forme d'un texte dont les différentes clauses sont officialisées par la signature des parties.

Dès le départ, il a été décidé d'exclure les clauses contenant des généralités. Le texte rédigé devait être clair, direct et engager les signataires.

Au-delà des particularités de chacune des associations, on peut dire que tous les Protocoles disposent d'une base de rédaction commune, présentant les aspects suivants :

Ils commencent par un paragraphe de présentation des parties, puis les clauses se répartissent en trois catégories : celles que les parties reconnaissent, celles pour lesquelles les parties donnent leur accord et celles auxquelles s'engagent les parties.

La première catégorie (« Reconnaisant ») répertorie toutes les situations que les parties tiennent pour certaines. Il s'agit ici de partir d'un constat de réalité, où chaque partie admet sa part de responsabilité en la matière. C'est là que la douane et l'association **reconnaissent** respectivement :

- a) L'importance fondamentale de la lutte contre la corruption, que ce soit pour l'exercice des fonctions de la douane comme des opérateurs.
- b) L'importance de l'application de l'Art. 10 de la Déclaration d'Arusha révisée, qu'il est suggéré de signer dans les Protocoles d'accord, et de l'élaboration de codes d'éthique contenant des sanctions suffisantes.
- c) L'importance de la promotion par l'OMD, à travers son Sous-Comité d'éthique, du développement de programmes anticorruption.

- d) Que la Direction nationale des douanes et l'opérateur s'accordent sur ces politiques et estiment que la coordination des efforts et l'élaboration de programmes destinés à l'éradication de toute conduite contraire à l'éthique constituent des priorités institutionnelles.
- e) Que les Protocoles d'accord sont des instruments utiles.

Ensuite, les parties s'accordent sur six clauses détaillant ce qu'elles sont disposées à réaliser en commun :

- 1) Instaurer de manière coordonnée un système visant à combattre tous les comportements contraires aux normes en vigueur, susceptibles de se manifester sous la forme de faits de corruption, en faisant le maximum pour éradiquer ce comportement.
- 2) La Direction nationale des douanes envisagera l'adoption d'un Code d'éthique.
- 3) L'opérateur révisera son Code s'il en a déjà un ou il adoptera un Code d'éthique.
- 4) Elaborer de manière coordonnée des ateliers de diffusion et de formation concernant les Protocoles et les Codes d'éthique.
- 5) Effectuer des démarches en vue d'appliquer avec l'OMD un plan pilote ayant pour objectif de mettre en place un diagnostic et des mesures correctives pour le projet.
- 6) Mettre en place un plan d'action comprenant une planification des activités afin de concrétiser les buts décrits.

Dans la partie finale, les parties **s'engagent et** définissent expressément quelles seront leurs obligations immédiates, tout en fixant des délais pour chacun de leurs engagements. Ces engagements peuvent varier en fonction des accords, mais ils portent essentiellement sur les points suivants:

- a) La Direction nationale des douanes devra rédiger son Code d'éthique.
- b) La Direction nationale des douanes intégrera dans le Projet de restructuration des compétences spécifiques en matière d'éthique et de transparence institutionnelle.
- c) L'opérateur s'engage à rédiger ou à réviser son Code d'éthique dans un délai déterminé.
- d) Les deux parties devront créer une Commission mixte composée de deux représentants de chaque institution. Elles sont supposées respecter la confidentialité des renseignements reçus. Cette commission mettra également en place un plan d'action dans un délai déterminé.
- e) La commission élaborera un document qui, en fonction de l'accord conclu, servira tous les semestres ou tous les ans à l'évaluation du Protocole.

- X) Quelques caractéristiques de la mise en œuvre.

Afin de remplir les objectifs fixés, une Commission mixte est constituée après l'adhésion au Protocole, Commission qui applique le Plan d'action.

Les Commissions mixtes constituées par la douane (au nombre de 10) ont toujours été composées des mêmes personnes. En outre, ces personnes assument les fonctions dans le service chargé de l'exécution du projet, ce qui contribue à raffermir la chaîne de confiance.

Il est essentiel que les membres de la Commission désignés par la douane ou par les associations présentent un profil déterminé et certaines caractéristiques précises : ils doivent être intègres, ne pas avoir d'antécédents, savoir faire preuve de discrétion et être représentatifs sur les questions d'éthique et de transparence.

Lors de l'exécution du projet une seule association a dû, pour des motifs fondés, changer un représentant désigné.

Les membres de la Commission mixte sont désignés par décision de la Direction nationale, laquelle décision est publiée sur le site Web de l'organisation.

Tous les événements marquants liés au projet sur l'éthique et à la signature des Protocoles ont été largement diffusés sur la page Web de l'organisme et mis en avant dans la presse en général.

- XI) Nouvelles clauses.

Les Protocoles d'accord sont rédigés sur la base du texte décrit précédemment mais, avec le temps, ont été introduites de nouvelles clauses découlant des négociations, des besoins et des particularités de chacun des opérateurs. Il s'agit par exemple des dispositions suivantes :

- ✓ Mettre en place de manière coordonnée les visites et la formation pour les activités qui leur sont propres.
- ✓ Mettre en place des domaines de coopération technique sur des thèmes présentant un intérêt réciproque.
- ✓ Organiser régulièrement des réunions entre les autorités et le personnel technique de chacune des deux parties.
- ✓ De la part des opérateurs, exclure tout associé qui aurait été soumis à des poursuites pour un délit en relation avec une action illicite vis-à-vis de la douane.

- XII) Les associations avec lesquelles nous avons signé les Protocoles et ce qu'elles représentent.

À la fin de l'année 2013, la Direction nationale des douanes a conclu dix Protocoles d'accord avec les institutions suivantes.

1) Association des agents en douane (ADAU), mai 2011.

La quasi-totalité des agents en douane font partie de l'Association des agents en douane de l'Uruguay. Ils s'engagent à préserver la dignité, le prestige, les droits et les intérêts corporatistes de leurs associés. En outre, ils participent à l'amélioration du commerce extérieur.

2) Chambre uruguayenne de logistique (CALOG), octobre 2011.

La chambre uruguayenne de logistique est composée d'organisations, de professionnels et d'entreprises liés à la logistique.

Son objectif est de constituer un lieu de formation et de débats où se retrouvent les professionnels et les prestataires de services logistiques les plus reconnus, susceptibles de contribuer à réduire les coûts et à augmenter l'efficacité du commerce. Elle vise à servir la communauté logistique et entrepreneuriale à travers le soutien du commerce, la simulation de la compétitivité ou la professionnalisation de la gestion logistique mais aussi en positionnant progressivement l'Uruguay en tant que centre logistique régional.

3) Centre de navigation (CENNAVE), novembre 2011.

Il s'agit d'une institution privée composée d'entreprises et d'entités du pays liées au transport maritime fluvial, à l'activité portuaire et au commerce international. Elle regroupe des agents maritimes, des opérateurs portuaires, des terminaux de conteneurs et des dépôts particuliers de fret. L'objectif fondamental de l'institution est de promouvoir, en harmonie avec les intérêts supérieurs de la nation, les intérêts des secteurs d'activité mentionnés ci-dessus.

4) Association uruguayenne des entreprises de services express (AUDESE), novembre 2011.

AUDESE est l'association uruguayenne des entreprises de services express. Elle regroupe neuf des principales entreprises prestataires de services express au niveau international et elle représente les intérêts locaux de l'industrie du transport express en Uruguay.

Ses objectifs principaux concernent notamment le soutien aux réformes douanières de modernisation ainsi que la mise en œuvre de procédures efficaces et transparentes, notamment à travers l'automatisation et la traçabilité des transactions ou encore la simplification des procédures pour une prévisibilité, une transparence et une facilitation plus grandes du commerce international.

5) Association uruguayenne des agents du fret (AUDACA), décembre 2011.

À ce jour, l'association uruguayenne des agents du fret est constituée de cinquante-deux agences de fret.

Elle a notamment pour objectifs de hiérarchiser les activités des agents du fret en tant qu'agents techniques chargés de la promotion et de la vente du transport de fret international mais aussi de la gestion des embarquements nécessaires. L'association défend en outre les droits et les intérêts des associés, dans le cadre d'une éthique commerciale rigoureuse.

6) Chambre des zones franches (CZF), mars 2012.

La Chambre des zones franches de l'Uruguay a été créée en octobre 2008 en vue de renforcer le régime des zones franches et de promouvoir le développement de plates-formes commerciales depuis les zones franches uruguayennes. La communauté des entreprises de la Chambre des zones franches de l'Uruguay (CZFUY) regroupe des exploitants et des usagers (directs et indirects) des zones franches uruguayennes.

7) Chambre du transport routier international de l'Uruguay (CATIDU) mars 2012.

La Chambre du transport routier international de l'Uruguay est une association civile créée à l'initiative d'un groupe d'entrepreneurs qui, avec une certaine hauteur de vue, ont décidé d'unir leurs efforts pour servir du mieux possible une activité, en laissant de côté la situation concurrentielle qui les oppose.

Pour l'heure, les membres de la Chambre travaillent ensemble sur la base de grands principes comme, par exemple, stimuler le développement du transport terrestre uruguayen en tant que facteur important du développement économique national, assurer un transport aussi efficace que possible avec des véhicules modernes et spécialisés et rechercher en permanence une réduction des coûts ainsi que l'amélioration et la coordination des prestations.

8) Union des exportateurs (UEU), mars 2012.

L'Union des exportateurs de l'Uruguay (UEU) fournit en permanence une assistance aux entreprises privées afin de les aider à exporter dans les meilleures conditions. Soucieuse de développer et d'encourager l'activité exportatrice, l'UEU concentre ses efforts sur l'amélioration de la continuité de ses services. Elle agit aux niveaux national et international à travers une équipe de travail ainsi que des conseillers compétents impliqués dans l'institution et soutenus par un réseau de fournisseurs efficaces.

9) Chambre nationale du commerce et des services de l'Uruguay (CNCS), août 2012.

La Chambre nationale du commerce et des services de l'Uruguay s'efforce de veiller sur l'intérêt général du commerce, sur les services et sur le secteur privé de l'économie nationale, à travers une défense plus large des principes de liberté dans le cadre de l'État de droit.

10) Chambre des responsables de boutiques hors taxes, décembre 2012.

La Chambre des responsables de boutiques hors taxes de l'Uruguay est née en avril 2010 et elle a pour objet de défendre et de promouvoir les intérêts du régime de boutiques hors taxes aux frontières de l'Uruguay, dans le cadre d'une démarche moderne et éminemment professionnelle. La Chambre souhaite collaborer au niveau le plus élevé avec les autres agents privés impliqués dans ce régime ainsi qu'avec les autorités appelées à réguler et à contrôler le système.

• XIII) Résultats :

1) Protocoles d'accord

Deux ans et sept mois après le lancement du Protocole d'accord et du Projet d'éthique, nous pouvons affirmer que ces mesures ont contribué à créer un nouveau regard, au sein de la douane comme chez les opérateurs, sur les comportements non intègres.

- ✓ 70% des associations ont approuvé ou amélioré leur Code d'éthique.
- ✓ La douane dispose à présent d'un Projet de Code de conduite rédigé, qui a été validé par la Commission chargée de l'éthique et de la transparence publique et qui, dans les meilleurs délais, sera remis au Pouvoir exécutif pour approbation.
- ✓ Dans le cadre des Protocoles, 21 plaintes ont été traitées et ont fait l'objet d'une enquête. Dix de ces plaintes ont été déposées par la douane à l'encontre des associations, tandis que 11 l'ont été à l'initiative des associations et concernaient la douane.
- ✓ Certaines de ces plaintes portaient sur des irrégularités présumées mais il s'agissait aussi dans certains cas d'améliorer la transparence de l'institution à travers, par exemple, la formalisation par écrit d'ordres verbaux ou l'unification de critères techniques relatifs aux régimes douaniers.
- ✓ Chacune des situations traitées ou dénoncées a conduit à l'obtention d'un résultat.
- ✓ Dans certains cas, il a été possible d'agir de manière concertée avec les opérateurs afin de décider des éléments de l'enquête.
- ✓ À la demande d'une association, les ordres du jour de la Direction nationale lui ont été notifiés.
- ✓ Un travail a été mené avec quatre associations sur cinq projets de procédure douanière destinés à améliorer la transparence de l'institution. Deux projets ont déjà été mis en

œuvre et, sur les trois restants, la rédaction de l'une des propositions est déjà bien avancée.

- ✓ À la demande d'associations, des fonctionnaires des douanes ont effectué des visites guidées dans des zones d'opérations.
- ✓ À la demande d'une association concernant la transparence des homologations techniques prononcées par l'organisme, la douane a fourni les informations nécessaires.
- ✓ 300 fonctionnaires de la douane ont été formés sur ce thème.
- ✓ Dans le cadre de la formation, des ateliers ont été organisés à Montevideo et à l'intérieur du pays, en coordination avec la Commission chargée de l'éthique et de la transparence publique ainsi que des ateliers dans le cadre du Projet pilote avec l'OMD.
- ✓ L'éthique fait désormais partie des matières au programme de l'enseignement douanier, et tous les nouveaux employés de la douane doivent l'avoir étudiée.
- ✓ En 2013, le Cycle appelé « Connaître les opérateurs » a débuté. Il s'agit d'un cycle annuel durant lequel 6 associations présentent pendant une journée entière, à un public constitué de fonctionnaires de tous les services de la douane, leurs objectifs en tant qu'association, leurs perspectives, leur incidence sur le commerce extérieur. En outre, les associations présentent également une évaluation de l'expérience des Protocoles d'accord.
- ✓ Des représentants de la douane de l'Uruguay et des membres des associations ont été invités à débattre de cette expérience et à en décrire le fonctionnement dans divers forums nationaux et internationaux.

2) Résultats de la nouvelle enquête de perception réalisée en octobre 2012

En 2012, l'enquête de 2010 a été de nouveau réalisée, produisant cette fois des résultats encourageants sur le processus de modernisation dans son ensemble.

C'est ainsi que l'indice de perception positive dans l'opinion publique passe de 27 % en 2010 à 32 % en 2012.

12 % seulement des opérateurs de commerce vous percevaient de manière positive en 2010 alors que leur pourcentage s'élevait en 2012 à 54%.

Enfin, les organismes gouvernementaux avaient dans 27 % des cas une perception positive de la douane en 2010 et cette proportion est passée à 45 % en 2012.

Une nouvelle enquête, mise au point à la fin de l'année 2013, a lieu actuellement et nous apportera de nouvelles informations sur l'état du processus.

• XIV) Qu'avons-nous appris ?

- ✓ Qu'en matière d'intégrité, le projet n'est pas viable sans confiance mutuelle.
- ✓ Que cette confiance est mise à l'épreuve à chaque moment et doit être préservée notamment en faisant preuve de discrétion et en agissant avec toute l'efficacité requise lors de la mise en œuvre des actions.
- ✓ Que dans un premier temps, de nombreux douaniers n'ont pas cru dans le projet et ont en outre fait savoir qu'il s'agissait selon eux seulement d'une opération médiatique.
- ✓ Que les directeurs des associations signataires ont également connu cette réalité au sein de leurs associations.

- ✓ Que le thème de l'éthique ne peut pas être abordé dans certaines organisations, dont la douane, et que la direction et les fonctionnaires qui ont dirigé le changement savent quelle force institutionnelle et personnelle il faut pour mener à bien ce changement.
- ✓ Que les personnes impliquées dans un projet de ce type doivent être préparées à être la cible de critiques permanentes et à être contrôlées jusque dans les plus petits détails.
- ✓ Qu'il existe dans certaines associations une résistance primaire empêchant de porter plainte en identifiant les fonctionnaires et ce, par crainte des représailles.
- ✓ Qu'il est essentiel dans ces conditions de garantir une continuité et une permanence hiérarchique afin de construire la confiance nécessaire.
- ✓ Que l'Uruguay a connu une période exceptionnelle puisque le Directeur national est resté le même durant 4 ans, situation qui a favorisé la continuité du projet.
- ✓ Que la cohérence dans les actions et la réserve dans le traitement des thèmes retenus par les 2 parties dans les Commissions mixtes sont autant d'éléments qui contribuent à créer la confiance entre les interlocuteurs.
- ✓ Que la permanence des interlocuteurs au niveau public comme au niveau privé et ce, au moins jusqu'à la consolidation du projet, est un élément déterminant de sa réussite.
- ✓ Que la crédibilité du projet dépend en bonne partie de réponses en temps voulu et appropriées, de la discrétion et de l'existence de résultats concrets suite aux premières plaintes.
- ✓ Que, pour diverses raisons, des résistances demeurent dans certaines associations et empêchent la réalisation formelle d'un Code d'éthique et qu'il convient de résoudre ce problème.

- XV) Dans quel domaine nous devons nous améliorer.

- ✓ S'efforcer d'obtenir de la part des fonctionnaires de la douane et des opérateurs un meilleur soutien au projet.
- ✓ Veiller à ce que les associations aillent au bout des plaintes concernant leurs adhérents.
- ✓ Inscrire dans les plans d'action des objectifs réalisables.
- ✓ Essayer de faire davantage dans les délais fixés.
- ✓ Quantifier les résultats afin d'orienter plus efficacement les plans d'action.
- ✓ Exiger une responsabilité plus grande en cas d'engagements non tenus de la part des parties.
- ✓ Faire en sorte que 100% des associations disposent d'un Code d'éthique.
- ✓ Parvenir à une meilleure connaissance, de la part des fonctionnaires et des opérateurs, des possibilités offertes par le mécanisme en vue d'une plus grande transparence de la gestion douanière et du commerce extérieur.
- ✓ Mettre en place des mécanismes d'autoévaluation du projet.

- XVI) Les défis.

- - ✓ Mettre en place des mesures qui empêcheront l'abandon du Projet en cas de changement futur des autorités responsables.
 - ✓ Formaliser le projet dans la structure d'un secteur spécifique.

- ✓ Faire approuver le Code de conduite des fonctionnaires par le Pouvoir exécutif.
- ✓ Veiller à une appropriation du projet par les fonctionnaires et par les opérateurs.
- ✓ Mettre en relation et formaliser des projets avec des organisations représentantes de la société civile.
- ✓ Continuer de miser sur une approche créative et novatrice.

- XVII) Perspectives pour 2014.

Il faudra continuer d'approfondir le modèle mis en place et d'appliquer les plans d'action avec chaque association.

L'accent sera mis sur le perfectionnement de la mesure des résultats.

À cet égard, une Fiche technique sera réalisée avant le 31 mars 2013 pour chaque Protocole d'accord. Cette fiche contiendra les données de base du Protocole concerné ainsi qu'une liste détaillée des activités réalisées.

La conclusion de deux Protocoles d'accord supplémentaires avec des associations qui se sont volontairement présentées à la douane pour participer au Projet est en cours de négociation.

Un accord sera conclu avec la Commission chargée de l'éthique et de la transparence publique en vue de l'utilisation de notre plate-forme Moodle, qui nous permettra de former en Éthique publique des fonctionnaires de la douane et du ministère de l'intérieur par le biais du Web.

Une évaluation commune du projet douane-secteur privé aura lieu cette année.

Il est souhaitable que la société civile puisse participer officiellement en 2014, par le biais d'un accord signé avec une association.

Il importe de réaliser en 2014 une visite technique de l'OMD qui permettra d'évaluer les progrès du Projet pilote sur l'éthique.

Le projet de Système national de plaintes a été conçu et sera exécuté à partir de la fin du mois de mars 2014.

- XVIII) Conclusion

Si le rapport de Transparence internationale pour l'année 2013 place l'Uruguay en 19^{ème} position sur 177 pays et au premier rang des pays d'Amérique latine concernant la perception de la corruption, il n'en demeure pas moins que les uruguayens continuent d'avoir une image négative de la douane.

La situation que nous avons décrite ci-dessus a joué un rôle majeur pour rapprocher la douane de notre pays du niveau de transparence des organisations d'autres pays.

Les enquêtes qui ont été réalisées montrent que le Projet de modernisation a, dans son ensemble, contribué à améliorer la perception qu'ont les opérateurs et le public en général de la douane, que ce soit par le biais des réalisations en matière d'éthique ou à travers les opérations conduites par le Groupe de réponse chargées des renseignements douaniers (GRIA) lesquelles, à 35 reprises, ont donné lieu à des poursuites qui ont débouché sur des peines de prison.

La douane de l'Uruguay s'est engagée sur la voie du changement et, de fait, elle a totalement changé. Les résultats que nous avons décrits découlent de la prise de conscience de ce que nous sommes. Sans cela, rien n'aurait été possible.

Nous traçons notre chemin pour ne pas avoir à revenir en arrière et nous savons que les défis seront permanents mais c'est dans cet effort même que se trouve notre récompense. En matière d'éthique, un effort permanent constitue déjà un succès.
