

MAURITANIA INTEGRATED FRAMEWORK VOLUME II

CHAPITRE 2 MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DOUANIERE

Bilan, Stratégie et Priorités

Marcel Steenlandt

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
1. RÉSUMÉ ET PRINCIPALES MESURES PROPOSÉES	2
1.1 Situation générale, observations et propositions	2
1.1.1 Principales recommandations	4
2. STRATÉGIE DE GESTION D'UN PROGRAMME DE MODERNISATION	7
2.1 Observations générales	7
2.2 Propositions et propos sur les mesures stratégiques et les moyens à mettre en œuvre	8
2.2.1 La création d'un comité de coordination pour la facilitation des procédures	8
2.2.2 La citoyenneté des entreprises et leur responsabilisation comme soutien de la réforme	9
2.2.3 Les mesures douanières d'organisation et de support de la réforme	11
2.3 Recommandations	12
3. RECETTES, TAXATION ET EXONÉRATIONS	13
3.1 Recettes, taxation des importations et des exportations	13
3.1.1 Situation actuelle	13
3.1.2 Observations générales	14
3.1.3 Recommandations	15
3.2 Les exonérations et les franchises de droits et taxes	16
3.2.1 Situation actuelle et observations	16
3.2.2 Recommandations	18
3.3 La collaboration avec les services de la direction générale des impôts	19
3.3.1 Situation générale, observations et discussion	19
3.3.2 Recommandations	21
4. LA PROCÉDURE DE DÉDOUANEMENT ET LES CONTRÔLES DOUANIERS	21
4.1 La procédure appliquées et les contrôles opérés	22
4.1.1 Situation actuelle et observations	22
a. Pas de cohérence d'ensemble du traitement de la marchandise	23
Une procédure douanière insatisfaisante et inadaptée	23
Une utilisation partielle du système informatique pour soutenir les procédures	24
4.1.2 Recommandations	25
Améliorer le rendement et l'efficacité	28

<i>Mieux insérer la douane dans le processus général de traitement des opérations du commerce extérieur</i>	29
4.2 La valeur en douane et les dispositions de l'article VII de l'accord de Marrakech	30
4.2.1 <i>Situation générale actuelle</i>	30
4.2.2 <i>Observations</i>	31
4.2.3 <i>Recommandations</i>	32
<i>En vue de la mise en oeuvre de la nouvelle législation sur l'évaluation des marchandises:</i>	32
<i>En vue de la mise en œuvre du contrat avec la société d'inspection avant embarquement:</i>	33
5. ORGANISATION, GESTION, FORMATION ET ETHIQUE	35
5.1 Organisation et gestion	35
5.1.1 <i>Situation actuelle</i>	35
5.1.2 <i>Observations</i>	36
5.1.3 <i>Recommandations</i>	36
5.2 Formation, documentation et charge de travail	37
5.2.1 <i>Situation actuelle et observations</i>	37
5.2.2 <i>Recommandations</i>	38
5.3 Ethique et règles professionnelles de conduite des agents des douanes	39
5.3.1 <i>Situation actuelle et observations</i>	39
5.3.2 <i>Recommandations</i>	40
6. LES MOYENS MATÉRIELS ET LA RÉUSSITE DE LA MODERNISATION DES SERVICES DOUANIERS	40
6.1 Situation générale et observations	40
6.2 Recommandations	41
ANNEXES	43

LISTE DES TABLEAUX

EXONERATIONS ET EXEMPTIONS (ANNÉE 2000)	17
TABLEAU 1. TRAITEMENT ACTUEL : MANIFESTE ET DÉCLARATION (PORT DE NOUAKCHOTT)	26
TABLEAU 2. TRAITEMENT PROPOSÉ À MOYEN TERME : MANIFESTE ET DÉCLARATION	27
ANNEXE 1: RECETTES DOUANIERES	43
ANNEXE 2: PRODUITS PORTEURS DE RECETTES (HORS SNIM)	45
ANNEXE 3 : EXONÉRATIONS ANNÉE 2000	52

Introduction

Depuis de nombreuses années la douane mauritanienne participe de façon significative à la collecte et à l'abondement des recettes budgétaires ordinaires. Elle joue un rôle primordial dans la démarche collective de qualité et de productivité des services de l'Etat et contribue ainsi à son bon fonctionnement.

Afin d'optimiser ses résultats elle a cherché à se moderniser et à améliorer son rendement. A l'aide d'un logiciel à vocation douanière développé par la C.N.U.C.E.D.¹ et dans le cadre d'un partenariat avec la France, elle vient, pour accomplir sa mission de dédouanement, de mettre en oeuvre des moyens informatiques bien adaptés à l'environnement et à l'équipement technologique général du pays. La qualité de la performance ainsi recherchée et obtenue est particulièrement intéressante et, même si l'ensemble des bénéfices à attendre d'un tel investissement matériel et humain n'ont pas encore été recueillis, la douane mauritanienne peut et doit être considérée comme une douane efficace, adaptée à l'exercice de ses fonctions. Elle présente, certes, encore des insuffisances dans ses méthodes et son fonctionnement courant, mais elle doit continuer à être soutenue dans les efforts permanents qu'elle déploie pour se réformer et qui vont dans le bon sens.

Parallèlement à celui de sa modernisation, elle se trouve cependant placée devant un double défi qu'il lui appartient de relever:

il devient tout d'abord indispensable de satisfaire aux impératifs de facilitation du commerce mondial et de rechercher les moyens d'offrir aux entreprises mauritaniennes les meilleures conditions possibles de soutien à la réussite de leurs activités, à l'amélioration de leur compétitivité et, en conséquence, à leur intégration dans un processus équilibré de concurrence dynamique ;

elle conserve ensuite son ardente obligation de résultat en mobilisant le plus efficacement possible les recettes afférentes aux impositions levées au cordon douanier.

La douane mauritanienne possède des ressources humaines d'un excellent niveau. Le professionnalisme, la technique et les compétences dont elle fait preuve sont par ailleurs indiscutables. Ces facteurs positifs lui permettront de tenir cet engagement de réussite, lui même complémentaire d'une ambitieuse entreprise collective de constitution d'un tissu industriel, artisanal, agricole et commercial actif, dynamique, performant et compétitif.

Elle doit simplement mieux s'intégrer dans un processus global de partage de l'information, introduire dans ses procédures les éléments de facilitation résultant des décisions et recommandations de l'O.M.D. (Organisation Mondiale des Douanes) et ensuite utiliser toutes les possibilités dont elle dispose pour optimiser sa connaissance de la valeur des produits importés.

Elle va enfin devoir travailler en urgence à la mise en place d'un nouveau dispositif juridique et technique de détermination de la valeur en douane car, en 2002, vont entrer en application les engagements internationaux signés et ratifiés par la Mauritanie dans le cadre des accords de Marrakech de 1994.

¹ Conférence des Nations Unie sur le Commerce et le Développement.

Un résumé d'ensemble de la situation générale observée est présenté dans le premier chapitre qui reprend également les principales recommandations y afférentes. Dans le second chapitre une stratégie de cadrage et d'adaptation pour la mise en œuvre progressive de la réforme est proposée. Le troisième chapitre concerne les recettes douanières, la taxation opérée et les exonérations accordées. Les éléments caractéristiques de l'utilisation des procédures de dédouanement et des contrôles effectués sont repris dans un quatrième chapitre. Enfin, un cinquième chapitre porte sur les moyens matériels utiles à la réussite du plan de modernisation des services douaniers.

1. Résumé Et Principales Mesures Proposées

1.1 Situation générale, observations et propositions

La douane mauritanienne doit se placer au cœur d'une profonde évolution générale du commerce des marchandises qui prend ses racines dans un processus mondial de réduction puis d'éradication des barrières administratives inutiles et des obstacles irréguliers au développement du commerce extérieur. La libéralisation des échanges, facteur de dynamisme et de compétitivité, passe, entre autres, par l'ouverture progressive des frontières et la facilitation des opérations de dédouanement. Ces outils font désormais partie des moyens régulièrement utilisés par de nombreux Etats pour contribuer à la bonne intégration des entreprises nationales dans le commerce régional et mondial. Ils demandent néanmoins pour leur mise en œuvre des pré-requis et la construction d'un environnement favorable. Développer une réforme de modernisation de ce type demande qu'un programme d'action détaillé soit établi et exige une intégration dans un processus inter-administratif beaucoup général au cœur duquel les différents acteurs concentrent leurs efforts et leur énergie. Le développement des solutions doit être construit et ordonné.

Cet objectif demande une forte coordination au sein des administrations de l'Etat et une maîtrise raisonnable des délais de réalisation. La création au niveau ministériel voire interministériel d'un comité de coordination pour la facilitation des procédures du commerce extérieur est donc recommandée. Il responsabilise les acteurs, limite les déclarations d'intention et assure un suivi continu des actions à mener.

A côté des intervenants administratifs, il est indispensable de créer les conditions d'un véritable partenariat avec les différentes catégories d'opérateurs privés qui ont cependant, il convient de le reconnaître, des intérêts assez divergents. Essayer de développer parmi eux un véritable esprit de concertation pour en faire une force constructive de proposition et d'action est un gage de réussite d'une entreprise aussi complexe qui cherche à réunir tout à la fois l'amélioration de la compétitivité et le soutien aux différents secteurs porteurs de l'économie nationale avec la consolidation des ressources de l'Etat indispensables à l'exercice des fonctions régaliennes mais aussi à l'équipement de la nation, à la réduction des inégalités et de la pauvreté. Rendre, à l'échelle du pays, les entreprises plus citoyennes doit permettre de valoriser l'action collective et de leur accorder les facilités résultantes de ce comportement responsable.

La douane mauritanienne se doit pour sa part d'épauler ce mouvement et d'offrir des procédures attractives et rapides. A cet égard, une approche sélective des contrôles (circuit vert) apparaît essentielle pour ne pas gêner les activités liées tant aux importations qu'aux exportations mais aussi pour réduire les coûts et le temps consacré aux opérations de

dédouanement. L'adoption de nouvelles techniques comme le dédouanement dans les locaux privés de l'entreprise² alliée à l'utilisation beaucoup plus intensive et élargie de l'informatique constituent des impératifs pour l'avenir.

Dans ce contexte visant à satisfaire tant les impératifs de facilitation du commerce que ceux relevant de la mobilisation des recettes, elle doit s'engager dans un processus de réformes structurelles et changer radicalement certaines de ses méthodes de travail pour pouvoir s'affranchir, à terme, du programme de vérification des importations (P.V.I.) mis en place avec la société d'inspection (actuellement la société générale de surveillance (S.G.S.) basée en Suisse à Genève). L'un des objectifs de la réforme reste en effet pour la Douane d'avoir la capacité d'assumer seule ses responsabilités traditionnelles.

La consolidation, voire l'élargissement de l'assiette des perceptions douanières à travers notamment une amélioration des opérations de prise en charge des marchandises, la maîtrise des exemptions, et la constitution d'un fichier comportant des valeurs de référence constituent des impératifs incontournables. En attendant leur réalisation, le coût des services de la société d'inspection, devrait inciter les autorités gouvernementales à exiger une coordination beaucoup plus étroite et effective entre les deux entités mais aussi à rechercher une utilisation optimale des services de la dite société. L'essence même du fonctionnement des P.V.I. réside dans les contrôles opérés dans le pays d'exportation et il paraît indispensable de revenir à une application très stricte (et non dérogatoire) de ce principe basique. Son application permettrait d'ailleurs d'autoriser les entreprises reconnues 'citoyennes' à bénéficier d'un circuit sans vérification ni contrôle physique des marchandises importées³. Mieux mobiliser les recettes, c'est aussi pour la douane l'impératif vérifier que toutes les déclarations concernées intègrent bien l'attestation de valeur délivrée par la S.G.S. et qu'elles en retiennent les éléments d'évaluation et de classification. Ce n'est pas toujours le cas actuellement. Il convient d'ailleurs de noter qu'il n'y a pas eu jusqu'à présent de coordination bien définie ni de responsabilités précisées dans un protocole d'accord entre la douane et la S.G.S.. Le projet de construction d'une base de données sur les valeurs en douane, prévu dans le contrat, n'a pas non plus été poursuivi; et certains travaux, comme le rapprochement⁴ des données détenues par chacun, n'ont pas été positivement initiés.

Enfin, assurer un meilleur service aux usagers et à l'Etat, c'est aussi se coordonner entre les différentes administrations et prendre les mesures indispensables pour tirer le meilleur parti possible d'un travail plus collectif. Le développement actif d'un échange de données avec la direction générale des impôts (D.G.I.) est indispensable au bon rendement de la fiscalité interne et il est à ce titre impératif de fiabiliser⁵ le dénominateur commun (code d'identification de l'opérateur) entre les deux services. Le développement d'une dynamique d'échanges de données est également indispensable, à Nouakchott, au niveau de l'ensemble des acteurs portuaires publics et privés, le port autonome et la douane devant être les moteurs d'une simplification significative et d'une harmonisation du travail collectif⁶.

² Ce qui suppose que les conteneurs puissent sortir des zones portuaires proprement dites.

³ Circuit vert à la validation de la déclaration d'importation pour des conteneurs vérifiés et scellés au départ par la S.G.S.

⁴ Aussi appelé : « reconciliation »

⁵ Eléments identitaires, de localisation physique etc.

⁶ Les informations sur les navires et les manifestes devraient rapidement faire l'objet de transmissions directes et d'échanges automatisés..

L'ensemble des évolutions déjà entamées a certes été rendu possible par l'adaptation des personnels tout comme par la mise à disposition de moyens informatiques. Mais ces évolutions et surtout celles qui sont à venir vont rendre nécessaires :

- une réorganisation de la direction générale des douanes proprement dite qui va devoir se recentrer sur ses fonctions de conception, d'animation et de contrôle;
- une revalorisation du rôle des directeurs régionaux et la redéfinition précise de leur champ de compétence
- une restructuration conséquente de la chaîne de vérification différée et de contrôles a posteriori avec les outils ad hoc et les traitements contentieux résultants (jusqu'ici peu nombreux) ;

Elles vont également demander un réexamen des conditions de formation, de déroulement de carrière et de rémunération des personnels tout comme la mise en place de règles de conduite et d'un code de l'éthique douanière.

Elles exigeront enfin la mise en place de moyens suffisants pour exercer l'ensemble des missions de surveillance et de contrôle du territoire ainsi que de maîtrise complète de la chaîne de dédouanement. Complémentairement des contrats d'objectifs comportant la mise à disposition conditionnelle de moyens pourraient permettre de mieux dynamiser le travail de groupe et responsabiliser la hiérarchie dans ses engagements et la prise de décision.

A ce programme de travail pour les court, moyen et long termes vient se greffer une action d'intérêt beaucoup plus immédiat⁷ relevant de la mise en application des dispositions de l'article VII du G.A.T.T.⁸ La Mauritanie doit en effet parvenir à introduire en quelques mois ces dispositions dans son droit positif et à mettre en place le minimum d'organisation nécessaire (structures, outils de travail (fichiers etc.), utilisation des informations fournies sur les A.V. etc.). Elle va devoir réfléchir parallèlement au dispositif d'intégration législatif dans des textes d'application, à la définition d'une campagne d'information des opérateurs du commerce extérieur ainsi qu'aux moyens d'assurer une campagne lourde de formation⁹ des agents des douanes. L'application de l'accord va également nécessiter la mise en place d'une entité (douanière ou indépendante) de recours ouverte aux opérateurs qui y feront appel.

1.1.1 PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

A court terme

- Mettre en place un comité de coordination soutenu par un secrétariat, pour la facilitation des procédures liées au commerce extérieur ;
- Concevoir et mettre en oeuvre un processus de programmation et d'évaluation, assurant un pilotage des actions engagées;
- Recentrer l'action de la direction générale des douanes vers les fonctions de direction, d'impulsion et d'animation puis mettre en place un nouvel organigramme ;

⁷ Pour 2002

⁸ General agreement on tariffs and trade.

⁹ Le recours à l'expertise de l'O.M.D. est souhaitable.

- Elaborer et développer une politique conventionnelle et contractuelle des facilitations accordées aux opérateurs définissant de façon précise les engagements et responsabilités réciproques;
- Vérifier l'équilibre général de la taxation résultant de la loi tarifaire (produits de base, intrants, produits intermédiaires etc.) ainsi que la rationalité des familles et catégories de produits soumis à des taux différents de T.V.A..Examiner pour les produits de la pêche le système global des prélèvements à l'exportation. Revoir les classifications tarifaires et la nomenclature utilisée pour ces produits ;
- Examiner les mesures d'ajustement tarifaire qui pourraient permettre d'éviter de recourir aux dispositions du code des investissements tout comme aux autres dispositions fiscales dérogatoires ;
- Instituer une nomenclature plus précise et plus complète des exonérations et en améliorer leur suivi ;
- Supprimer l'octroi d'exonérations exceptionnelles et accidentelles ;
- Elaborer un protocole d'accord définissant les modalités d'échanges d'information entre les douanes et les impôts;
- Créer un circuit vert, pour les seules sociétés autorisées, en utilisant le module informatique prévu à cet effet. Etudier, dans ce cadre, les liaisons possibles avec la société d'inspection pour accorder ce circuit aux conteneurs examinés et plombés au départ ;
- Introduire la sélectivité dans le contrôle des déclarations. Le module existe actuellement dans le système SYDONIA, il doit simplement être activé puis suivi ;
- Exiger des importateurs le respect de la procédure d'inspection des marchandises dans le pays de départ et proscrire les inspections à l'arrivée ;
- Réorganiser la procédure de prise en charge et de dédouanement ainsi que les opérations de contrôles et améliorer le suivi automatisé du manifeste ;
- Etudier avec les autorités portuaires et les compagnies aériennes les possibilités d'échange automatisé des informations relatives au manifeste et à son suivi ;
- Préparer le nouveau dispositif juridique national nécessaire à la mise en œuvre de l'article VII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (article 22);
- Voir si d'éventuelles possibilités resteraient ouvertes de solliciter des mesures dérogatoires auprès de l'O.M.C. en application des articles 20 et 21, ainsi que de l'annexe III de l'accord ;
- Activer avec des compétences à définir des cellules de travail "fonctionnelle" et "opérationnelle" pour la mise en application du nouveau système de contrôle des valeurs;
- Réorganiser l'approche des contrôles sur les valeurs déclarées à l'importation, en mettant notamment l'accent sur l'application d'une méthodologie distinguant contrôles primaires immédiats (phase du dédouanement) et contrôles approfondis différés sur documents

douaniers ou dans la comptabilité des opérateurs du commerce extérieur (phase a posteriori);

- Etudier avec l'O.M.D. les conditions de l'assistance qu'elle peut apporter en matière d'évaluation conformément à l'article 18 et à l'annexe II de l'accord et préparer un programme spécifique de formation professionnelle;
- Préparer le nouvel appel d'offre relatif à l'inspection des marchandises (P.V.I.) en examinant les conditions juridiques, techniques et procédurales de l'intervention de la société qui sera retenue dans le cadre des nouvelles prescriptions en matière d'évaluation mais aussi en définissant les termes d'une assistance ciblée pour moderniser les méthodes de travail de la douane ;
- Prendre les mesures indispensables à la réalisation d'une conciliation complète et régulière entre les attestations de valeur et les déclarations en douane ;
- Evaluer, à partir de tableaux de bord , la charge de travail des différents bureaux et services, la répartition équilibrée des effectifs et établir un plan de recrutement et de redéploiement des effectifs en tenant compte des perspectives de carrière des agents actuellement en poste ;
- Elaborer un véritable système de déroulement et de plan de carrière reposant tout à la fois sur l'ancienneté et les compétences (promotions, avancements, rémunérations, etc.) ;
- Définir une politique soutenue de formation, en mettant l'accent sur le recyclage des personnels de toutes catégories et les actions spécialisées.

A moyen et long terme

Prévoir l'édition du bon à enlever les marchandises chez les déclarants, pour les opérateurs reconnus et dès que les conditions préalables seront remplies (identifiant fiscal contrôlé, agrément à la facilitation, concours aux autres administrations, disponibilité d'une table des documents à joindre aux déclarations etc.);

Réviser l'ensemble des textes législatifs relatifs aux exonérations, exemptions et franchises dans un sens plus restrictif ;

Procéder avec les différents partenaires économiques à l'examen des mesures souhaitables pour traiter les dédouanements dans des magasins et aires de dédouanement privés qui pourraient se situer dans, ou en dehors, de l'enceinte portuaire stricto sensu ;

Instaurer un code de conduite et de déontologie pour les agents des douanes ;

Examiner les conditions et modalités de validation de la déclaration en détail, celles relatives à l'acceptation de la signature et d'un mode de paiement électroniques pour réduire la circulation documentaire et accélérer tant le recouvrement de la créance de l'Etat que la livraison des marchandises.

2. Stratégie De Gestion D'un Programme De Modernisation

Ce chapitre présente la stratégie qu'il paraît utile de développer pour mettre en œuvre un programme de modernisation touchant les diverses administrations concernées par le commerce extérieur compte tenu des interactions évidentes des politiques qu'elles développent et de la coordination indispensable de leur action. Il traite également des relations rénovées à mettre en place avec les milieux économiques et s'attache ensuite à préciser la place de l'administration des douanes au sein de ce dispositif.

2.1 Observations générales

L'évolution récente du commerce international et l'ouverture des marchés qui se caractérisent par une libéralisation accrue des échanges doivent amener l'administration des douanes mauritanienne à réfléchir sur les mesures qui, dans son champ d'action, sont susceptibles de participer à la promotion des investissements productifs. Favoriser l'exportation, soutenir les producteurs et transformateurs potentiels et actifs tout en assurant un bon niveau de recettes implique un recentrage de son action afin de préparer et d'accompagner la mise en œuvre de ces objectifs prioritaires. Recentrage d'autant plus difficile que ses missions actuelles traditionnellement protectrices consistent essentiellement à tout vérifier, à percevoir les droits et taxes ainsi qu'à élaborer les statistiques du commerce extérieur.

La démarche de modernisation et d'adaptation de ses procédures aux standards internationaux n'est ainsi pas encore accomplie et le niveau d'adoption des conventions internationales de facilitation reste très faible. Des réformes et la réorganisation des services vont également s'avérer indispensables pour accompagner cette mise en place qui sera à mener de front avec la création d'un nouvel environnement national lié au déploiement de l'informatique et au dispositif juridique le soutenant. Enfin les nouvelles dispositions internationales ratifiées par la Mauritanie de mise en œuvre de la valeur GATT vont accentuer les difficultés de maîtrise d'un projet comportant un ensemble de modifications structurelles, organisationnelles, juridiques, techniques et matérielles. Il s'agit en priorité d'avoir une vision globale des objectifs à atteindre et de créer les conditions d'une évolution soutenue et progressive des méthodes de travail des services douaniers tout comme de celles des opérateurs du commerce extérieur.

La définition d'un projet général de modernisation devient donc l'enjeu principal et va nécessiter le développement d'une stratégie globale et l'élaboration d'un plan d'action dans lequel seront constamment sous-tendus les trois principes suivants (i) la facilitation nécessaire des procédures ; (ii) la consolidation indispensable des recettes ; et (iii) le déploiement progressif de l'informatique douanière. Construire une douane moderne capable d'aider son industrie, son agriculture et son commerce à mieux s'insérer dans l'économie mondiale est un des facteurs de réussite d'un programme d'ensemble d'aide à la réduction des inégalités et de la pauvreté.

Ces trois thèmes conducteurs sont repris et détaillés dans les chapitres suivants qui traiteront successivement (i) des recettes douanières, de la taxation applicable et des exonérations, (ii) des procédures de dédouanement et des contrôles douaniers, (iii) de l'organisation et des méthodes de gestion. Ils ne pourront cependant être mis en œuvre avec des niveaux de réussite optimale que si, parallèlement aux efforts à poursuivre pour assurer une gestion dynamique et efficace des moyens humains, techniques et juridiques, un appui logistique

solide et réactif est apporté à l'ensemble des services douaniers. Améliorer la fluidité des flux de transport et développer en complément une forte action de lutte contre la fraude accroissant le risque des opérateurs indécents en rendant leurs opérations de contrebande et leurs fausses déclarations dangereuses et infructueuses sont indispensables mais justifient la mise à disposition des moyens adaptés aux objectifs à atteindre. Ce dernier volet d'accompagnement est évoqué dans un court chapitre final sur les moyens matériels.

Appliquer des procédures et moyens de contrôle efficaces et efficaces permettant de consolider le rendement des recettes sans freiner le mouvement des marchandises, tels sont les objectifs que se fixe d'ores et déjà la direction générale. Cependant, pour promouvoir le commerce extérieur et rendre attractifs les investissements dans le pays, l'administration des douanes doit être accompagnée par l'ensemble des autres administrations impliquées. Elle doit également recevoir le soutien des intervenants dans la chaîne des transports et entretenir des relations étroites de concertation avec ses partenaires habituels (chambre de commerce, banques, associations et groupements professionnels etc.).

Compte tenu de la complexité de la tâche de conduite du changement et de direction indispensable à très haut niveau du processus engagé, la mise en place d'un comité ministériel voire interministériel de coordination pour la facilitation des procédures administratives et l'organisation d'une campagne de soutien à la citoyenneté des entreprises sont donc suggérées. Ces propositions de constitution d'un cadre spécifique d'action sont reprises ci-après.

2.2 Propositions et propos sur les mesures stratégiques et les moyens à mettre en œuvre

2.2.1 LA CRÉATION D'UN COMITÉ DE COORDINATION POUR LA FACILITATION DES PROCÉDURES

L'engagement des autorités de l'Etat et leur volonté affirmée de faire accélérer les réformes constituent l'un des ferments fondamentaux permettant d'assurer l'accomplissement cohérent des diverses composantes et actions du programme de modernisation et de réforme. La douane ne peut en effet rester isolée dans la mise en œuvre d'un dispositif aussi important pour l'économie, le rôle du comité de coordination serait en conséquence de suivre la préparation et l'exécution des mesures nécessitant notamment une concertation entre les divers intervenants. Il lui appartiendrait de définir les responsabilités de chacune des administrations impliquées dans l'exécution du programme dont elles ont la charge. Il lui reviendrait également de bien cadrer les responsabilités des différentes parties dans la prise de décision et de mesurer tant préalablement qu'a posteriori l'impact économique, social, technique mais surtout financier (recettes budgétaires et coût administratif) des mesures tarifaires, normatives et incitatives qui devraient être mises en œuvre.

Le ministère des finances, engagé dans la voie des réformes et du changement, pourrait s'il en était chargé mettre en place ce comité de coordination dans le courant du dernier trimestre de l'année 2001. Le comité veillerait à l'harmonie des programmes de travail et des objectifs poursuivis par chacune des différentes administrations chargées de réguler les opérations du commerce extérieur. Comité de suivi et d'animation, soutenu par un secrétariat, il préparerait un programme structuré rassemblant les mesures individualisées de chacune des administrations participantes aux fins de parvenir à une coordination rendant plus efficace et responsable le travail collectif. Les travaux à accomplir ne devraient en aucun cas accorder la prééminence à un programme par rapport à un autre, chaque administration devant garder son autonomie et ses prérogatives actuelles. En tout état de cause chacune des administrations

concernées reçoit et applique les directives de son ministre de tutelle et de sa hiérarchie, s'engage vers les objectifs qui lui sont fixés à ce niveau et répond à ce titre aux demandes qui lui sont formulées.

Elaboré puis affiné au cours des différentes réunions du comité, ce programme correspondrait, dès son agrément, aux grands volets des actions communes à mener. Dans un souci précis d'efficacité, de transparence et de responsabilisation des différents acteurs, il conviendrait, compte tenu des nécessités de suivi, de définir les différents niveaux d'agrégation et en conséquence :

- de le faire préalablement décliner dans le détail par les acteurs eux-mêmes des travaux à effectuer ;
- de définir des délais précis de réalisation permettant de suivre le séquençage et l'avancement global des travaux ;
- d'identifier nominativement chaque responsable.

Une des clefs de la réussite de ce programme réside dans la mobilisation et l'association étroite de l'ensemble des intervenants directement concernés qui s'approprient le projet global de l'Etat.

2.2.2 LA CITOYENNETÉ DES ENTREPRISES ET LEUR RESPONSABILISATION COMME SOUTIEN DE LA RÉFORME

La clef du développement de la citoyenneté d'entreprise réside dans une évolution d'état d'esprit qui consiste à allier l'activité économique de l'entreprise avec une conception plus sociétale de ses impacts. Ce changement de paradigme correspond à l'idée de développer une nouvelle place pour l'entreprise au sein de la société moderne. L'image d'une entreprise responsable qui, par son comportement exemplaire, contribue au meilleur fonctionnement de son environnement, est devenue une valeur très positive et porteuse dans l'économie mondiale. Il n'est certes pas question de proposer, en Mauritanie, de retenir en totalité la promotion de ce concept avancé dont certaines composantes ne peuvent généralement concerner que de grandes multinationales ou des entreprises situées dans l'environnement concurrentiel et fiscal maîtrisé des pays développés. Il s'agit plutôt d'amorcer un processus relationnel plus partenarial avec les entreprises de parfaite moralité fiscale et sociale. La facilitation et la simplification des procédures douanières font parties, entre autres, des outils à disposition des autorités de l'Etat pour soutenir cette évolution nécessaire des relations avec les entreprises. Les appellations d'entreprise "engagée" comme celles d'entreprise "responsable" ou encore d'entreprise "fonctionnant selon les lois du développement durable" sont peut-être plus appropriées au contexte actuel mauritanien.

Deux types de comportements antinomiques semblent actuellement émerger de l'observation du fonctionnement des entreprises et des acteurs du commerce mauritanien. Les premiers relèvent de dirigeants d'entreprises industrielles et commerciales tout comme de responsables de syndicats et d'organisations professionnels, qui tiennent des propos très encourageants sur la nécessaire moralité indispensable pour soutenir l'action des entreprises et garantir une concurrence saine et loyale. Ils se déclarent prêts à respecter un ensemble d'engagements à la condition que les relations qu'ils entretiennent avec l'Etat soient claires et transparentes et que celui-ci en contrepartie les tienne périodiquement associés à la conception d'une politique économique et fiscale attentive à leur préoccupations. Les deuxièmes résultent, à l'inverse, de

situations plus individuelles de négation indirecte du rôle de l'Etat dans l'accomplissement de ses fonctions régaliennes et dans son action économique et sociale. La fuite directe et caractérisée devant l'impôt est devenue un élément de gestion d'entrepreneurs peu scrupuleux au bénéfice d'un meilleur enrichissement individuel. Des importateurs (non occasionnels) de produits essentiellement destinés à la revente en l'état ont des attitudes très ambiguës en, par exemple, minorant systématiquement les valeurs des marchandises importées mais aussi pour certains d'entre eux en créant les conditions de leur non identification par les services fiscaux.

Un troisième est issu du constat formulé tant par les douaniers eux-mêmes que par leurs collègues de la D.G.I. Il résulte de leur expérience concrète et réaliste de praticien de terrain. Face aux manœuvres et indécidables décrites ci-dessus qu'ils connaissent bien, il ont mis en œuvre des parades et des *modus faciendi* pragmatiques et emprunts jusqu'à présent d'une efficacité fiscale garantissant des planchers de perception. Ceux-ci ne s'appuient cependant pas directement sur l'application de la loi positive mauritanienne. Il convient d'ailleurs de relever que cette manière de faire reste malheureusement, pour la douane, personnalisée et individualisée et repose d'une part sur des négociations directes avec l'opérateur et d'autre part de l'application de forfaits, barèmes d'imposition et quantifications *ad valorem* non publiées. Le principe de l'égalité du citoyen devant l'impôt ne peut pas résulter de méthodes de ce type. Trois justifications sont principalement données par la douane pour définir et expliquer ces techniques. La première n'est que la conséquence du constat certain et réel de minorations de valeurs quasi-constantes qu'il convient de maîtriser. La seconde porte sur la nécessité impérieuse de limiter la contrebande et les fausses déclarations, tout comme sur l'absence de sources documentaires et d'éléments d'appréciation de la véracité de la déclaration dans les petits bureaux et postes. La troisième assez souvent évoquée tient au « caractère social » des importations en l'état de produits de consommation ou d'usage courant pour lesquels l'application stricte de la loi douanière entraînerait une hausse anormale du prix intérieur des dits produits indispensables aux populations en état de pauvreté. Dans ces cas, une confusion forte semble s'être introduite dans les esprits entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Il n'appartient qu'au législateur de décider de la loi tarifaire, de son niveau et des conditions de son application et, lorsque l'administration constate des anomalies, des incohérences voire des injustices sociales, c'est auprès des autorités de tutelle et du législateur qu'il convient de rendre compte. Il n'existe normalement pas d'effet de substitution.

Ceci étant les difficultés constantes auxquelles les douaniers sont confrontés expliquent parfaitement leur souci de productivité et de rendement qui les anime dans l'application de la fiscalité de porte.

La prochaine entrée en application de la valeur GATT devrait pouvoir devenir une occasion de proposition de mise en place de relations facilitantes de type gagnant/gagnant avec les entreprises qui le souhaiteraient d'une part et qui seraient reconnues comme ayant une parfaite moralité fiscale et sociale d'autre part. Compte tenu des risques importants de voir, en Mauritanie, les importateurs interpréter les termes de la nouvelle définition de la valeur en douane dans le seul sens défavorable aux rentrées fiscales, l'organisation d'une campagne de responsabilisation et d'accompagnement basée sur les principes de citoyenneté et de responsabilité évoqués ci-dessus serait un moyen de soutenir des contacts suivis et plus institutionnels avec les professionnels de différents métiers ainsi qu'avec leurs représentants et de leur proposer un panel de mesures améliorant leur compétitivité et leur facilitant les démarches administratives.

Pour la partie douanière, les différentes mesures de facilitation proposées ne seraient accordées qu'aux entreprises, importateurs et exportateurs ayant pris cet engagement moral

de parfaite loyauté vis à vis de l'Etat. Elles s'engageraient entre autres à soutenir les efforts en cours de consolidation des recettes. Elles bénéficieraient par exemples du dédouanement à domicile, de la libération immédiate de leurs marchandises avec absence totale de contrôles et de vérifications (circuit vert) et pourraient, dès que le réseau public le permettra, introduire la déclaration douanière depuis un terminal informatique standard installé dans leurs locaux et voir, immédiatement après, le bon à enlever s'y éditer directement sans la moindre intervention humaine apparente. Les techniques évoquées par ailleurs de sélectivité par le ciblage préalable et le décel d'anomalie le permettent parfaitement.

Cette association et sensibilisation des opérateurs du commerce extérieur a déjà fonctionné dans différents pays aux économies émergentes et a permis de créer une dynamique soutenue et continue de relations douane/entreprises. La douane devenue moins tatillonne et plus transparente y est désormais reconnue comme une administration moderne soucieuse de la productivité de la chaîne de transport et de la compétitivité de l'économie nationale.

2.2.3 LES MESURES DOUANIÈRES D'ORGANISATION ET DE SUPPORT DE LA RÉFORME

La direction générale, ainsi que proposé dans les chapitres suivants, devrait recentrer son action vers des missions de stratégie, de conception, de coordination et d'évaluation. Aussi, les outils et moyens de gestion utilisés jusqu'alors devront-ils être également repensés pour s'adapter aux nouveaux objectifs qui lui sont assignés. Le nombre important de chantiers de réformes et de modernisation retenus ou programmés pour le court et le moyen terme milite en faveur de la construction d'un plan de travail hiérarchisé et bien ordonnancé. De plus, il est nécessaire d'assurer une évaluation périodique de ce plan.

La conduite du changement nécessite la mise en place d'un processus de planification et d'évaluation interne ayant pour objet d'assurer, dans un cadre formalisé, une évolution optimale de la douane compte tenu des perspectives de l'environnement, des possibilités de l'administration et de ses finalités.

Les objectifs fixés à chaque chef de service ainsi que les résultats concrets attendus devront être préalablement spécifiés. Chacun d'eux devra veiller à programmer de façon très fine les actions concernant ses services. Les chantiers de travail seront déclinés en actions et en tâches élémentaires de façon à bien en évaluer la charge et à domicilier ces actions au niveau d'une équipe placée sous la responsabilité d'un chef de projet dûment désigné. Les quelques chefs de service questionnés à ce sujet semblent prêt à s'engager et à s'impliquer dans une conduite du changement basée sur des contrats dits « d'objectifs ». Ils en attendent une reconnaissance en terme de déroulement de carrière.

Ensuite, les différents plans d'action émanant des services seront centralisés au niveau de la direction générale pour en assurer la consolidation. Des extractions correspondantes aux champs partagés de réformes seront transmises au comité de coordination susvisé pour intégration et fusion avec les autres plans départementaux. Dans un souci de transparence et d'information, le comité de coordination, par le biais de son secrétariat, devrait être chargé d'assurer une diffusion large des différentes versions du programme général d'action auprès de l'ensemble des intervenants.

Des procédures doivent donc être élaborées pour permettre la tenue à jour constante de ce plan d'action en fonction du degré d'avancement des réalisations et ce, directement par les personnes en charge des différentes tâches ainsi que pour le suivi dudit plan à différentes échelles, à travers des comptes-rendus d'évaluation standardisés. Des réunions mensuelles

d'évaluation globale du programme de réformes devront être tenues à la direction générale des douanes. Ces réunions seront ainsi l'occasion d'explications et précisions, de concertations et de lancement des mesures correctives éventuelles afin que les délais prévus initialement soient respectés.

La réussite d'une telle opération collective rend indispensable l'utilisation, tant à la direction générale des douanes qu'au sein du ministère des finances, d'un logiciel de gestion de projets permettant d'une part de standardiser les canevas et les méthodes de travail de tous ceux qui sont associés au programme de réformes et d'autre part de faciliter la conduite, le suivi et l'évaluation périodique des actions. Dans une première phase, ce logiciel pourrait être installé aux niveaux du comité, de la direction générale des douanes et si cela est jugé utile auprès des autres administrations concernées. Ensuite, l'utilisation en réseau de ce logiciel pourrait être envisagée afin que l'actualisation du plan et son suivi soient directement effectués par les responsables en charge des différentes actions.

Les résultats attendus de la mise en œuvre de ce logiciel sont :

- une planification mieux intégrée et plus rationnelle des projets de l'Etat, du ministère des finances et de la direction générale des douanes selon un système de priorités et un plan de charge équilibré ;
- un suivi rigoureux de l'évolution de tous les projets, à différents niveaux de détail, et détection des dérives ;
- une programmation judicieuse de toute nouvelle tâche en fonction de son degré de priorité et des ressources disponibles ;
- un support à un système de planification et de rapport (dit de « planning/reporting ») moderne ;
- un tableau de bord de gestion prévisionnelle; une responsabilisation accrue et identifiable des divers intervenants.

2.3 Recommandations

- Mettre en place un comité de coordination soutenu par un secrétariat, pour la facilitation des procédures liées au commerce extérieur ;
- Concevoir et mettre en œuvre un processus de programmation et d'évaluation, suivi par le secrétariat, assurant un pilotage des actions engagées au niveau du comité d'une part, au niveau de la direction générale des douanes d'autre part ;
- Responsabiliser les chefs de service concernés autour des axes du programme de réformes. Les objectifs assignés à chacun d'eux ainsi que les résultats concrets attendus devront être préalablement fixés ;
- Tenir au niveau du comité des réunions trimestrielles d'évaluation globale du programme de coordination et prise des mesures indispensables au respect des délais pour la réalisation des objectifs;
- Utiliser un logiciel de gestion de projets permettant d'une part de standardiser les canevas et méthodes de travail et d'autre part de faciliter la coordination des travaux au niveau du comité et procéder à l'évaluation périodique.

- Elaborer et développer une politique conventionnelle et contractuelle des facilitations accordées aux opérateurs définissant de façon précise les engagements et responsabilités réciproques;
- Maintenir les efforts actuels d'association des représentants des différentes catégories d'utilisateurs dans les groupes de travail ainsi que dans des réunions et séminaires d'information;
- Prévoir l'édition du bon à enlever chez les déclarants, pour les opérateurs reconnus et dès que les conditions préalables seront remplies (identifiant fiscal contrôlé, agrément à la facilitation, concours aux autres administrations, disponibilité d'une table des documents à joindre aux déclarations etc.);
- Compléter dès que possible un tarif d'usage actuel en y intégrant les références du dispositif réglementaire applicable. Ce tarif modernisé serait plus complet que le tarif publié, support de la taxation automatisée. Il devrait pouvoir être disponible sur des supports modernes faciles d'accès pour les industriels, commerçants et professionnels du dédouanement (Internet, CD Rom, Infocentre documentaire, édition papier etc.);
- Etudier les conditions de création d'une cellule « contacts avec les entreprises » et orienter dans un premier temps ses actions et analyses vers le partenariat et la citoyenneté. Elle pourra ensuite procéder à des approches sectorielles ou fonctionnelles des tissus industriels et commerciaux afin de formuler des propositions d'adaptation de la réglementation. Elle sera également constamment disponible pour effectuer des audits de procédure afin de suggérer aux opérateurs le meilleur régime douanier adapté à ses préoccupations. Son action pourra également être orientée vers le soutien logistique et technique aux organismes représentatifs liés au commerce extérieur;
- Soutenir une stratégie de diffusion de l'information élargie vers différents publics par voie de courriers, notices de procédures etc.;

3. Recettes, Taxation Et Exonérations

Ce chapitre traite de l'application des recettes douanières, des droits et taxes sur les importations et des divers régimes d'exonérations. Les droits de sortie à l'exportation (sauf pour les produits de la pêche) ont en effet été supprimés en 1997. Compte tenu de l'impact certain de ces points sur les recettes fiscales, il expose également le cadre de l'échange d'informations avec la D.G.I.¹⁰ et les difficultés d'exploitation rencontrées.

3.1 Recettes, taxation des importations et des exportations

3.1.1 SITUATION ACTUELLE

A l'importation de pays tiers, les marchandises supportent principalement:

¹⁰ Direction Générale des Impôts.

- le tarif extérieur commun qui ne comporte plus de droit de douane (D.D.) proprement dit mais un droit fiscal (D.F.I.) avec, selon la catégorie des marchandises, des taux de 0% (biens de première nécessité), 5% (matières premières et équipements), 13% (biens intermédiaires et divers), et 20% (biens de consommation) ;
- la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au taux de 14 % qui est perçue sur la plupart des produits importés. Un taux de 5% et un taux de 0% restent d'application relativement limitée.
- la taxe statistique (TST) qui ne comprend qu'un taux unique de 3%

Ces taux engendrent une taxation globale allant de 0% à 45,14% comportant 14 niveaux effectifs .

Les importations supportent en outre:

- l'impôt minimum forfaitaire (I.M.F.) au taux unique de 4% qui constitue en quelque sorte un précompte sur impôts ultérieurs ;
- des droits d'accises (taxes de consommation) perçus sur certaines marchandises (Thé :20%, Tabac : 20%, Sucre : 18%, Alcools : 100%, Ciment : 2 U.M.¹¹ le Kg) ;
- des taxes de consommation perçues sur les produits pétroliers selon des barèmes spécifiques ;
- la redevance informatique au taux de 2000 UM par déclaration quel que soit le régime douanier.

Des valeurs barèmes existent pour les produits pétroliers dans le cadre du programme de stabilisation des prix de ces matières. Celles sont normalement amenées à disparaître dans un proche avenir. En outre des minima de perception ont été prédéterminés pour les véhicules d'occasion compte tenu des difficultés que présente leur évaluation.

Les exportations ne sont pas taxées. Les produits de la pêche restent néanmoins soumis à des droits de pêche dont les taux varient de 6% à 11% selon les espèces ainsi qu'à l'IMF au taux de 2% et la TST au taux de 3% pour les espèces pélagiques. La redevance informatique est également exigible. Par ailleurs, aux termes de la loi 95-001 du 03 Janvier 1995, les produits de la pêche de fond ressortent d'un droit d'accès annuel et ceux de la pêche artisanale d'un droit territorial également annuel. Ces derniers droits sont liquidés par les services compétents du ministère des pêches et de l'économie maritime.

3.1.2 OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le tarif applicable à l'importation est relativement simple puisqu'il a été revu ces dernières années en limitant le système des prélèvements pour introduire plus de transparence dans les différentes taxes et taux applicables jugés préalablement complexes et trop élevés. Selon les produits concernés, cette révision avait en effet pour objectif soit de réduire une protection estimée excessive sur certains produits fabriqués localement, et de prévenir en même temps la contrebande et/ou des détournements de trafic avec les pays voisins. Toutefois, des distorsions subsistent encore dans la structure du tarif et peuvent entraîner des protections négatives et affecter la compétitivité des industries locales. Les représentants de la fédération de industries ont déclaré avoir relevé des distorsions de niveau de taxation pour certains intrants et matières premières ainsi que pour les pièces détachées de matériels et machines de production. Ils

¹¹ Unité monétaire (ouguiya).

considèrent également que l'I.M.F. fait double emploi avec la taxation des bénéficiaires industriels et commerciaux (B.I.C.). Un réexamen de l'équilibre général du tarif et de la cohérence économique d'ensemble des taxations pourrait permettre de réduire ces éventuelles aberrations.

D'autres points doivent également être relevés. L'application uniforme du niveau global de la taxation n'est pas garantie. Elle reste, malgré l'informatisation, un problème majeur en Mauritanie en raison des difficultés rencontrées dans l'appréciation des valeurs réelles mais aussi de l'existence de régimes dérogatoires et de systèmes d'exemptions et d'exonérations non encore complètement révisés. Une étude sur l'impact de l'I.M.F. pour les entreprises au régime réel d'imposition et de bon niveau de fiabilité fiscale devrait permettre de mesurer et de vérifier si elle altère réellement leur compétitivité y compris à l'exportation. Pour les produits de la pêche, la nomenclature tarifaire utilisée qui provient de la N.C.C.D.¹² est complexe et très détaillée, elle complique lourdement la tâche des déclarants et des opérateurs. Elle ne simplifie ni les formalités à l'exportation ni les missions douanières. Elle ne semble pas non plus d'une utilité suffisante pour être maintenue dans son cadre actuel. D'autres moyens doivent en effet permettre de recueillir les informations utiles sans recourir à une nomenclature qui n'a été ni créée ni prévue pour cette utilisation.

Les recettes douanières¹³ représentent encore près de 10 % des recettes budgétaires. Elles ont progressé de 1,3 milliards d'U.M. entre 1999 et 2000 mais le rendement global a légèrement diminué au cours des deux dernières années pour se situer autour de 22 % de la valeur CAF des importations totales.

3.1.3 RECOMMANDATIONS

Vérifier l'équilibre général de la taxation résultant de la loi tarifaire (produits de base, intrants, produits intermédiaires etc.) ainsi que la rationalité des familles et catégories de produits soumis à des taux différents de T.V.A. ;

Soumettre toute révision à la baisse des taux du D.F.I. à une étude globale de la structure du système de taxation, afin de prévoir la mise en application de mesures propres à compenser les éventuelles pertes de recettes budgétaires correspondantes. Lors des réunions préparatoires y relatives y associer lorsque nécessaire les représentants des secteurs économiques concernés;

Mesurer les conséquences sur les exportations régionales de la dénonciation des accords internationaux régissant entre autres les échanges commerciaux ;

- Revoir en profondeur la nomenclature utilisée pour les produits de la pêche en la simplifiant largement et en reprenant comme base le S.H.¹⁴ pour qu'il constitue la référence tarifaire générale et unique. Supprimer en cette occasion toutes les références au bateau pêcheur ou à l'usine à terre qui ne paraissent plus d'actualité ;
- Etudier l'impact de l'I.M.F. y compris à l'exportation L'étude pourrait porter sur son champ actuel comme sur celle qui comporterait un précompte de 0% pour les importateurs reconnus et inscrits au régime réel de la TVA et important du matériel destiné à leur production ; 4% pour les industriels et commerçants inscrits au réel ; et 7 à 8% pour les autres);
- Examiner pour les produits de la pêche le système global des prélèvements à l'exportation et étudier la cohérence de ce dispositif de taxation à l'exportation. Revoir

¹² Nomenclature du conseil de coopération douanière.

¹³ Voir annexe 1

¹⁴ Système harmonisé (utilisé pour le classement des marchandises)

les classifications tarifaires et la nomenclature utilisée.

3.2 Les exonérations et les franchises de droits et taxes

3.2.1 SITUATION ACTUELLE ET OBSERVATIONS

Divers régimes d'importation permettent aux opérateurs mauritaniens qui entrent dans le cadre des dispositions légales qui les prévoient de n'être pas soumis au paiement de la fiscalité générale de porte. Y compris en cas de circonstances dites accidentelles où exceptionnelles, l'absence de taxation tout comme le paiement partiel des droits font partie de régimes douaniers spécifiques. Ils sont donc identifiables et quantifiables même si le degré de détail n'est pas toujours suffisant pour bien sérier les opérations.

Toutefois dans le cadre de ce propos, les opérations effectuées sous les régimes économiques, l'avitaillement et le transit qui favorisent tout à la fois la recherche de ressources naturelles comme le développement économique et les entreprises travaillant à l'exportation, ne sont pas traitées dans la mesure où elles n'engendrent pas intrinsèquement de réel manque à gagner pour l'Etat : la réexportation¹⁵ étant le régime normal d'apurement des comptes d'opération de ces régimes douaniers.

Pour les autres, les exonérations et exemptions de droits et taxes identifiées à l'importation restent assez nombreuses et relèvent de textes variés de portée législative et réglementaire. Certains d'entre eux sont anciens et remontent aux années 1960. Ils n'ont pas tous à ce jour fait l'objet d'un réexamen d'opportunité et de conditionnalités.

La procédure d'octroi qui met en jeu divers ministères comme le suivi de ces régimes d'exception constituent un travail important pour l'administration douanière. Le « manque à gagner » quant à lui affecte de façon significative le niveau des recettes budgétaires. Si de plus elles ne sont pas strictement surveillées, ces facilités sont susceptibles d'introduire des disparités de traitement entre les divers secteurs de l'économie. Des interprétations où des autorisations exceptionnelles peuvent en outre ouvrir la possibilité de pouvoirs discrétionnaires et de traitements inéquitables d'un importateur à l'autre.

Ces exemptions et exonérations peuvent être classées dans les grandes catégories suivantes :

- exemptions de la S.N.I.M.¹⁶ ;
 - code des investissements ;
 - aides et dons ;
 - franchises diplomatiques ;
 - frontaliers et occasionnels des aéroports ;
 - exemptions exceptionnelles ;
 - exonérations partielles ;
- autres exemptions et exonérations.

Le champ d'application de ces exonérations étant très large, et touchant toutes les catégories de biens (matières premières, biens d'équipement, intrants et biens de consommation finale y compris les produits pétroliers), il est, dans le cadre de ses conditions de travail actuelles, difficile pour la douane d'assurer le suivi appliqué de la destination réelle des marchandises. Il

¹⁵ A défaut ces produits doivent acquitter les droits et taxes lors d'une mise à la consommation.

¹⁶ Société nationale industrielle et minière.

semble en conséquence qu'une part significative des biens importés sous ces régimes soit revendue soit à des personnels d'entreprises, soit à des particuliers, soit à des acteurs du secteur informel. Or ces fraudes sont préjudiciables à l'Etat.

EXONERATIONS ET EXEMPTIONS (ANNÉE 2000)

Régime douanier	Libellé du régime	Valeur C.A.F.	Droits perçus	Manque à gagner
C110	Exemptions exceptionnelles	0,328	0,000	0,115
C120	Aides et dons (exonération IMF)	6,766	0,002	2,366
C121	Aides et dons (paiement IMF)	0,059	0,002	0,021
C810	Aides et dons (exonération IMF)	0,000	0,000	0,000
C127	Achat local (SNIM) (paiement de l'IMF)	0,000	0,000	0,000
C129	Régime SNIM (exo IMF)	19,940	0,000	6,973
C229	Régime SNIM (exo IMF)	0,695	0,000	0,243
C429	Régime SNIM produits pétroliers	5,322	0,000	1,861
C829	Régime SNIM (paiement IMF)	0,127	0,000	0,044
C130	Code des investissements (exonération IMF)	0,346	0,000	0,121
C132	Code des investissements (paiement IMF)	0,009	0,000	0,003
C134	Code des investissements (taxation réduite)	0,257	0,017	0,090
C334	Code des investissements (entreprises prioritaires)	0,004	0,000	0,001
C430	Code des investissements produits pétroliers	0,360	0,000	0,126
C830	Code des investissements	0,000	0,000	0,000
C930	Code des investissements (exo IMF)	0,008	0,000	0,003
C140	Franchises diplomatiques (exonération IMF)	0,287	0,000	0,100
C440	Franchises diplomatiques (produits pétroliers)	0,017	0,002	0,006
C220	Exonérations (DD, DF, TCA et IMF)	0,162	0,000	0,057
C221	Exonérations (DD, DF, TCA et paiement IMF)	0,118	0,002	0,041
C320	Exonérations (DD, DF, TCA et IMF)	0,026	0,000	0,009
C321	Exonérations (DD, DF, TCA et paiement IMF)	0,354	0,014	0,124
C325	Exonération TCR TCA TC et paiement IMF	0,000	0,000	0,000
C420	Exonérations (DD, DF, TCA) produits pétroliers	0,684	0,069	0,239
C421	Exonérations (DD, DF, TCA) produits pétroliers	2,500	0,000	0,874
C520	Exonérations (DD, DF, TCA et IMF)	0,011	0,000	0,004
C199	Frontaliers et occasionnels des aéroports	0,000	0,000	0,000
C999	Autres	0,096	0,037	0,033
Totaux: en milliards d'U.M.		38,473	0,147	13,454

Source: Direction générale des douanes

La ventilation retenue dans ce tableau entre les différentes catégories d'exonérations montre les efforts qui sont fournis par l'Etat pour soutenir le développement du tissu industriel. Cependant pour parvenir à ce but spécifique et pour l'année 2000 le niveau atteint par le montant du manque à gagner (9,4 milliards d'U.M.) (S.N.I.M. + code des investissements) représente 50% des recettes à l'importation (18,6 milliards d'U.M.).

Parmi les autres opérations, certaines restent non spécifiquement identifiables avec le simple libellé des régimes douaniers, la ventilation retenue dans le dit tableau entre et à l'intérieur des différentes catégories d'exonérations peut donc manquer de fiabilité : certaines rubriques agrègent des données relatives à des exonérations différentes (Etat, Entreprises etc.). C'est pourquoi elles ne sont pas directement commentées. Ceci étant, il est important de souligner le très bon niveau qualitatif des informations statistiques détenues à la direction générale des douanes. Hors avitaillement et franchises diplomatiques, le montant des droits et taxes théoriques portant sur ces régimes privilégiés est de 13,4 milliards d'U.M., soit près des 2/3 des recettes normales liées au commerce extérieur. Dans un cadre budgétaire étroit au plan des recettes, ce manque à gagner est important.

Des réflexions sont actuellement menées au niveau des différents ministères concernés pour mieux maîtriser ces opérations. Le code des investissements est en cours de réforme et les régimes spéciaux accordés à des sociétés comme la SONELEC¹⁷ où la S.N.I.M. sont soit supprimés soit en cours d'examen et de révision.

La tendance générale actuellement suivie consistant à remplacer progressivement les avantages octroyés par une politique tarifaire à l'importation réaliste tout comme par une politique fiscale intérieure mieux équilibrée doit être soutenue. Les règles restrictives actuellement appliquées en matière d'octroi des avantages des dispositions du code des investissements présentent l'avantage de permettre au gouvernement de beaucoup mieux maîtriser le dispositif tant de soutien qu'il souhaite voir mettre en place.

3.2.2 RECOMMANDATIONS

Examiner les mesures d'ajustement tarifaire qui pourraient permettre d'éviter de recourir aux dispositions du code des investissements tout comme aux autres dispositions fiscales dérogatoires ;

Soumettre l'ensemble des opérations effectuées pour le compte de l'Etat au régime normal du paiement des droits et taxes à l'importation et mettre à la disposition des départements ministériels concernés les crédits nécessaires ;

Instituer une nomenclature plus précise et plus complète des exonérations (si possible commune aux régies financières) afin d'améliorer le suivi des exonérations, et permettant de détecter les abus et donc de mieux cibler les contrôles ;

¹⁷ Société nationale d'électricité

Instaurer un tableau mensuel de suivi permettant aux diverses autorités concernées d'avoir une connaissance exacte du manque à gagner budgétaire par catégories d'octroi ;

Mettre en œuvre un programme de contrôle douanier (et éventuellement fiscal) portant sur la destination ou l'utilisation finale des produits exemptés, ainsi que sur les délais, l'exécution des engagements souscrits et l'apurement des régimes d'importation temporaire et d'admission temporaire spéciale et exceptionnelle ;

Supprimer à court terme l'octroi d'exonérations exceptionnelles et accidentelles et à moyen terme, réviser l'ensemble des textes législatifs relatifs aux exonérations, exemptions et franchises dans un sens plus restrictif .

3.3 La collaboration avec les services de la direction générale des impôts

3.3.1 SITUATION GENERALE, OBSERVATIONS ET DISCUSSION

En Mauritanie le secteur informel occupe une place importante dans l'économie nationale et il ressort clairement du constat établi par les services de la D.G.I., en résultat de leur expérience des vérifications sur l'ensemble du pays, qu'une partie significative de la T.V.A. collectée n'est pas reversée. Il paraît donc indispensable d'élargir le tissu fiscal des assujettis au réel . Or la structure actuelle de l'économie repose sur quelques grands secteurs industriels mais aussi sur le commerce de revente en l'état. Une partie importante des produits nécessaires à ces activités sont importés. Les services douaniers constituent donc le principal élément d'appui sur lequel les services fiscaux peuvent compter pour parfaire leurs connaissances des opérateurs du commerce extérieur et connaître de leur trafic à l'importation comme à l'exportation.

Des échanges d'information ont lieu régulièrement mais ne peuvent pour le moment être exploités de façon optimale en raison de difficultés rencontrées dans l'identification et la localisation de redevables concernés.

La direction des impôts attribue pourtant à chaque opérateur économique un identifiant permettant de s'assurer par une référence unique que celui-ci est répertorié par leurs services. En le rendant obligatoire pour la délivrance du code 'importateur' et nécessaire pour valider une déclaration dans le système SYDONIA, une meilleure garantie devait être apportée dans la qualité des contrôles douaniers et fiscaux effectués a posteriori. Or les services qui en sont chargés ne retracent pas toujours certains d'entre eux . Si l'on y ajoute à ce niveau la non fiabilité du registre de commerce, il devient clair que des opérateurs importants du secteur informel contournent le dispositif pour échapper à l'impôt intérieur.

L'existence de l'identifiant et son utilisation constituant l'élément essentiel permettant l'échange d'information automatisé entre les différentes administrations du Ministère de l'économie et des Finances et notamment entre les douanes et les impôts, il est donc essentiel d'en assurer la crédibilité. Cet échange d'information entre ces deux services est sûrement le plus rationnel et le plus logique pour créer les conditions d'une plus grande efficacité et d'une plus grande sélectivité des contrôles. Les services douaniers ont assaini leur fichier avec la mise en œuvre à Nouakchott port de fonctionnalités avancées du système SYDONIA.

1383 importateurs sont actuellement répertoriés à la direction générale des douanes, tous ayant fourni leur identifiant D.G.I.. Sur ce nombre 284 ont été actifs au cours de l'année 2001

(397 en 2000, et 400 en 1999)¹⁸. Comme parallèlement la profession de commissionnaire en douane a été également assainie, il ne devrait plus exister, comme c'est le cas actuellement, d'opérations non identifiables lors des contrôles postérieurs au dédouanement. La création à la D.G.I. de la direction des grandes entreprises est en conséquence un élément prometteur pour créer les conditions d'une meilleure maîtrise du tissu fiscal du pays.

Afin d'éviter une gestion complexe des identifiants et de codifications variées, il paraît nécessaire de n'en retenir qu'un seul présentant toutes les caractéristiques d'invariance, d'unicité et de permanence. Une démarche pragmatique, concrète et adaptée à l'environnement informatique est indispensable. Elle impose donc un effort de cohérence entre les trois administrations principalement concernées (la D.G.I, le trésor public et la douane) pour gérer ensemble l'échange d'information. Accompagner cet effort par une démarche de fiabilité impliquant de regrouper avant la délivrance dudit identifiant les éléments précis liés aux activités taxables, à l'identification physique et géographique mais aussi aux biens patrimoniaux assurerait une meilleure exploitation au moment des contrôles. Pour ce qui a trait aux activités plus spécifiques attachées au commerce extérieur le nombre réduit d'opérateurs réels devrait permettre de remettre rapidement à niveau le fichier actuel et ce d'autant plus que la douane, en gardant la main sur les marchandises, a la faculté d'identifier les opérateurs en activité. Certes des difficultés existent à divers titres mais les conditions de procédure suivie tout comme le déroulement des opérations d'importation et d'exportation permettent à la douane d'apporter son soutien actif, direct et immédiat aux services de la D.G.I. pour mieux crédibiliser les informations constitutives du fichier de ces contribuables professionnels.

En conséquence, le code identifiant commun à utiliser lors de la saisie des informations relatives aux déclarations dans SYDONIA, devrait être contrôlé étroitement (présence, vraisemblance, cohérence et existence) automatiquement et devenir un facteur bloquant empêchant toute validation. Afin d'éviter toute substitution de code, le système générerait directement les libellés et adresses des importateurs, le commissionnaire en douane restant néanmoins dans ce cadre juridiquement le responsable des informations contenues dans la déclaration qu'il se doit de vérifier avant signature. A défaut, pour les données qui ne seraient pas directement exploitables par d'autres administrations et en particulier par celle des impôts, celles-ci pourraient se tourner vers le commissionnaire prié de fournir les éléments de localisation.

Avec la D.G.I., principal partenaire, aucun protocole n'a encore été élaboré ni mis en œuvre afin de rationaliser le système d'échange d'information. Il serait souhaitable d'en mettre un en place rapidement. La lutte contre la fraude fiscale, l'identification de « faux forfaitaires », et les évaluations de chiffre d'affaires impliquent la communication et l'exploitation régulière des informations tirées de la base de données du commerce extérieur.

Afin d'optimiser ces échanges d'information une cellule mixte de travail pourrait être constituée et réunie périodiquement afin de soutenir l'action des services par quelques actions complémentaires, notamment l'exploitation à des fins fiscales des contentieux douaniers (concernant des exportations fictives, des minorations à l'importation etc.), ainsi que des recoupements sur la base d'extractions SYDONIA relatifs aux transitaires, et à certains importateurs dans des secteurs sensibles (friperie, véhicules d'occasion, bois). Dans ces domaines particuliers une action rapide peut s'imposer. Cette cellule permettrait également

¹⁸ 10 opérateurs représentent 62% de la valeur F.O.B. des D.P.I. déposées en 2001 auprès de la S.G.S. et 71% de la valeur des A.V. délivrées.

d'aider les services de la D.G.I. à retrouver des opérateurs qui auraient fourni des renseignements de localisation erronés mais qui continueraient à importer.

3.3.2 RECOMMANDATIONS

Contrôler la qualité des identifiants actuels pour les opérateurs du commerce extérieur actifs. Leur nombre réduit doit permettre de réviser les dossiers constitutifs et de les mettre à niveau lorsque nécessaire ;

Utiliser l'identifiant unique à la fois pour la formalité de dédouanement, pour la saisie des déclarations dans SYDONIA et imposer qu'il figure sur l'ensemble des documents douaniers, y compris sur les A.V. jointes et délivrées dans le cadre du contrat actuel par la société S.G.S. ; retenir le principe de n'admettre le dépôt d'une D.P.I. auprès de la dite société qu'avec la référence à l'identifiant ;

Etudier, en fonction du contexte mauritanien, les possibilités d'étendre l'utilisation obligatoire de cet identifiant à différents actes de la vie commerciale et administrative ;

Prévoir à moyen terme des consultations automatisées du fichier « identifiant » pour pouvoir contrôler de façon effective et au jour le jour l'identité des déclarants ;

Générer sur les déclarations douanières les informations identitaires (Nom, adresse etc.) et engager la responsabilité des commissionnaires en douane en cas de non vérification de la qualité et de l'adresse de son mandataire ;

Elaborer un protocole d'accord définissant les modalités d'échanges d'information entre les douanes et les impôts, la périodicité et le contenu de ceux-ci, ainsi que les rôles respectifs. Créer une cellule mixte de suivi de ces échanges ;

Examiner la faisabilité de mise en œuvre d'un tel système d'échanges avec le trésor public. A ce titre étudier les modalités d'identification des modes de paiement utilisés par les opérateurs en ayant comme objectif de supprimer les paiements en argent liquide pour les sommes supérieures à un plafond à déterminer ;

Elaborer une procédure informatique (critères de sélection) amenant la vérification systématique des nouveaux opérateurs (« x » premières opérations) pour éviter les manœuvres d'identification tournante et permettre une bonne connaissance de leur trafic avant de leur accorder des facilités ;

Reconsidérer, si le résultat d'une étude préalable était encourageant, le taux unique de l'I.M.F et définir un niveau de taxation plus élevé lors des premières importations d'un nouvel opérateur.

4. La Procédure De Dédouanement Et Les Contrôles Douaniers

Ce chapitre qui couvre principalement l'étude des procédures de dédouanement est, en raison des problèmes actuels qui se posent sur ce sujet spécifique en Mauritanie, complété par une

analyse de caractère plus technique des problèmes relatifs à la valeur à déclarer à l'introduction des marchandises sur le territoire mauritanien.

4.1 La procédure appliquées et les contrôles opérés

4.1.1 SITUATION ACTUELLE ET OBSERVATIONS

L'examen de la procédure de dédouanement suivie dans le pays a été menée sur le terrain par la visite des différents bureaux de Nouakchott et de Nouadhibou ainsi que de celui de Rosso. Elle a été complétée par des entretiens avec les chefs de service de la Direction Générale, avec les cadres régionaux, mais aussi avec les inspecteurs et agents de terrain. Des réunions de travail ont été organisées à Nouakchott et de Nouadhibou avec les représentants des milieux économiques et du secteur des pêches, des professionnels du transport maritime et de commissionnaire en douane ainsi qu'avec le directeur général du port autonome et ses collaborateurs immédiats.

Ils ont permis de recueillir l'avis de ces partenaires de la douane sur les évolutions souhaitables, de leur point de vue,

des procédures de dédouanement et de mesurer leur capacité et volonté d'engagement aux côtés de la douane pour améliorer la qualité des services rendus aux entreprises et à l'Etat.

Dans un premier constat il est important de noter que toutes les grandes fonctions d'une douane traditionnelle sont assurées dans l'ensemble des services visités et ce dans la logique d'un cheminement contrôlé des marchandises et des documents aboutissant au paiement des droits et taxes au Trésor Public. Les intérêts de l'Etat sont en effet, dès la liquidation, relativement bien préservés en Mauritanie. Mais des lourdeurs procédurières ont été maintenues à Nouakchott-port malgré les récents équipements informatiques installés et les développements qui ont été opérés à l'aide du logiciel SYDONIA. Le maintien dans ce bureau équipé de contraintes bureaucratiques présentes dans les autres bureaux alourdit inutilement le dispositif de dédouanement et rend partiellement inopérantes les avancées attendues.

A titre général les évolutions de la technologie et des modus operandi internationaux n'ont pas été suffisamment pris en compte pour simplifier leur tâche tout en maintenant un niveau de contrôles suffisant pour être dissuasif. La Mauritanie n'est pas encore entrée par exemple dans la mise en œuvre du dispositif de la convention de Kyoto (initiale et révisée), dispositif dont la mise en œuvre est soutenue par l'O.M.D..

Bien que dans le cadre de cette étude, il n'ait pu être retenu qu'une approche de facto partielle consacrée prioritairement aux bureaux de Nouakchott, il en ressort néanmoins trois points spécifiques qui caractérisent l'essentiel de l'analyse procédurale du processus de dédouanement en place dans le pays.

Ce dernier n'est pas bâti avec une vision d'ensemble cohérente et linéaire du traitement des marchandises. Il est compliqué d'administration en raison d'une procédure insatisfaisante et mal adaptée. Il n'est pas pleinement efficace car mal soutenu par un dispositif informatique partiel.

a. Pas de cohérence d'ensemble du traitement de la marchandise

Il n'existe, tout d'abord, pas de cohérence d'ensemble du traitement de la marchandise. A Nouakchott, chacun des acteurs (douane, port autonome, professionnels etc.) a développé son propre système documentaire, sans tenir compte de ses partenaires dans l'échange d'information. Si une telle démarche indépendante pouvait être admissible, tant au niveau de la charge de travail qu'à celui des coûts, lorsqu'il s'agissait de fonctionnalités manuelles, elle l'est beaucoup moins à l'ère de l'informatique de masse. Il serait utile qu'une force de travail puisse être rapidement constituée sur ce sujet.

La douane, avec SYDONIA, utilise un logiciel ouvert permettant des échanges externes de données, le port autonome de Nouakchott utilise des logiciels propres dont l'un, également ouvert, traite « la marchandise ». Ce dernier est issu du système TRAFIC de l'office d'exploitation des ports marocains (ODEP) et est utilisé au port de Casablanca. Toutes ces applications informatiques ne sont pas connectées entre elles lorsqu'elles recueillent et utilisent des informations pourtant communes. La conséquence en est simple mais très lourde: il doit être procédé à des saisies multiples, à des éditions de documents similaires (parfois dans une structure et sous une présentation différente). L'utilisateur doit enfin se déplacer en de multiples endroits pour effectuer des formalités et acquitter diverses redevances et impositions. Dix huit copies "papier" du manifeste à l'entrée ont été recensées par les représentants des consignataires de navires dans les échanges portuaires à Nouakchott. Au plan strictement douanier des phases de contrôle manuelle ne sont pas reprises au niveau informatique ce qui exclut tout recoupement.

Une procédure douanière insatisfaisante et inadaptée

La procédure douanière est en elle même insatisfaisante et peu adaptée aux conditions modernes de traitement de la marchandise.

Les points les plus significatifs et marquants relevés sont les suivants:

- l'absence de liens et de coordination des rapports de pointages entre les divers acteurs douaniers, le manque de vérifications de cohérence entre le manifeste manuel et le manifeste informatisé ;
- l'abus du régime des enlèvements directs (y compris dans certains cas sans document spécifique) ;
- le caractère quasi-systématique de la visite des marchandises importées et exportées. Pour le secteur de la pêche donc à l'exportation, les contrôles sont systématiques y compris pour les transbordements en rade. Les conflits d'intérêts entre opérateurs existent pourtant à ce niveau et devraient permettre à la douane de n'effectuer des vérifications et pointages physiques que de façon ponctuelle.
- l'absence de procédures simplifiées et domiciliées ;
- la liquidation par les inspecteurs de visite des droits et taxes (article par article de la déclaration) avec saisie des données sur le système SYDONIA ;
- la redondance de nombreux registres et la tenue d'écritures parallèles : opérations qui ralentissent le processus de dédouanement et occupent des personnels à des tâches a priori inutiles (cahiers navettes, registres divers de prise en compte divers reprenant la copie d'éléments déclaratifs déjà intégrés dans le système SYDONIA). Il en est de même au niveau

des services du trésor public qui continuent d'élaborer des quittances manuelles individualisées;

- la lenteur relative du circuit de traitement des déclarations par des mesures d'aspect purement bureaucratique attachées à des phases d'accords et de visas hiérarchiques, de contrôle à priori ou d'attribution ;
- l'exigibilité et l'utilisation de documents bancaires (dont ceux de la banque centrale) non prévus par la réglementation en cours ;
- l'absence d'une documentation fonctionnelle disponible dans les postes de travail. Le besoin en est clairement exprimé. Des disparités de traitement entre les différents bureaux peuvent résulter de cette carence de directives claires applicables sur le terrain ;
- la non existence d'un ou de plusieurs services de révision et de contrôle différé organisés, en dehors de celui actuellement implanté à la direction générale qui lui même ne dispose ni des moyens de travailler efficacement ni des fichiers utiles. De plus certaines déclarations ne lui sont pas adressées à la révision par les bureaux ;
- le nombre élevé de bureaux à compétence fonctionnelle tant à Nouakchott qu'à Nouadhibou.
- la très faible utilisation des régimes économiques souvent d'administration difficile et contraignante mais l'existence d'une volonté démontrée de résoudre les problèmes que les industriels pourraient rencontrer ;
- l'utilisation limitée des fonctionnalités du système SYDONIA qui se situe plus dans des logiques comptables et statistique que dans un logique de dédouanement complet.

De ce premier constat, il résulte qu'au niveau d'examen de la procédure de dédouanement, la douane ne se repose pas suffisamment sur les "conflits commerciaux d'intérêts" entre les opérateurs, et n'utilise pas assez leurs compétences en leur transférant certaines tâches et responsabilités. De plus des travaux bureaucratiques issus de circuits inutiles sont réalisés au détriment des véritables fonctions opérationnelles de gestion et de contrôle.

De ce premier constat, il ressort également que la douane possède une image de marque positive tant au niveau des opérateurs qu'à celui des autorités de l'Etat. Elle assure son travail d'encouragement au tissu industriel et artisanal avec la volonté constatée de soutenir les opérateurs concernés et de résoudre leur problèmes. Le cas du drawback d'administration difficile remplacé par une d'exonération à l'équivalent illustre ce propos en ce qu'il satisfait et l'exportateur et les services douaniers. Elle n'est certes pas prévue par les textes mais semble répondre aux exigences de contrôles formulées par la douane.

Une utilisation partielle du système informatique pour soutenir les procédures

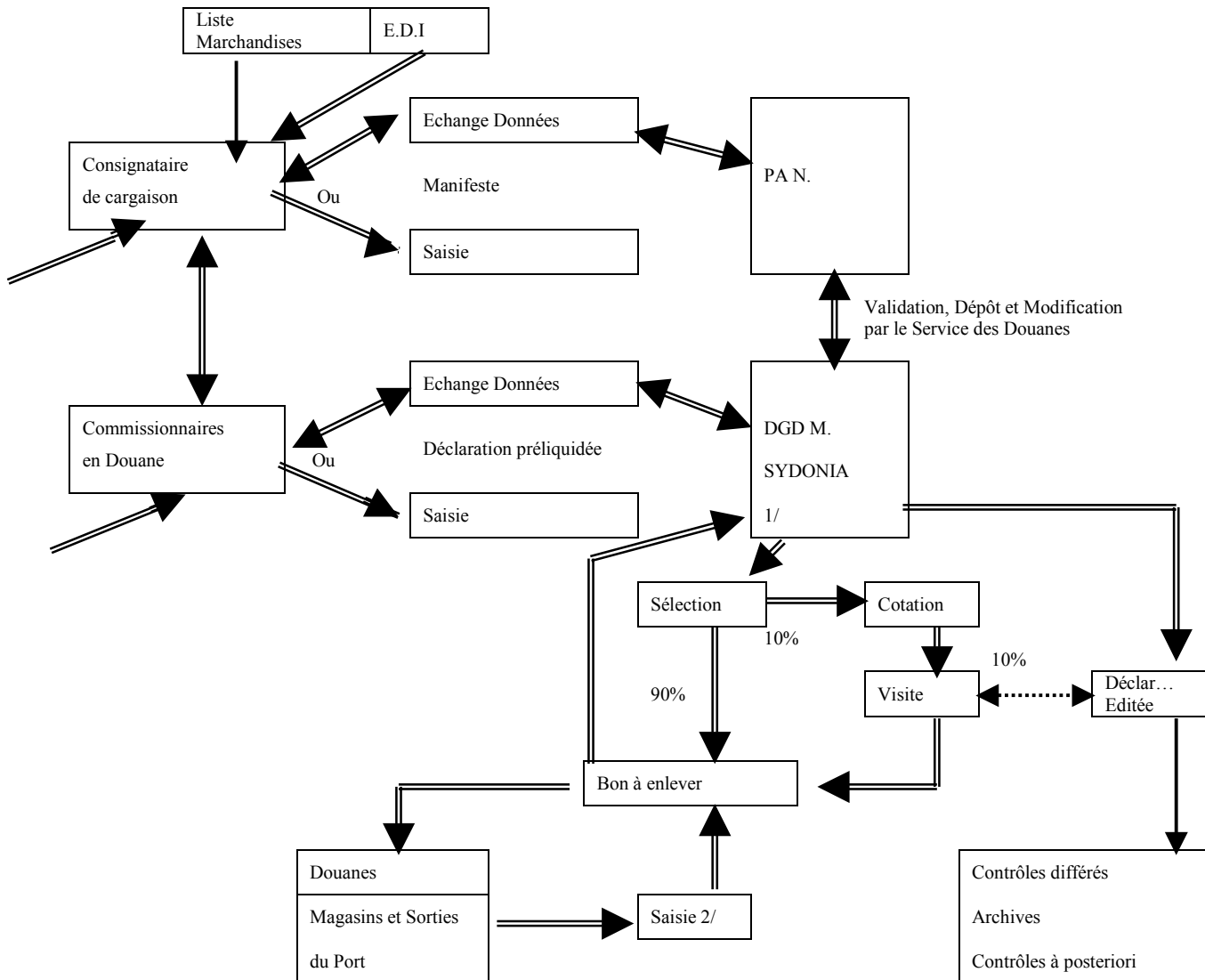
Le logiciel SYDONIA présente toutes les fonctionnalités utiles à la gestion complète du dédouanement mais il n'est utilisé que partiellement. Il reste sectorisé et donc relativement moins efficace qu'il pourrait l'être. En dehors du bureau de Nouakchott port, il ne sert en effet dans les autres offices qu'à réaliser trois fonctions : l'enregistrement des données de la déclaration, l'établissement de la liquidation sur les bases fournies par les inspecteurs et la gestion de la partie douanière de la comptabilité. Il permet certes une décentralisation de la saisie des déclarations et des informations à caractère statistique, mais comme à titre général, il n'opère pas de contrôles suffisamment approfondis et rigoureux au niveau de la présence des données, de leur compatibilité et de leur vraisemblance. Une vérification plus qualitative

des données en entrée serait souhaitable mais nécessitera une sensibilisation forte des commissionnaires en douane qui ne semblent pas préparer leur travail de codage et d'évaluation avec un sérieux suffisant . A Nouakchott port , la gestion du manifeste est opérationnelle mais présente des insuffisances tenant aux absences de liens entre la gestion informatique et la gestion manuelle des agents chargés des écors et des contrôles. En outre le module de gestion des magasins et des aires n'est pas utilisé. Après une période de mise en place et d'intégration de nouvelles méthodes de travail, et du besoin ressenti de suivre tout à fait légitimement une évolution progressive et maîtrisée, la recherche d'une meilleure cohérence d'ensemble devrait être recherchée dans les prochains mois.

4.1.2 RECOMMANDATIONS

L'efficacité des opérations de dédouanement et de contrôles va exiger une réexamen des procédures et méthodes de travail en s'appuyant sur tous les modules SYDONIA. Les diagrammes ci-après représentent une synthèse du processus actuel du dédouanement des marchandises à Nouakchott (tableau n 1 : traitement du manifeste et de la déclaration) et du processus entièrement automatisé du dédouanement tel qu'il pourrait devenir rapidement (tableau n°2 : Objectif :2ème semestre 2002). Obtenir des résultats tangibles et cohérents va exiger un phasage et un séquençement fort dans la mise en oeuvre des réformes. C'est pourquoi la suggestion de créer une structure de coordination formulée ci-dessus car la douane n'est pas en elle-même un élément suffisant pour faciliter la tâche des opérateurs fiables et reconnus comme tels. Les propositions ci-dessous, qui tiennent d'une part à l'amélioration de son rendement et de son efficacité et d'autre part à sa bonne insertion dans le processus global de soutien au commerce extérieur, sont donc formulées et limitées à ce qui concerne la douane mauritanienne en fonction des échéances de mise en œuvre qui paraissent possibles à respecter.

**TABLEAU 2. TRAITEMENT PROPOSÉ À MOYEN TERME :
MANIFESTE ET DÉCLARATION**



1/ Principaux modules : Prise en charge (manifestes), tarif intégré, critère de sélection, base de données valeur, comptabilité.

2/ Saisie du numéro de référence du BAE avec prévision d'utilisation ultérieure de codes barre ou de cartes magnétiques.

Améliorer le rendement et l'efficacité

A court terme

Deux axes de travail paraissent pouvoir être immédiatement étudiés puis mis en œuvre si la douane mauritanienne désire montrer sa volonté de facilitation et d'association au dispositif de dynamisation de l'économie nationale. Le premier tient à l'introduction de la sélectivité des contrôles (circuit vert) pour les entreprises de parfaite moralité fiscale. Le second concerne la responsabilisation des importateurs et des commissionnaires en douane agréés sur les conséquences négatives des déclarations approximatives qu'ils déposent en matière de positions tarifaires mais aussi et surtout de valeur en douane des marchandises dédouanées.

Ces deux éléments ont des conséquences directes sur l'organisation des services et l'implantation des personnels.

Veiller à la mise en œuvre complète des contrôles à la saisie des déclarations et sensibiliser les professionnels concernés à l'intérêt fiscal et statistique de ces derniers ;

Introduire la sélectivité dans le contrôle des déclarations. Le module existe actuellement dans le système SYDONIA, il doit simplement être activé puis suivi ;

Exiger, après une période d'information et de sensibilisation, la préliquidation juridique des droits et taxes sur la déclaration par les déclarants et sous leur entière responsabilité dans tous les cas de figure. Cette mesure présenterait l'intérêt évident pour les entreprises fiables de permettre la libération de leurs marchandises beaucoup plus rapidement et pour les autres, dans les cas de fraude (ou manœuvre) constatée, de poursuivre en contentieux les fausses déclarations ;

Veiller à interdire, sauf cas de fraude caractérisée, la non-délivrance directe et immédiate du bon à enlever pour des motifs formels ou des éléments pouvant se traiter de façon différée ; prendre à ce niveau les mesures d'organisation et de contrôle ;

Réduire les autorisations d'enlèvement direct aux seuls produits frais et dans les seuls cas qui le justifient. Utiliser simplement à ce niveau, pour tous les autres produits, la procédure normale SYDONIA qui permet de saisir la déclaration en détail et d'obtenir le bon à enlever dans le même trait de temps (des soumissions cautionnées permettent de produire certains documents après le dédouanement) ;

Utiliser les outils disponibles et nécessaires aux contrôles différés et a posteriori (requêtes type SQL) : tris et accès aux références de déclarations, analyses de trafic, mesures d'écart etc

A moyen terme

Accroître l'automatisation des procédures existantes en introduisant les autres modules disponibles du SYDONIA (gestion des entrepôts et dépôts pétroliers, des magasins etc.). Il convient de rentabiliser les investissements effectués mais surtout de mieux faciliter la tâche des opérateurs tout en améliorant la capacité de gestion et de vérification de la douane.

Délivrer automatiquement le B.A.E. (Bon à enlever la marchandise) chez le transitaire après imputation du crédit d'enlèvement pour les seules entreprises agréées;

Améliorer le suivi automatisé du manifeste en ajoutant la phase de traitement du B.A.E. et les opérations réalisées sur le quai de déchargement, les terre-pleins et magasins ;

Réorganiser la procédure de prise en charge et de dédouanement ainsi que les opérations de contrôles en redéployant les effectifs dans des unités de travail fonctionnelles bâties en fonction de l'utilisation collective de SYDONIA. Continuer à cette occasion à réduire le nombre de documents et registres nécessaires en améliorant les circuits documentaires mais également et prioritairement en utilisant les moyens informatiques.

Améliorer la documentation ainsi que ses supports tant pour les personnels douaniers que pour les usagers.

Mieux insérer la douane dans le processus général de traitement des opérations du commerce extérieur

A court terme

Etudier avec les autorités portuaires et les compagnies aériennes les possibilités d'échange d'information relatives au manifeste et à son suivi ; travailler en très étroite collaboration pour relever les données communes et harmoniser leur traitement informatisé. Le trafic aérien étant actuellement beaucoup plus réduit en volume, la priorité semble donc pouvoir être donnée au traitement du fret maritime ;

S'assurer, dans cette collaboration, de la saisie unique des dites données qui sont ensuite partagées ; définir dans ce cadre les conditions d'acceptation de ces dernières et de validation des modifications après arrivée des marchandises ;

Préparer, si l'outil SYDONIA le permet, un suivi général par horodatage des différentes phases de traitement de la déclaration. Une telle mesure permettrait une évaluation précise des délais de dédouanement réellement imputables à la seule administration des douanes.

A moyen terme

Créer les conditions d'un pointage simple à la sortie physique des zones sous douane permettant à l'ensemble des partenaires concernés de recevoir cette information (lecteur de système code barre lié au bon de sortie portuaire et au B.A.E.) ;

Procéder avec les différents partenaires économiques à l'examen des mesures souhaitables pour traiter les dédouanements dans des magasins et aires de dédouanement privés qui pourraient se situer dans, ou en dehors, de l'enceinte portuaire stricto sensu. Etudier en ce sens les conditions de surveillance informatisée (y compris badges, cartes magnétiques etc.) d'un transit simplifié local. La situation constatée à l'exportation pourrait être résolue de cette manière y compris avec les justification de sortie du pays par les grands points frontaliers.

A long terme

Examiner les conditions et modalités de validation de la déclaration en détail, celles relatives à l'acceptation de la signature et d'un mode de paiement électroniques pour réduire la circulation documentaire et accélérer tant le recouvrement de la créance de l'Etat que la livraison des marchandises ;

Finaliser la restructuration de la fonction dédouanement en fonction des nouveaux outils et des nouvelles procédures qui à ce stade devraient être totalement stabilisées.

4.2 La valeur en douane et les dispositions de l'article VII de l'accord de Marrakech

4.2.1 SITUATION GÉNÉRALE ACTUELLE

En tant que membre du G.A.T.T., le Mauritanie a accepté et ratifié l'accord relatif à la mise en oeuvre de l'article VII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce . Son entrée en application est prévue en janvier 2002. Aucune dérogation n'ayant semblé t'il été sollicitée, la période transitoire de cinq ans prévue par l'accord afin d'adapter les services concernés aux nouvelles règles et méthodes d'évaluation des marchandises ne peut être mise à profit. Dans le code des douanes actuel, la valeur des marchandises est définie à l'article 26 qui prévoit qu'à l'importation, la valeur à déclarer est le prix normal des marchandises, c'est à dire réputé pouvoir être fait pour ces marchandises, au moment et dans le lieu fixés par le même code, lors d'une vente effectuée dans les conditions de pleine concurrence entre un acheteur et un vendeur indépendants. Le mot « réputé » donnait à la douane des possibilités juridiques claires pour procéder aux ajustements justifiés.

La nouvelle valeur sera fondamentalement différente. Désormais la valeur transactionnelle est en effet la principale méthode d'évaluation en douane. Elle fait une référence directe aux éléments de la transaction commerciale, notamment au prix payé. Lorsque la valeur en douane ne peut être déterminée à ce titre, il doit être fait application successivement de différentes méthodes de substitution prévues par l'accord. Et, en dernier ressort, à défaut des autres moyens précités, la méthode dite de dernier recours peut être utilisée. Les méthodes de substitution ou de dernier recours conduisent pour être admises à se référer à des éléments objectifs, à partir soit de valeurs déjà acceptées par la douane pour des marchandises identiques ou similaires en provenance du même pays d'exportation, soit de données se rapportant à la marchandise considérée elle-même ou à des marchandises de la même espèce ou de la même nature. Dans tous les cas, il est exclu de se référer à des valeurs arbitraires, fictives ou minimales. Elles exigent un minimum d'organisation administrative spécifique à défaut de ne pas apporter des moyens de preuve suffisamment probants en cas de contestation et de non acceptation par l'importateur.

L'Administration des douanes n'a pas encore à ce jour effectué d'action de formation pour ses cadres et ses agents. Elles sont prévues dans le courant du deuxième semestre. La préparation des opérateurs économiques est prévue dans le même trait de temps. Elle n'a pas non plus mis en place une véritable structure permettant la mise en application de cette nouvelle législation dans des conditions juridiques, techniques et pratiques satisfaisantes.

4.2.2 OBSERVATIONS

Le contrôle des valeurs déclarées à l'importation apparaît fondamental puisqu'il est l'élément quantitatif d'assiette pour le calcul des droits et taxes, qui s'appuie essentiellement sur un système de taux ad valorem.

Beaucoup de pays jugent en conséquence que l'adoption de la notion "de valeur transactionnelle" telle que définie par le G.A.T.T. comporte des risques élevés étant donné que la base facture désormais légitimée n'est pas, dans l'environnement d'un secteur informel développé, suffisamment fiable. En Mauritanie, comme dans la plupart des pays de la région, l'administration des douanes doit, en constance, faire face à la fois à des problèmes de sous-évaluation (minorations de prix) et sur-évaluation (sur-facturation). Les minorations de prix à l'importation, technique la plus utilisée, constituent un aspect majeur du contrôle de valeurs déclarées puisqu'elles affectent de façon significative le rendement des droits et taxes. Or la méthode de détermination de la valeur en douane des marchandises importées suivie actuellement dans les bureaux ne permet pas de s'assurer réellement de la qualité et de la véracité des éléments retenus pour son appréciation. Plusieurs raisons expliquent cette constatation négative. La première tient simplement à l'absence de moyens techniques, de fichiers de référence et de documentation exploitable sur la ligne. La deuxième résulte de l'utilisation très partielle des éléments d'information contenus dans les attestations de valeur (A.V.) la plupart du temps absentes des pièces jointes dans les déclarations en détail. La troisième relève de l'utilisation par les services de barèmes d'évaluation ou de minima de taxation par unité de compte (camion de bois par exemple) qui n'entraîne donc pas, de facto, de vérification de la valeur. La quatrième est la conséquence de la méthode de négociation et de discussion entre l'inspecteur et l'opérateur commercial aux fins d'aboutir à un accord sur les bases des rectifications qui s'imposent dans de très nombreux cas. Il n'y a donc pas en Mauritanie de réelle contestation de valeur au sens contentieux du terme. Ce qui a pour conséquence de laisser les nombreux fraudeurs produire à l'appui de leurs déclarations des factures manifestement fausses ou falsifiées puisqu'il y a absence de risque de pénalisation et de sanction. A noter d'ailleurs que 70% des vérifications opérées par la société de d'inspection des marchandises avant embarquement sont effectuées au débarquement sur place à Nouakchott port, ce qui n'est pas sans lui poser de problèmes réels d'évaluation. La vérification au départ est la règle de base de ces contrats d'appui, et ce afin de s'assurer d'une prestation qualitativement optimale de ces sociétés.

Comme le contrôle a posteriori, n'est pas suffisamment rigoureux, faute de moyens et de fichiers de référence, il est totalement inefficace pour créer un véritable effet de dissuasion qui amènerait les opérateurs à avoir un meilleur comportement lors des opérations de dédouanement.

Les potentialités de coopération avec la S.G.S. sont pratiquement inexploitées¹⁹ et la conciliation comme le croisement des données détenues par la douane et cette société ne sont pas opérés avec la rigueur, la précision et le détail indispensables à la recherche d'une meilleure mobilisation des recettes²⁰. Or le coût de base des prestations (0,98% de la valeur fob) est payé par l'Etat. Il correspond aux normes moyennes des prestations perçues par ces sociétés. Les services annexes sans autres frais prévus dans le contrat de 1994 amendé en

¹⁹ 1000 A.V. ont été déposées jusque fin juin 2001. Plus de 10 000 déclarations dont au moins 5000 à Nouakchott port ont été validées dans le même trait de temps.

²⁰ La valeur totale des marchandises taxables importées dans le pays est 3 fois supérieure à celle ressortissant des A.V. délivrées. (Année 2001)

1999 concernent notamment une assistance en matière de formation des agents des douanes, une assistance technique pour l'établissement d'une base de données sur les valeurs de référence des produits importés, et une assistance pour la mise en œuvre du nouveau code d'évaluation de l'O.M.C. Ils n'ont été que partiellement effectués mais une formation à la valeur en douane est en cours de programmation. Rien n'a à ce jour été mis en chantier pour l'établissement d'une base de données 'valeur'.

L'ensemble des insuffisances relevées ci-dessus est pénalisant pour les finances publiques et tient en grande partie à l'absence de volonté exprimée d'imposer les visites dans les pays d'exportation tout comme au défaut de collaboration réelle entre les deux services. La Douane n'a pas non plus cherché à exploiter les documents, les fichiers, les méthodes de travail et de contrôle de la S.G.S. Elle ne s'est pas mobilisée suffisamment pour exiger la présence de l'attestation de valeur originale dans les déclarations et n'a pas en conséquence utilisé suffisamment ce support d'information. Aucun protocole d'accord organisant les multiples aspects de cette collaboration nécessaire et indispensable n'a été conclu entre les deux entités or le coût des services de la SGS, devrait inciter les autorités gouvernementales à exiger, tant de la part de la S.G.S. que de la direction de douanes, une coordination effective avec utilisation optimale des services S.G.S. prévus dans le contrat.

Une nouvelle approche apparaît donc nécessaire, notamment dans le cadre d'une réorganisation globale des contrôles, en mettant l'accent sur la sélectivité et la révision différée et a posteriori des opérations sélectionnés pour des contrôles approfondis. L'absence d'une entité de travail "opérationnelle" traitant de la valeur des produits tout comme le non achèvement des travaux commencés pour mettre en place un fichier de référence des valeurs peuvent devenir rapidement un handicap pour les services douaniers s'ils ne réagissent pas rapidement pour combler un retard avivé désormais par l'application proche de l'article VII du G.A.T.T. susvisé.

Comme sur le terrain la plupart des importateurs ont pris des habitudes de sous-évaluation systématique²¹ de la valeur, il paraît urgent de rechercher des sources fiables pour soutenir le travail de constitution d'un fichier de référence en commençant, compte tenu de l'impératif temps, par les 50 premiers produits pourvoyeurs de recettes²² ainsi que par les marchandises qui font l'objet de barèmes et de minima d'usage courant. Cette cellule pour l'évaluation devrait être complétée par une structure temporaire à compétence essentiellement fonctionnelle qui aurait en charge non seulement les aspects organisation et réglementation relatifs à l'application de la nouvelle définition de la valeur mais aussi ceux touchant à l'orientation des contrôles, notamment les contrôles différés. Une telle réorganisation est en outre capitale pour la mise en place d'un processus de contrôles sélectif efficace.

4.2.3 RECOMMANDATIONS

En vue de la mise en oeuvre de la nouvelle législation sur l'évaluation des marchandises:

Préparer le nouveau dispositif juridique national nécessaire à la mise en œuvre de l'article VII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (article 22);

²¹ Les redressements de valeur opérés par la S.G.S. se situent à un taux moyen supérieur à 250%.

²² Voir annexe 2

Etudier les conditions juridiques d'utilisation des informations fournies par la société de préinspection (force probante, niveau méthodologique de l'accord sur la mise en œuvre de l'accord susvisé.

Vérifier plus spécifiquement la compatibilité entre les dispositions contractuelles actuelles définies aux termes de la section 6.3 (confidentialité) du contrat liant l'Etat et la S.G.S. et celles de l'article 10 de l'accord précité. En tirer les conséquences pour la rédaction du contrat qui résultera de l'appel d'offre international en cours pour l'accomplissement de cette prestation à partir de 2002 ;

Vérifier également de quelle manière les refus de délivrance d'attestation de valeur pourraient être admis dans le droit positif mauritanien et restent en conformité avec les termes des articles 11 et 16 de l'accord.

Mettre en place la structure d'appel (instance douanière ou organe indépendant) prévue à l'article 11 de l'accord.

Voir si d'éventuelles possibilités resteraient ouvertes de solliciter des mesures dérogatoires auprès de l'O.M.C. en application des articles 20 et 21 ainsi que de l'annexe III de l'accord.

Activer avec des compétences à définir des cellules de travail "fonctionnelle" et "opérationnelle" pour la mise en application du nouveau système de contrôle des valeurs;

Utiliser dans le système SYDONIA le module servant à établir des fourchettes de référence de valeurs tout en s'assurant de la fiabilité des données de base ;

Réorganiser l'approche des contrôles sur les valeurs déclarées à l'importation, en mettant notamment l'accent sur l'application d'une méthodologie des contrôles distinguant contrôles primaires immédiats (phase du dédouanement) et contrôles approfondis différés sur documents douaniers ou dans la comptabilité des opérateurs du commerce extérieur (phase a posteriori);

Poursuivre en liaison avec l'O.M.D. et d'autres partenaires le programme spécifique de formation professionnelle dans le domaine de l'évaluation ;

Etudier avec l'O.M.D. les conditions de l'assistance qu'elle peut apporter en matière d'évaluation conformément aux articles 18 et à l'annexe II de l'accord.

En vue de la mise en œuvre du contrat avec la société d'inspection avant embarquement:

Revisiter le contrat actuel avec la S.G.S. et s'assurer de l'accomplissement de l'ensemble de ses clauses ;

Préparer le nouvel appel d'offre en examinant les conditions juridiques, techniques et procédurales de l'intervention de la société qui sera retenue dans le cadre des nouvelles prescriptions en matière d'évaluation;

Préparer le nouvel appel d'offre en cours afin de retenir l'application d'un nouveau programme P.V.I. avec une assistance ciblée pour moderniser les méthodes de travail de la douane, et permettre le moment venu le retour progressif de la direction des douanes à ses responsabilités traditionnelles et notamment à ses prérogatives de contrôle ;

Veiller à y définir avec soin la liste des produits non soumis à vérification dans le but de s'assurer des qualités loyales, saines et marchandes mais aussi dans celui de consolider au mieux les recettes douanières ;

Le compléter si nécessaire en en prenant en compte les propositions d'amélioration formulées ci-après ;

Exiger des importateurs le respect de la procédure d'inspection dans le pays de départ et proscrire les inspections à l'arrivée . A ce titre aucun conteneur F.C.L. ne devrait bénéficier de dispense ;

Etudier les modalités envisageables de simplification des procédures et contrôles en vue de réduire les délais et coûts du dédouanement . N'autoriser les enlèvements directs que pour les seuls cas exceptionnels prévus, admissibles et urgents, et sous la réserve expresse de présentation de l'A.V. (sauf pour les marchandises hors contrat) ;

Voir comment mettre en place d'un véritable circuit d'enlèvement des marchandises sans visite ni ouverture pour les conteneurs vérifiés et scellés au départ par la société de d'inspection (circuit vert) ;

·Veiller au respect absolu de l'obligation de joindre l'original (non photocopiable) de l'attestation de valeur à l'appui de la déclaration en douane ;

Rendre obligatoire le service du champ « numéro de l'attestation de valeur » pour la validation de la déclaration (au delà du seuil d'intervention : 5000\$) et de la D.P.I. (en deçà du seuil) ;

Exiger le dépôt impératif d'une D.P.I. pour toute marchandise importée d'une valeur supérieure à 1000\$ et laisser la possibilité à la société d'inspection de procéder à des visites en cas de doute sérieux sur les valeurs inférieures au seuil d'intervention ;

Prendre les mesures indispensables à la réalisation d'une conciliation complète et régulière entre les attestations de valeur et les déclarations en douane ainsi que déjà proposé par ailleurs; désigner un responsable de haut niveau au sein de la direction générale des douanes pour étudier les écarts constatés et rendre compte de leur suivi;

Préparer un protocole d'accord reprenant les conditions d'une coopération effective entre les services douaniers et la société d'inspection qui sera retenue à l'issue de l'appel d'offre et programmer notamment ses apports techniques (formation, base de données valeur, éventuellement transit etc.) ainsi que les conditions précises et détaillées de la conciliation des données ;

Définir dans le détail la présentation, la nature et le contenu, ainsi que la périodicité des rapports et comptes-rendus à fournir par la société d'inspection ;

Prévoir la création d'un comité de liaison (avec réunions périodiques) pour s'assurer du règlement des litiges qui pourraient apparaître.

5. Organisation, Gestion, Formation Et Ethique

L'administration des douanes constitue l'une des directions générales du ministère des finances. Elle dispose d'un effectif total de 582 agents dont les tâches se répartissent entre trois fonctions, l'administration générale, le service des bureaux (chargé des opérations de dédouanement) et le cadre des brigades (chargé de missions de surveillance générale et de lutte contre la contrebande, ce dernier étant également utilisé comme force d'appui logistique dans les bureaux). Le présent chapitre traite tout d'abord de l'organisation générale de l'administration douanière et des méthodes de gestion pratiquées puis s'attache à l'évaluation de la charge de travail ainsi qu'à la formation des personnels et aux moyens de documentation dont ils disposent. Enfin compte tenu de l'importance actuelle apportée à la bonne gouvernance et à la transparence indispensable au fonctionnement des administrations une attention spécifique est apportée à l'éthique et aux règles professionnelles des agents des douanes.

5.1 Organisation et gestion

5.1.1 SITUATION ACTUELLE

La direction générale comporte sept services (réglementation et législation; régimes économiques et spéciaux ; gestion et moyens ; coopération internationale; contrôles après dédouanement ; inspection et audit des services ; recettes, comptabilité, statistiques et informatique). Les services extérieurs sont répartis entre les services de bureaux et les brigades et placés sous l'autorité d'un directeur régional, responsable d'une circonscription géographique. En dehors de Nouakchott il existe actuellement quatre directions couvrant les régions où l'activité douanière est significative. Pour des raisons tenant tant à la dispersion géographique à l'intérieur du pays qu'à l'éloignement réel des sièges des directions implantées, deux bureaux ne sont pas directement rattachés à une direction régionale (Atar et Akjoujt). L'ensemble du territoire est, en dehors des bureaux de dédouanement, couvert par 32 postes de douane : la carte douanière étant en Mauritanie déterminée par les zones de courants d'échanges de marchandises et celles des principaux flux transfrontaliers des populations et du bétail. Les six bureaux de Nouakchott traitent environ 80% des flux du commerce extérieur du pays. Il n'y a pas d'indicateurs de la charge de travail ni de rapports mensuels des chefs de service qui, bien qu'ayant existés, sont devenus rares et réellement très irréguliers. Les affectations de personnel sont donc de facto effectuées empiriquement en fonction de l'activité estimée des différents services et de contingences à caractère social.

En tenant compte du système indemnitaire, les personnels n'ont pas de rémunérations spécifiques en dehors du travail accompli en dehors des heures d'ouverture des bureaux et hors des lieux de dédouanement. Le manque d'attrait pour exercer des fonctions à la direction générale est de plus tout particulièrement ressenti et marqué en raison de meilleures conditions offertes par l'affectation dans d'autres postes de travail. Seule l'espérance d'une reconnaissance par une promotion au choix en reconnaissance du travail accompli motive ceux qui y assument des tâches pourtant nécessaires et indispensables au bon fonctionnement de l'administration des douanes.

5.1.2 OBSERVATIONS

L'organisation actuelle de la douane mauritanienne ne fait pas bien ressortir la différence entre les missions de direction et l'activité opérationnelle et les directeurs régionaux n'ont pas de champ de responsabilité et de cadre de travail qui soient parfaitement définis et tracent clairement la distinction des compétences avec les chefs de bureau. La direction générale vient cependant de s'engager, en un moment important pour son évolution, dans une réflexion approfondie sur la redéfinition de son organisation et sur les grands volets d'orientation des axes principaux vers lesquels elle va devoir s'engager pour assurer sa réforme et sa modernisation. Ses objectifs sont de devenir un service de l'Etat compétitif assurant tout à la fois la meilleure insertion possible des entreprises mauritaniennes dans l'économie nationale, régionale et mondiale, tout en maintenant un niveau de recettes optimal.

Cette nouvelle orientation imposant un recentrage des activités des services centraux vers la conception et le développement d'une stratégie d'action parallèlement à une décentralisation et une déconcentration des missions opérationnelles ne peut qu'être soutenue. Le succès d'une telle entreprise repose toutefois sur la réussite du programme en cours de modernisation du système informatique, pour lequel il n'existe cependant pas de véritable schéma directeur, tout comme sur l'introduction de nouvelles méthodes de travail moins systémiques qu'actuellement qui auront inévitablement une influence sensible sur l'organisation des services. Les autorités douanières rencontrées sont à cet égard parfaitement conscientes de la nécessité d'ajustements progressifs à effectuer dans le court et moyen terme, voire de la refonte plus fondamentale des schémas de dédouanement à moyen ou long terme. Le succès de l'entreprise repose également sur le développement d'une politique novatrice de gestion des ressources humaines.

Au stade actuel des études en cours, les efforts devraient porter prioritairement sur : (i) une définition plus précise des responsabilités et compétences des différents services, (ii) la description des postes de travail clefs (manuels d'instruction); (iii) le renforcement de la division de l'audit et de l'inspection; et (iv) l'établissement d'un système de tableaux de bord mensuels, manuels dans un premier temps et informatisés par la suite. Cette mobilisation des énergies est en effet indispensable pour soutenir les grandes réformes procédurales à venir. En effet, compte tenu de la nouvelle et nécessaire évolution des contrôles vers un système plus sélectif, un aménagement des structures actuelles devrait être opéré au niveau de la direction générale et des directions régionales, notamment pour l'organisation et l'orientation des contrôles différés et a posteriori. Par ailleurs, une coordination au plus haut niveau s'impose pour assurer que les mesures de réformes sont introduites selon un plan d'action préétabli et une séquence cohérente.

5.1.3 RECOMMANDATIONS

- Recentrer l'action de la direction générale vers les fonctions de direction, d'impulsion et d'animation. Reporter les missions de gestion vers les directions régionales et confier aux chefs de services de la direction générale les responsabilités décisionnelles de leur niveau ;
- Réviser puis mettre en place le nouvel organigramme de la direction générale en (1) y intégrant une direction chargée de l'organisation, de la coordination et des méthodes de travail ainsi qu'une direction chargée de la lutte contre la fraude et du contentieux, en (2) séparant clairement les fonctions d'audit et d'inspection des services de celles des

enquêtes douanières et de contrôles à posteriori, en (3) s'assurant que l'élaboration des textes et règlements soit parfaitement suivie et coordonnée ;

- Poursuivre le travail en cours sur la définition des responsabilités et compétences des services à tous les niveaux, et prévoir l'aménagement des structures pour l'organisation des directions et des bureaux prenant en compte l'orientation à venir des contrôles vers un système beaucoup plus sélectif ;
- Soutenir ce travail par la mise en œuvre d'une politique de gestion des ressources humaines (statut, déroulement de carrière, salaires et indemnités) ;
- Elaborer des manuels d'instruction pour les principaux postes de travail au sein des bureaux et dans les brigades ;
- Renforcer la division de l'audit et de l'inspection, relevant directement du directeur général, chargée d'effectuer des contrôles ponctuels d'exécution correcte du service et de missions d'étude plus générales. Redéfinir en conséquence le rôle et le fonctionnement de ce service ;
- Instituer un tableau de bord mensuel devant être servi par chaque bureau et chaque chef de service ; prévoir des indicateurs de résultats, de moyens et d'environnement ;
- Exploiter de façon beaucoup plus rationnelle organisée les bases de données statistiques actuelles extraites des déclarations et ce tant au niveau de la lutte contre la fraude qu'afin de contrôler l'activité du service et rectifier les éventuels errements ou dérapages ;
- Créer auprès du directeur général une structure légère chargée de coordonner la mise en place des réformes à venir, de suivre l'assistance reçue par la société privée de préinspection, et de coordonner l'assistance reçue par des accords bilatéraux et/ou internationaux.

5.2 Formation, documentation et charge de travail

5.2.1 SITUATION ACTUELLE ET OBSERVATIONS

La formation initiale et continue du personnel reste difficile à mettre en œuvre au sein de la douane mauritanienne, faute de pouvoir y consacrer des moyens humains et matériels suffisants. Elle ne fait d'ailleurs pas actuellement l'objet d'une planification et reste en conséquence ponctuelle et empirique. Elle est par ailleurs assez déséquilibrée entre les différentes catégories d'agents ; les catégories de bas niveau hiérarchique (personnels d'exécution) n'ayant reçu semble t'il aucune formation au cours de ces dernières années. Certains agents d'encadrement et de direction sont mieux lotis car ils participent à divers séminaires thématiques. Les deux derniers séminaires organisés avec le concours de la S.G.S. concernaient la lutte contre la fraude et le contrôle des produits pétroliers.

Même s'il apparaît que désormais la direction générale exprime sa volonté d'orienter ses efforts vers la formation continue et s'il est acquis que l'encadrement supérieur, dont un nombre significatif de cadres responsables ont été formés en France à l'école des douanes, s'efforce bien évidemment de transmettre au personnel ses connaissances, il est important de noter qu'il n'existe pas de planification et de programmes adaptés ni de responsable spécialisé

de la formation professionnelle. Des relations étroites avec différents partenaires dont l'O.M.D. sont maintenues à un excellent niveau et devraient s'accroître dans les mois à venir pour préparer les personnels de conception et d'application au nouveau dispositif de déclaration de la valeur en douane. Des actions d'information et de support techniques sont prévues mais les délais nécessaires pour mettre en œuvre l'ensemble du dispositif nécessaire restent extrêmement contraints. Les opérateurs comme les douaniers risquent de se trouver en porte à faux et d'interpréter lato sensu une législation à venir pourtant complexe et précise.

A titre général les compétences réelles et actuelles ainsi que la qualité des services rendus par la douane mauritanienne risquent d'être perdues à brève échéance, si les décideurs eux-mêmes n'acquiescent et ne développent la vision globale des enjeux de la modernisation de cette administration. Malgré le très bon niveau professionnel des dirigeants de la douane, les agents éprouvent beaucoup de difficultés à actualiser leurs connaissances, et n'ont guère eu l'occasion de remettre en cause leurs méthodes de travail pour les moderniser, du fait notamment qu'ils n'ont pas encore été, en raison vraisemblablement de son implantation partielle encore trop récente, en mesure de tirer pleinement parti de l'outil informatique. Des efforts financiers sont par ailleurs à consentir pour équiper les services de gestion (dont ceux de la direction générale) en moyens informatiques à défaut de créer un service douanier à deux vitesses (dédouanement et gestion).

Comme ainsi que précisé la charge de travail dans les différents services n'est pas évaluée, et que certains postes de travail semblent parfois largement sous-employés, un recensement exhaustif des tâches permettrait de préparer un redéploiement des effectifs qui paraît indispensable car combiné avec une gestion prévisionnelle des effectifs, il permettrait de mettre en place un plan pluriannuel de recrutement et de formation.

Il n'existe pas de documentation de référence tant au niveau de la direction générale qu'à celui des directions et des bureaux. La documentation à disposition des services est relativement limitée, mais lorsqu'elle existe elle est bien tenue et de qualité (édition du tarif informatisé par exemple). Il n'y a cependant pas de fiches ni de consignes de postes. Il n'y a pas non plus de recueils de décisions, ni de moyens systématiques (par voie de bulletin officiel de la douane par exemple) d'informer le public ou les opérateurs des nouvelles législations et procédures.

5.2.2 RECOMMANDATIONS

- Evaluer, à partir de tableaux de bord (voir section précédente), la charge de travail des différents bureaux et services, la répartition équilibrée des effectifs en l'orientant vers les secteurs d'activité sur lesquels devraient porter les efforts, et l'adéquation des moyens (contrôles différés et a posteriori par exemple). À partir de cette étude, et compte tenu des possibilités budgétaires et des départs prévisibles (retraites etc.), établir un plan de recrutement et de redéploiement des effectifs en tenant compte des perspectives de carrière des agents actuellement en poste ;
- Elaborer un véritable système de déroulement et de plan de carrière reposant tout à la fois sur l'ancienneté et les compétences (promotions, avancements, rémunérations, etc.) ;
- Définir une politique soutenue de formation, en mettant l'accent sur le recyclage des personnels de toutes catégories et les actions spécialisées ;

- Pour des raisons d'économie et d'efficacité, assurer la formation initiale et les actions de recyclage essentiellement en Mauritanie, tout en gardant ouvertes les possibilités d'échanges avec des pays partenaires et l'O.M.D. tout comme celles de former à l'étranger les formateurs;
- Mettre en place une documentation fonctionnelle, à l'usage des agents comme des opérateurs, éventuellement en liaison avec les partenaires traditionnels (Chambre de commerce, autorités portuaires, associations professionnelles).

5.3 Ethique et règles professionnelles de conduite des agents des douanes

5.3.1 SITUATION ACTUELLE ET OBSERVATIONS

La quasi absence de contentieux caractérise l'application constatée de la procédure actuelle de dédouanement en Mauritanie. La valeur en douane fait, en elle même, l'objet de négociations quasi-constantes avec les importateurs et les transitaires. Cette situation n'est pas, par essence, sécurisante ni garante d'une correcte application du principe d'égalité du citoyen devant l'impôt et le service public. Convaincre les agents de toutes catégories d'avoir à respecter et défendre les règles liées à l'éthique du métier de douanier va devenir, en Mauritanie, une des mesures fortes à mettre en œuvre et particulièrement illustratives de la volonté de changement marquée à haut niveau par les autorités. Au moment où la nouvelle valeur G.A.T.T. va être juridiquement adoptée dans le pays, il va devenir indispensable de mener une campagne de sensibilisation des opérateurs au comportement citoyen et à la compréhension de la vocation parallèle de la douane à réprimer les fraudes. Cette initiative devrait figurer en première place parmi celles qui assurent la confiance du citoyen et du contribuable en l'Etat et en ses représentants. Montrer l'exemple avant de soutenir une action d'information et de moralisation auprès d'acteurs commerciaux connus mais peu habitués à suivre des règles strictes et contraignantes est une des clefs de la réussite.

Définies au travers de l'élaboration et de l'application d'un code de déontologie et de conduite ces règles doivent régir le comportement des personnels mais également leur assurer la protection et la confiance indispensable à l'exercice de leurs fonctions. S'engager dans la voie d'une meilleure transparence, de l'impartialité mais aussi de la qualité doit pour la douane se traduire par des décisions. En complément des articles 41 et suivants du code des douanes, il paraît en effet très important d'entrer ce code de conduite destiné aux agents des douanes de tous les niveaux hiérarchiques dans le droit positif mauritanien puis d'engager chacun d'eux à le signer personnellement, à le respecter et à le faire respecter.

Deux des points clefs de la modernisation à mettre en place et qui sont la facilitation et la rapidité des opérations de dédouanement ainsi que la consolidation des recettes restent liés à la parfaite adaptation des agents dans un cadre nouveau de travail qui doit être tout autant incitatif que contraignant. L'implantation de mesures relatives à l'éthique doit cependant être accompagnée d'un très solide formation touchant l'ensemble des personnels et d'une information individuelle diffusée sous forme d'un petit livret d'information qui sans être exhaustif mettra l'accent sur les principales règles déontologiques. Enfin, et ce point est également important, le non respect des règles énoncées

devra faire l'objet de la prise de sanctions appropriées dans le cadre d'une procédure disciplinaire contradictoire. L'importance du développement de corps d'inspection de différents niveaux apparaît dans ce cadre incontournable.

5.3.2 RECOMMANDATIONS

- Instaurer un code de conduite et de déontologie pour les agents des douanes²³ ;
- Préparer un guide explicatif de déontologie et de protection des dits agents pour l'exercice de leurs missions;
- Développer un module national de formation professionnelle et organiser les conférences ad hoc pour l'ensemble des agents ;
- Faire signer par chacun des agents un engagement à respecter le code de conduite et de déontologie et conserver cet original au sein de la direction ;
- Soutenir, y compris par des actions en justice, les personnels atteints physiquement ou moralement dans l'exercice de leurs fonctions mais également sanctionner ceux qui ne respecteraient pas les dispositions du code de conduite et de déontologie ;
- Veiller au développement de fonctions de contrôles internes au ministère et ce à différents niveaux ; s'assurer du suivi de leurs constatations et recommandations.

6. Les Moyens Matériels Et La Réussite De La Modernisation Des Services Douaniers

Ce chapitre spécifique dresse un état des moyens disponibles pour le fonctionnement de l'administration des douanes et tente d'illustrer les difficultés d'obtenir des résultats d'un meilleur niveau de la part de services qui assurent la collecte de plus de 50% des ressources budgétaires ordinaires.

6.1 Situation générale et observations

Le budget de fonctionnement global de l'administration des douanes a été fixé pour l'année 2001 au montant total de 322 millions d'U.M. qui se répartissent en traitements, salaires et accessoires pour 232 millions d'U.M. ainsi qu'en dépenses de fonctionnement pour 90 millions d'U.M.. Il convient d'ajouter à ce dernier montant une somme d'environ 24 millions d'U.M. provenant du produit prévisible (34 millions d'U.M. en 2000) de la taxe sur le traitement informatisé de la déclaration en douane. Les crédits disponibles représentent moins de 1,8% des recettes totales collectées par les services douaniers et doivent être considérés comme étroits au plan du fonctionnement courant.

Les différents interlocuteurs douaniers rencontrés souhaitent tous que ces crédits puissent être abondés pour permettre aux services de fonctionner normalement et d'accroître leur productivité. La même conclusion peut être tirée des observations réalisées sur le terrain. Le

²³ Voir à ce propos les dispositions de la convention d'Arusha et les travaux effectués par l'O.M.D.

constat est en effet très mitigé car d'un côté les moyens mobilisés pour l'extension et la modernisation du système SYDONIA (1,3 millions de francs français) ont permis de doter différents services de moyens informatiques modernes et performants tout en améliorant les conditions de travail des personnels. La construction de locaux neufs à Nouakchott-port et l'aménagement d'une salle de formation informatique ont été des facteurs d'évolution très positive tout comme la restauration de l'ensemble douanier de Rosso et du bureau de Nouakchott ville a été menée parallèlement. Mais d'un autre côté de nombreux bureaux et locaux restent en mauvais état général d'entretien et certains services en tenue ne disposent pas de locaux corrects. Ainsi à titre d'exemple à Rosso les locaux de la brigade de prise en charge situés en dehors du bureau proprement dit sont dans un état de délabrement avancé tout comme ceux de la brigade touristique où les conditions d'accueil et de traitement des voyageurs ne sont réellement pas du tout satisfaisantes.

Pour l'exercice de leur mission les services de surveillance ne disposent pas des moyens de locomotion qui seraient pourtant nécessaires. La longueur totale des frontières terrestres et maritimes alliée à l'impérieuse mobilité des escouades pour assurer la couverture régulière des espaces sensibles justifieraient un investissement initial significatif dans l'équipement général de ces unités. La fraude est par exemple importante le long des frontières avec le Sénégal (gaz, riz, cigarettes, produits alimentaires, etc.). La mise à disposition de moyens adéquats permettrait aux différentes unités situées le long du fleuve de mieux s'opposer à la contrebande organisée.

Enfin la direction générale, elle-même, est très mal équipée en matériels de bureau et est quasiment dépourvue moyens informatiques. De nombreuses cellules de travail assurent encore leur travaux manuellement et ne peuvent partager l'information dont elles disposent ou auraient besoin de partager. Enfin, et bien que cette présentation ne puisse ni ne veuille être exhaustive, les moyens mis à la disposition des services pour la surveillance des pêches restent à quai faute des entretiens et réparations indispensables tout comme faute de moyens courants nécessaires à leur fonctionnement régulier.

Mieux mobiliser les recettes mais aussi protéger ses industries locales en les préservant des importations irrégulières sont des facteurs de compétitivité et d'efficacité qui ne doivent pas être négligés. Il serait avisé de préparer un programme d'action de lutte contre la fraude et de l'adosser à un programme général et pluriannuel d'équipement des services. La mise en place et le déploiement dans les toutes prochaines années de la version III de SYDONIA vont être l'occasion de continuer les efforts de rénovation immobilière entreprise mais aussi celle d'accorder un soutien logistique indispensable tant aux services de surveillance qu'à ceux de la direction générale. Le progrès doit à ce niveau être partagé à défaut d'une part de créer une douane à deux vitesses mais aussi et surtout de ne pas valoriser suffisamment les qualités professionnelles et la volonté d'action des personnels concernés qui ne trouvent pas actuellement les aiguillons et le soutien suffisants au développement et à l'expression de leur motivation.

6.2 Recommandations

- Dégager les ressources budgétaires utiles au bon fonctionnement des services douaniers et engager à tous niveaux un processus de responsabilisation, de définition et de réalisation d'objectifs. Définir les éléments d'évaluation et les conditions de continuité des efforts de dotation de moyens ;

- Préparer en conséquence un plan de contrôle annuel et un plan d'action des services de surveillance se fixant sur des objectifs clairs qui devront être adaptés et déclinés au niveau de chacun des secteurs;
- Mettre à disposition des services de la ligne les moyens raisonnables mais indispensables à l'exécution de leur mission (véhicules, matériel de barrage, lampes etc.). Ces matériels doivent renforcer la rapidité et l'efficacité des interventions qui doivent être les plus mobiles et inopinées possibles;
- Poursuivre la mise en oeuvre du dispositif de communication (y compris de faible portée) en cours de déploiement. Ces moyens sont importants pour développer la capacité du service à mener des embuscades;
- Faire payer la redevance informatique par tous les opérateurs y compris la S.N.I.M. et éventuellement reprendre les arriérés.

ANNEXES

ANNEXE I: RECETTES DOUANIERES

NOMENCLATURE BUDGETAIRE	1,998	1,999	2,000	2,001
DROITS D'ENTREE				Cinq premiers mois
<u>A/ Chap.05</u>				
Art.04 = P.Pétroliers	2,099,116,833	2,118,021,413	1,947,113,331	861,426,168
Art.05 = Alcools	3,276,634	22,538,118	2,012,242	269,647
Art.06 = Tabacs	214,621,593	229,358,142	261,998,828	80,521,240
Art.07 = Thé	78,477,111	121,322,897	104,317,237	64,050,399
Art.08 = Sucre	1,110,185,441	1,092,647,765	745,530,889	198,238,065
Art.15 = Ciment	344,368,880	379,839,100	472,638,678	178,564,700
Art. = TCLPB	28,522,844	24,744,513	28,653,743	11,998,357
T.Taxes Consommations (A)	3,878,569,336	3,988,471,948	3,562,264,948	1,395,068,576
<u>B/ Chap. 06</u>				
Art.01 = Droit Douane	425,263,594	32,558,304	439,182	90,876
Art.02 = Droit Fiscal	2,779,136,609	3,226,293,530	3,425,083,117	1,184,641,624
Art.05 = T.S.T	1,815,884,193	2,147,240,315	2,457,069,636	992,562,476
Art.06 = Autres	471,745	204,343	359,654	109,918
Art.07 = Amendes/Confis.	10,365,522	14,292,785	11,204,200	2,333,705
Art.00 = T.I.V	0	500	0	0
Total d'Entrée (B)	5,031,121,663	5,420,589,777	5,894,155,789	2,179,738,599
C/ Total Import (A+B)	8,909,690,999	9,409,061,725	9,456,420,737	3,574,807,175
DROITS DE SORTIES				
<u>D/ Chap.06</u>				
Art.12 = Droit de Pêche	694,581,350	836,344,313	893,812,460	339,268,012
Art.13 = Droit Fiscal	790,348	163,987	269,018	306,557
Total Export (D)	695,371,698	836,508,300	894,081,478	339,574,569

NOMENCLATURE BUDGETAIRE		1,998	1,999	2,000	2,001
TOTAL RECETTE (C+D)		9,605,062,697	10,245,570,025	10,350,502,215	3,914,381,744
<i>E/ Confiées à la Douane</i>					
Chap.01 - Art.01 = I.M.F		1,845,870,841	2,062,518,261	2,462,919,060	949,246,457
Chap.06 - Art.17 = T.V.A		4,934,206,401	5,414,887,857	6,303,897,462	2,397,207,132
Total (E)		6,780,077,242	7,477,406,118	8,766,816,522	3,346,453,589
F/ Hors Budget = Red.Informat.		9,996,100	28,873,650	34,086,400	17,352,900
G/ Droits et Taxes Sonelec			380,000,000	380,000,000	95,000,000
TOTAL GENERAL		16,395,136,039	18,131,849,793	19,531,405,137	7,373,188,233
Source: Direction générale des douanes					
Valeur CAF des Importations (total général) 1/		70,48 milliards d'UM	69 milliards d'UM	84,48 milliards d'UM	
Valeur CAF des Importations (hors SNIM) 2/			51 milliards d'UM	67,47 milliards d'UM	
Valeur CAF des Importations (soumises à taxation) 3/			40 milliards d'UM	47,67 milliards d'UM	
Recettes à l'importation 4/			17,3 milliards d'UM	18,61 milliards d'UM	
Ratio 4/3			43%	39%	
Ratio 4/2			34%	28%	
Ratio 4/1			25%	22%	

Voir ratio hors produits pétroliers

ANNEXE 2: PRODUITS PORTEURS DE RECETTES (HORS SNIM)

Chapitre	Libellé tarifaire	ANNEE 2000		
		Valeur	Droits	Poids
27	Comustibles minéraux, huiles minérales et pdts de leur distillation.....	13,640,509,726	4,195,553,067	193,076,226
87	Voitures automobiles, tracteurs, cycles et autres véhicules terrestres	5,669,742,104	1,597,852,437	12,554,377
85	Machines et appareils électriques et objets servant à des usages élect...	5,286,953,499	868,857,519	2,843,308
10	Céréales	4,947,999,969	1,086,619,100	126,986,863
11	Produits de la minoterie : amidons et féculés	4,267,865,452	991,770,733	93,463,352
17	Sucres et sucreries	4,164,162,413	1,775,949,499	93,563,631
84	CHAUDIÈRES, MACHINES, APPAREILS et ENGINs MECANIQUES	2,701,642,010	147,985,153	2,968,286
25	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres; chaux et ciment	2,267,137,767	1,158,697,619	240,303,206
15	Graisses et huiles (animales ou végétales)	1,887,332,074	256,863,925	20,543,798
04	Lait et produits de la laiterie	1,321,971,890	262,739,622	13,719,430
24	Tabacs	1,307,573,472	792,877,027	2,457,303
39	Matières plastiques artificielles, éthers et esters de la cellulose.....	1,088,709,346	256,845,143	9,957,994
73	Fonte, fer, et acier	839,411,686	206,874,630	7,913,570
07	Legumes, plantes, racines et tubercules	593,215,840	161,539,059	24,949,663
72	Monnaies	587,800,093	97,730,528	12,381,035
09	Café, thé, mate et épices	529,499,453	272,434,510	2,830,973
48	Papiers et cartons; ouvrages en pâte de cellulose, en papier et carton	484,626,060	121,462,839	2,964,156
69	Produits céramiques	454,804,403	180,727,551	8,505,610
40	Caoutchouc naturel ou synthétique	442,785,129	113,807,359	2,398,048
62	Autres articles confectionnés en tissus	353,872,032	131,438,067	1,997,480
30	Produits pharmaceutiques	335,661,103	24,031,542	751,822
21	Préparations alimentaires diverses	321,293,338	77,197,172	1,862,260
64	Chaussures, guêtres et articles analogues, parties de ces objets	287,504,046	130,102,125	1,661,402
63	Frippeurie, drilles et chiffons	279,462,599	124,075,625	2,499,390
94	Meubles-mobiliers médico-chirurgical, articles de literie et similaires	249,303,404	51,141,096	682,857

Chapitre	Libellé tarifaire	ANNEE 2000		
		Valeur	Droits	Poids
55	Coton	220,212,743	76,970,845	984,772
20	Preparations a base de legumes, plantes potageres,de fruits et autres...	214,330,384	84,181,437	3,653,583
44	Bois, charbon de bois et ouvrages en bois	204,990,858	131,588,837	4,321,422
90	Instruments et appareils optiques de photographie et cinematographie	196,687,793	2,246,980	86,708
61	Vetements et accessoires du vetements en tissus	195,971,911	86,168,137	1,485,568
32	Extraits tenants et leurs derives : couleurs, peintures, vernis, mastics...	184,174,859	31,750,588	1,437,454
19	Preparations a base de cereales, farines, amidons ou fecules; patisseries.....	180,373,668	82,953,574	2,498,403
56	Textiles synthétiques et artificiels discontinus	176,482,034	14,376,728	503,135
46	Ouvrages de sparterie et de vannerie	150,242,272	53,914,520	885,647
99	OBJETS D'ART, DE COLLECTION et D'ANTIQUITE	140,858,746	13,224,677	345,811
28	Produits chimiques inorganiques, d'elements radio-actifs.....	140,369,139	16,347,588	2,507,940
89	Navigation maritime et fluviale	131,063,994	13,469	30,221
42	Ouvrages en cuirs-articles de bourrellerie et de sellerie, arts de voyage..	126,657,758	47,300,646	5,649
59	Ouates et feutres-cordages et articles de corderie,tissus speciaux.....	122,114,943	11,082,297	40,943
08	Fruits comestibles; ecorces d'agrumes et melons	108,636,620	38,017,948	2,580,815
52	Files metalliques	100,381,226	39,783,897	458,947
57	Autres fibres textiles vegetales. Fils de papiers et tissus de fils de papiers	99,434,327	43,992,100	876,199
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	95,220,460	8,024,325	684,252
70	Verres et ouvrages en verre	94,741,201	26,799,176	76,111
34	Savons,pdts organiques tensio-actifs, preparations pour lessives.....	92,622,512	36,822,493	2,250,685
33	Huiles essentielles; produits de parfumerie ou de toilette prepares....	90,882,414	47,063,213	833,407
82	Outils-articles de coutellerie et couverts de table, en metaux communs	87,845,883	8,545,397	220,017
23	Residus et dechets des industries -aliments animaux	81,801,962	14,123,711	6,381,258
49	Articles de librairie et de produits des arts graphiques	78,912,804	528,163	270,495
60	Bonnerie	78,635,150	37,619,597	494,381
29	Produits chimiques organiques.	65,642,127	216,609	73,234
76	Aluminium	64,515,912	12,309,523	326,335
68	Ouvrages en pierres, platre, ciment, amiante, mica et matieres analogues	58,149,547	7,603,042	374,808

Chapitre	Libellé tarifaire	ANNEE 2000		
		Valeur	Droits	Poids
58	Tapis et tapisseries	53,961,983	25,006,622	42,222
36	Poudres et explosifs	48,336,936	20,164,128	388,251
02	Vaiandes et abats comestibles	35,133,923	16,191,468	1,463,599
38	Produits divers des industries chimiques	31,582,820	4,305,196	161,809
83	Ouvrages divers en metaux communs	29,736,281	7,398,120	187,011
35	Matieres albuminoïdes; colles; enzymes	22,510,233	4,509,865	170,244
67	Plumes et duvets appretes et articles en plumes ou en duvet-	18,963,555	8,682,861	23,466
96	Ouvrages de broserie et pinceaux, balais, houppes et articles de tameriserie	17,759,640	3,212,412	119,155
54	Lins et ramie	15,736,784	6,062,764	68,246
01	Animaux vivants	13,044,564	879,161	61,469
92	Instruments de musique	11,493,393	964,834	39,008
18	Cacao et preparations	9,369,363	5,198,530	182,975
97	Jouets, jeux, articles pour divertissements et pour sports	8,482,507	3,671,284	126,146
16	Preparations de viandes de poissons, de crustaces et de mollusques.	6,811,869	2,456,716	78,718
37	Produits photographiques et cinematographiques	6,338,160	1,834,072	25,834
71	Perles fines, pierres gemmes et similaires, metaux precieux, plaques.....	5,023,165	1,807,197	24,162
78	Plomb	4,508,440	54,463	1,623
79	Zinc	4,047,358	1,651,910	3,905
13	Gommes, resines et autres sucres et extraits vegetaux	3,831,753	791,505	3,811
51	Textiles synthetiques et artificiels continus	2,944,863	1,203,299	18,058
74	Cuivre	2,649,499	982,843	47,964
88	Navigation aerienne	2,470,567	27,498	1,434
50	Soie, bourre de soie (schappe) et bourrette de soie	2,120,797	203,776	398
95	Matieres a tailler et a mouler a l'etat travailler	2,037,512	76,366	51,257
91	Horlogerie	1,722,058	599,605	5,715
98	Ouvrages divers	803,403	359,058	9,994
86	Vehicules et materiel pour voies ferrees-appareils de signalisation	76,947	162,998	2,152
93	Armes et munitions	674,296	35,634	14,996

Chapitre	Libellé tarifaire	ANNEE 2000		
		Valeur	Droits	Poids
05	Autres produits d'origine animale	497,077	1,117,059	11,765
03	Poissons crustacés et mollusques	475	215,915	444
80	Etain	41,841	101,499	315
41	Peaux et cuirs	231,133	39,697	1,915
65	Coiffures et parties de coiffures	177,152	85,648	7
53	Laine, poils et crins	100,591		150
12	Graines et fruits oléagineux	87,105	64,827	139
14	Matières à tresser et autres produits d'origine végétale	53,841		28
66	Parapluies, parasols, cannes, fouets, cravaches et leurs parties	4,332		67
		-----	-----	-----
		58,257,701,988	16,179,869,294	923,974,074
Produits porteurs de recettes (y compris les importations effectuées par la SNIM)				
27	Combustibles minéraux, huiles minérales et pdts de leur distillation.....	19,669,428,188	4,195,571,067	300,505,319
84	CHAUDIÈRES, MACHINES, APPAREILS et ENGINS MECANIQUES	13,915,974,264	152,991,747	7,742,025
87	Voitures automobiles; tracteurs, cycles et autres véhicules terrestres	7,269,686,203	1,597,852,437	13,333,683
85	Machines et appareils électriques et objets servant à des usages élect....	5,897,760,342	868,862,019	3,167,924
10	Céréales	4,947,999,969	1,086,619,100	126,986,863
11	Produits de la minoterie : amidons et féculés	4,268,090,969	991,770,733	93,463,796
17	Sucres et sucreries	4,164,169,589	1,775,949,499	93,563,638
73	Fonte, fer, et acier	2,750,288,789	207,685,466	16,999,676
25	Sel; soufre; terres et pierres; plâtres; chaux et ciment	2,283,298,598	1,158,697,619	240,515,218
15	Graisses et huiles (animales ou végétales)	1,887,332,074	256,863,925	20,543,798
86	Véhicules et matériel pour voies ferrées-appareils de signalisation	1,591,162,396	162,998	2,697,846
04	Lait et produits de la laiterie	1,321,971,890	262,739,622	13,719,430
24	Tabacs	1,307,573,472	792,877,027	2,457,303
40	Caoutchouc naturel ou synthétique	1,215,817,426	113,953,176	3,609,180

Chapitre	Libellé tarifaire	ANNEE 2000		
		Valeur	Droits	Poids
39	Matières plastiques artificielles, éthers et esters de la cellulose.....	1,108,662,546	256,846,643	9,991,847
31	Engrais	1,055,173,170		14,821,030
72	Monnaies	747,655,459	100,983,774	13,323,344
07	Legumes,plantes,racines et tubercules	593,215,840	161,539,059	24,949,663
69	Produits ceramiques	553,970,295	180,729,051	8,665,539
09	Cafe ,the, mate et epices	529,756,068	272,434,510	2,831,136
48	Papiers et cartons; ouvrages en pate de cellulose, en papier et carton	489,794,140	121,462,839	2,968,591
30	Produits pharmaceutiques	442,433,933	24,031,542	789,288
44	Bois, charbon de bois et ouvrages en bois	388,256,963	131,588,837	4,389,923
62	Autres articles confectionnes en tissus	360,585,072	131,438,067	1,998,572
21	Preparations alimentaires diverses	321,293,338	77,197,172	1,862,260
63	Frippeirie, drilles et chiffons	304,939,297	124,075,625	2,596,990
90	Instruments et appareils optiques de photographie et cinematographie	303,778,215	2,246,980	102,611
64	Chaussures, guetres et articles analogues, parties de ces objets	303,707,491	130,102,125	1,668,272
28	Produits chimiques inorganiques, d'elements radio-actifs.....	275,558,149	16,481,191	2,796,013
94	Meubles-mobiliers medico-chirurgical,articles de literie et similaires	258,929,519	51,141,096	688,567
55	Coton	220,212,743	76,970,845	984,772
61	Vetements et accessoires du vetements en tissus	217,450,790	86,168,137	1,493,628
20	Preparations a base de legumes, plantes potageres,de fruits et autres...	215,130,802	84,753,815	3,657,461
83	Ouvrages divers en metaux communs	207,472,110	8,149,421	535,662
32	Extraits tenants et leurs derives : couleurs,peintures, vernis,mastics...	185,706,573	31,750,588	1,437,905
19	Preparations a base de cereales, farines, amidons ou fecules; patisseries.....	180,727,665	82,953,574	2,499,037
34	Savons,pdts organiques tensio-actifs, preparations pour lessives.....	176,499,513	36,822,493	2,510,098
56	Textiles synthetiques et artificiels discontinus	176,482,034	14,376,728	503,135
46	Ouvrages de sparterie et de vannerie	150,242,272	53,914,520	885,647
99	OBJETS D'ART, DE COLLECTION et D'ANTIQUITE	140,858,746	13,224,677	345,811
42	Ouvrages en cuirs-articles de bourrellerie et de sellerie, arts de voyage..	138,507,449	47,300,646	571,202
89	Navigation maritime et fluviale	131,063,994	13,469	30,221

Chapitre	Libellé tarifaire	ANNEE 2000		
		Valeur	Droits	Poids
82	Outils-articles de coutellerie et couverts de table, en métaux communs	126,213,333	8,570,781	231,116
76	Aluminium	125,685,307	12,311,023	450,272
59	Onates et feutres-cordages et articles de corderie,tissus speciaux.....	122,114,943	11,082,297	40,943
36	Poudres et explosifs	113,285,126	20,164,128	425,995
08	Fruits comestibles; ecorces d'agrumes et melons	108,716,306	38,537,270	2,580,873
52	Fils métalliques	100,381,226	39,783,897	458,947
57	Autres fibres textiles végétales. Fils de papiers et tissus de fils de papiers	99,434,327	43,992,100	876,199
70	Verres et ouvrages en verre	98,882,262	26,802,176	761,682
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	95,405,150	8,024,325	685,706
49	Articles de librairie et de produits des arts graphiques	91,990,216	528,163	271,799
33	Huiles essentielles; produits de parfumerie ou de toilette prepares....	90,882,414	47,063,213	833,407
23	Residus et déchets des industries -aliments animaux	81,801,962	14,123,711	6,381,258
68	Ouvrages en pierres, plâtre, ciment, amiante, mica et matières analogues	80,340,024	7,610,135	595,584
60	Bonneterie	78,635,150	37,619,597	494,381
29	Produits chimiques organiques.	67,446,653	216,609	73,603
38	Produits divers des industries chimiques	62,367,742	4,305,196	205,424
58	Tapis et tapisseries	53,961,983	25,006,622	42,222
02	Vaandes et abats comestibles	35,133,923	16,191,468	1,463,599
35	Matières albuminoïdes; colles; enzymes	22,510,233	4,509,865	170,244
96	Ouvrages de broserie et pinceaux, balais, houppes et articles de tamerie	19,198,743	3,212,412	119,404
67	Plumes et duvets appretés et articles en plumes ou en duvet-	18,963,555	8,682,861	23,466
54	Lins et ramie	15,736,784	6,062,764	68,246
26	Minerais métallurgiques scories et cendres	13,844,849		5,648
01	Animaux vivants	13,044,564	879,161	61,469
92	Instruments de musique	11,493,393	964,834	39,008
18	Cacao et préparations	9,568,431	5,198,530	183,451
97	Jouets, jeux, articles pour divertissements et pour sports	8,482,507	3,671,284	126,146
16	Préparations de viandes de poissons, de crustacés et de mollusques.	6,811,869	2,456,716	78,718

Chapitre	Libellé tarifaire	ANNEE 2000		
		Valeur	Droits	Poids
37	Produits photographiques et cinématographiques	6,338,160	1,834,072	25,834
74	Cuivre	5,288,785	984,343	87,127
78	Plomb	5,127,235	54,463	1,788
71	Perles fines, pierres gemmes et similaires, métaux précieux, plaques.....	5,023,165	1,807,197	24,162
79	Zinc	4,047,358	1,651,910	3,905
13	Gommés, résines et autres sucs et extraits végétaux	3,831,753	791,505	3,811
51	Textiles synthétiques et artificiels continus	2,944,863	1,203,299	18,058
88	Navigation aérienne	2,470,567	27,498	1,434
50	Soie, bourre de soie (schappe) et bourrette de soie	2,120,797	203,776	398
95	Matières à tailler et à mouler à l'état travailler	2,037,512	76,366	51,257
91	Horlogerie	1,722,058	599,605	5,715
98	Ouvrages divers	803,403	359,058	9,994
93	Armes et munitions	674,296	35,634	14,996
05	Autres produits d'origine animale	497,077	1,117,059	11,765
03	Poissons crustacés et mollusques	475	215,915	444
80	Étain	41,841	101,499	315
41	Peaux et cuirs	231,133	39,697	1,915
65	Coiffures et parties de coiffures	177,152	85,648	7
53	Laine, poils et crins	100,591		150
12	Graines et fruits oléagineux	87,105	64,827	139
14	Matières à tresser et autres produits d'origine végétale	53,841		28
66	Parapluies, parasols, cannes, fouets, cravaches et leurs parties	4,332		67
		-----	-----	-----
		84,485,425,923	16,191,126,368	1,068,063,807

Source: Direction générale des douanes

ANNEXE 3 : EXONÉRATIONS ANNÉE 2000

REGIME	LIBELLE (Régimes douaniers)	VAL CAF	DROITS PERCUS	POIDS	QUANTITE	Manque à gagner	Sous totaux
C110	Exemptions exceptionnelles	327,549,462	138	1,234,148	322	114,544,047	114,544,047
C120	Aides et dons (exonération IMF)	6,765,568,716	1,900,839	10,642,683	6,198	2,365,919,380	
C121	Aides et dons (paiement IMF)	59,063,536	2,376,039	36,896	46	20,654,519	
C810	Aides et dons (exonération IMF)	373,229	17,996	115		130,518	2,386,704,417
C127	Achat local (SNIM) (paiement de l'IMF)	5,382	23,028	10		188,209	
C129	Régime SNIM (exo IMF)	19,940,146,503	6	36,529,110	10,988	6,973,069,232	
C229	Régime SNIM (exo IMF)	694,597,149		3,941,485	424	242,900,623	
C429	Régime SNIM produits pétroliers	5,321,712,689	72,124	103,119,473	115,234,829	1,861,002,927	
C829	Régime SNIM (paiement IMF)	126,848,414		44,002	14	44,358,890	9,121,519,881
C128	Avitaillement des navires	56,771,953	2,346,703	219,623	6	19,853,152	
C328	Avitaillement des navires	282,232,764	11,343,291	802,464	129	98,696,798	
C228	Avitaillement des navires	19,515,103	7,941	19,414	640	6,824,432	
C428	Avitaillement des navires produits pétroliers	796,705,115	391,102,178	10,669,004	13,608,920	278,607,779	
C828	Avitaillement des navires	2,792	12,668	800		97,636	404,079,797
C130	Code des investissements (exonération IMF)	345,785,890	210,058	173,576	5,302	120,921,326	
C132	Code des investissements (paiement IMF)	8,998,875	54,419	2,392	1	3,146,907	
C134	Code des investissements (taxation réduite)	257,112,052	17,249,203	1,074,892	171	89,912,085	
C334	Code des investissements (entreprises prioritaires)	4,200,000	2,115	1	1	1,468,740	
C430	Code des investissements produits pétroliers	360,141,405	45	6,986,971	7,634,545	125,941,449	
C830	Code des investissements	70	15	10	1	24,479	
C930	Code des investissements (exo IMF)	7,552,114	45	112		2,640,974	344,055,960

REGIME	LIBELLE (Régimes douaniers)	VAL CAF	DROITS PERCUS	POIDS	QUANTITE	Manque à gagner	Sous totaux
C140	Franchises diplomatiques (exonération IMF)	287,337,389	90	354,891	4,707	100,481,885	
C440	Franchises diplomatiques (produits pétroliers)	16,649,144	2,097,805	220,834	264,603	5,822,206	106,304,091
C220	Exonérations (DD, DF, TCA et IMF)	161,980,038	54,924	2,499,143	3	56,644,419	
C221	Exonérations (DD, DF, TCA et paiement IMF)	118,452,984	2,422,080	456,273		41,423,009	
C320	Exonérations (DD, DF, TCA et IMF)	25,845,833	435	24,687	165	9,038,288	
C321	Exonérations (DD, DF, TCA et paiement IMF)	353,718,751	14,012,892	460,494	315	123,695,447	
C325	Exonération TCR TCA TC et paiement IMF	196,619	9,364	480		68,758	
C420	Exonérations (DD, DF, TCA) produits pétroliers	683,516,372	69,170,797	9,819,542	10,690,885	239,025,675	
C421	Exonérations (DD, DF, TCA) produits pétroliers	2,499,791,058	1,065	41,664,291	44,382,742	874,176,933	
C520	Exonérations (DD, DF, TCA et IMF)	10,621,583	3	1,074	6	3,714,368	1,347,786,897
C199	Frontaliers et occasionnels des aéroports	95,693,154	37,192,151	361,287	7,798	33,463,896	33,463,896
C999	Autres	186,222,976	21,830,398	744,917	1,181	65,122,175	65,122,175
		39,814,909,114			TOTAUX	13,923,581,161	13,923,581,161

Source: Direction générale des douanes