

COUR DES COMPTES

## Fonctionnement des services des douanes en matière de droits à l'importation

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

Bruxelles, juin 2001



# COUR DES COMPTES

## **Fonctionnement des services des douanes en matière de droits à l'importation**

*Rapport de la Cour des comptes transmis  
à la Chambre des représentants*

---

*Rapport de la Cour des comptes  
adopté en assemblée générale  
du 13 juin 2001*



## Table des matières

<b>Liste des abréviations</b>	5
<b>Contexte de l'audit</b>	7
<b>A Description de l'audit</b>	9
1 Objet de l'audit et délimitation du domaine d'audit	9
2 Objectif	9
3 Questions d'audit	9
4 Méthodologie	10
<b>B Résultats de l'audit</b>	13
<b>I Utilisation des techniques d'analyse de risque lors de l'exécution des contrôles de douane</b>	13
1 Analyse de risque en tant que méthode de travail	13
2 Existence d'un système central d'analyse de risque	14
2.1 Critères nationaux de sélection et de profil de risque	14
2.2 Projets nationaux	17
3 Existence d'un système local d'analyse de risque	20
3.1 Services de vérification	20
3.2 Centres régionaux de vérification	22
3.3 Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe	24
3.4 Projet local d'analyse de risque au bureau des douanes de Zaventem	29
4 Données et banques de données disponibles pour l'application de l'analyse de risque	31
4.1 Constatations	32
4.2 Conclusion	35
4.3 Recommandation	35
5 Politique du personnel en matière d'analyse de risque	35
5.1 Constatations	36
5.2 Conclusion	37
5.3 Recommandation	38
6 Elaboration de plans de contrôle et mesure de l'efficacité de l'analyse de risque	38
6.1 Constatations	38
6.2 Conclusion	39

<b>II L'information de gestion comme instrument de management</b>	39
1 Définition	39
2 Conditions et utilité de l'information de gestion	39
3 Structure générale et organisation du système de gestion d'informations en matière de droits de douane	42
3.1 Situation actuelle en matière de gestion d'informations	42
3.2 Nouveau Plan d'information 2000	43
3.3 Adaptation du Plan d'information 2000 et élaboration du Plan d'information 2001	49
4 Qualité des informations administratives	50
4.1 Normes de qualité relatives aux informations administratives	50
4.2 Fournir toutes les informations administratives souhaitées	51
4.3 Fournir des informations exactes	52
4.4 Fournir des informations à temps et au moindre coût	52
5 Conclusion	53
6 Recommandation	53
<b>III Informations justificatives</b>	55
1 Définition	55
2 Constatations	55
2.1 Rapports annuels	55
2.2 Autres rapports	60
2.3 Questions et réponses de la Chambre et du Sénat	60
2.4 Rapport à la Commission européenne	61
3 Conclusion	61
4 Recommandation	62
<b>C CONCLUSIONS GENERALES</b>	63
<b>D RECOMMANDATIONS GENERALES</b>	65
<b>Bibliographie</b>	67
<b>Annexe</b>	69
<b>Réponse de l'administration</b>	

## Liste des abréviations

Avis AM	Avis de l'Assistance mutuelle
ATEDAC-BRVDAK	Association syndicale apolitique reconnue du ministère des Finances
A.F.E.R.	Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus
I.S.I.	Inspection spéciale des impôts
T.V.A.	Taxe sur la valeur ajoutée
S.C.G.I.	Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque
C.T.I.	Centre de traitement de l'information
S.C.G.O.	Service de contrôle général et d'organisation
D.O.C.	Service Organisation des contrôles et Régimes divers
U.E.	Union européenne
FORSYCO	FORmatiesystematiek-SYstème de COnsistance
E.T.P.	Equivalent temps plein
I.V.C.C.E.	Inspection Valeur et Contrôle de comptabilité externe
C.R.V.	Centre régional de vérification
F.I.N.A.D.A.	Fichier national des contrevenants en matière de douanes et accises
B.N.B.	Banque nationale de Belgique
D.N.R.	Direction nationale de recherches
P.F.C.	Division Planning, Finances et Communication
S.A.D.B.E.L.	Système automatisé dédouanement pour la Belgique et le Luxembourg
S.C.E.N.T.	System Customs Enforcement Network
T.A.R.I.C.	Tarif intégré communautaire



## Contexte de l'audit

L'audit en question s'inscrit dans le cadre de la mission générale de contrôle exercé par la Cour des comptes sur les recettes fiscales<sup>1</sup>.

En application de l'article 4 du "Protocole du 22 décembre 1995 relatif au contrôle des recettes fiscales par la Cour des comptes", la Cour des comptes a annoncé, par lettre du 30 juin 1999, référence A6 – 1.731.218 B1, à M. VANDENBORRE, directeur général de l'Administration des douanes et accises, qu'elle effectuerait un audit consacré au fonctionnement des services des douanes en matière de droits à l'importation.

L'audit a été effectué pendant la période de novembre 1999 à juillet 2000.

Conformément à l'article 5 du protocole précité, le projet de rapport a été transmis au directeur général de l'Administration des douanes et accises. Celui-ci a été invité, par lettre du 20 décembre 2000, référence N6 – 1.731.218 N1, à faire parvenir à la Cour des comptes, dans un délai d'un mois, ses observations ou ses considérations au sujet de ce projet de rapport.

Par lettre du 13 février 2001, l'administration répond qu'elle peut faire siennes les conclusions et les recommandations formulées par la Cour. La réponse est jointe en annexe au projet de rapport.

Par lettre du 7 mars 2001, réf. A6 – 1.731.218 B3, le projet de rapport a été envoyé au ministre des Finances. Le délai de réponse est de un mois. Malgré un rappel daté du 4 mai 2001, ref. A6 – 1.731.218 B4, aucune réaction du Ministre des Finances n'a été enregistrée à ce jour.

L'Administration des douanes et accises constitue, au sein du ministère des Finances, l'une des cinq administrations fiscales actuelles<sup>2</sup>.

L'Administration des douanes et accises se compose d'une administration centrale ainsi que de six directions régionales, des Services Contrôle général et Organisation (S.C.G.O. I et II), d'un Service national de recherches (D.N.R.) et de toute une série de services de soutien parmi lesquels le Service Coordination des formations et le Service central de gestion informatique et d'analyse de risque (S.C.G.I.).

L'administration centrale comprend notamment les Services Planning, Finances et Communication (P.F.C.), le Service Organisation des contrôles et régimes divers (D.O.C.) et le Service d'automatisation (D.M.).

Les directions régionales se composent essentiellement d'inspections régionales, d'inspections comptables, des inspections Valeur et Contrôle comptable externe (I.V.C.C.E.), d'inspections locales, de bureaux de recettes et de bureaux de contrôle.

Ces bureaux de contrôle se subdivisent notamment en services de vérification, brigades motorisées, lieutenances et centres régionaux de vérification (C.R.V.).

<sup>1</sup> Article 180 de la Constitution coordonnée.

<sup>2</sup> Outre l'Administration de la fiscalité des entreprises et des revenus, l'Administration du recouvrement, l'Inspection spéciale des impôts et l'Administration du cadastre et de l'enregistrement et domaines.



Depuis l'entrée en vigueur, le 10 janvier 1994, de deux règlements de l'Union européenne<sup>3</sup>, le paysage douanier a fortement changé. L'Administration des douanes et accises s'est adaptée à la modification de la réglementation intervenue et n'a plus, depuis lors, fait l'objet de modifications importantes.

Le processus de restructuration des administrations fiscales n'a eu qu'une incidence indirecte sur son fonctionnement et ne requiert pas d'adaptation organique.

En 1994, l'Administration des douanes et accises a commencé à définir les missions de l'ensemble de ses services qui assurent directement l'exécution de ses activités de base : la perception, le recouvrement, le contrôle, la lutte contre la fraude et les poursuites.

En matière de droits à l'importation, l'Administration des douanes et accises assure chaque année le contrôle de près de 3.000.000 documents d'importation, de réimportation, d'importation temporaire et de transit. Ces documents représentent environ 40 milliards BEF de droits de douane.

Les droits à l'importation sont devenus un impôt européen. Les montants perçus doivent, déduction faite de 10 % destinés à couvrir les frais de perception, être transmis par la Belgique au Trésor de l'Union européenne.

---

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire (Journal officiel des Communautés européennes du 19 octobre 1992, n° L 302) et le règlement (CE) n° 2454 de la Commission du 2 juillet 1993 fixant certaines dispositions d'application du règlement précité (Journal officiel des Communautés européennes du 11 octobre 1993, n° L 253).

## A Description de l'audit

### 1 Objet de l'audit et délimitation du domaine d'audit

#### Objet

L'audit concerne le fonctionnement des services des douanes sur le plan de la perception des droits de douane à l'importation. Les autres activités fiscales de l'administration (accises, taxe d'ouverture,...) ainsi que les tâches diverses non fiscales n'entrent pas en considération.

La tâche douanière n'est examinée que sous son angle fiscal, à savoir la perception de ressources.

#### Délimitation

Le champ de l'audit a été limité aux points suivants :

- I Existence et utilisation des techniques d'analyse de risque lors de l'exécution des contrôles de douane.

L'audit de 1997 de la Cour des comptes européenne relatif à l'utilisation des techniques d'analyse de risque, a constitué le fil conducteur tout en s'attachant en outre aux moyens mis en œuvre à cet effet. La politique en matière de personnel, la structure organisationnelle et l'échange d'informations, d'une part, entre l'administration centrale et les services décentralisés et, d'autre part, entre les services décentralisés seront examinés de ce point de vue.

- II Existence et valeur de l'information de gestion.

- III Existence et valeur de l'information justificative.

### 2 Objectif

Le présent audit a pour objectif de contribuer à améliorer le fonctionnement de l'administration.

Cet objectif pourrait être réalisé par les démarches suivantes :

- Stimuler l'utilisation systématique et uniforme de l'analyse de risque lors des contrôles douaniers ;
- Encourager le développement d'un système de traitement des informations liées à la gestion et à la justification.

### 3 Questions d'audit

- I En ce qui concerne l'analyse de risque :

- De quelles données informatives l'administration dispose-t-elle ?
- Les techniques d'analyse de risque sont-elles utilisées lors de la sélection des dossiers pour un contrôle ? Comment le sont-elles et comment sont-elles intégrées dans l'organisation ?
- Existe-t-il à cet effet un personnel suffisant et suffisamment qualifié ?

- Des programmes de contrôle sont-ils élaborés sur la base de profils de risque ?
  - L'efficacité de l'utilisation de l'analyse de risque est-elle mesurée ?
- II En ce qui concerne l'information de gestion :
- Une information interne est-elle disponible concernant l'activité de la douane ? Quels en sont les résultats et les moyens ? Quelle est la qualité de cette information ?
  - L'administration a-t-elle élaboré elle-même des normes concernant ses activités et ses résultats et quelle est la qualité de ces normes ?
- III En ce qui concerne l'information justificative :
- Quelle information justificative le Parlement reçoit-il sur le fonctionnement de l'administration ?
  - Celle-ci répond-elle à un certain nombre d'exigences de qualité ? Répond-elle aux besoins d'information ? Est-elle fiable et présentée de façon compréhensible ?
  - L'administration rend-elle encore compte d'une autre manière ?

## **4 Méthodologie**

### *Examen préalable*

L'inventaire des services concernés, la récolte et la consultation de tous les documents pertinents ont tout d'abord été réalisés.

Des entretiens exploratoires ont été menés avec les responsables des différents services de l'administration centrale, soit le Service Organisation des contrôles et Régimes divers, la Division Planning, Finances et Communication, le Service central de gestion de l'information et d'analyse de risque, le Service de contrôle général et d'organisation I et le Service de contrôle général et d'organisation II.

Ces entretiens ont fait apparaître une attitude positive de l'administration à l'égard de l'audit.

### *Questionnaires*

En ce qui concerne les trois thèmes, des questionnaires ont été transmis à M. le Directeur général de l'Administration des douanes et accises. Ces questionnaires ont fait l'objet d'une réponse écrite en temps utile.

### *Entrevues*

En ce qui concerne les trois thèmes, des entrevues ont été organisées à l'administration centrale. Pour ce qui est du point relatif à l'information de gestion, des entrevues ont également été organisées dans les services décentralisés.

Eu égard à l'absence de données quantitatives, le choix en matière d'analyse de risque s'est résolument porté sur des questions de qualité. A cet effet a été utilisé un questionnaire séparé transmis aux services décentralisés. Ces entrevues de qualité ont eu lieu durant les mois de février à juin 2000. Les personnes interrogées ont été sélectionnées sur la base d'un échan-

tillonnage théorique prenant notamment les critères suivants en considération :

- montant des droits à l'importation ;
- utilisation effective de certaines techniques d'analyse de risque (bureau des douanes de Zaventem) ;
- évaluations des Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe par le Service de contrôle général et d'organisation I ;
- rapports des visites sur place par le Service de contrôle général et d'organisation II (fiches de l'environnement de contrôle) ;
- bureaux de douane ayant recours aux Système automatisé dédouanement pour la Belgique et le Luxembourg (circuits de vérification S.A.D.B.E.L.) ;
- indications de personnes interrogées pertinentes récoltées à la suite des entrevues précédentes.

Les entrevues approfondies ont fait l'objet d'un processus cyclique dans le cadre duquel le questionnaire susmentionné a été complété systématiquement d'éléments qui étaient ressortis des entrevues précédentes.

De cette façon, des entrevues ont été organisées auprès de six services de vérification, huit Centres régionaux de vérification et six Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe. En raison de leur mission spécifique, les brigades motorisées, les lieutenances et les services de recherche n'ont pas été prises en considération.



## B Résultats de l'audit

### I Utilisation des techniques d'analyse de risque lors de l'exécution des contrôles de douane

#### 1 Analyse de risque en tant que méthode de travail

##### Définition

*“L'analyse de risques est une méthode de travail visant à optimiser les ressources en personnel et des moyens financiers tout en maintenant un risque aussi réduit que possible<sup>4</sup>.”*

*Cet objectif est réalisé par les moyens suivants :*

- identification des risques ;*
- détermination du degré ou du niveau de risque ;*
- formulation du risque ;*
- allocation des ressources à certains risques”.*

Le profil de risque est le moyen par lequel les services des douanes mettent en pratique l'analyse de risque. Le profil de risque est un ensemble de données entièrement adaptées aux conditions locales, stockées ou non sur ordinateur, sur la base duquel les services des douanes analysent les risques. Un profil de risque présente une description du secteur de risque (par exemple, nouvelle forme d'échanges commerciaux, entreprise ou groupes d'entreprises), une description du risque (par exemple, mention inexacte de la nature des marchandises, soustraction des marchandises au contrôle douanier), des indicateurs de risques (par exemple, répartition tarifaire en droits à l'importation élevés ou faibles, restrictions à l'importation selon l'origine ou la provenance – ou systèmes préférentiels<sup>5</sup>), évaluation du risque (combinaison des indicateurs de risques concernant les marchandises, les entreprises et les régimes douaniers et permettant une évaluation du risque sous la forme d'une échelle de risques qualifiés respectivement de haut, de moyen ou de faible), mesures de contrôle à prendre et évaluation de la mesure prise.

Lors d'un séminaire européen consacré à l'analyse de risque, il a été décidé d'élaborer un modèle uniforme pour établir le profil de risque<sup>6</sup>. L'objectif en la matière est que chaque Etat membre utilise ce modèle uniforme, permettant ainsi un échange aisé et efficace de ces profils de risque.

<sup>4</sup> La définition de la notion d'analyse de risques s'inspire du *Guide "analyse de risque" des douanes*, publié par la Commission européenne pp. 9-10 et des *Instructions Vérification*, C.D. 630, 1994, p. 7.

<sup>5</sup> L'instruction Analyse de risque C.D. 950.51 mentionne, en page 4, les indicateurs de risques suivants : identification de l'entreprise, fiabilité des documents, caractéristiques commerciales, situation en matière de douanes et accises, infractions et raison du contrôle.

<sup>6</sup> Le séminaire "Risk analysis in the new millennium", Stockholm, 1-3 décembre 1999, a été organisé par l'administration des douanes de Suède avec le soutien de la Commission européenne dans le cadre du plan de douane 2000. Un projet de modèle pour l'établissement d'un profil de risque est d'ores et déjà disponible.

## *Avantages de l'analyse de risque*

L'application de l'analyse de risque doit assurer un déplacement relativement libre de la plupart des marchandises entre les frontières, sans entraver la circulation des marchandises et en concentrant les contrôles sur les risques majeurs. Les profils de risque résultant de l'analyse de risque ont comme objectif ultime d'établir un plan d'action accompagné d'une description du type de contrôles à effectuer<sup>7</sup> ainsi que de tester l'efficacité des contrôles. De cette manière, l'analyse de risque contribue à une amélioration des contrôles et des résultats, à une plus grande satisfaction de travail et à un meilleur emploi des moyens.

## **2 Existence d'un système central d'analyse de risque**

Il n'existe pas de système national d'analyse de risque tel que défini ci-dessus. Toutefois, pour ce qui est de la déclaration S.A.D.B.E.L. (Système automatisé dédouanement pour la Belgique et le Luxembourg<sup>8</sup>, les circuits de vérification sont utilisés et des fiches D.O.C. (Service Organisation des contrôles et Régimes divers) sont distribuées à tous les services de contrôle.

### **2.1 Critères nationaux de sélection et de profil de risque**

#### *Répartition en trois circuits de vérification*

Au niveau national, les déclarations validées par S.A.D.B.E.L. sont réparties en trois circuits.

Circuit 1 : ces marchandises comportent le plus de risques et doivent faire l'objet d'une vérification physique ;

Circuit 2 : L'évaluation du risque est laissée à l'appréciation du seul vérificateur. C'est lui qui décide si les marchandises doivent faire l'objet d'une vérification physique, ou seulement d'un examen documentaire ou être libérées sans vérification ;

Circuit 3 : Le risque est si faible qu'au terme d'une identification sommaire par l'agent de contrôle, les marchandises sont libérées sans intervention du vérificateur. Un contrôle a posteriori demeure possible.

Pour classer les déclarations dans l'un des trois circuits, des critères tant nationaux que locaux doivent être utilisés<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> L'analyse de risque est une méthode de travail permettant de constater si les marchandises soumises à un contrôle de douane doivent faire l'objet d'un contrôle des documents ou d'un contrôle physique avant que soit donnée la mainlevée.

Ce motif d'application de l'analyse de risque est mentionné à l'article 9 de la décision n° 210/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté ("Douane 2000"). (Journal officiel des Communautés européennes n° L33 du 4 février 1997). Cette décision a été reprise intégralement dans l'instruction C.D.209.11 et D.G. 206.297 du 20 mars 2000.

<sup>8</sup> S.A.D.B.E.L. est l'acronyme de "Système automatisé de dédouanement pour la Belgique et le Luxembourg. Il s'agit d'un programme destiné au traitement des déclarations, à la vérification des déclarations et au traitement comptable et statistique des déclarations. S.A.D.B.E.L. permet à l'opérateur d'établir lui-même le document de douane pour les mouvements de marchandises.

<sup>9</sup> Ces critères de sélection nationaux et locaux se retrouvent dans l'instruction Vérification C.D. 630, 1994, pp. 23 à 28.

En cours d'examen, deux lacunes fondamentales ont été constatées dans le système des circuits de vérification.

#### 1° Limitations à l'utilisation des déclarations S.A.D.B.E.L.

Le système des circuits de vérification n'est applicable qu'aux déclarations S.A.D.B.E.L. et ne l'est pas aux déclarations manuelles. Les déclarations S.A.D.B.E.L. ne représentent que 55,1% (soit 25.525.975.104 BEF / 46.298.073.679 BEF) de la valeur totale des droits d'entrée ! Autrement dit, même en cas d'exploitation optimale dudit système, la moitié seulement des valeurs totales représentées par les déclarations est examinée.

Une deuxième limitation à l'utilisation des circuits de vérification est constituée par la procédure simplifiée du régime à destination<sup>10</sup>. En ce cas, le vérificateur ne prend connaissance du circuit de vérification que lors du dépôt de la déclaration S.A.D.B.E.L. définitive, de sorte qu'une déclaration mise en circuit de vérification 1 pourrait très bien ne pas être contrôlée physiquement, étant donné que le vérificateur concerné n'est pas au courant du circuit de vérification au moment de la vérification.

#### 2° Répartition en trois circuits de vérification

L'examen des chiffres pour 1999 fait apparaître que le circuit de vérification 1 ne représente qu'1,36% du nombre total de déclarations S.A.D.B.E.L., que le circuit 2 en représente 75,62%, soit la plus grande partie, et que la part du circuit 3 est de 23,02%.

Il ressort de ces chiffres que la sélection est laissée principalement au soin des vérificateurs locaux, ce qui démontre d'emblée l'importance des critères locaux de sélection.

L'examen a toutefois révélé que 9 seulement des 58 bureaux des douanes, c'est-à-dire pas plus de 15,5%, font usage de la faculté d'"appréciation locale" des circuits de vérification. Ce chiffre est peut-être encore surestimé étant donné qu'un test a fait apparaître que, dans la pratique, les données locales donnant lieu à l'adaptation des circuits de vérification ne sont pas souvent actualisées.

Le bureau des douanes d'Anvers, qui, en 1999, représente pourtant 52,2% de la valeur totale des droits d'entrée, ne modifie les circuits de vérification que très sporadiquement – cinq fois exactement en 1999. De plus, l'initiative émanait de la direction régionale et non des services de vérification.

Aucune statistique n'est disponible quant au nombre de déclarations qui ont été reclassées du circuit de vérification 2 au circuit 1.

Il n'a pas davantage pu être répondu à la question de savoir combien de fois les critères nationaux ont été revus pendant la période de 1995 à 2000, parce qu'aucune donnée n'est tenue en la matière. Au cours des entrevues, il a été mentionné que ces circuits nationaux de vérification ne sont modifiés qu'une à deux fois par an.

<sup>10</sup> Ce régime a pour conséquence que l'expéditeur/exportateur agréé et/ou le destinataire agréé sont dispensés, en matière de transit douanier communautaire, de l'obligation de présenter au bureau de départ ou à celui de destination, selon le cas, les marchandises qu'ils expédient/exportent ou qui leur sont destinées. La vérification des marchandises est effectuée dans la firme sur la base des factures et pas sur celle des déclarations. La déclaration finale doit être remise à destination au receveur au plus tard le jeudi de la semaine suivant la date d'inscription au registre. Cf. § 105 de l'instruction C.D. 520.30/533.50 procédure simplifiée au départ et à destination.



### *Fiches du service Organisation des contrôles et Régimes divers (fiches D.O.C.)*

La fiche D.O.C. a pour but d'attirer l'attention sur les problèmes existants ou sur certains risques. Sous la forme de 14 rubriques, elle présente des informations opérationnelles pertinentes multiples traitant de l'utilisation du mécanisme de fraude en ce qui concerne la législation ou l'instruction administrative<sup>11</sup>. La fiche D.O.C. précise par conséquent quel contrôle est requis dans un cas bien déterminé et quelle action est souhaitée. Ces fiches ont été établies par le service D.O.C. à la suite de l'audit consacré à l'analyse de risque effectué par la Cour des comptes européenne<sup>12</sup>.

Il a été généralement considéré que les fiches D.O.C. sont avant tout destinées aux services de vérification de première ligne, notamment les services de vérification et les Centres régionaux de vérification étant donné qu'elles sont principalement axées sur les marchandises.

L'examen a fait apparaître que seul le bureau des douanes de Zaventem en fait systématiquement usage. Seuls 5 des 13 autres services de vérification de première ligne visités ont pu présenter un ou plusieurs dossiers dans le cadre duquel les fiches D.O.C. ont été utilisées. L'explication la plus commune pour son utilisation limitée est la nature des marchandises traitées dans le service en question et auxquelles les fiches D.O.C. ne sont pas applicables.

Les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe font rarement usage des fiches D.O.C. Une seule des six Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe interrogées a pu présenter un dossier dans le cadre duquel il a été fait usage d'une fiche D.O.C.

Il n'existe aucune forme de sélection formalisée des fiches D.O.C. ; elles sont envoyées automatiquement à chaque service de contrôle. Tout vérificateur, censé mémoriser les fiches D.O.C., détermine lui-même celles qui seront d'application. Il ne s'agit pas là d'une pratique fonctionnelle. En outre, un système de contrôle interne veillant à la bonne utilisation des fiches D.O.C. n'est pas organisé.

Les fiches D.O.C. ne sont, au stade actuel, pas reliées au Système automatisé dédouanement pour la Belgique et le Luxembourg

### **Conclusion**

La conclusion générale que l'on peut tirer est que, souvent, tant les circuits de vérification que les fiches D.O.C. qui symbolisent tous deux l'analyse de risque national opérationnel n'atteignent pas leur objectif.

Les circuits de vérification nationaux ainsi que les fiches D.O.C. ne sont effectivement utilisées que sporadiquement par les services de vérification. Une mise au point des circuits S.A.D.B.E.L. s'impose afin de transformer les circuits de vérification en un système de sélection performant. Les fiches D.O.C. doivent faire l'objet d'une sélection formalisée.

<sup>11</sup> Une description des 14 rubriques figure dans l'instruction C.D. 954.10 du 22 octobre 1998.

<sup>12</sup> Rapport spécial n°13/98 (émis en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, 2<sup>e</sup> alinéa, du traité CE) consacré au contrôle de techniques d'analyse de risque lors de contrôles de douane et du dédouanement des marchandises, accompagné des réponses de la Commission.

### *Recommandation*

Il est possible d'optimiser l'utilisation des circuits de vérification en intégrant dans le système S.A.D.B.E.L. les marchandises mentionnées sur les fiches D.O.C. Ensuite, il est possible d'encore perfectionner les circuits de vérification en ne les adaptant que pour les services auxquels la fiche D.O.C. est applicable. Les services concernés peuvent être signalés par le programme informatique de la 3<sup>e</sup> génération (cf. ci-dessous). Enfin, il serait indiqué de s'employer à poursuivre la suppression progressive de la présentation manuelle des déclarations d'entrée, étant donné que ces dernières ne font pas partie du système S.A.D.B.E.L..

### **2.2 Projets nationaux**

Une méthode définitive pour l'application de l'analyse de risque n'a pas encore été arrêtée.

A ce jour, l'analyse de risque a fait l'objet de trois projets dirigés au niveau national. A l'heure actuelle, divers nouveaux projets consacrés à l'analyse de risque sont en cours sur la base d'une approche différente et on peut donc parler d'un quatrième essai. Au moment de l'exécution du présent audit, aucun projet n'avait encore débouché sur l'application permanente de la méthode de travail d'analyse de risque dans les services opérationnels.

#### *Circulaire D.L. 1/17.450 (C.D. 502.42) du 1er janvier 1993 et Circulaire D.L. 1/3.061 (C.D. 502.42) du 14 novembre 1994*

Sur la base de l'analyse de risque, il a fallu opérer un choix justifié des entreprises, des mouvements de marchandises et des déclarations que l'on voulait contrôler ainsi que du délai dans lequel il fallait réaliser ce contrôle. Pour la sélection, il a été fait usage d'une fiche d'analyse qui était essentiellement axée sur la comptabilité. Pour une évaluation globale du risque, il a été recouru à des analyses de ratio par entreprise. Vu l'élaboration d'un nouveau projet (cf. infra), il ne fallait plus établir d'autres fiches d'analyse.

#### *Circulaire D.C.F. 52.613 (C.D. 950.51) du 1er mars 1996*

L'analyse de risque a, en l'occurrence, été abordée par l'établissement de profils de risque-entreprise sur la base des indicateurs de risques. Ces indicateurs de risques ont été subdivisés dans les catégories suivantes : identification de l'entreprise, fiabilité des écritures, caractéristiques commerciales, situation en matière de douanes et accises, infractions et nécessités de service. Ce projet n'a pas davantage été maintenu et a été remplacé par celui qui suit.

#### *Circulaire D.C.F. 146.211 (C.D. 950.10) du 15 avril 1998*

Cette fois-ci, il a été décidé d'identifier les risques sur la base d'une fiche de contrôle. Cette fiche a permis de constituer un dossier de base complet au sujet de l'entreprise et de la classer dans une échelle de risques indiquant si l'entreprise représente un risque haut, moyen ou faible. En outre, ce projet contenait une évaluation. Un rapport devait indiquer les points forts et les points faibles.

L'évaluation a révélé différentes imperfections du programme. C'est ainsi qu'il n'était, par exemple, pas toujours possible de visualiser toutes les impressions d'écran ni d'imprimer tous les rapports prévus. Le profil de

risque ne pouvait être consulté que sur écran. Le travail de remplissage des fiches de contrôle a été généralement considéré comme trop volumineux et qualifié de très peu pratique par les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe, étant donné qu'il fallait à tout bout de champ consulter un ouvrage. Pour déterminer le niveau du risque, il n'a pas été tenu compte des données financières ou des infractions constatées par d'autres administrations fiscales.

Lors des entrevues approfondies avec les services intéressés, ceux-ci ont différentes fois critiqué le fait qu'ils ne sont pas informés de l'évaluation. C'est ainsi que les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe ont dressé divers profils de risque et que le programme d'analyse de risque a été évalué par eux. Les résultats et les conséquences de leurs travaux ne sont pas connus par les I.V.C.C.E.

### ***Analyse de risque dans le cadre du plan de politique de l'Administration belge des douanes et accises 2000-2004***

L'Administration des douanes et accises a préconisé, pour le domaine d'activité "Contrôle de la réglementation", l'objectif suivant : "Contrôle proactif de l'application correcte de la réglementation au cours duquel, sur la base d'une analyse risques préalable, des utilisateurs ou des envois de marchandises présentant les mêmes caractéristiques sont traités de manière égale". L'administration s'efforce de réaliser cet objectif par des projets opérationnels, parmi lesquels figure l'élaboration d'un système d'analyse de risques. Ce dernier suppose l'élaboration d'un concept cohérent dans lequel tous les instruments (usagers, secteurs, risques signalés à propos de certains usagers, produits et pratiques frauduleuses, résultats de l'analyse de risque locale) sont rassemblés. Il suppose également une mise en pratique qui garantisse une exécution à effet maximal par les services opérationnels<sup>13</sup>. Les divers projets, dont environ une dizaine s'inscrivent dans le cadre du domaine de l'analyse de risque, peuvent être réduits globalement à cinq objets.

1° Etablir des profils nationaux de risque des entreprises, des marchandises et des mouvements de marchandises, sur la voie publique et, enfin, de la législation et réglementation.

En raison d'une pénurie de personnel et d'un manque de temps, le projet d'établissement de profils nationaux de risque en matière de législation et de réglementation n'avait pas encore été entamé au moment de l'exécution de l'audit<sup>14</sup>. Un modèle national a été élaboré pour l'analyse des informations collectées pour les entreprises et les marchandises et mouvements de marchandises.

2° Elaborer, par les soins du Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque., un système intégré pour l'exécution de l'analyse nationale de risques tant au niveau des opérateurs qu'à celui des mouvements de marchandises.

Les divers programmes informatiques (cf. infra) en sont un premier exemple. Ces programmes informatiques sont encore en constante évolu-

<sup>13</sup> L'ensemble du projet a été décrit dans le *Plan de politique 2000-2004*, pp. 29 à 40.

<sup>14</sup> Cf. rapport d'avancement des projets en cours établi par le service P.F.C. en date du 18 août 2000, page 7.

tion. Au moment de l'exécution de l'audit, il était envisagé de combiner les informations axées sur l'opérateur et celles axées sur les marchandises.

- 3° Rendre possible une analyse de tendance de la fraude. L'objectif est d'avoir un aperçu des activités des services nationaux de recherches, notamment les analyses opérationnelles de fraude et de criminalité.

Ce projet a été reporté pour une durée indéterminée<sup>15</sup>.

- 4° Exécuter une analyse opérationnelle nationale de risque.

Les fiches du Service Organisation des contrôles et Régimes divers. en sont le résultat. Elles constituent un moyen de signaler une fraude. En 1999, au total, 102 fiches D.O.C. ont été établies.

- 5° Formuler des directives pratiques pour l'exécution de l'analyse de risque locale par les services opérationnels. L'objectif ultime est d'arriver à établir des profils locaux de risque sur la base des informations fournies au niveau national<sup>16</sup>, complétées d'indicateurs locaux de risques et des constatations. Autrement dit, il constitue un vivier d'idées pour tester les possibilités d'application de l'analyse de risque au sein des services opérationnels locaux. Contrairement aux précédents projets, l'administration centrale est d'avis que les modalités d'exécution opérationnelles ne peuvent pas être prescrites au niveau central. Tout au plus, des procédures pourraient être prescrites. Pendant l'année 2000, 18 projets pilotes ont été lancés. En fonction du fait qu'ils ont été associés ou non à l'élaboration du cycle de contrôle pour les entreprises, 18 services ont été chargés d'établir, pour les entreprises, les marchandises ou la voie publique, un profil de risque local, soit des entreprises, soit des marchandises et mouvements de marchandises, soit des contrôles motorisés les plus sensibles.

### *Conclusion*

Il est urgent de disposer d'une approche constante pour l'élaboration de l'analyse de risque. L'absence de notification des véritables raisons pour lesquelles les projets organisés jusqu'à présent n'ont pas abouti a un effet démotivant et contreproductif dans les services opérationnels. Les projets consacrés à l'analyse de risque ne peuvent pas être limités à l'élaboration centrale d'un projet théorique, sans l'exécution de tests suffisants sur le terrain.

Le projet consacré à l'analyse de risque comme prescrit dans le Plan de politique 2000-2004 constitue un revirement positif. Il prévoit la participation des services opérationnels à l'exécution et au suivi des analyses dans la pratique. En outre, il est opté pour une approche plus large de l'analyse de risque ; autrement dit l'analyse de risque n'est pas seulement limitée à l'élaboration de profils de risque pour entreprises sur la base de données essentiellement financières, comme tel a été le cas dans les projets antérieurs. De

<sup>15</sup> Cf. rapport d'avancement des projets en cours établis par le service P.F.C. en date du 18 août 2000, page 8.

<sup>16</sup> Pour déterminer les mouvements de marchandises sensibles et les opérateurs à gros risque, les fiches D.O.C. et les divers programmes informatiques ont été mis à disposition par le S.C.G.I.

même, des analyses de tendance de mouvements de marchandises et l'analyse de la législation entreront en ligne de compte pour l'analyse de risque.

### **Recommandation**

Compte tenu des points communs entre les différents projets consacrés à l'analyse de risque, il est d'une importance primordiale que les projets pilotes soient coordonnés efficacement afin de prévenir tout double emploi et une approche fragmentaire d'analyse de risque. L'existence d'une phase opérationnelle rend également essentiel le contrôle de l'interaction des niveaux local et central<sup>17</sup>. La désignation de personnes de contact assurant cette interaction est recommandée.

## **3 Existence d'un système local d'analyse de risque**

Vu le développement limité du système national d'analyse de risque, on a essayé d'examiner les formes d'analyse de risque, telles qu'elles sont organisées localement au sein des services opérationnels. A cet effet, des questions ont été posées en ce qui concerne les points suivants :

- Connaissance et possibilité de communiquer un taux de contrôle en matière de vérification physique ;
- Utilisation d'une forme de critères de sélection et établissement de profils de risque locaux ;
- Mention d'une liste de marchandises et/ou d'opérateurs à risque ;
- Etablissement d'un rapport de vérification ainsi que d'une documentation constituée après l'exécution d'un contrôle.

### **3.1 Services de vérification**

L'instruction Vérification signale que, sur la base des constatations opérées lors de l'examen des déclarations de circuits 2 et 3, des critères locaux<sup>18</sup> sont choisis pour une programmation en circuit 1. Lors d'une brève réunion, un profil de risque est périodiquement établi par équipe de vérification. Le profil de risque est défini comme une liste succincte des marchandises qui feront l'objet d'une vérification physique systématique lors de la période suivante. Les vérifications physiques doivent être organisées de façon à ce que certains minima soient atteints tant pour les déclarations manuelles que pour les déclarations S.A.D.B.E.L. Ces minima se montent à 2% pour les

---

<sup>17</sup> Au sein du volet opérationnel de l'analyse de risque, il a été opté pour une approche pragmatique prévoyant un appui central par les services D.O.C. et S.C.G.I. tout autant qu'un feed-back régulier à ces services. D'une part, les profils locaux de risque seront envoyés au S.C.G.I. qui, en fonction du profil, décideront de l'opportunité d'en faire des profils nationaux susceptibles d'être utiles aux autres services opérationnels. D'autre part, les profils nationaux de risques seront envoyés aux services locaux pour les compléter d'indicateurs de risques locaux et établir un profil local. En outre, l'objectif est également de mettre à disposition toutes les informations relatives à une entreprise de façon à permettre leur consultation par chaque service.

<sup>18</sup> L'instruction Vérification énumère les critères locaux entrant en considération concernant les marchandises, le trafic, l'exportateur ou l'importateur, les irrégularités et les régimes douaniers utilisés, par. 64, pp. 26 et 27.

marchandises soumises aux régimes douaniers économiques<sup>19</sup> et 5% pour les autres marchandises<sup>20</sup>.

### Constatations

La norme de contrôle imposée dans l'instruction Vérification n'est pas toujours respectée. Les taux de contrôle varient de 1,7% à 23,14%. L'échantillonnage a fait apparaître que la norme de contrôle ne peut être vérifiée que dans une seule direction régionale. Celle-ci opère une ventilation entre les contrôles de déclarations se rapportant à des marchandises soumises au régime douanier économique et celles qui se rapportent aux autres marchandises. Il est surprenant de constater que deux services seulement sur les six interrogés calculent un taux de contrôle. Les autres services de vérification n'effectuent aucun contrôle du respect de la norme de contrôle.

Lors de la sélection des déclarations entrant en considération pour une vérification physique, un seul service de vérification (bureau des douanes de Zaventem non compris) fait usage de profils locaux de risque. Les profils de risque qui sont établis d'initiative concernent essentiellement les marchandises et n'ont plus été remis à jour depuis le 10 juin 1998. La sélection des dossiers est effectuée essentiellement sur la base de l'expérience personnelle de l'agent de contrôle concerné. Cette expérience n'est toutefois décrite nulle part. Dans les dossiers examinés par échantillonnage aléatoire ne figure aucune mention d'une méthodologie de contrôle ni de la raison pour laquelle c'est précisément ce dossier qui a été vérifié. Seul le résultat de la vérification (dans le cas concret en question, le calcul du montant supplémentaire de droits de douane) a été noté, soit sur la déclaration vérifiée, soit sur le certificat de vérification. Celui-ci n'est, de plus, pas toujours présent. Un service de vérification a pris l'initiative d'instaurer un rapport type de vérification mentionnant la raison de la vérification.

Une demande quant aux critères de sélection basés sur l'expérience a donné lieu à une énumération orale et vague de marchandises sensibles. Les opérateurs n'ont pas été sauf une exception considérés comme opérateurs "à risque".

### Conclusion

L'atteinte de la norme quantitative de contrôle est rarement contrôlée. A l'heure actuelle, à défaut de données nationales et locales et d'informations, la connaissance de terrain revêt une valeur fondamentale pour pouvoir estimer les risques. Les projets pilotes en cours en matière d'analyse de risque opérationnel visent à exploiter cette connaissance de terrain.

Les dysfonctionnements suivants peuvent être signalés comme principale conséquence de l'absence d'un système et d'une méthodologie d'analyse de risque pour les services de vérification de première ligne. Il s'agit tout d'abord de l'absence de séparation de fonction entre la personne qui effectue la sélection et celle qui exécute la vérification et de l'absence d'échange d'informations parmi le personnel de vérification, de sorte qu'il y a réelle-

<sup>19</sup> Par régimes douaniers économiques, on entend : la franchise temporaire, l'entreposage douanier, le traitement sous surveillance douanière, le perfectionnement actif, le perfectionnement passif (cf. *Vade-mecum de l'Administration des douanes et accises*, p. 18).

<sup>20</sup> Norme imposée par l'instruction Vérification, § 67, p. 28.

ment à craindre que seuls sont contrôlés les marchandises et les mouvements de marchandises qui sont habituellement contrôlés. Il faut également relever l'absence de données sur les motifs de la vérification.

### **Recommandation**

Des réunions d'équipe examinant les indicateurs de risques doivent être organisées en présence du personnel de vérification afin d'exploiter de manière optimale la connaissance de terrain existante et d'accroître la possibilité d'effectuer des contrôles ciblés. Il y a lieu, sur la base de ces indicateurs de risques, de définir des profils de risque à intégrer, ensuite, dans les circuits de vérification.

## **3.2 Centres régionaux de vérification**

L'instruction Vérification définit pour les vérifications physiques les normes de contrôle minimales suivantes :

- 5% des envois pour les agents en douane ;
- 2% des envois pour les autres professions<sup>21</sup>.

La sélection des déclarations doit être effectuée de manière judicieuse. Sur la base des déclarations du mois en cours, le vérificateur vérifie quelles marchandises sont régulièrement importées ou exportées, leur part relative dans le montant des importations et exportations globales, les droits intervenant, les mesures limitatives et de contrôle considérées. Sur cette base, il établit chaque mois un profil de risque des marchandises à vérifier au cours du mois suivant. Il faut appliquer avec toute la souplesse nécessaire la fréquence d'établissement du profil de risque et la période pour le tester, qui doivent être adaptées aux activités de la firme concernée. Les déclarations sont sélectionnées en vue d'une vérification physique sur la base d'un ou de plusieurs critères<sup>22</sup>. Les chefs de service veilleront à ce que les diverses espèces de marchandises traitées par une firme soient régulièrement vérifiées de façon adéquate. A cet effet, un dossier est constitué pour chaque firme qui fait usage de la procédure simplifiée<sup>23 24</sup>.

### **Constatations**

Comme c'est le cas dans les services de vérification, les Centres régionaux de vérification ne respectent pas toujours la norme de contrôle prescrite. Les taux de contrôle globaux varient de 0,17% à 19,75%, avec une valeur moyenne de 6,67%. Dans deux des huit C.R.V. interrogés, il a été constaté qu'il n'était pas possible de calculer séparément les normes de contrôle respectives de 5% et de 2%. En outre, l'échantillonnage a fait apparaître que la norme de contrôle n'est pas toujours interprétée de la même manière. Trois des huit C.R.V. interrogés interprètent cette norme globalement, alors que les cinq autres C.R.V. essaient de respecter la norme respectivement par firme ou par agent en douane. Une interprétation globale de la norme présente l'avantage de contrôler uniquement les firmes qu'il était jugé nécessaire de contrôler.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, § 87.

<sup>22</sup> Les critères ont été énumérés dans l'instruction Vérification, § 64, pp. 26-27.

<sup>23</sup> Cf. note de bas de page 10.

<sup>24</sup> Le contenu du dossier à conserver est mentionné dans l'instruction Vérification, § 95, p. 35.



Dans aucun C.R.V., il n'est fait usage de profils de risque pour la sélection des envois à vérifier. Le dossier qui devrait être constitué par firme demeure lettre morte en pratique. Une seule direction régionale a pris une initiative en la matière. La sélection des envois à vérifier est effectuée de façon analogue à celle suivie dans les services de vérification et est essentiellement basée sur l'expérience et la connaissance des firmes par les agents de contrôle. Vu le nombre réduit de firmes à contrôler, cette connaissance est relativement importante dans la plupart des C.R.V. Tel n'était pas le cas pour un C.R.V. dont la compétence de contrôle<sup>25</sup> comprenait deux grandes entreprises de transport de courrier. Les C.R.V. qui ne disposent que d'un nombre limité de firmes et d'agences en douane, où la diversité des marchandises importées est limitée, n'estiment pas une analyse de risque strictement nécessaire. En outre, l'imposition de tâches à effectuer obligatoirement est ressentie comme un frein à l'application de l'analyse de risque<sup>26</sup>.

Pratiquement chaque C.R.V. a pu, sur la base de son expérience, communiquer oralement une liste générale des indicateurs de risques en ce qui concerne les firmes et les agences en douane, ainsi qu'une liste générale des marchandises requérant une attention supplémentaire. Un seul C.R.V. a pu énumérer des critères spécifiques de sélection utilisés pour le contrôle éventuel d'un envoi. Cette méthode de contrôle n'a toutefois pas pu être retrouvée dans un rapport de vérification sélectionné de façon aléatoire. Tout comme dans les services de vérification, le motif de la vérification ne figure pas dans les rapports de vérification. En outre, un opérateur considéré " à risque " n'est pas nécessairement contrôlé davantage. Au cours de l'examen, il a été noté que certains C.R.V. contrôlent les agents en douane représentant peu de risques ainsi que les firmes présentant un taux faible de diversité de marchandises. Il a été fortement souligné que la fréquence de contrôle est essentiellement déterminée par le rythme des fax, bien qu'il ait été reconnu que le simple fait qu'une firme ne doive pas faxer préalablement un envoi comporte un risque important<sup>27</sup>.

Les vérificateurs apprécient l'opportunité de l'exécution d'un contrôle essentiellement et seulement sur la base de données mentionnées sur le fax ; comme mentionné ci-avant, ils ne disposent pas des circuits de vérification au moment de la vérification.

### *Conclusion*

La norme quantitative de contrôle n'est pas interprétée de façon univoque et, en outre, chaque C.R.V. ne réussit pas à vérifier si la norme est atteinte. Le Plan d'information 2000 envisage toutefois la vérification des normes de contrôle (cf. partie information de gestion. Fourniture de toutes les informations administratives). D'après les taux de contrôle, certains Centres régio-

<sup>25</sup> Ce C.R.V. pourrait appliquer pour une des deux entreprises une sélection sur la base de cinq critères (valeur des marchandises, poids, code marchandise, pays d'origine, pays de provenance ; le critère destinataire n'existait pas). En l'absence d'un système d'analyse de risque, la sélection a été opérée de façon arbitraire et il n'existait pas un système de suivi établissant un lien entre la sélection et la nature des infractions.

<sup>26</sup> C'est ainsi que chaque envoi doit toujours être contrôlé à la suite d'un transfert. Ce contrôle étant global, il ne reste plus de place pour l'application de l'analyse de risque.

<sup>27</sup> L'Administration centrale peut dispenser sous certaines conditions une firme qui le demande et qui reçoit régulièrement des envois durant certaines heures de la journée, de fournir l'information susvisée (cf. instruction C.D. 520.30/533.50 du 2 décembre 1996, § 90).



naux de vérification dépassent largement la norme de contrôle alors que d'autres ne parviennent pas à l'atteindre.

L'analyse de risque doit par conséquent, remplir son rôle dans la répartition efficace des moyens aux divers C.R.V.

La nécessité d'une analyse de risque comme processus de sélection apparaît d'autant plus clairement qu'augmentent la quantité et la diversité des marchandises importées par firme.

Les dysfonctionnements constatés sont identiques à ceux affectant les services de vérification.

### **Recommandation**

Il faudrait préalablement réfléchir à la norme de contrôle en vigueur, d'une part, et à la nécessité de recourir à l'analyse de risque comme méthode de sélection dans tous les Centres régionaux de vérification, d'autre part.

Afin de permettre l'exécution d'une forme élémentaire d'analyse de risque, il convient d'insister sur le respect des prescriptions relatives à la constitution des dossiers d'analyse pour les firmes qui font usage de la procédure simplifiée. A cet égard, il est à conseiller de soutenir et d'évaluer, au plan national, l'initiative locale existante. Il faudrait d'urgence donner suite à la demande d'installation d'un système informatique central assurant, au moment de la vérification, l'information en ce qui concerne l'opérateur et les marchandises. Les logiciels informatiques existants, dans lesquels une connexion est établie entre l'opérateur et les marchandises et qui, au moment de l'exécution de l'audit, sont transmis exclusivement aux I.V.C.C.E., doivent également être utilisables par les C.R.V.

### **3.3 Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe**

Pour l'élaboration des projets locaux, les I.V.C.C.E. s'inspirent des circulaires nationales<sup>28</sup>.

Contrairement aux services de vérification de première ligne, les I.V.C.C.E. dressent, chaque année, un calendrier de leurs activités. Celles-ci étant directement liées aux entreprises, les I.V.C.C.E. travaillent principalement en fonction des opérateurs et l'analyse de risque doit, dans ce cas, être axée en premier lieu sur ceux-ci. Sur la base de l'analyse de risque, il y a lieu d'opérer un choix justifié des opérateurs, des mouvements de marchandises, des déclarations et du délai dans lequel ceux-ci doivent être contrôlés.

### **Constatations**

Le calendrier annuel n'est pas respecté dans la plupart des I.V.C.C.E. Il a été signalé que, faute de temps, elle n'effectue, ni contrôles comptables, ni contrôles *a posteriori*. Au moment de l'exécution du présent audit, il n'existait aucun système d'analyse de risque ayant recours à des profils de risque. D'ailleurs, en 1999, aucun profil de risque n'a été établi. Une seule des six

<sup>28</sup> Cf. supra, pp. 17 et s.

I.V.C.C.E. interrogées a pu présenter une liste d'opérateurs sensibles<sup>29</sup>. Chaque I.V.C.C.E. est, toutefois, parvenue à indiquer, suivant des caractéristiques non uniformes, les opérateurs, les marchandises et les mouvements de marchandises sensibles. Par contre, les I.V.C.C.E. utilisent des critères de sélection qui sont ou non choisis en collaboration avec le Service de contrôle général et d'organisation I. Il existe au sein des I.V.C.C.E. une forme d'analyse de risque non formalisée.

1° Informations et directives obtenues du Service de contrôle général et d'organisation I :

Le S.C.G.O. I fournit des directives tant quantitatives que qualitatives. A partir des années 1998 – 1999, le S.C.G.O. I a estimé que la fourniture d'informations pour la sélection des dossiers ressortit à la compétence du Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque. L'examen a, toutefois, fait apparaître qu'il est encore souvent recouru aux directives fournies par le S.C.G.O. I. Il s'agit, en l'occurrence, d'une conséquence logique du fait que la mission du S.C.G.O. I n'a été fixée et définie que dans la circulaire C.D. 987.1 du 15 octobre 1999.

Une norme quantitative est spécifiée par activité exécutée par les I.V.C.C.E. Etant donné que la norme quantitative fixe uniquement la fréquence d'un contrôle, le S.C.G.O. I s'efforce, par le biais de directives qualitatives, de stimuler les contrôles ciblés auprès d'opérateurs bien précis. Ces directives qualitatives sont transmises au cours de réunions de service tenues par I.V.C.C.E. en présence d'un membre du personnel du S.C.G.O. I.

Etant donné la modification de compétence, les directives qualitatives ne sont plus affinées par le S.C.G.O. I.

2° Critères de sélection utilisés par les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe :

Outre les critères précités, chaque I.V.C.C.E. utilise ses propres critères pour toutes ses activités ou certaines d'entre elles. Ces critères sont absolument nécessaires, parce que le Plan de politique 2000 préconise l'imposition de normes minimales et avance un chiffre à atteindre en matière de résultats minimaux à obtenir, alors que le système d'analyse de risque par projet doit encore être élaboré plus en détail<sup>30</sup>.

a) Contrôles de la valeur en douane

La nécessité de contrôler les déclarations DV (Douane Valeur) <sup>1</sup><sup>31</sup> est laissée à l'appréciation du vérificateur. Certes, il est recouru à un cer-

<sup>29</sup> Depuis le début de l'année 2000, une I.V.C.C.E. a entrepris, de sa propre initiative, de dresser une liste des firmes fiables et non fiables en matière d'entrepôts du type D et E. L'objectif de cette liste est d'augmenter le nombre des contrôles ciblés. Les firmes douteuses et les firmes nouvelles seront soumises à un contrôle approfondi, tandis que d'autres firmes feront l'objet d'un contrôle ciblé (avec comme critères le tarif, l'origine, les mesures économiques, la valeur et la quantité) ou ne seront pas contrôlées. Autrement dit, c'est le critère de la fiabilité qui détermine le mode de contrôle.

<sup>30</sup> Ces normes minimales et ces chiffres à atteindre figurent dans le *Plan de politique 2000-2004*, pp. 33 à 38.

<sup>31</sup> La déclaration DV1 est une déclaration de valeur complémentaire mentionnant des données qui doivent permettre de déterminer comment la valeur a été déterminée et/ou si elle peut être considérée comme correcte.

tain nombre de critères de sélection, mais le vérificateur prend la décision finale de commun accord avec le chef de service. Le contrôle d'une déclaration DV1 peut, à son tour, entraîner un examen général ou comptable de la valeur.

L'examen a démontré que les données recueillies au cours d'un examen général de la valeur en douane peuvent constituer une première source d'informations pour la constitution d'un dossier d'analyse et du profil de risque en découlant<sup>32</sup>.

Au moment de l'audit, ces informations n'étaient pas utilisées pour effectuer l'analyse de risque, mais étaient classées sans plus, soit aux , soit à la direction régionale.

L'examen a, en outre, révélé qu'aucune I.V.C.C.E. ne tient un dossier d'analyse par firme<sup>33</sup>. Au moment de l'audit, un seul dossier était tenu à jour pour les titulaires d'autorisations. Les autorisations et les rapports de contrôle, complétés ou non par une liste d'infractions, y figurent par titulaire d'une autorisation.

#### b) Contrôles comptables

La notion de contrôle comptable et approfondi n'est pas définie.

A deux exceptions près, aucun des bureaux de l'I.V.C.C.E. visités n'applique une quelconque forme d'analyse de risque. Les contrôles s'effectuent exclusivement à la demande d'autres services (I.V.C.C.E., fonctionnaires vérificateurs, S.C.G.O. I, services de direction,...). Ils peuvent intervenir lors d'une vérification physique des marchandises tendant à faire déterminer le code de marchandises ou d'une vérification des écritures de l'importateur. En raison de l'absence de directives qualitatives, la nécessité d'une analyse de risque structurée est admise. Elle permettrait aux I.V.C.C.E. d'opérer d'initiative, et non plus à la demande d'autres services, une sélection (orientée) judicieuse des entreprises dans lesquelles un examen comptable s'impose. En effet, un contrôle *a posteriori* bien conçu devrait éventuellement déboucher sur un examen comptable.

<sup>32</sup> A l'occasion d'un examen général de la valeur, les données suivantes relatives à la firme sont examinées :

- Identification de la firme ;
- Situation de la firme (statut juridique, place de la firme dans le groupe et dans la chaîne de distribution) ;
- Activités de la firme (fonction de l'importateur, nature des marchandises importées, territoire de vente et de revente, qualité des clients, structure des prix de (re)vente, autorisation en matière d'entrepôts en douane et de régimes douaniers économiques) ;
- Données comptables (marge de vente brute globale, marges individuelles de quelques marchandises représentatives de l'activité de l'entreprise) ;
- Analyse des transactions (pour l'activité de fabrication et pour l'activité de revente, transactions entre l'importateur et le fournisseur ainsi que leur influence sur la valeur transactionnelle).

<sup>33</sup> Toutes les informations obtenues au sujet d'une firme doivent être conservées dans un dossier d'analyse. Les résultats de chaque examen sont utilisés pour compléter le profil de risque et le dossier d'analyse de l'entreprise. (Circulaire C.D. 502.42 de 1 janvier 1993, § 21, p. 14).

c) Contrôles des régimes douaniers économiques

En principe, chaque décompte par entreprises doit faire l'objet d'un contrôle sur documents dans le cadre du régime douanier économique. Il n'existe, par conséquent, qu'une faible marge pour l'analyse de risque. Un contrôle comptable n'aura lieu que si la vérification du décompte révèle des lacunes ou le non-respect des prescriptions ou à la demande d'autres services. Il a été admis que l'analyse de risque<sup>34</sup> est susceptible d'accroître l'efficacité du contrôle du décompte en ne contrôlant que les parties sensibles de celui-ci en lieu et place du décompte intégral.

d) Contrôles *a posteriori*

Les contrôles *a posteriori* comprennent le contrôle des déclarations à l'importation sous l'angle de la catégorie, de la quantité, de la valeur, des certificats et d'éléments afférents à la perception correcte des droits dus, ainsi que le contrôle des certificats d'origine.

L'examen a révélé que l'absence d'un système d'analyse de risque a pour effet de rendre les contrôles quasiment tout à fait arbitraires. Il n'est procédé à un contrôle qu'à la demande d'un autre service. L'absence d'un système d'analyse de risque n'est pas, sinon partiellement, compensée par la présence de critères de sélection. Il a été confirmé à plusieurs reprises qu'aucune méthode de sélection n'est utilisée pour effectuer le contrôle des certificats d'origine. Le fichier du Service central de traitement de l'information (fichier C.T.I.) n'est pas suffisamment équipé pour exécuter une sélection, puisque la présence d'un certificat d'origine n'est pas mentionnée. Une difficulté supplémentaire pour la sélection réside dans la répartition des certificats d'origine entre différents services, tels que les services de vérification de première ligne, les inspections des recherches, les inspecteurs de comptabilité, les bureaux des douanes et les I.V.C.C.E. Il n'existe aucune liste indiquant l'emplacement des certificats d'origine. En outre, il est impossible d'affirmer avec certitude que les services des recherches ont déjà ou non effectué un contrôle des certificats d'origine.

L'absence d'un dossier d'analyse et d'un système d'analyse de risque est ressentie fortement depuis l'entrée en vigueur du Plan de politique 2000, qui stipule explicitement qu'un contrôle comptable *a posteriori* des déclarations d'importation doit être effectué auprès d'1 % des importateurs qui ne sont pas titulaires d'une autorisation<sup>35</sup>. En raison de l'absence de toute information concernant les importateurs autres que titulaires d'autorisations, il a été admis franchement que la sélection devra s'effectuer arbitrairement<sup>36</sup>.

Il n'existe, donc, pour l'instant aucun système pour la sélection des contrôles *a posteriori*.

<sup>34</sup> Les indicateurs de risque pourraient être les suivants : nouvel opérateur, certains mouvements de marchandises, nature de l'activité de l'opérateur, dérogations aux régimes douaniers, organisation interne, signaux d'alarme découlant d'un audit préalable.

<sup>35</sup> Cf. Plan de politique 2000-2004, p. 38, point 9.

<sup>36</sup> Pour les titulaires d'autorisations, les informations sont obtenues à l'occasion d'un audit préalable, cf. infra, point e.

#### e) Audits préalables

L'audit préalable comporte un examen approfondi des écritures, axé sur les points forts et les faiblesses de la gestion de l'entreprise, sur la fiabilité des systèmes internes et sur les activités de la firme.

Les audits préalables sont exécutés par les I.V.C.C.E. à la demande d'autres services (direction régionale, administration centrale), à l'occasion d'une demande d'obtention d'une autorisation d'entrepôt et d'expéditeur/destinataire agréé. Lors de l'exécution de l'audit préalable, il est parfaitement possible d'analyser les données obtenues et d'établir les profils de risque susceptibles d'améliorer l'exécution pratique des contrôles *a posteriori*. Au cours des audits préalables, il y a lieu d'incorporer les possibilités de contrôle nécessaires afin que l'application pratique de l'autorisation puisse se dérouler sans encombres.

Au cours de l'examen, il a été constaté qu'aucune I.V.C.C.E. n'analyse les résultats des audits préalables, ni ne les utilise pour établir un profil de risque. Il a même été constaté que les informations recueillies sont classées sans plus à la direction régionale, sans que soient notées les questions prioritaires et névralgiques. En outre, chaque I.V.C.C.E. a recours à ses propres normes pour exécuter un audit préalable, avec la conséquence qu'ils ne sont pas réalisés de manière uniforme. Il existe actuellement un seul projet d'application uniforme d'un audit préalable.

#### Conclusion

En raison de l'absence d'un système convenablement défini et normalisé, l'analyse de risque reste empirique et, par conséquent, spécifique à chaque I.V.C.C.E.

L'examen a révélé que l'analyse de risque constitue une nécessité absolue en ce qui concerne les opérateurs inconnus ; faute de critères de sélection, le risque d'exécuter dans ce cas un contrôle non ciblé est très important.

Les nombreuses informations disponibles au sujet des titulaires d'autorisations, qui peuvent se révéler judicieuses pour établir un profil de risque, ne sont pas utilisées à des fins d'analyse, ni diffusées à l'intention d'autres services. Dans la plupart des cas, elles sont classées sans plus au sein de l'I.V.C.C.E. ou à la direction régionale concernée.

La circulation d'informations qui existe s'effectue entièrement à l'initiative du service et uniquement de manière sporadique. L'échange d'informations entre les Centres régionaux de vérification et les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe serait certainement utile en ce qui concerne les titulaires d'autorisations, étant donné que ceux-ci sont contrôlés par ces deux instances.

Les réunions organisées dans les I.V.C.C.E. en présence d'un collaborateur du S.C.G.O. sont ressenties comme étant un stimulant pour l'exécution des contrôles ciblés et sont jugées utiles pour la transmission d'informations utilisables à d'autres services.

A l'instar des services de vérification de première ligne, le motif de la vérification n'est pas précisé dans les rapports de contrôle.

Bref, l'absence d'un système national et local d'analyse de risque n'est, en dépit du lancement de quelques projets, compensée que partiellement par l'utilisation de critères de sélection non uniformisés.

### *Recommandation*

Eu égard au volume et à la diversité des activités de contrôle, l'analyse de risque devrait être appliquée utilement afin de déterminer quelles activités doivent être contrôlées et de quelle manière.

L'établissement d'un dossier d'analyse par firme, comprenant toutes les informations recueillies à propos de celle-ci, est à recommander.

Toutes les informations relatives aux titulaires d'autorisations, donc aussi celles concernant les audits préalables, devraient être gérées de préférence de manière centrale<sup>37</sup>. Le transfert d'informations devrait être structuré. Les réunions informelles coordonnées par le S.C.G.O. I constituent une première forme de circulation centralisée locale des informations, qu'il y aurait lieu de continuer à encourager. Si possible, les services de vérification et les C.R.V. devraient également être présents ou, à tout le moins, être informés des contrôles ciblés.

### **3.4 Projet local d'analyse de risque au bureau des douanes de Zaventem**

Ainsi que mentionné plus haut, le système local de Zaventem, qui a été lancé en 1990, est le seul système efficace d'analyse de risque. Etant donné sa fonction d'exemple, les principes de base sous-jacents à ce système d'analyse de risque auto-instauré sont commentés succinctement.

### *Sources d'informations pour l'analyse de risque*

Les sources de données suivantes sont principalement utilisées pour l'analyse des indicateurs de risque : avis Assistance mutuelle (avis A.M.)<sup>38</sup>, constatations effectuées lors des vérifications de première ligne (p.e., dénominations erronées des marchandises), circulaires, constatations et expériences effectuées par les vérificateurs sur le terrain, fiches du Service Organisation des contrôles et Régimes divers et médias. Ces sources d'informations sont uniquement consultées pour des catégories bien précises de marchandises.

### *Analyse des indicateurs de risque*

Sur la base de l'analyse des indicateurs de risque, l'inspecteur principal décide de dresser ou non un profil de risque. Ce profil de risque comprend une définition du risque, une appréciation du risque et les mesures à prendre. Ce profil de risque est établi sur la base de quatre critères de sélection par le biais d'une application du Système automatisé dédouane-

<sup>37</sup> Le projet de cycles de contrôle des entreprises dans le cadre du Plan de politique 2000 vise à mettre toutes les informations relatives à une entreprise, centralement, à la disposition de chacun. Le S.C.G.I. dispose actuellement d'un fichier national des titulaires d'autorisations (régimes douaniers économiques, procédures simplifiées,...). Ce fichier contient uniquement les données mentionnées sur l'autorisation et, donc, pas les résultats des audits préalables.

<sup>38</sup> Avis dans le cadre de l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres de l'U.E., ceux-ci concernent les communications de produits industriels, produits agricoles, précurseurs ainsi que les communications relatives à la fraude fiscale.

ment pour la Belgique et le Luxembourg<sup>39</sup>. Actuellement, une sélection n'est possible que sur la base d'une combinaison de deux critères de sélection. Par le biais de cette combinaison, il peut être indiqué si la déclaration sera vérifiée physiquement, sur documents ou *a posteriori*. L'indication de ces critères de sélection permet d'améliorer les circuits de vérification (= du circuit de vérification 3 à 2 ou 1, ou du circuit de vérification 2 à 1).

### **Analyse des résultats des indicateurs de risque**

Les résultats ou produits des profils de risque, c'est-à-dire les droits supplémentaires constatés par profil de risque, sont tenus à jour périodiquement et par vérificateur. Au cours de l'entretien en profondeur, il a été insisté sur l'importance de ce relevé comme instrument de motivation ("feed-back") pour le vérificateur, d'une part, et comme instrument de mesure pour calculer le rendement du profil de risque, d'autre part. Tous les six mois, il est procédé à une analyse du rendement des profils de risque. Les profils de risque qui, après une période d'évaluation de six mois ne sont pas encore rentables sont supprimés. En 1999, cinq modifications ont été apportées, pendant une période de six mois, aux profils de risque.

Pour réduire la prévisibilité des profils de risque auprès des opérateurs, le bureau de Zaventem, recourt, à titre supplémentaire, à des contrôles *a posteriori*. L'opérateur est, en effet, informé du circuit de vérification puisque celui-ci est mentionné sur la déclaration S.A.D.B.E.L. Un contrôle *a posteriori* n'est qu'une vérification sur documents pour les déclarations relevant du circuit de vérification 3. Si des erreurs sont systématiquement constatées, il peut en résulter l'établissement d'un profil de risque.

### **Conclusion**

Le bureau des douanes de Zaventem constitue une exception positive à la non-utilisation de l'analyse de risque- au sein des services de vérification. Il est important que pareil système auto-développé trouve une application dans d'autres services de vérification, notamment au sein des services qui ont les entreprises de courrier dans leurs attributions. Il est important de noter qu'aucun examen n'a encore été consacré à l'applicabilité de ce système à d'autres services et que l'analyse des résultats des profils de risque ne sont pas demandés au niveau national.

L'examen a fait apparaître que le système a aussi ses limites, dont les principales sont énumérées ci-après :

- L'analyse de risque couvre un domaine restreint : ce sont principalement les marchandises reprises sous les codes 84-85 de la nomenclature des marchandises qui sont examinées ;
- L'analyse de risque concerne uniquement les déclarations S.A.D.B.E.L. et non les déclarations manuelles. Les profils de risque locaux des déclarations S.A.D.B.E.L. sont cependant transmis aux services concernés qui sont compétents pour le contrôle des déclarations manuelles ;
- Il n'est pas fait d'utilisation systématique de sondages aléatoires pour établir les profils de risque ;

<sup>39</sup> Les critères de sélection comprennent les éléments suivants : la destination des marchandises (par le biais du n° de T.V.A.), l'expéditeur en douane (par le biais du numéro matricule), le pays d'origine et le code des marchandises.

- Actuellement, il est uniquement possible de combiner deux critères de sélection lorsque le profil de risque est inséré dans un programme déjà développé au niveau national<sup>40</sup>. Une adaptation du progiciel suffirait pour combiner davantage de critères de sélection (par exemple, code de marchandises ET destinataire ET pays d'origine). Une extension des combinaisons affinerait le filtrage des déclarations et augmenterait, par conséquent, la pertinence de la forme d'analyse de risque appliquée. De même, l'introduction d'un nouveau critère de sélection faisant mention de l'application d'un tarif préférentiel affinerait l'analyse de risque et la rendrait, dès lors, plus pertinente.

#### 4 Données et banques de données disponibles pour l'application de l'analyse de risque

L'analyse de risque est une méthode de travail basée sur des informations. Celles-ci doivent être traduites en une série de fichiers de données mis à disposition sur un réseau de vérification. Un tel réseau de vérification devrait permettre aux services de vérification de procéder à une analyse justifiée de risque. Au cours de l'audit, il a été tenté de déterminer l'utilisation qui est faite des données essentielles et des principaux fichiers de données dont les services de contrôle disposent actuellement, soit le fichier national des contrevenants (Fichier national des contrevenants en matière de douanes et accises – F.I.N.A.D.A.), les informations fournies par le Service central de gestion de l'information et d'analyse de risque (S.C.G.I.) et les données échangées dans les comités de coordination.

Le système F.I.N.A.D.A. – opérationnel depuis 1985 – est une banque de données contenant des informations relatives aux délits constatés en matière de douanes et accises et certains examens en cours.

Son objectif est de fournir des informations précises et actuelles au sujet des points suivants :

- les contrevenants et leur(s) complice(s) ;
- les délits (nature, domaine, réglementation concernée) ;
- les marchandises et les produits concernés ;
- les droits, restitutions, ainsi que les amendes imposées.

Le Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque joue un rôle moteur dans l'élaboration et la gestion des informations et des fichiers de données pour l'analyse de risque. Le S.C.G.I. entend mettre des informations à disposition sur le plan des opérateurs et des mouvements de marchandises. A cet effet, le S.C.G.I. exploite diverses banques de données<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Le programme TP, qui est une application au sein du système S.A.D.B.E.L. permet d'intervenir dans les circuits de vérification en entrant les circuits de vérification locaux tant pour les déclarations d'importation que d'exportation.

<sup>41</sup> Les banques de données suivantes sont connectées entre elles par un système de "mini-entrepôt" de données développé en régie : fichier signalétique de la T.V.A. comportant tous les numéros de T.V.A. et les assujettis à la T.V.A., fichier national des titulaires d'autorisations, fichier des expéditeurs en douane, fichier des restitutions à l'exportation, fichier C.T.I. contenant toutes les données relatives aux importations et exportations, F.I.N.A.D.A., fichier des comptes annuels de la B.N.B., CD.ROM BELFIRST (données financières, actionnaires et mandataires), fichier des avis relatifs à la fraude internationale (avis A.M.).



Les comités de coordination locaux et régionaux ont été instaurés par la circulaire C.D. 951.10 du 1er décembre 1999.

Les comités de coordination ont pour but de veiller à la coordination des compétences de contrôle et de recherche si celles-ci concernent plusieurs services.

#### 4.1 Constatations

##### *Fichier national des contrevenants en matière de douanes et accises*

Au cours de l'examen, il a été constaté qu'aucun service de contrôle ne consulte le système F.I.N.A.D.A. pour décider de procéder éventuellement à un contrôle, et ce pour le motif qu'actuellement, ce système ne peut être utilisé comme un instrument de travail pratique. Ce sont surtout la consultation et l'introduction de données qui sont ressenties comme étant très complexes<sup>42</sup>. Eu égard à cette utilité minimale, il existe un risque très important que le système F.I.N.A.D.A. soit incomplet. Une note interne a révélé que, dans la plupart des services d'une direction régionale, les données ne sont plus introduites dans le système F.I.N.A.D.A. Au cours de l'examen, il a été constaté *de facto* que deux services de vérification relevant de cette direction régionale n'ont plus introduit d'infractions dans le système F.I.N.A.D.A. Cette situation a été expliquée par l'absence d'accès au système, par le manque de moyens informatiques et par le fait que l'introduction des données serait difficile et exigerait beaucoup de temps.

Or, l'exhaustivité du système F.I.N.A.D.A. constitue une exigence pour la réalisation d'un réseau informatique efficace pour l'application de l'analyse de risque. Dans le cadre du Plan de politique de l'Administration des douanes et accises 2000-2004, un projet visant à faire du système F.I.N.A.D.A. un instrument de travail utile est en cours d'élaboration. Pour l'heure, tous les services des douanes exécutent un mouvement de rattrapage en matière d'introduction des infractions.

##### *Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque*

Au moment de l'exécution de l'audit, le S.C.G.I. s'orientait surtout vers l'établissement et l'exploitation de banques de données relatives aux opérateurs. Il est frappant de constater que le S.C.G.I. n'a pas accès aux banques de données dont dispose la Direction nationale des Recherches. Actuellement le S.C.G.I. ne peut pas recourir entièrement au réseau S.C.E.N.T.<sup>43</sup> pour réunir les données relatives aux opérateurs à risque et aux mouvements de marchandises sensibles. Ce réseau peut jouer un rôle utile pour noter les flux commerciaux et repérer les cas de fraude<sup>44</sup>. Actuellement, le S.C.G.I. fournit uniquement les données, leur analyse étant encore à l'état de projet.

<sup>42</sup> Au cours de l'examen, un sondage aléatoire a été réalisé pour un opérateur connu comme étant un contrevenant. A l'occasion de la consultation des données par le biais du système F.I.N.A.D.A. sont apparus sur l'écran d'ordinateur des codes dont l'explication n'a pu être trouvée dans le module F.I.N.A.D.A. et qui, par conséquent, restent inconnus.

<sup>43</sup> Le réseau S.C.E.N.T. est un réseau européen qui peut être utilisé pour transmettre des messages électroniques à partir des bureaux de départ, afin d'informer les pays de destination de l'arrivée de produits sensibles.

<sup>44</sup> Cf. rapport final et recommandations de la Commission d'enquête sur le régime de transit communautaire du Parlement européen du 20 février 1997, pp. 84 –85.

Le S.C.G.I. se propose toutefois, à l'avenir, de dresser des profils de risque. Pour optimiser la collecte de données et, ensuite, l'analyse, le S.C.G.I. souhaite disposer de données relatives aux contribuables qui ne respectent pas leurs obligations fiscales, ainsi que du fichier des dossiers d'examens de l'I.S.I. Pour l'évaluation du risque présenté par les marchandises, le S.C.G.I. ne veut pas se limiter à toutes les données en matière d'importation et d'exportation que contient le fichier C.T.I., mais également s'étendre à des données économiques telles que les contingents tarifaires, l'interdiction d'importation ou d'exportation, les droits anti-dumping....repris dans les subdivisions du T.A.R.I.C.

Les paquets d'informations commentés ci-après constituent une première source de données disponibles pour tous les services de contrôle.

1° Les "paquets d'informations relatives aux opérateurs", instaurés par la circulaire du 15 octobre 1999, fournissent principalement des informations financières au sujet de l'entreprise et identifient le nom et l'engagement des actionnaires et des administrateurs. A partir du mois d'août 2000, il sera également fourni un relevé de toutes les autorisations dont l'opérateur concerné dispose.

Au cours de l'examen, il a été constaté que ces paquets d'informations sont principalement utilisés à l'occasion de la demande d'obtention d'une autorisation. Les principaux clients des paquets d'informations du S.C.G.I. sont les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe, qui assurent approximativement 80 % des consultations.

Au 16 décembre 1999, 20 seulement des services de contrôle, sur un nombre total de 90 environ, avaient fait usage de ces paquets d'informations. L'ignorance de leur existence était la principale raison de leur utilisation restreinte. Des chiffres récents ont révélé que le nombre de consultations s'est accru de 263 en 1999 à 599 au 16 août 2000, ce qui représente plus qu'un doublement du nombre de demandes.

2° Depuis le mois d'avril 2000, les tableaux des opérateurs d'import/export sont disponibles. Ils contiennent des données relatives à l'identification des opérateurs établis dans la circonscription de l'I.V.C.C.E. concerné et susceptibles d'entrer en considération pour l'imposition de droits anti-dumping. Par la suite, toutes les données en matière d'importation et d'exportation relative aux opérateurs concernés, telles que le code tarifaire, le pays d'origine, le montant des droits de douane, etc., sont introduites dans les tableaux. En dépit de l'intérêt que présentent ces données pour les services de vérification de première ligne, l'examen a révélé que les paquets d'informations sont uniquement présents dans les I.V.C.C.E.

3° A partir du mois de septembre 2000, il est possible de fournir un relevé de l'ensemble des données en matière d'importation, des services des douanes et des opérateurs concernés par l'importation d'une marchandise déterminée dotée d'un code tarifaire spécifique. Ce paquet d'informations évolué permet d'établir un lien entre les opérateurs et la marchandise importée ainsi que de repérer les pays, les bureaux des douanes et les opérateurs qui sont le plus concernés par l'importation de cette marchandise<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Cette implication peut être quantifiée en exprimant sous la forme d'un pourcentage la valeur statistique, les droits de douane et la masse que la marchandise importée représente pour les bureaux, pays d'origine et opérateurs respectifs.

Puisque le Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque est responsable de l'information centrale, ce qui implique une analyse des données, il est d'une grande importance qu'un système de contrôle interne assure la fiabilité, l'actualité et la pertinence des informations fournies. A l'avenir, une cellule de contrôle de la qualité y veillera. Il est, actuellement, procédé à un contrôle de qualité de routine mensuel, qui consiste principalement dans le contrôle du statut juridique des opérateurs. Au moment de l'exécution de l'audit, le S.C.G.I. ne pouvait toujours pas satisfaire à l'aspect actualité. Lorsqu'il est fait appel au fichier C.T.I., qui contient les données en matière d'importation et d'exportation relatives aux opérateurs, celles-ci portent sur l'année précédant celle durant laquelle le contrôle a lieu.

Les ressources informatiques dont le S.C.G.I. dispose au moment de l'audit se sont avérées très limitées. La capacité de stockage des informations et les équipements de communication sont insuffisants.

### *Comités de coordination*

L'audit a révélé qu'en raison du caractère encore restreint de la fourniture centralisée d'informations et de l'absence d'un système d'analyse de risque national et local, l'échange d'informations au sein d'un comité de coordination est ressenti comme un pas dans la bonne direction en vue de l'exécution des contrôles ciblés ainsi que comme porte-parole pour les possibilités d'application de l'analyse de risque. En outre, tous les services de la direction régionale sont informés des examens en cours. Ces comités de coordination pourraient constituer le fondement d'une interaction et d'une coopération entre les différents services. Ils pourraient compenser partiellement l'absence actuelle de réseau informatique national et local et l'échange de données non structuré et non systématique entre les services de vérification de première ligne et les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe, d'une part, et entre les services de vérification de première ligne, d'autre part.

Le transfert actuel d'informations repose exclusivement sur des initiatives personnelles, de sorte qu'un système structuré de suivi fait toujours défaut<sup>46</sup>. Le fait de ne pas réunir dans un dossier permanent les diverses données relatives à une même firme et réparties entre différents services de contrôle en constitue un exemple frappant<sup>47</sup>. Durant l'audit, il a été constaté que les comités de coordination sont également utilisés par l'inspection régionale et par la direction régionale comme un instrument de contrôle interne.

<sup>46</sup> Il est fait état d'une coopération très limitée entre les I.V.C.C.E. pour cause de suspicion et de rivalité et, surtout, de l'absence d'un cadre formel permettant de coordonner cette coopération et/ou concertation en permanence. Au cours de l'examen, il a été constaté que trois services n'échangent pas d'informations au sujet d'une entreprise ressortissant à leur domaine de contrôle commun et ne transmettent pas le profil de risque d'une marchandise à un service pour lequel ladite marchandise fait l'objet de la principale opération de contrôle. Dans la note de l'ATEDAC-BRVDK (Association syndicale apolitique reconnue du ministère des Finances) introduite durant l'audition du 9 mai 2000 en Commission des finances et du budget, il est fait mention du manque de coordination entre les services. Chaque chef de service ne porte attention qu'à la spécificité de son contrôle et évite tout apport d'un autre service (*op. cit.*, p. 4, point 4).

<sup>47</sup> A titre d'exemple a été cité le fait de ne pas réunir les données recueillies au sein du C.R.V. dans le cadre de l'octroi de l'autorisation de simplification et des données recueillies par une I.V.C.C.E. dans le cadre d'un examen du régime des entrepôts et d'un examen de la valeur.

Au moment de l'audit, qui a été exécuté après la publication de la circulaire portant création des comités de coordination, un tel comité n'avait pas encore été créé au sein de chaque direction. A peu près la moitié des vingt services de contrôle visités ne prennent pas part aux activités des comités de coordination locaux ou régionaux, et ce, principalement, en raison de l'inexistence des comités de coordination ou de l'absence de réception des invitations aux réunions. L'audit a révélé que les rapports des comités de coordination, qui constituent pourtant une source d'information précieuse pour l'établissement des profils de risque locaux, ne sont pas utilisés à cet effet.

#### 4.2 Conclusion

La gestion centrale de l'information est primordiale pour l'exécution de l'analyse de risque. Le Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque remplit un rôle éminent dans la mise sur pied d'un système de gestion de l'information. Les fichiers de données auxquels le S.C.G.I. a recours doivent être fiables et complets. Les paquets d'informations axés sur les opérateurs doivent être étendus aux marchandises et aux mouvements de marchandises, pour que les services de première ligne de vérification puissent également utiliser les informations gérées centralement pour la sélection des déclarations à vérifier. Pour l'heure, le système Fichier national des contrevenants en matière de douanes et accises ne satisfait pas aux conditions d'exhaustivité et de fiabilité de l'information.

#### 4.3 Recommandation

Il est à recommander d'accroître la convivialité du système Fichier national des contrevenants en matière de douanes et accises (F.I.N.A.D.A.), de manière à pouvoir assurer l'exhaustivité et la fiabilité de l'information.

Les travaux du Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque, qui a pour objectif d'aboutir à une définition précise de la déclaration et/ou de l'opérateur à contrôler, doivent être soutenus. Il est à recommander que ce service dispose des moyens nécessaires (personnel et matériel informatique performant) et ait accès à toutes les données et à tous les fichiers de données susceptibles d'être utiles pour l'exécution de l'analyse de risque.

Il est de la plus haute importance de mettre au point un système de contrôle interne assurant la fiabilité, l'actualité, la pertinence et le coût d'obtention raisonnable des informations fournies pour l'analyse de risque<sup>48</sup>.

La création des comités de coordination doit continuer à être encouragée.

### 5 Politique du personnel en matière d'analyse de risque

Le cadre organique du personnel administratif des services extérieurs de l'Administration des douanes et accises a été fixé par arrêté royal<sup>49</sup> à

<sup>48</sup> Cf. lignes directrices européennes relatives à l'exécution des normes de contrôle de l'INTOSAI, p. 4 - informations probantes. Par coût d'obtention raisonnable, on entend les informations qui sont rentables parce que leur coût de collecte est proportionné au résultat.

<sup>49</sup> Arrêté royal du 1er mars 1999 fixant le cadre organique du ministère des Finances (Moniteur belge du 18 mars 1999).

4.384 agents. Ce cadre du personnel est calculé uniquement par résidence. L'affectation, à l'échelon de la résidence, à un service déterminé aux niveaux 2+, 2, 3 et 4 ressortit à la compétence du directeur régional.

Pour apprécier le degré de formation des agents, on a principalement vérifié si des formations en matière d'analyse de risque et/ou de comptabilité ont été suivies. C'est surtout au sein des Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe que les connaissances comptables sont importantes.

L'administration centrale fait uniquement mention du Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque comme étant concerné par l'organisation d'un système d'analyse de risque.

## 5.1 Constatations

### *Présence de personnel suffisant*

Etant donné que le cadre quantitatif n'a pas été fixé par service, la présence d'un personnel suffisant n'a pu être vérifiée. Il existe, certes, un cadre fonctionnel par service, mais il est complètement dépassé, car antérieur à 1993.

Pour cette raison, il n'aurait pas été judicieux d'opérer une comparaison entre le nombre d'agents présents et le cadre fonctionnel obsolète.

Pour néanmoins donner une idée du taux d'occupation, la comparaison a été opérée entre, d'une part, le cadre organique et l'occupation effective et, d'autre part, le cadre fonctionnel obsolète et l'occupation effective dans les services de contrôle visités, pour lesquels les données relatives au personnel étaient disponibles. Au total, l'Administration des douanes emploie 4.054<sup>50</sup> agents, soit un taux d'occupation de  $\pm$  92,4%. Le sondage a fait apparaître une différence claire en matière de taux d'occupation entre les services de vérification, les Centres régionaux de vérification et les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe. Le principal déficit en personnel affecte les services de vérification, suivis par les I.V.C.C.E. et, enfin, dans les C.R.V. Les taux d'occupation très divergents, soit de 62% à 150%, constituent une deuxième constatation effectuée à l'issue du sondage. Le Plan de politique de l'Administration des douanes et accises mentionne l'adaptation de la "consistance" du personnel à l'augmentation du volume de travail comme étant un objectif.

A terme, il n'est pas exclu que les résultats de l'analyse de risque soient utilisés pour affecter le personnel à une résidence ou à un service précis. Les règles strictes en matière d'ancienneté, d'une part, et la nécessité de disposer de certaines qualifications, d'autre part, restreignent toujours la mobilité et l'utilisation flexible du personnel.

### *Degré de formation des agents en matière d'analyse de risque et de comptabilité*

La matière de l'analyse de risque fait partie de la branche "analyse de risque et audit". Ce programme de formation nécessite neuf heures de cours et figure dans la matière du cours de formation et du cours de préparation à l'examen de promotion au grade de vérificateur principal. Depuis l'introduction de la branche d' "analyse de risque et d'audit", 563 fonctionnaires ont

<sup>50</sup> Situation de l'effectif du personnel au 31 janvier 2000.

suivi ce cours. Il n'a pu être répondu à la question de savoir si, dans la pratique, ces 563 fonctionnaires sont concernés par l'analyse de risque. Au moment de l'audit, un cours spécifique d'analyse de risque dans le cadre d'une formation continuée n'avait pas encore été organisé, mais il le serait dans l'avenir. Sur les vingt services de contrôle visités, 15 % seulement font mention d'une quelconque formation en matière d'analyse de risque.

A partir de 1993, des cours spécifiques ont été organisés au sujet de la comptabilité générale, de la comptabilité analytique et de l'expertise comptable en matière de douanes. Au moment où l'audit a été réalisé, 451 fonctionnaires avaient participé à ce cours. En outre, 1.212 fonctionnaires ont participé aux différents cours de préparation à l'examen pour le brevet d'expert auprès d'une administration fiscale – brevet de comptabilité.

### *Services concernés par l'organisation d'un système d'analyse de risque*

Le Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque, qui, ainsi qu'il est mentionné plus haut, assure la gestion centrale de l'information et des fichiers de données pour l'analyse de risque, est placé sous la direction du service Service Organisation des contrôles et Régimes divers et employait, au moment de l'audit, neuf agents<sup>51</sup>. Le service S.C.G.I. ne compte aucun informaticien. Au service D.O.C., deux agents sont responsables de l'établissement des fiches D.O.C et ils assurent, conjointement avec deux agents de la Division Planning, Finances et Communication, le support et l'accompagnement des projets en matière d'analyse de risque prévus dans le Plan de politique 2000-2004. Le service D.O.C. est également compétent pour la confection d'un manuel des contrôles et d'un manuel d'audit externe.

Afin de réaliser l'objectif<sup>52</sup> visant à effectuer, sur la base d'une analyse de risque ciblée préalable, un contrôle proactif de l'application correcte de la réglementation, de manière à ce que des usagers identiques ou des envois de marchandises identiques soient traités de manière identique dans des circonstances identiques, un projet opérationnel a été lancé au cours de l'année 2000. Trois services opérationnels par direction régionale participent à l'exécution de ce projet. Les projets sont exécutés sous la direction de chefs de projets, le plus souvent des chefs locaux qui font rapport aux responsables de projets, généralement des directeurs régionaux.

La formation à l'analyse de risque sera, comme il est d'usage, organisée par le service du personnel et de la formation de l'administration centrale.

## **5.2 Conclusion**

Depuis 1993, un examen des besoins est en cours en ce qui concerne le nombre d'agents nécessaires par service et les qualifications requises d'eux. Le Plan de politique 2000-2004 prévoit la reconsidération du volet quantitatif de la formation du personnel<sup>53</sup>. L'analyse de risque n'est pas encore utilisée pour affecter le personnel.

<sup>51</sup> Situation au 17 août 2000.

<sup>52</sup> Cf. *Plan de politique de l'Administration belge des douanes et accises 2000-2004*, pp. 29 - 31.

<sup>53</sup> Un plan d'action prévoit d'adapter la formation du personnel aux besoins, *Ibidem* p. 44.

Le degré de formation des agents en matière d'analyse de risque est assez peu élevé et il n'existe pas encore d'offre de cours spécialisée.

L'organisation et l'orientation d'un système d'analyse de risque sont principalement dirigées au niveau central. En outre, seul un nombre très limité d'agents sont associés à l'élaboration d'un système d'analyse de risque.

### 5.3 Recommandation

L'étude des besoins relative aux exigences de base en matière de personnel, tant quantitatives que qualitatives, doit être clôturée. L'offre de formation doit être étendue et l'assistance aux formations spécialisées doit être stimulée.

Eu égard à l'échec de projets antérieurs en matière d'analyse de risque, l'importance d'une répartition fonctionnelle du travail entre les agents de l'administration centrale et leurs collègues des services extérieurs est soulignée. Il convient, dès lors, de recommander que, comme prévu dans le Plan de politique, le projet soit subdivisé en fiches de projet, un responsable étant désigné pour chacune d'elles.

## 6 Elaboration de plans de contrôle et mesure de l'efficacité de l'analyse de risque

### 6.1 Constatations

L'instauration de cycles de contrôle est l'une des actions qui seront entreprises dans le cadre de l'exécution du Plan de politique 2000-2004. L'élaboration de plans de contrôle et le mesurage de l'efficacité de l'analyse de risque se trouvent, pour l'heure, exclusivement dans une phase de projet. Au cours de la période 2000 du plan, ce sont au total 18 projets pilotes qui ont été entamés dans les six directions régionales. Les projets pilotes sont réalisés au sein des Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe, des brigades motorisées et des services de vérification de première ligne. Six services opérationnels sont, chaque fois, impliqués dans l'exécution d'un cycle de contrôle complet pour, respectivement, le contrôle des mouvements de marchandises, le contrôle des entreprises et le contrôle sur la voie publique. Chaque service opérationnel devra, sur la base des résultats de l'analyse de risque ainsi que sur la base de la connaissance du volume des mouvements de marchandises, établir, pour chaque type de mouvement de marchandises, d'usager, de régime ou de combinaison de ceux-ci, la nature, la fréquence et le volume des contrôles idéaux à exécuter pour couvrir le risque de façon optimale. Après une évaluation des méthodes et des moyens de contrôle, ceux-ci seront synthétisés dans un programme de contrôle. Les données des programmes de contrôle seront ensuite traduites dans des plans de contrôle pour être intégrées dans l'ensemble des activités des services. Chaque chef de projet peut, dès lors, élaborer un plan de contrôle qui englobe plusieurs services. Un plan de contrôle est considéré comme idéal s'il détermine les contrôles à effectuer qui sont nécessaires pour se prémunir contre les risques définis.



Concrètement, il est déterminé quel type de contrôle est nécessaire pour s'assurer contre le risque défini et une norme de contrôle est fixée par type de contrôle<sup>54</sup>.

Après l'exécution des plans de contrôle, le cycle de contrôle est évalué en fonction des éléments suivants :

- nombre et type de contrôles exécutés ;
- résultats, positifs et négatifs, des contrôles ;
- temps et moyens mis en œuvre.

## 6.2 Conclusion

L'administration centrale a choisi d'intégrer le volet "mesure de l'efficacité de l'analyse de risque" dans le cadre de l'évaluation des cycles de contrôle. Au cours de l'examen, il a été constaté que seul le bureau des douanes Zaventem procède à une analyse des résultats des profils de risque. Les produits sont tenus périodiquement à jour par profil de risque. Ledit bureau des douanes a souligné l'importance de cette analyse des résultats, d'une part, en tant qu'instrument de mesure permettant de calculer le rendement du profil de risque et, d'autre part, comme instrument de motivation des agents. En outre, l'évaluation des profils de risque et la mesure de leur efficacité sont indispensables pour ne pas surcharger le système des circuits de vérification.

## II L'information de gestion comme instrument de management

### 1 Définition

L'"information de gestion"<sup>55</sup> peut être définie très librement comme l'information qui doit permettre aux gestionnaires (le "management") de diriger et de faire fonctionner efficacement une organisation.

Ainsi, l'information de gestion est considérée, en premier lieu, comme un instrument (stratégique) de management sur lequel les "décideurs" doivent pouvoir s'appuyer pour soutenir l'exécution de la politique menée.

### 2 Conditions et utilité de l'information de gestion

Il va sans dire que, dans l'actuel environnement international et national en perpétuel changement, il est crucial, pour les décideurs, de pouvoir disposer de sources d'informations fiables. A cet effet, il y a lieu d'élaborer une structure d'information qui soit adaptée à l'organisation et qui offre des garanties de qualité maximales. L'information de gestion fournie doit, en effet, toujours satisfaire à un certain nombre de normes de qualité pour pouvoir fonctionner comme un instrument de management à part entière.

<sup>54</sup> Les trois grands types de contrôles suivants sont définis :

- Vérification de déclarations (sans vérification, vérification sur documents, vérification physique, vérification a posteriori) ;
- Contrôle administratif (contrôle des écritures et des registres) ;
- Contrôle comptable.

Par norme de contrôle, on entend le pourcentage idéal de contrôles à exécuter.

<sup>55</sup> On emploie aussi souvent les termes "information administrative".



Depuis 1994, l'Administration des douanes et accises a entamé l'introduction progressive du planning stratégique et du contrôle de gestion. Son Plan de politique 2000-2004 expose les objectifs stratégiques majeurs pour les années à venir. La mise en œuvre dudit plan s'effectue, notamment, par le biais du "Plan d'information 2000", établi pour "gérer et canaliser les flux d'informations administratives"<sup>56</sup>.

Ce Plan d'information, qui n'a été lancé effectivement qu'en avril 2000, sera mis au point, affiné et corrigé au fil des mois et des années à venir<sup>57</sup>.

"Gérer et canaliser les informations administratives" est donc clairement considéré comme un processus évolutif, qui sera réalisé progressivement.

Dans ce contexte, il faudra certainement tenir compte, pour analyser le système d'information (de gestion) de l'Administration des douanes, du fait qu'en ce moment, il est encore question d'une période de transition ou d'essai, pendant laquelle de nombreux éléments ne sont pas encore au point ou sont encore sujets à changement ou correction.

En attendant la mise en œuvre intégrale du nouveau Plan d'information 2000, il est, d'ailleurs prévu que les anciennes statistiques et sources d'informations existantes resteront encore d'application, de sorte qu'une sorte de "double circuit" ou de "double utilisation" peut exister momentanément. L'objectif est, cependant, que l'administration réduise au maximum la durée de cette période de double utilisation<sup>58</sup>.

Durant l'examen, l'attention s'est surtout portée sur les principales innovations du Plan d'information 2000 par rapport au système antérieur.

A cet égard, il convient de faire observer qu'en ce moment, procéder à une appréciation effective du (fonctionnement opérationnel du) nouveau Plan d'information 2000 serait encore quelque peu prématuré, étant donné que ce plan n'a été lancé qu'au cours de cette année et est, en fait, encore au stade du "banc d'essai". Néanmoins, sa conception générale et ses objectifs peuvent être commentés et il est possible d'effectuer une première évaluation, qui serait générale. Dans ce cadre, il est permis de souligner un certain nombre de points sensibles, de défis ou de "facteurs de succès critiques" auxquels le Plan d'information est confronté.

### 3 Structure générale et organisation du système de gestion d'informations en matière de droits de douane

#### 3.1 Situation actuelle en matière de gestion d'informations

Les "statistiques du volume de travail" peuvent être considérées comme une des principales sources d'informations avant l'entrée en vigueur du Plan d'information 2000.

La base réglementaire de celui-ci est une circulaire de janvier 1998<sup>59</sup>, qui dispose qu'il est indispensable, dans le cadre du management stratégique,

<sup>56</sup> *Op. cit.*, p. 56.

<sup>57</sup> Cf. note d'accompagnement du 13 mars 2000 de M. VANDENBORRE, directeur général, concernant le Plan d'information 2000.

<sup>58</sup> *Ibidem.*

<sup>59</sup> Cf. circulaire C.D. 201.4, O.S. 131.507 du 1er janvier 1998.

et afin de pouvoir effectuer les choix judicieux, que l'Administration des douanes et accises puisse disposer d'un instrument qui peut donner une idée claire du flux du volume de travail, de sa localisation et de son évolution.

A cette fin, les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe, les contrôles et bureaux doivent rassembler chaque mois les données statistiques nécessaires concernant certaines activités<sup>60</sup> du mois écoulé.

Un exemplaire des formulaires de statistiques remplis doit être fourni chaque mois à l'Administration centrale, Service Organisation et Gestion, qui centralise ces données statistiques.

Ladite circulaire précise également, à titre de remarque importante, que les inspecteurs principaux – chefs de service comptabilité exerceront un contrôle consciencieux et régulier de la bonne observation de la mission mensuelle de statistiques précitée, aussi bien sur le plan du respect de la date limite que sur celui de l'exactitude des statistiques, et ce pour tous les services concernés. En outre, ils s'assureront de la continuité dans la transmission des données. Les résultats de ce contrôle doivent être communiqués à l'administration centrale (Service Organisation et Gestion).

Outre le système des statistiques du volume de travail, circulent au sein de l'Administration des douanes et accises de nombreuses autres informations qui doivent permettre au management de diriger l'organisation<sup>61</sup>.

### **Constatations**

Il s'avère que le système des statistiques du volume de travail concerne, en fait, de grands tableaux peu clairs contenant d'abondantes données chiffrées.

L'Administration centrale a, effectivement, fait observer que les statistiques du volume de travail, dans leur forme actuelle, ne sont pratiquement pas utilisées et ne sont, en fait, pas prises au sérieux.

Les principales critiques relatives à ces statistiques du volume de travail peuvent être résumées comme suit :

- Il a été constaté, à plusieurs reprises, que les chiffres indiqués n'ont pas, pour toutes sortes de raisons, été transmis de manière correcte (erreurs et inexactitudes au moment de l'encodage, interprétations poussées dans le but de présenter des chiffres "plus favorables", etc.) ;
- Le contrôle (interne) de l'exactitude des chiffres effectué par les chefs locaux laisse à désirer ;

(Il est même ouvertement admis, en ce qui concerne la mission de contrôle confiée à l'inspecteur de la comptabilité, qu'il n'est en général pas donné suite à ses observations dont le nombre est limité ... ; il faut, en fait, préciser qu'actuellement, il n'y a pas de contrôle interne systématique en matière de statistiques du volume de travail) ;

<sup>60</sup> Il s'agit principalement, en l'occurrence, d'un certain nombre de déclarations traitées, de documents, de vérifications, d'envois, de contrôles, etc.

<sup>61</sup> Cf. "Relevé des statistiques" dans l'annexe à la note du 21 septembre 2000 du directeur général VANDENBORRE au secrétaire général (direction Mesure des performances).

- Certaines notions de base (par exemple, "envoi, déclaration, vérification physique, vérification sur documents, contrôle comptable"... ) ne sont pas définies, ou ne le sont pas suffisamment pour garantir la fourniture de statistiques cohérentes et uniformes ;
- Sur le plan du contenu, les données demandées sont principalement celles qui peuvent être facilement reproduites ; ce qui implique que la pertinence des données demandées est parfois contestable ; d'autre part, une importante partie des activités opérationnelles n'est parfois pas reprise<sup>62</sup> ; les statistiques du volume de travail ne sont pas non plus mentionnées de manière suffisamment détaillée pour pouvoir alimenter un modèle tel que "Forsyco"<sup>63</sup> ;
- Dans leur forme actuelle, lesdites statistiques ne permettent pas, ou presque pas, de contrôler si les minima prescrits<sup>64</sup> ou les obligations de résultat<sup>65</sup> sont atteints ;
- En général, le système des statistiques du volume de travail est ressenti comme trop rigide, trop statique et trop peu actualisé.

### Conclusion

Avant l'entrée en vigueur du Plan d'information 2000, on pouvait à peine, au sein de l'Administration des douanes et accises, parler d'une stratégie générale ou d'une vision globale relative aux flux d'informations administratives. Le management des douanes pouvait, certes, disposer de diverses sources d'informations disparates, mais il pouvait à peine être question d'une approche coordonnée en matière de demande et de traitement des informations administratives. La fiabilité (du système) des statistiques du volume de travail laisse plutôt à désirer et les chiffres obtenus et traités doivent être utilisés et interprétés avec la prudence et les réserves nécessaires.

Il s'avère que d'autres sources d'informations concernent des informations très différenciées et fragmentées relatives tant aux activités de base ("processus primaire") qu'aux activités de soutien ("processus secondaire"), ainsi que diverses informations financières.

Le suivi des choix stratégiques exige que des sources d'informations administratives suffisantes et fiables soient disponibles. En outre, les besoins d'informations administratives augmentent au niveau du ministère des Finances (cellule Mesure des performances) et au niveau de l'Union européenne (groupe Mesure des performances).

<sup>62</sup> Par exemple, les contrôles de déclarations en matière de mouvements d'entrepôt ne sont pas reprises séparément, mais sont contenues dans la partie "vérifications physiques"...

<sup>63</sup> Dans le cadre du fonctionnement stratégique concernant la période 1997-1998, le projet FORSYCO (FORmatiesystematiek-SYstème de COnsistance) a été mis en oeuvre dans le but de développer un modèle ou un système qui fait le lien entre la description des processus de travail, les activités y afférentes et le personnel nécessaire à cet effet.

<sup>64</sup> Cf. par exemple, les minima de 2% et 5% fixés par l'instruction Vérification, §§ 67 et 87.

<sup>65</sup> Les obligations de résultat sont des objectifs opérationnels précisément quantifiés qui doivent être atteints dans l'exécution des activités de routine.

Dans cette optique, la création du Service central de gestion de l'information et d'analyse de risque (S.C.G.I.)<sup>66</sup> et l'élaboration d'un plan global de coordination de la circulation de l'information administrative au sein de l'Administration des douanes et accises, "le Plan d'information 2000", doivent être considérées comme tout à fait logiques et même comme des étapes nécessaires.

### 3.2 Nouveau Plan d'information 2000

Le nouveau Plan d'information de l'Administration des douanes et accises constitue, avec ses différentes annexes, un document assez volumineux, brièvement commenté ci-après.

#### *Concept général et objectifs du nouveau Plan d'information*

Tel que déjà signalé supra, le Plan d'information se situe dans le cadre du Plan de politique 2000-2004 de l'Administration des douanes et accises, en tant qu'un instrument pour son exécution<sup>67</sup>.

Le Plan de politique constate tout d'abord que le suivi des choix stratégiques exige que des informations administratives soient disponibles. Il souligne en outre qu'au sein de l'Administration des douanes et accises circulent de nombreuses informations administratives qui doivent permettre au management de diriger l'organisation (par exemple, Forsyco, rapports concernant les fraudes, budgets, etc.).

Afin de pouvoir, dès à présent, maîtriser et rationaliser ces flux d'informations administratives, un Plan d'information est établi depuis 2000. Il doit "à terme, contenir tous les flux d'informations structurels entre les directions régionales, les services nationaux de soutien et les services de l'Administration centrale et le directeur général et remplace graduellement toutes les statistiques existantes".

Ce Plan d'information règle aussi la demande et le traitement de données et contient toutes les lignes directrices à propos du service qui doit fournir l'information, le moment, le destinataire et la forme. Il sera retravaillé annuellement et réédité, de sorte qu'au 1er janvier de chaque année, chaque service sache ce qu'on attend de lui quant à la collecte et au traitement d'informations pour l'année à venir.

#### *Contenu du Plan d'information*

Le Plan d'information comprend quatre grandes parties (appelées "modules"), qui seront développées par étapes.

<sup>66</sup> La base réglementaire du S.C.G.I. est l'arrêté ministériel du 16 décembre 1996 ; le service a été mis sur pied le 12 mars 1997 ; une instruction du 15 octobre 1999 précise la "mission" du S.C.G.I. : celle-ci consiste notamment à collecter, traiter, analyser et mettre à disposition toutes données et informations pertinentes internes et externes ; l'objectif est également que ce service joue un rôle moteur dans la création et la gestion de l'information et des banques de données pour les besoins de l'analyse de risque, des renseignements administratifs et les gestions des informations (cf. Instruction C.D. 987.1, D.O.C. 211.686, du 15 octobre 1999).

<sup>67</sup> *Op. cit.*, p. 54.

L'objectif est qu'il contienne finalement les quatre grands modules suivants :

1° Information administrative relative au processus primaire<sup>68</sup>

Sous cette rubrique seront rassemblées les données, déjà demandées actuellement ou dont la demande est prévue, relatives aux sujets suivants :

- Les statistiques de volume de travail (existent) ;
- Les statistiques relatives à la fraude (existent) ;
- Le rapport annuel (existe) ;
- Forsyco (en projet) ;
- Objectifs stratégiques opérationnels (en projet) ;
- Informations imposées par la législation et la réglementation.

2° Information administrative relative au processus secondaire ou de soutien<sup>69</sup>

Cette rubrique contiendra les données relatives notamment aux sujets suivants :

- Personnel (cellule Mesure des prestations) (en projet) ;
- Automatisation (cellule Mesure des prestations) (en projet) et autres moyens matériels ;
- Logement (cellule Mesure des prestations) (en projet) ;
- Objectifs stratégiques opérationnels (en projet).

3° Information financière

Cette rubrique intégrera les informations relatives aux sujets suivants :

- Coûts (cellule Mesure des prestations) (en projet) ;
- Recettes fiscales (existent) ;
- Dépenses (existent) ;
- Estimations dans le cadre du budget (existent) ;
- Comptabilité (existe) ;
- Enregistrement du temps de travail<sup>70</sup> (en projet).

4° Rapports

Les rubriques 1° à 3° susmentionnées contiennent des informations quantitatives. Dans certains cas, ces données doivent également faire l'objet de rapports. Le quatrième module du Plan d'information précise

<sup>68</sup> C'est-à-dire, les tâches de base qui constituent, pour ainsi dire, la raison d'être et la spécificité de l'Administration des douanes et accises (notamment le contrôle de l'application correcte de la réglementation, la perception et le recouvrement des impôts dus, la recherche et la répression de la fraude, la prestation de services et la fourniture d'avis).

<sup>69</sup> Outre ses services de ligne qui assurent l'exécution des tâches de base, l'Administration des douanes et accises dispose également d'un certain nombre de services de soutien spécifiques qui procurent un soutien aux services de ligne dans certains domaines fonctionnels tels que le personnel, l'organisation, l'automatisation, la logistique, la planification, etc., afin qu'ils puissent exécuter leurs tâches de base de la façon la plus efficace possible ; ces tâches de soutien sont également dénommées processus secondaire.

<sup>70</sup> L'enregistrement du temps de travail est, en l'occurrence, également catalogué sous la rubrique Informations financières parce qu'il est utilisé pour le calcul des coûts dans le cadre du projet Forsyco.

de quelle manière ces rapports doivent être effectués. Il s'agit des rapports suivants :

- Rapports Division Planning, Finances et Communication<sup>71</sup> :
  - Rapport d'avancement des projets (existe) ;
  - Rapport d'avancement objectifs opérationnels (en projet) ;
  - Rapport financier ;
  - Rapport en vue du rapport annuel (existe).
- Rapport sur la fraude (existe et en projet) ;
- Rapport aux mandants :
  - Commission européenne (existe) ;
  - Parlement (en projet).

Dans le Plan d'information 2000, la priorité absolue a été donnée aux informations administratives concernant le processus primaire. L'objectif de ce choix est d'intégrer, dans une seule banque de données (gérée par le Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque), les statistiques du volume de travail, les statistiques forsyco et les objectifs opérationnels pour l'année 2000.

La Division national Planning, Finances et Communication a assuré que cette intégration serait réalisée de manière effective pour la fin de l'année 2000. Ce sera également le cas pour les "rapports d'avancement" Division Planning, Finances et Communication prévus en matière de projets et d'objectifs opérationnels (cf. infra).

### *Organisation générale du Plan d'information 2000*

#### 1° Gestion logique et technique de l'information administrative

Dans le Plan d'information, la gestion de l'information administrative est définie comme "le régime des mesures organisationnelles pour la collecte systématique, l'enregistrement et le traitement des données qui visent à faire fonctionner l'organisation et à présenter les justifications"<sup>72</sup>.

Une distinction est opérée entre la gestion logique et la gestion technique.

La responsabilité de la gestion logique des informations administratives est attribuée à la Division national Planning, Finances et Communication.<sup>73</sup> Cette situation implique principalement que ce service est chargé de l'évaluation des informations administratives demandées.

Le service P.F.C. national doit apprécier la qualité générale des questions posées dans le cadre du Plan d'information et, si nécessaire, agir de manière correctrice. Il doit notamment veiller à ce que les données rassemblées pour le Plan d'information soient conformes aux besoins des différents utilisateurs de ces informations au sein et hors de l'administration. En outre, tous les utilisateurs des informations administratives peuvent, d'ailleurs, proposer au service P.F.C. national des modifications et des ajouts.

<sup>71</sup> Il s'agit, en l'occurrence, des rapports au service Planning, Finances et Communication national de l'Administration centrale.

<sup>72</sup> Cf. p. 5, module "Général" du Plan d'information.

<sup>73</sup> Le service P.F.C. national fait partie de l'Administration centrale ; en outre, au niveau des directions régionales, existent aussi des services P.F.C. régionaux.

Chaque année, le Plan d'information est actualisé pour l'année suivante, en concertation avec les parties concernées.

Par gestion technique des informations administratives, on entend surtout la collecte, le traitement et la mise à disposition de ces informations administratives, ainsi que l'organisation périodique de contrôles internes de ces actions.

La responsabilité de la gestion technique des informations administratives est en général attribuée aux services qui fournissent les données, à savoir le Service central de gestion de l'information et d'analyse de risque (S.C.G.I.), les directions régionales (services P.F.C. régionaux), les services nationaux concernés et les services de l'administration centrale.

Il est prévu que la fiabilité des informations administratives dépend tout d'abord du service qui fournit les données. Le service qui reçoit les informations doit pouvoir, sans plus, partir du principe que les données administratives fournies sont correctes et complètes. Le service qui fournit celles-ci doit, dès lors, effectuer lui-même suffisamment de contrôles internes de l'exhaustivité, de l'exactitude et de l'opportunité des données communiquées et établit à cet effet lui-même un plan de contrôle interne, qui consiste en une liste de vérification ("checklist"), par sujet ou information, comprenant les mesures à prendre concernant la collecte, la fourniture des données et le contrôle de la qualité (fréquence des contrôles internes à effectuer, etc.).

Dans le "supplément d'actualisation" au Plan d'information de septembre 2000, le service P.F.C. national a établi un modèle de "checklist" pour la constitution de ce projet de contrôle interne<sup>74</sup>. Ce modèle peut facultativement être utilisé par les services qui doivent fournir les données. En fait, il s'agit d'une "checklist" assez sommaire et informelle comportant un certain nombre des contrôles internes à effectuer sur le plan de la collecte, de la mise à disposition des données et du contrôle de la qualité.

C'est le Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque qui est chargé du développement du logiciel permettant d'enregistrer et de consulter les données et qui veille également au suivi des données à recevoir quant à l'exhaustivité et à la fiabilité. Lorsque des problèmes structurels apparaissent sur ce plan, le S.C.G.I. doit en informer la Division national Planning, Finances et Communication.

## 2° Organisation de la demande de données

Il est prévu que chaque direction régionale, service national et service national de l'administration centrale désigne une personne de contact qui sera responsable, au sein de sa direction ou de son service, de la fourniture des informations dans le cadre du Plan d'information. Des formulaires standardisés seront utilisés à cet effet. Il existe un formulaire de demande spécifique par type de service auquel des informations sont demandées (par exemple, pour les bureaux, services de vérification, Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe, etc.) et les personnes de contact doivent veiller à ce que ces formulaires soient remplis à temps, de manière fiable et complète par les services ou personnes mentionnées dans le Plan d'information.

<sup>74</sup> Cf. annexe A. du Plan d'information.

En attendant que les données demandées par les différents services puissent être directement encodées et envoyées par le biais du réseau vers les fichiers du Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque, celui-ci introduira les données de manière centrale dans le logiciel qu'il a développé, lors de la réception des formulaires remplis par les personnes de contact.

On s'efforcera cependant d'envoyer les formulaires le plus vite possible par le biais d'e-mails. Rien n'empêche toutefois qu'en attendant que la fourniture des informations ne s'effectue plus sur papier, les directions régionales qui le souhaitent peuvent elles-mêmes introduire les données de leur direction et envoyer les disquettes au S.C.G.I.. Celui-ci met à disposition, à cet effet, un module d'encodage.

### 3° Mode d'enregistrement des informations administratives

Il existe, au sein de l'Administration des douanes et accises, un grand nombre de services qui exécutent les activités les plus diverses. Afin de pouvoir dès à présent analyser et évaluer toutes ces activités, celles-ci doivent tout d'abord être "saisies" (enregistrées).

Dans le cadre du projet "Forsyco", des séries semblables d'activités ont été groupées en un processus.

Les processus primaires ou de base tels que décrits dans le projet "forsyco" constituent le point de départ de l'enregistrement des informations administratives nécessaires dans le cadre du Plan d'information (module "processus primaire"). Ainsi, cinq processus primaires ou de base ont été retenus, parmi lesquels certains ont encore été complétés de quelques sous-processus<sup>75</sup>.

### 4° Périodicité et destinataire des informations

Les informations demandées ont uniquement trait à un mois et doivent être données chaque mois au Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque, par l'intermédiaire des personnes de contact susmentionnées, au plus tard le 10<sup>e</sup> jour de travail du mois suivant le mois auquel se rapporte l'information.

Etant donné que la collecte des données a commencé le 1<sup>er</sup> avril 2000, les premières données ne devaient être envoyées au S.C.G.I. qu'au plus tard le 10 mai 2000.

En 2000, les informations demandées seront déjà utilisées pour établir le rapport relatif au respect des objectifs stratégiques, au choix de nouveaux objectifs stratégiques, à la gestion des directions régionales, au calcul des besoins en personnel et à la répartition des effectifs du personnel.

---

<sup>75</sup> Par ordre d'importance des moyens engagés, il s'agit des processus suivants :

- Traitement des déclarations : de l'introduction de la déclaration au versement au Trésor, le rapport de contrôle, la transaction et/ou la condamnation, y compris les sous-processus "vérification", "perception et recouvrement" et "traitement et suivi des infractions" ;
- Contrôles orientés : de l'exécution de l'analyse de risque à la remise du rapport de contrôle, y compris le sous-processus "traitement et suivi des infractions" ;
- Contrôle et détection : de l'obtention des informations ou de la prescription à la remise du rapport de contrôle, la transaction, la réprobation et/ou le versement au Trésor ;
- Traitement des demandes d'autorisation : de la réception de la demande à la délivrance de l'autorisation ;
- Prestation de services : de la demande ou de la prescription à la réalisation du service demandé.



Dans une phase ultérieure, les flux d'informations seront aussi utilisés notamment pour établir le rapport annuel et le rapport concernant les fraudes.

Les données traitées seront distribuées, par le S.C.G.I., par mois et de manière cumulative depuis le début de l'année en cours, sous la forme d'un module de consultation, au plus tard le 20<sup>e</sup> jour de travail du mois, aux services suivants :

- Division national Planning, Finances et Communication, en ce qui concerne le suivi des objectifs stratégiques ;
- Service du personnel de l'Administration centrale en ce qui concerne le calcul des besoins en personnel et la répartition des effectifs du personnel ;
- Services régionaux Planning, Finances et Communication en ce qui concerne les informations précédentes mais limitées à leur direction ;
- Services nationaux et services de l'Administration centrale en ce qui concerne le suivi des objectifs stratégiques relatifs à leur service.

#### 5° Outils

Afin de faciliter la collecte des informations dans les divers services concernés, deux nouveaux instruments ont été prévus : l'instauration d'un rapport de contrôle standardisé, à mettre au point par le Service Organisation des contrôles et Régimes divers de l'Administration centrale, ainsi que l'utilisation d'un "indicateur électronique commun" à développer par le Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque. Ledit "indicateur" sera commun à l'ensemble de l'administration, serait installé sur le réseau, et permettra de suivre la progression d'un dossier et tous les délais d'exécution.

#### 6° Module "Etablissement de rapports"

Une importante innovation apportée par le Plan d'information 2000 concerne le module "établissement de rapports".

Dans le cadre du planning stratégique en vigueur au sein de l'Administration des douanes et accises depuis 1994, le Plan d'information 2000 a prévu les rapports d'avancement, qui, en principe, doivent être remis chaque trimestre au service P.F.C. national.

D'une part, un rapport écrit relatif aux projets d'amélioration ou d'innovation stratégiques doit être rédigé. Etabli selon la fiche modèle jointe en annexe au Plan d'information, ce rapport doit être remis au service P.F.C. national, par chaque responsable de projet, au plus tard le 10<sup>e</sup> jour ouvrable suivant le trimestre concerné.

D'autre part, un rapport écrit cumulatif doit également être établi en ce qui concerne la progression des objectifs stratégiques ou "engagements de résultat"<sup>76</sup>, repris dans le plan de politique. Cependant, en l'occurrence, il convient de faire rapport uniquement pour autant que la réalisation des objectifs s'écarte de façon significative, positivement ou négativement, du

<sup>76</sup> En 1998, des engagements de résultats ont, pour la première fois, été pris avec les responsables des services régionaux et centraux ; à cet égard, les efforts à fournir et/ou la qualité à atteindre seront estimés lors de l'exécution des prestations quotidiennes.

planning stratégique. Ce rapport doit alors être remis au service P.F.C. national au plus tard le 10<sup>e</sup> jour de travail du 2<sup>e</sup> mois suivant le trimestre concerné et est établi par le directeur régional ou par le chef du service de soutien national ou du service de l'administration centrale, selon le modèle de fiche joint en annexe au Plan d'information.

Afin de faciliter l'établissement des rapports, le Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque met au point un "module de consultation" qui indiquera, par service et de manière cumulative par direction, dans quelle mesure les normes sont atteintes.

En vue de l'évaluation des projets d'innovation et des engagements de résultat susmentionnés, on doit pouvoir disposer d'indicateurs mesurables ou d'autres critères objectifs. A cet effet, des indicateurs de performance<sup>77</sup> sont élaborés.

L'objectif est de présenter ces résultats sous la forme de tableaux de bord<sup>78</sup> (cf. infra, Plan d'information 2001).

### 3.3 Adaptation du Plan d'information 2000 et élaboration du Plan d'information 2001

Sur la base des expériences faites depuis l'entrée en vigueur du Plan d'information 2000 (avril 2000), celui-ci a encore été affiné et adapté, au cours du mois de septembre 2000<sup>79</sup>.

Il a tout d'abord été question de compléter les définitions et descriptions reprises dans l'annexe 1A au Plan d'information 2000.

Sur la base des résultats des réunions mensuelles de coordination avec les personnes de contact locales du Plan d'information, les besoins supplémentaires en définitions et descriptions des services fournissant les informations ont été délimités. Ainsi a été établie une nouvelle annexe 1A contenant des explications, de plus amples descriptions ou définitions relatives aux informations demandées dans le Plan d'information 2000.

Dans les grandes lignes, cette actualisation répond aux objectifs suivants :

- mieux décrire les notions ;
- supprimer les doubles demandes (chevauchements) ;
- préciser les documents-types ;
- préciser le service chargé de dispenser les informations.

Cette actualisation du Plan d'information a également été mise à profit pour s'attaquer à quelques problèmes pratiques, tels que, par exemple :

- mise à disposition d'un modèle de plan de contrôle interne (repris dans la nouvelle annexe A au Plan d'information) ;
- meilleur règlement de l'utilisation des formulaires standards ;

<sup>77</sup> Il convient de noter que la mesure des performances par le biais d'indicateurs de performance est, également, en plein développement au niveau du ministère des Finances, dans le cadre des travaux de la cellule "Mesure des performances", et au niveau de la Commission européenne, pour la mesure de l'équivalence des administrations des douanes dans le cadre du programme "Douane 2000".

<sup>78</sup> Il s'agit là d'une manière "agrégée" de présenter les résultats.

<sup>79</sup> Cf. note du directeur général, du 25 septembre 2000 concernant les mises à jour du Plan d'information 2000.

- possibilité, pour les directions régionales, d’encoder elles-mêmes leurs données par le biais d’un module d’encodage proposé par le S.C.G.I. ;
- développement, par le S.C.G.I., de modules de consultation<sup>80</sup> pour, d’une part, consulter les données traitées, et, d’autre part, évaluer les obligations de résultats.

Actuellement (septembre 2000), on travaille déjà à la publication du Plan d’information 2001, pour laquelle il sera tenu compte des évolutions suivantes<sup>81</sup> :

- affinement des 5 processus de base<sup>82</sup> pour la mesure des activités de l’administration ;
- mise à disposition d’un module (en Access 97) pour le calcul des besoins en personnel ;
- suppression des statistiques actuelles qui font encore double emploi avec le nouveau Plan d’information (par exemple, statistiques du volume de travail, statistiques relatives à la fraude) ;
- mesure des nouveaux objectifs opérationnels choisis sur la base des “mesurages 0” courants et conformément aux développements européens en matière de mesure des performances du 1er janvier 2001 aux administrations des douanes ;
- mise à disposition d’un module de consultation pour évaluer dans quelle mesure les normes pour les objectifs opérationnels sont atteintes ;
- Elaboration d’un système d’inspection interne ;
- établissement des tableaux de bord.

## 4 Qualité des informations administratives

### 4.1 Normes de qualité relatives aux informations administratives

L’examen a démontré la grande diversité des informations administratives et leur éparpillement entre divers services de l’administration.

En élaborant à partir de 2000 un “Plan d’information visant à gérer et rationaliser les flux d’informations administratives”, l’Administration des douanes et accises admet en fait elle-même implicitement que l’approche suivie jusqu’à présent ne donne pas (plus) satisfaction.

Il a même parfois ouvertement été admis que les informations administratives tenues à jour jusqu’à présent ne sont pas ou peu utilisées ou que leur qualité ne peut pas (entièrement) être garantie.

<sup>80</sup> Les deux modules de consultation sont développés en Access 97 ; le premier module, déjà disponible maintenant (début septembre 2000), ne sert que pour consulter les données chiffrées “brutes” ; le deuxième module, encore en développement, vise l’évaluation des normes à atteindre pour les objectifs opérationnels, de sorte que les différents services puissent eux-mêmes vérifier s’ils satisfont aux normes imposées et où ils en sont à ce sujet.

<sup>81</sup> Cf. note du 21 septembre 2000 du directeur général de l’Administration des douanes et accises au secrétaire général du ministère des Finances (direction Mesure des performances).

<sup>82</sup> Depuis le 1er avril 2000, l’Administration des douanes et accises effectue des mesures mensuelles dans 5 processus de base : 1) Traitement des déclarations, 2) Contrôles orientés, 3) Contrôle et détection, 4) Traitement des demandes d’autorisation, 5) Prestation de services (cf. note citée dans la précédente note de bas de page).

Il est toutefois essentiel qu'un système de gestion d'informations intègre suffisamment de garanties de qualité pour pouvoir parler d'un instrument de management utile et fiable.

Il est également stipulé dans le Plan d'information que la gestion des informations administratives doit satisfaire à certain nombre d'exigences minimums<sup>83</sup>.

On analysera ci-après plus en détail ces exigences (de qualité), en examinant brièvement dans quelle mesure le nouveau Plan d'information répond aux conditions permettant de faire face à cette situation.

#### 4.2 Fournir toutes les informations administratives souhaitées

Il est évident qu'un système d'informations doit pouvoir générer toutes les informations utiles et pertinentes pour le management. Cette exigence implique au moins que la gestion d'informations doit concerner : 1) les (principales) activités et prestations de l'administration ; 2) les résultats atteints ou la réalisation de l'objectif ; 3) les moyens mis en œuvre ; 4) les coûts supportés.

Comme il ressort du schéma "final" pour le contenu du nouveau Plan d'information, les quatre domaines ci-dessus seraient (devraient être) entièrement couverts.

Alors qu'auparavant, il existait encore certaines lacunes<sup>84</sup>, surtout en matière d'informations relatives à certaines activités ou à la (au suivi de la) réalisation de l'objectif, on peut maintenant affirmer qu'une concrétisation complète des quatre modules prévus du Plan d'information<sup>85</sup> devrait finalement donner une image presque complète et exhaustive de toutes les informations pertinentes pour le management des douanes.

Il a déjà été signalé, à plusieurs reprises, que le Plan d'information a été conçu comme un processus évolutif qui devra encore être complété pas à pas et sera actualisé chaque année.

En effet, on peut qualifier le schéma du Plan d'information final, global sur le plan du contenu, de très approfondi et d'ambitieux, de sorte que sa mise en œuvre concrète prendra peut-être plusieurs années.

Lorsqu'on aura réussi à intégrer les flux prévus d'informations administratives dans le Plan d'information, on pourra disposer d'un instrument de management particulièrement vaste et performant.

---

<sup>83</sup> Cf. exigences énumérées dans le module "Général" du Plan d'information, p. 5. : Fournir toutes les informations administratives souhaitées, fournir cette information de façon correcte, à temps et au coût le plus bas.

<sup>84</sup> Exemples de lacunes : degré de contrôle non déterminé (par exemple, 2% ou 5% de vérifications physiques...) ; impossibilité d'évaluer la qualité des contrôles effectués, faute de rapports de contrôle standardisés ; les rapports laissaient également à désirer sur le plan de la réalisation de l'objectif.

<sup>85</sup> Cf. p. 1-2 Plan d'information : information administrative relative au processus primaire, information administrative relative au processus secondaire, information financière et rapports.

### 4.3 Fournir des informations exactes

Les informations administratives fournies doivent, naturellement, aussi être "exactes", dans ce sens que suffisamment de garanties doivent exister prouvant que ces informations sont fiables et correctes.

A cet égard, il convient certainement de souligner l'importance d'un contrôle interne sérieux de l'exhaustivité et de l'exactitude des informations administratives fournies.

Il est clair qu'il s'agit encore actuellement d'un domaine presque en friche. Le développement d'un système bien structuré d'inspection interne doit, dès lors, être considéré comme un des points de l'ordre du jour prioritaires pour le Plan d'information 2001.

Sur le plan de la fiabilité des données fournies, il faut encore faire observer que l'annexe 1A au Plan d'information contient la compilation de toutes les informations demandées dans le cadre du Plan d'information. Cette compilation reprend par processus les informations administratives demandées, le service type qui doit fournir ces informations, ainsi que la définition des informations demandées.

Comme déjà signalé, les définitions relatives aux informations demandées dans l'annexe 1A ont, au cours de l'année 2000, été retravaillées et complétées<sup>86</sup>.

Pour que la fourniture d'informations soit cohérente et fiable, cette dernière opération n'était certainement pas un luxe superflu. Compte tenu de la diversité considérable de services et d'activités au sein de l'Administration des douanes et accises, il est, notamment, fortement indiqué de donner des définitions précises à un certain nombre de notions de base telles qu'"envoi", "déclaration", "vérification physique", "vérification sur documents", "contrôle comptable", etc. L'examen a, en effet, démontré que nombre de ces notions sont souvent utilisées l'une pour l'autre, ce qui prête à confusion (doubles comptages...) et donne lieu à des problèmes d'interprétation lors du traitement des statistiques.

Sur le plan pratique et organisationnel, la codification précise de toutes les données demandées dans les formulaires standardisés constitue également une importante garantie de qualité, qui permet, en outre, un traitement automatisé efficace de toutes les informations reçues.

### 4.4 Fournir des informations à temps et au moindre coût

Il est évident qu'il est crucial pour le management des douanes de disposer à temps de toutes les informations administratives utiles, afin de pouvoir également intervenir ou adapter à temps si nécessaire. Naturellement, il convient en outre d'essayer également de rendre la demande et le traitement des données aussi peu coûteux et efficaces que possible.

Ci-avant, les principes fondamentaux relatifs à la demande des informations ont déjà été expliqués. Dans les grandes lignes, ils impliquent que, pour chaque direction ou service régional, est désignée une personne de contact qui y sera responsable de la demande et de la fourniture des informations et qui fera également office de point de contact pour le Service central de

---

<sup>86</sup> Cf. adaptation du Plan d'information 2000 (supplément de septembre 2000).

gestion de l'information et de l'analyse de risque et la Division national Planning, Finances et Communication. Les services ou personnes chargés de communiquer les informations les transmettent aux personnes de contact qui, à leur tour, veillent à envoyer les données au service mentionné dans le Plan d'information (S.C.G.I. ou service P.F.C. national).

Cependant, étant donné que tous les services ne sont pas équipés en matériel informatique de manière équivalente, les informations devront, au début, être demandées par le biais de formulaires standards. Le S.C.G.I. examinera toutefois déjà comment remplacer aussi vite que possible ce flux de papier, dans une première phase par des disquettes<sup>87</sup> et ensuite par des e-mails.

En attendant que les données relatives au processus primaire puissent directement être encodées par les services interrogés et envoyées aux fichiers du S.C.G.I. par le biais du réseau, ce service introduira lui-même, lors de la réception des formulaires remplis par les personnes de contact, les données, de manière centrale, dans le logiciel qu'il a développé.

## 5 Conclusion

Le grand mérite du Plan d'information 2000 est d'avoir délimité les flux et les besoins d'informations et d'avoir, pour la première fois, élaboré un concept global et une stratégie visant à obtenir un système d'informations administratives à part entière.

Dans ce concept global, les projets et les flux d'informations déjà existants ont été intégrés autant que possible et les lacunes éventuelles ont été comblées afin d'en arriver à un ensemble logique et cohérent.

A cette occasion, il n'a pas été fait "table rase" du passé, mais il a été opté pour un instrument souple et pragmatique qui sera élaboré pas à pas et pourra toujours être adapté et actualisé.

La réalisation pratique de cet ambitieux Plan d'information dépendra également d'un certain nombre de conditions de base ou des "facteurs de succès critiques" qui suivent.

1° Le succès du Plan d'information dépendra tout d'abord de la gestion efficace (tant logique que technique) des informations administratives qui y sont intégrées.

- Le grand défi pour la Division national Planning, Finances et Communication sera de trouver un équilibre acceptable entre exhaustivité, d'une part, et pertinence et clarté des informations administratives, d'autre part. On a l'impression que l'ensemble des informations est actuellement trop vaste et trop complexe pour rester gérable. Un regroupement en "clusters", plus poussé, des informations demandées, par sujet, est dès lors justifié. Cette nécessité n'empêche pas que, pour certains sujets d'informations, il puisse être souhaitable d'affiner les données demandées.
- La périodicité actuelle de la demande d'informations constitue une lourde charge pour les divers services concernés.

---

<sup>87</sup> A cet effet, le S.C.G.I. a développé un module d'encodage, actuellement déjà utilisé par les directions régionales d'Anvers, de Hasselt et de Liège.

2° La qualité (fiabilité et intégrité) des informations représente un facteur déterminant pour le succès du Plan d'information.

Il est évident que le modèle de plan de contrôle interne (facultatif) élaboré par l'administration centrale ne peut être qu'un premier pas modeste dans cette direction.

3° Le scepticisme et la résistance mentale du personnel des douanes vis-à-vis de la énième "innovation" devront être vaincus.

## 6 Recommandation

1° En ce qui concerne la gestion logique des informations administratives, il y a lieu de recommander que seules soient reprises les informations utiles et pertinentes qui répondent réellement aux besoins actuels des différents utilisateurs des informations.

En ce qui concerne la gestion technique des informations administratives, il convient d'envisager de diminuer la périodicité de la fourniture d'informations afin d'éviter d'accroître inutilement la charge de travail, sans même obtenir un résultat supplémentaire.

Il faudra faire très attention aux éléments suivants :

- mode transparent de présentation des informations traitées ;
- mode de consultation convivial de ces informations ;
- application des nouvelles techniques de communication, modernes, (courrier électronique, Intranet) à la circulation des informations ;
- développement d'une politique protection adaptée pour certaines informations sensibles.

Pour permettre ces améliorations, un investissement supplémentaire important en matériel informatique sophistiqué et en personnel qualifié est nécessaire pour tous les acteurs concernés et, en particulier, pour le Service central de gestion de l'information et de l'analyse de risque, qui joue véritablement un rôle clé en matière de gestion d'informations.

2° En ce qui concerne le développement central d'un système de contrôle interne sérieux de la qualité et de l'intégrité de la fourniture et du traitement des données, il y a lieu de recommander de continuer à investir dans l'amélioration des informations fournies, sur le plan du contenu, en définissant de manière précise et actuelle les notions de base utilisées et en rédigeant un manuel contenant des directives concrètes et des exemples pratiques pour la fourniture des informations. Les responsabilités à assurer lors des différentes étapes de la circulation et du traitement des informations doivent clairement être délimitées. La publication de la prochaine actualisation du Plan d'information (2001) semble être l'occasion idéale à cet égard.

3° Il faudrait s'efforcer de créer une culture positive auprès du personnel des douanes en persuadant celui-ci de l'utilité et des avantages du nouveau Plan d'information en tant qu'instrument de management efficace. Les fonctionnaires dirigeants centraux et régionaux, les différentes personnes de contact du Plan d'information et les fonctionnaires des Divisions régionaux Planning, Finances et Communication ont, en l'occurrence, un rôle essentiel à jouer. Il convient, à cet égard, de tendre vers une continuité et une stabilité maximales.

### III Informations justificatives

#### 1 Définition

On entend par informations justificatives les informations que l'administration fournit à l'extérieur, notamment à ses mandants (Parlement et Commission européenne), pour rendre compte des missions qui lui sont attribuées en ce qui concerne la perception des droits à l'importation.

Un des piliers de la réforme du domaine des douanes en 1994 comprend la fourniture des informations. Ce pilier se scinde en plusieurs parties : informations aux autorités (l'Etat belge– l'Union européenne), aux clients et à la presse. Cette dernière catégorie d'informations ne découle pas tant de l'exécution de la mission fiscale de l'administration, mais se situe dans le cadre de sa mission de protection de la société (drogues, armes, etc.).

#### 2 Constatations

##### 2.1 Rapports annuels

###### *Seule forme d'informations justificatives proprement dite*

Les informations justificatives transmises par l'Administration des douanes et accises au Parlement comprennent presque exclusivement le rapport annuel de l'Administration des douanes et accises et celui de l'Administration générale des impôts.

L'Administration des douanes et accises est cependant la seule administration fiscale qui établit son propre rapport annuel et qui le diffuse largement.

###### *Service responsable*

Il a été souligné au cours de l'examen que c'est l'organe le plus proche possible de celui qui demande les informations, qui doit fournir celles-ci. Dès lors, les informations doivent être fournies au client en premier lieu par le vérificateur sur place, et au Parlement par l'administration centrale.

A l'administration centrale de l'Administration des douanes et accises, un fonctionnaire est spécifiquement désigné en tant que "responsable de communication". Il est le chef de la direction "Communication", qui relève de la Division Planning, Finances et Communication.

Les travaux relatifs à l'établissement des rapports annuels relèvent des "activités de routine" de la direction Communication.

L'établissement des rapports annuels n'est qu'une des tâches de cette direction, dont la tâche générale est de s'occuper de toutes les communications internes et externes.

La direction est composée de quatre fonctionnaires, dont deux de niveau 1 (un statutaire et un temporaire – 1 an) et deux de niveau 2+ (fonctionnaires statutaires).

Les fonctionnaires concernés n'ont pas suivi de formation spécifique pour l'établissement des rapports annuels (aptitudes rédactionnelles, statistiques, etc.).



L'exécution de cette tâche occupe 26 jours de travail à plein temps, ce qui correspond à la tâche d'un fonctionnaire de ladite direction à plein temps pendant environ cinq semaines. Partant du fait qu'un fonctionnaire travaille 200 jours par an et étant donné que le service dispose de quatre fonctionnaires, l'accomplissement de cette tâche ne prend que 26/800<sup>ème</sup> du temps de travail disponible de ladite direction, ce qui revient à un peu plus de 3 %.

Deux observations doivent relativiser ce fait :

- la direction Communication centralise toutes les informations ; la collecte même des données est effectuée par d'autres services chargés de cette tâche (cf. infra), qui y consacrent à peu près 150 jours de travail à plein temps ;
- le lay-out est pris en charge par le service Expédition.

La responsabilité hiérarchique finale quant au contenu des textes est attribuée au chef de service du service P.F.C., mais on peut admettre que le responsable réel est le chef de service de la direction Communication.

### *Collecte des données et circulation de l'information*

Différents services de l'administration centrale<sup>88</sup> et la Direction nationale de recherches s'occupent du traitement des données pour le rapport annuel. Ils doivent rassembler les données nécessaires dans les directions régionales. Le Service Organisation des contrôles et Régimes divers contribue également, dans une moindre mesure, à la collecte des données.

Pour faciliter la circulation de l'information, la Division Planning, Finances et Communication a pris un certain nombre de mesures :

- Diffuser annuellement une note expliquant à quelle date les données doivent arriver à la direction Communication ;
- convoquer une réunion pour expliquer à un représentant des services techniques comment l'information doit être présentée ;
- Utiliser l'établissement du rapport annuel de l'Administration générale des impôts comme base pour le rapport annuel de l'Administration des douanes et accises.

La circulation de l'information s'effectue presque entièrement de manière manuelle. Seule une partie des informations relatives au personnel est fournie par le service Automatisation à partir de fichiers informatiques existants.

L'administration admet que la circulation de l'information pourrait être plus efficace si les services pouvaient utiliser un réseau électronique pour collecter les informations.

### *Contrôle de qualité*

Il n'est pas toujours possible d'établir quelles données chiffrées ont été fournies par tel ou tel service, en d'autres termes, on ne peut presque pas contrôler l'origine des données.

<sup>88</sup> Les services Planning, Finances et Communication, Automatisation, Personnel, Procédure Accisiennes, Recouvrement et Contentieux, Organisation et Gestion, Nomenclature (Tarif) et Valeur.

Cette situation rend difficile la formulation d'un jugement relatif à la qualité des données.

La direction Communication elle-même n'exerce aucun contrôle sur les données communiquées. Elle part simplement du principe que les données techniques (les chiffres) telles qu'elles sont envoyées par les différents services sont correctes.

A la demande tendant à savoir dans quelle mesure est exercé un contrôle interne ou externe de la qualité des données communiquées, les différents services de l'Administration centrale, après qu'il a été constaté qu'un tel contrôle n'est pas effectué de manière centrale, donnent des réponses très variées :

- Le Service d'automatisation signale qu'un contrôle de qualité est exercé au niveau interne sous la forme d'une comparaison des données des banques de données centrales avec celles fournies par les différents services, ainsi qu'avec les chiffres d'une période précédente ;
- Le Service Personnel mentionne deux formes de contrôle interne : lors de la procédure automatisée, l'opérateur doit exécuter une double vérification des fiches modificatrices ; lors de la procédure manuelle, le chef hiérarchique doit exercer un contrôle interne ;
- Le Service Recouvrement et Contentieux signale un contrôle interne effectué par l'inspecteur de la comptabilité et un contrôle externe effectué par la Commission européenne. Le Service Recouvrement et Contentieux n'exerce pas d'autres contrôles lui-même : il considère comme exactes les données qui ont été fournies sous la responsabilité d'un haut fonctionnaire ;
- Le Service Nomenclature (Tarif) et Valeur dispose du système de gestion "LIMS" pour son laboratoire. Un rapport d'évaluation du système doit être dressé annuellement, ce qui peut passer pour un contrôle interne. Le système "LIMS" permet, pour sa part, d'exercer deux sortes de contrôle ;
- La Direction nationale des recherches n'exerce pas de contrôle formel, ni systématique des données communiquées.

Il n'est fait rapport au sujet d'aucun des contrôles internes susmentionnés de la valeur des données chiffrées communiquées.

Les différents services qui doivent collecter les données chiffrées et les fournir à la direction Communication consacrent, en fait, très peu d'attention au contrôle de la qualité : en effet, on estime que l'ensemble des services n'y consacrent au total que huit jours de travail complets (8 E.T.P.).

### ***Exactitude, précision, compréhension***

Il n'est pas possible de vérifier, uniquement au vu des rapports annuels, si les données chiffrées y figurant correspondent à la réalité. Par contre, en les comparant, on peut découvrir des erreurs manifestes.

Les chiffres figurant dans le rapport annuel de l'Administration des douanes et accises présentent des différences avec ceux publiés dans le rapport annuel de l'Administration générale des impôts.

Il arrive que les statistiques d'un des rapports omettent certains chiffres figurant dans l'autre rapport. Dans ce cas, il est nécessaire que le texte

annexé explique la situation. Parfois les chiffres ne correspondent pas du tout<sup>89</sup>, ce qui signifie que les chiffres d'au moins un des rapports ne sont pas corrects.

Des ambiguïté<sup>90</sup> et des imprécisions<sup>91</sup> peuvent aussi être constatées.

Les services responsables de l'élaboration des rapports annuels ne contrôlent pas s'ils satisfont à des normes minimales sur le plan de l'exactitude, de la concordance, de la précision et de la compréhension.

D'ailleurs, il n'existe pas de prescriptions à respecter sur ce plan.

### *Pertinence des rapports*

L'administration n'a pas consacré d'examen préalable aux besoins d'information du Parlement. Dès lors, on ne sait pas si ce qui est repris dans les deux rapports annuels répond aussi aux besoins des députés.

### *Diffusion du rapport annuel de l'Administration des douanes et accises*

Auparavant, le rapport annuel de l'Administration des douanes et accises était présenté au cours d'une conférence de presse. A la demande de l'Administration générale des impôts, on attend actuellement la publication du rapport annuel de celle-ci pour présenter celui de l'Administration des douanes et accises.

Eu égard à la publication tardive du rapport annuel 1998 de l'Administration générale des impôts – plus précisément en septembre 1999 – il a été choisi de ne plus présenter officiellement celui de l'Administration des douanes et accises. Les parlementaires peuvent en recevoir un exemplaire, à leur demande. Il en résulte la disparition partielle de l'ouverture visée par l'Administration des douanes et accises.

---

<sup>89</sup> Une comparaison (entre le rapport annuel général 1998, p. 77 et le rapport annuel de l'Administration des douanes et accises 1998, p. 9) des chiffres concernant le nombre de contrôles exécutés pour le compte des Administrations de la T.V.A. et des contributions directes montre les différences suivantes :

- Les chiffres de 1996 ne correspondent pas (en ce qui concerne les contrôles en matière de transports routiers) ;
- Le nombre d'appareils automatiques de divertissement contrôlés en 1997 ne correspond pas. Cette erreur a été reprise dans le rapport annuel suivant de l'Administration des douanes et accises 1999 ;
- La somme des chiffres de 1997 figurant dans le rapport annuel de l'Administration des douanes et accises est erronée.

<sup>90</sup> A la p. 9 du rapport annuel 1998 de l'Administration des douanes et accises est donné un aperçu du nombre de contrôles. Indépendamment du fait qu'on ne peut pas indiquer la quantité de ceux-ci, on ne sait pas pourquoi il est question de documents d'importation et d'exportation et même, plus loin, de déclarations d'exportation. A la p. 5, le nombre de déclarations est toujours mentionné. Le lien entre le nombre de documents et le nombre de déclarations n'est expliqué nulle part.

<sup>91</sup> A la p. 5 du rapport annuel 1998 de l'Administration des douanes et accises figure un tableau du nombre de déclarations. Sous la catégorie "autres", il est notamment question de "Quittance 257", c'est-à-dire perception de droits à l'importation, accises, accises particulières et T.V.A. dans certains cas déterminés". Dans le tableau équivalent figurant dans le rapport annuel général (p. 63) il est question de " Quittance 157A", c'est-à-dire perception de droits (cf. p. 9).

D'après la p. 21 du premier rapport annuel mentionné, le nombre de procès-verbaux établis en 1998 pour le contrôle des mouvements de marchandises en matière de T.V.A. est égal au nombre de contrôles. Tel n'est pas le cas pour 1997.

En général, cette dernière mène une politique d'ouverture et fait grand cas de son image à l'extérieur : les rapports annuels sont envoyés gratuitement par ses services à toute personne qui le demande (étudiants, entreprises, personnes intéressées, etc.). Une conférence de presse peut contribuer à informer un "large public" de l'existence et du contenu du rapport annuel. Elle permettrait également d'attirer explicitement l'attention des parlementaires sur l'existence de rapports annuels spécifiques.

### *Profondeur des informations*

La "mission" de l'Administration des douanes et accises est expliquée dans le rapport annuel.

Celui-ci donne au lecteur une image de la manière avec laquelle l'administration réalise effectivement, dans la pratique, sa tâche, telle que décrite dans sa mission. Actuellement, le rapport donne cette image principalement sur le plan quantitatif.

La lecture des rapports annuels successifs permet de constater que l'Administration des douanes et accises s'est donnée beaucoup de peine, ces dernières années, pour commenter, sur le plan qualitatif également, l'exécution des tâches qui lui sont assignées et pour optimiser son fonctionnement.

Le rapport annuel 1998 de l'Administration des douanes et accises annonce les mesures suivantes pour 1999 et 2000 :

- le plan stratégique 2000-2001 sera rédigé, et les stratégies sur le plan européen et départemental seront aussi intégrées par la même occasion ;
- le mode d'exécution des activités de routine sera déterminé à l'aide d'indicateurs mesurables ;
- le système de contrôle de gestion sera perfectionné ;
- le développement de la mission d'un certain nombre de services de soutien.

### *Réalisation de l'objectif des informations justificatives*

La réalisation de l'objectif des informations justificatives a été contrôlée à l'aune de l'intérêt témoigné par les parlementaires pour les rapports annuels. Chaque année, l'attention est portée au rapport annuel de l'Administration générale des impôts et des séances d'audition sont organisées en présence d'un représentant de l'administration à l'occasion des discussions budgétaires.

Les rapports annuels de l'Administration des douanes et accises ne donnent pas lieu à des réactions spéciales.

On se demande si cette situation est due à un manque d'intérêt de la part des parlementaires, à une présentation déficiente des rapports annuels (manque de clarté, de précision, de fiabilité) ou simplement à l'absence de toute publicité concernant l'existence de ceux-ci.

L'Administration des douanes et accises signale qu'elle reçoit parfois quand même des "réactions positives" à ses rapports annuels.

Elle collecte d'une manière non systématique les articles de presse les concernant, de sorte que la valeur de ce travail doit fortement être relativisée.

La direction "Communication" n'effectuait jusqu'à présent aucun examen méthodologique des réactions concernant le rapport annuel.

Ces éléments laissent à penser qu'aucune forme de suivi n'est effectuée. Les rapports annuels de l'Administration des douanes et accises sont publiés sans plus et envoyés à certaines instances.

## 2.2 Autres rapports

L'Administration des douanes et accises n'adresse pas d'autres rapports, sous quelque forme que ce soit, au Parlement, aux commissions parlementaires ou aux parlementaires à titre individuel. On peut conclure que, à part la publication des rapports annuels, le Parlement ne reçoit pas d'informations générales.

Cette situation s'explique en partie par le fait que les revenus des douanes reviennent en grande partie à l'Union européenne et que la Commission européenne constitue le moteur de la législation en vigueur en la matière.

## 2.3 Questions et réponses de la Chambre et du Sénat

Les réponses fournies aux questions posées par les membres de la Chambre des représentants et du Sénat au ministre des Finances en matière de douanes sont préparées par un service de l'administration centrale ; si nécessaire, les services extérieurs sont consultés.

Le flux d'informations suit entièrement la voie hiérarchique : la question est posée par le cabinet du ministre des Finances, soit au secrétaire général des Finances, soit au directeur général de l'administration, qui transmet celle-ci au chef de service en vue de faire préparer la réponse. Ce dernier renvoie le projet de réponse avec la lettre d'accompagnement au directeur général, qui paraphe et expédie le tout au secrétaire général, qui, à son tour, le remet au cabinet du ministre des Finances.

Les questions et réponses sont conservées aux archives des services compétents de l'administration centrale.

Il existe une forme de contrôle interne de la qualité des réponses fournies. Le directeur général vérifie la réponse, quant à son intégralité et sa clarté également. Généralement, il doit demander des explications ou un examen complémentaires. Ce contrôle relève plutôt du filtre lié au cheminement hiérarchique de la réponse.

Les chefs de service respectifs sont eux-mêmes responsables de la solution aux problèmes éventuellement mis en évidence par la question posée ainsi que du suivi de celle-ci.

L'administration n'est, pour le moment, pas en état de donner de chiffres concernant le délai de réponse moyen. Aucune donnée n'est tenue à cet égard.

Il est toutefois annoncé que le secrétariat du directeur général élabore un système de suivi des questions et réponses, prévoyant ce qui suit :

- Enregistrer les délais de traitement au sein de l'administration ;
- Vérifier si la réponse est donnée dans le délai imparti ;
- Envoyer au secrétaire général la réponse avec la lettre d'accompagnement adressée au ministre des Finances ;
- Garder une copie du dossier.

## 2.4 Rapport à la Commission européenne

L'Administration des douanes et accises doit aussi faire rapport à la Commission européenne. Il ne s'agit pas tant, en l'occurrence, d'informations justificatives relatives aux prestations fournies, que de la communication obligatoire de données déterminées par la Commission européenne<sup>92</sup>.

Il existe, en outre, une forme étroite de collaboration entre le service Taxud de la Commission européenne et de l'Administration des douanes et accises. Son directeur général siège dans le groupe de la politique douanière de la Commission européenne et y représente l'administration belge.

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la décision n° 210/97/CE<sup>93</sup> portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté ("Douane 2000-2002"), la Belgique doit transmettre, pour le 31 décembre 2000, un rapport intérimaire sur l'évolution du programme précité. Un rapport final doit être soumis au plus tard le 31 décembre 2002 à la Commission européenne. La présentation desdits rapports peut indirectement être considérée comme la présentation par l'administration d'informations justificatives aux "mandants", étant donné que la Commission européenne pourra alors, sur la base des communications faites dans les rapports, présenter un rapport au Conseil et au Parlement européen, rapport comprenant en soi les informations justificatives de la part de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil.

## 3 Conclusion

L'ouverture pratiquée par l'Administration des douanes et accises peut être considérée comme une contribution positive au respect de l'obligation d'information, telle que définie par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

L'administration n'a pas vérifié si le rapport annuel répond, sur le plan du contenu et de la forme, aux besoins d'informations du Parlement.

Aucune règle uniforme relative au contenu qualitatif et quantitatif des données n'a été édictée à l'usage des différents services concernés par l'établissement des rapports annuels. Les services concernés consacrent peu d'attention au contrôle interne des données. La circulation de l'information de manière manuelle est obsolète et inefficace.

<sup>92</sup> Ainsi, différentes dépenses doivent être présentées aux moments prévus sur la base des articles 6, § 3 b, 6, § 4, 17, § 2 et 17, § 3 du règlement (CEE) n°1552/89 du Conseil du 29 mai 1989 portant application de la décision 88/376/CEE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés, et en vertu de l'article 870 du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire.

<sup>93</sup> Journal officiel des Communautés européennes n° L 33 du 4 février 1997. Cette décision a été reprise dans l'instruction C.D. 209.11 et D.G. 206.297 du 20 mars 2000.

#### 4 Recommandation

En vue de présenter une justification adéquate aux mandants, le flux d'informations doit correspondre aux besoins.

Il est recommandé d'informatiser entièrement les processus de collecte et de circulation des données afin de renforcer le caractère gérable et actuel du flux d'informations.

Il est à recommander d'établir un plan de contrôle interne organisant un contrôle de la qualité des informations. Il faudrait envisager la création, au sein de la direction Communication, d'une cellule de contrôle de la qualité dont la tâche principale serait de garantir la qualité des données.

## C Conclusions générales

Depuis 1994, l'Administration des douanes et accises fait des efforts pour augmenter la qualité de ses activités, notamment en introduisant progressivement une planification stratégique, en détaillant sa mission et en dispensant des informations administratives et justificatives.

Un des objectifs stratégiques du processus primaire figurant dans le Plan de politique 2000-2004 de l'Administration belge des douanes et accises est le contrôle proactif de l'application concrète de la réglementation, permettant, sur la base de l'analyse de risque préalablement effectuée, de traiter d'une façon identique les mêmes utilisateurs ou les mêmes envois de marchandises dans des circonstances identiques.

Il n'est pas satisfait aux trois conditions de base permettant d'appliquer l'analyse de risque. Tout d'abord, un nombre très limité seulement de membres du personnel ont été désignés pour constituer et mettre en œuvre un système d'analyse de risque. Ensuite, il n'a pas été satisfait à la condition de base concernant la formation suffisante en matière d'analyse de risque. La présence d'un réseau central de données et d'informations auquel les services tant centraux que locaux peuvent faire appel constitue une troisième condition de base qui n'est pas encore remplie.

Etant donné l'absence d'un système d'analyse de risque central, l'analyse de risque n'est pas appliquée au niveau local, si ce n'est sous une forme très empirique, l'expérience locale pesant le plus dans la balance. Le bureau des douanes de Zaventem, qui remplit une fonction d'exemple en matière d'analyse de risque locale, reste la seule exception.

Les moyens restreints disponibles en matière d'analyse de risque ne sont pas utilisés de manière efficace pour les raisons suivantes :

- Les fiches du Service Organisation des contrôles et Régimes divers sont distribuées, sans plus, à tous les services opérationnels. L'agent de contrôle local est libre de décider de se servir ou non de la fiche D.O.C. lors d'un contrôle. Il n'existe pas de système de contrôle interne veillant à l'utilisation correcte de la fiche D.O.C.
- Les circuits de vérification ratent leur objectif, étant donné qu'ils ne sont pas mis à jour de manière centrale ni locale et qu'ils ne tiennent pas compte des déclarations manuelles. L'introduction d'éventuels profils de risque dans le Système automatisé dédouanement pour la Belgique et le Luxembourg n'est possible que par une combinaison de deux critères de sélection, ce qui empêche une sélection très pertinente des déclarations S.A.D.B.E.L. à examiner.
- Les informations provenant des audits préalables effectués, d'examens de la valeur, de résultats de contrôles orientés ne sont pas utilisées pour établir des profils de risque. Ces informations sont classées, sans plus, au niveau local et ne sont pas transmises à d'autres services de vérification auxquels de telles informations pourraient être utiles.
- Le système Fichier national des contrevenants en matière de douanes et accises (F.I.N.A.D.A.), qui est un important fournisseur d'informations pour l'analyse de risque, ne peut actuellement pas remplir cette fonction en raison de son caractère incomplet et de son manque de convivialité.



- Contrairement aux services de vérification de première ligne en matière d'analyse de risque, les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe peuvent bénéficier d'une certaine forme de soutien central, d'une part, par la présence de paquets d'informations axées sur les opérateurs et, d'autre part, par les directives édictées par le S.C.G.O. I. La demande d'analyse de risque en tant que processus de sélection pour les services de vérification de première ligne devient pressante à mesure que la quantité et la diversité des marchandises importées par firme augmentent.

Dans le plan de politique 2000-2004, il a été opté pour une approche par projet de l'analyse de risque intégrant de manière explicite un volet opérationnel "test". Ce volet opérationnel ne peut être qu'encouragé, car il fait appel à l'expérience locale, ce qui permet d'obtenir une meilleure implication des services de vérification opérationnels. La réussite de ce projet est primordiale, étant donné que les tentatives infructueuses faites par le passé ont érodé la confiance du personnel des douanes quant à la mise en œuvre effective de l'analyse de risque.

L'établissement de profils de risque, dans le cadre desquels est désigné le service de contrôle qui doit contrôler des marchandises, des mouvements de marchandises et des opérateurs bien déterminés, est absolument nécessaire pour que l'analyse de risque opérationnelle puisse être appliquée. De tels profils de risque doivent être utilisés comme base de départ pour établir les programmes et plans de contrôle.

L'analyse de risque doit, dès lors, contribuer à l'efficacité de la répartition des moyens et de leur attribution aux différents services de contrôle. Les programmes et plans de contrôle doivent être intégrés dans les informations administratives.

Un autre objectif figurant dans le Plan de politique 2000-2004 comporte la maîtrise et la rationalisation des flux d'informations administratives. La mise en œuvre de cet objectif s'effectue par le biais du "Plan d'information 2000".

Il existe au sein de l'Administration des douanes et accises un besoin croissant d'informations administratives adéquates pour l'appui des décisions de management.

Lorsque les principaux flux d'informations administratives seront entièrement intégrés dans le "Plan d'information 2000", le management des douanes pourra disposer d'un instrument de politique vaste et performant donnant une vue assez globale des activités de l'Administration des douanes, des résultats obtenus, des moyens engagés et des coûts supportés.

L'Administration des douanes et accises s'efforce depuis 1994 de mener une politique d'ouverture. Une de ses préoccupations est de donner des informations sur ses travaux.

On peut regretter que la justification réelle de l'administration vis-à-vis du Parlement reste limitée à la publication des rapports annuels, sans même qu'il ait été examiné quels sont les besoins en matière d'informations. L'ouverture dont fait preuve l'administration à ce sujet peut toutefois être saluée.

En ce qui concerne tant les informations administratives internes disponibles que les informations justificatives externes, l'attention est plus portée à la quantité qu'à la qualité des informations. Les insuffisances qualitatives des informations peuvent en majorité être imputées à l'absence d'un contrôle interne. La circulation des informations s'effectue encore trop souvent de manière manuelle. L'absence d'appui informatique adéquat est perçue comme une situation obsolète et source d'inefficacité.

## D Recommandations générales

Il y a lieu de recommander de satisfaire aux conditions de base en matière d'emploi du personnel, de formation sérieuse en matière d'analyse de risque et de la présence d'un réseau central de données et d'informations, étant donné que ces éléments sont essentiels pour éliminer l'incapacité structurelle de fonctionnement d'un système d'analyse de risque.

Il est indiqué d'utiliser les moyens disponibles dès à présent de manière plus efficace selon les suggestions suivantes :

- L'envoi orienté des fiches du Service Organisation des contrôles et Régimes divers augmentera l'efficacité de leur utilisation. Cet objectif peut être atteint par l'utilisation de paquets d'informations établissant un lien entre l'opérateur, la marchandise et le service de contrôle concerné. En outre, il est nécessaire de développer un système de contrôle interne veillant à l'utilisation correcte des fiches D.O.C. ;
- Il est indiqué d'utiliser systématiquement les fiches du Service Organisation des contrôles et Régimes divers pour adapter les circuits de vérification. Une évaluation permanente de l'efficacité des profils de risque donnés est essentielle pour ne pas surcharger les circuits de vérification. Pour que ceux-ci puissent remplir un rôle fondamental, il est requis de continuer à affiner les possibilités de combinaison des critères de sélection et une affectation flexible du personnel en nombre suffisant est inévitable ;
- Il faut remédier à la dispersion des informations entre différents services de contrôle par le biais d'une gestion centrale des données et informations pour l'analyse de risque ;
- Il y a lieu de recommander d'éliminer les obstacles relatifs à son caractère incomplet et à son manque de convivialité, de sorte que le système Fichier national des contrevenants en matière de douanes et accises (F.I.N.A.D.A.) devienne un instrument utilisable et efficace pour l'analyse de risque ;
- En raison de la demande pressante d'un système d'analyse de risque de la part des services de vérification de première ligne, le développement de paquets d'informations relatifs aux mouvements de marchandises et marchandises est une exigence absolue pour que ces services de vérification puissent faire un choix responsable des déclarations à soumettre à un contrôle.

Étant donné l'approche par projet de l'analyse de risque, la coordination des projets partiels ainsi que l'affectation d'un coordinateur central sont essentiels pour éviter le double travail et une approche fragmentaire.

Il est, en outre, crucial que le service qui joue un rôle clé dans le développement d'un réseau d'information central dispose des moyens en personnel et informatique nécessaires.

Pour que la fourniture d'informations interne et externe soit efficace, il est clair que le système d'information central a besoin des éléments suivants :

- système de contrôle interne veillant à la fiabilité, à l'actualité, à la pertinence et au bien-fondé des informations fournies ;
- informatisation poussée des processus de collecte et de circulation des données en vue de garantir le caractère gérable et actuel du flux d'informations.



## Bibliographie

### Législation

- Arrêté royal du 1er mars 1999 fixant le cadre organique du ministère des Finances (Moniteur belge du 18 mars 1999)
- Règlement (CEE) n°2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire
- Règlement (CEE) n°1552/89 du Conseil du 29 mai 1989 portant application de la décision 88/376/CEE, Euratom relative au système des ressources propres des Communautés
- Règlement (CEE) n°2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n°2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire

### Rapports annuels et notes

- Rapport annuel 1997 de l'Administration générale des impôts
- Rapport annuel 1998 de l'Administration générale des impôts
- Rapports annuels 1998 de l'Administration des douanes et accises
- Rapports annuels 1999 de l'Administration des douanes et accises
- Plan de politique 2000-2004 de l'Administration des douanes et accises
- Plan d'information 2000 de l'Administration des douanes et accises
- Note du 13 mars 2000 du directeur général M. VANDENBORRE, relative au lancement du Plan d'information 2000
- Note du 21 septembre 2000 du directeur général M. VANDENBORRE au secrétaire général (direction Mesure des performances) relative au Plan d'information 2000
- Note du 25 septembre 2000 du directeur général M. VANDENBORRE, relative aux mises à jour du Plan d'information 2000
- D.G. 17.843, structure de l'administration centrale, des services de contrôle général et d'organisation et de la direction nationale des recherches, du 28 mars 1995, et mises à jour jusqu'au 18 décembre 1998

### Manuel, rapports et ouvrages de référence

- Vade-mecum de l'Administration des douanes et accises, 01/01/1997
- Vade-mecum de l'Administration des douanes et accises, 01/01/1998
- Rapport de la mission en Belgique par des fonctionnaires de la Cour des comptes européenne en ce qui concerne "l'analyse de risque dans les contrôles de douane", 9-10 juin 1997, 13-17 octobre 1997 (traduction)
- Manuel d'audit, document de travail Service de contrôle général et d'organisation I
- Rapport spécial n°13/98 de la Commission européenne consacré au contrôle de techniques d'analyse de risque lors de contrôles de douane

et du dédouanement des marchandises

- Manuel de contrôles, ministère des Finances, Administration des douanes et accises
- Guide "analyse de risque" des douanes, Commission européenne, directeur général XXI
- Rapport de la Commission d'enquête sur le régime de transit communautaire, Strasbourg, 20 février 1997
- Rapport ATEDAC-BRVDAK (Association syndicale apolitique reconnue du ministère des Finances) introduite durant l'audition du 9 mai 2000 en Commission des finances et du budget de la Chambre des représentants, avec des représentants des organisations syndicales reconnues
- Lignes directrices européennes concernant l'exécution des normes de contrôle de l'INTOSAI, Cour des comptes européenne, Luxembourg, 1998

### **Instructions et circulaires**

- Circulaire Inspections d'Audit externe D.A. D.L. 1/17.450 , C.D. 502.42 du 1er janvier 1993
- Instruction Vérification C.D. 630, D.T. 12.100 du 1er janvier 1994
- Circulaire inspections Contrôle comptable externe D.L. 1/3.061 , C.D. 502.42 du 14 novembre 1994
- Circulaire Analyse de risque D.C.F. 52.613 , C.D. 950.51 du 1er mars 1996
- Circulaire Procédure simplifiée au départ et à destination C.D. 520.30/533.50 , D.D. 34.110 du 2 décembre 1996
- Circulaire Formulaire mensuel de collecte de statistiques C.D. 201.4, O.S. 131.507 du 1er janvier 1998
- Circulaire Manuel de contrôle, fiche de contrôle et analyse de risque secteur opérateur, D.C.F 146.211, C.D. 950.10 du 15 avril 1998
- Circulaire Fraude et politique de contrôle C.D. 954.10, D.C.F. 176.000 du 22 octobre 1998
- Circulaire Service central de gestion de l'information et d'analyse de risque C.D. 987.1, Service Organisation des contrôles et Régimes divers 211.686 du 15 octobre 1999
- Circulaire Manuel de contrôle C.D. 951.10 et Service Organisation des contrôles et Régimes divers 212.570 du 1er décembre 1999
- Circulaire Décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté (douane 2002) C.D. 209.11, D.G. 206.297 du 20 mars 2000

### **Statistiques**

- Statistiques de volume de travail des Centres régionaux de vérification et autres, bureaux et les Inspections Valeur et Contrôle de comptabilité externe de 1999

## Annexe

### Réponse de l'administration (traduction)

---

MINISTERE DES FINANCES  
Administration des douanes et accises  
Administration centrale

Service P.F.C.

Cour des comptes  
M. le Premier auditeur-directeur  
P. Verhulst  
Rue des la Régence, 2  
1000 Bruxelles

Votre lettre du 20 décembre 2000	Vos références N6-1.731.218 NL	Nos références DG 2060547	Bruxelles Le 13 février 2001
-------------------------------------	-----------------------------------	------------------------------	---------------------------------

Votre projet de rapport du 20 décembre 2000, N6-1.731.218 NL, relatif au fonctionnement des services des douanes en matière de droits à l'importation

Ainsi qu'il a été souligné à plusieurs reprises durant l'audit, l'Administration des douanes et accises est consciente des lacunes que présentent l'analyse de risque et le contrôle de gestion actuels, de sorte qu'elle peut se rallier aux constatations et recommandations. L'introduction de ces instruments destinés à améliorer la gestion opérationnelle et stratégique constitue, toutefois, un processus évolutif.

Le rapport en question apporte une excellente contribution à la compréhension de la problématique complexe liée à l'analyse de risques et au contrôle de gestion à l'Administration des douanes et accises. Les recommandations seront, dès lors, prises en considération pour développer plus avant ces instruments.

En matière d'analyse de risques, les actions suivantes sont envisagées à cet égard :

- Harmonisation de l'emploi des circuits SADBEL (Système automatisé de dédouanement pour la Belgique et le Luxembourg) pour la vérification des documents SADBEL avec le projet relatif à l'introduction des cycles de contrôle pour les mouvements de marchandises.
- Intégration des projets relatifs à l'introduction des cycles de contrôle pour les entreprises.
- Harmonisation des projets relatifs à l'introduction des cycles de contrôle des mouvements de marchandises et des entreprises.
- Intégration des travaux du S.C.G.O. I (Service de contrôle général et d'organisation I) dans les projets relatifs aux cycles de contrôle.
- Intégration des résultats des audits antérieurs dans le projet relatif aux cycles de contrôle des entreprises.

En ce qui concerne le contrôle de gestion, les améliorations suivantes ont déjà été réalisées par le biais du Plan d'information 2001 :

- Affinement des processus de travail sur la base des observations formulées par les services fournisseurs d'informations, le S.C.G.O. II et la Direction nationale des recherches.
- Publication des diagrammes de processus par centre de coûts, de sorte que chaque service puisse déterminer lui-même sur la base de quelles activités il est évalué.
- Publication des agglomérats ("clusters") d'activités par question posée dans la partie "gestion opérationnelle" (forsyco = FORmatiesystematiek-SYstème de Consistance) du Plan d'information.
- Addition d'un certain nombre de définitions faisant encore défaut.
- Adoption d'un modèle de Plan de contrôle interne à établir, par centre de coûts, par chaque service fournisseur d'informations, en vue de l'amélioration de la fiabilité, de l'exactitude, de l'exhaustivité et de l'actualité des données.
- Suppression de la statistique relative au volume de travail.
- Communication à tous les groupes cibles concernant le Plan d'information.

En outre, les actions suivantes sont également envisagées, dans le courant de l'année 2001, en vue d'améliorer le contrôle de gestion :

- Création de groupes de travail thématiques en vue de l'amélioration des définitions.
- Intégration de l'information administrative pour les services spécifiques : SHAPE, DIV (Direction pour l'immatriculation des véhicules), Bruxelles Tabac.
- Amélioration de la description du processus pour les aéroports de Zaventem, de Bierset et de Deurne.
- Adaptation des bases de données existantes - CTI, FINADA (Fichier national des contrevenants en matière de douanes et accises), statistique agricole, guide et documents T Anvers - en vue de leur utilisation pour le Plan d'information.
- Développement de "Balanced Score Cards" (tableaux d'orientation destinés à suivre l'ensemble des indicateurs stratégiques) pour l'utilisation de l'information administrative relative aux objectifs de gestion et à la gestion opérationnelle comme instrument de management aux niveaux central et local (projet commun pour le secteur fiscal).
- Organisation d'une formation (par exemple, dans le cadre de la prime de formation), concernant le Plan d'information 2001.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier auditeur-directeur, l'assurance de ma considération la plus distinguée,

Marc Vandenborre  
Directeur général







dépôt légal	D/2001/1128/13
impression	St-Luc Nazareth
adresse	Cour des comptes Rue de la Régence, 2 B-1000 Bruxelles
tél	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
site Internet	<a href="http://www.courdescomptes.be">http://www.courdescomptes.be</a>