

**DOUANES**  
**PRAGMATISME ET EFFICACITE**  
**PHILOSOPHIE D'UNE REFORME REUSSIE**

Marcel Steenlandt, Douanes Françaises  
Luc De Wulf, Consultant Banque Mondiale



**BANQUE MONDIALE**

SEPTEMBRE 2003

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>CHAPITRE I - FONDEMENTS ET CONSTRUCTION DE LA REFORME</b> .....	4
<b>Section 1 : Les facteurs de décision</b> .....	4
<b>Section 2 : Une démarche solide, réfléchie et pragmatique</b> .....	5
<b>CHAPITRE II - LE DIAGNOSTIC ET LA STRATEGIE</b> .....	7
<b>Section 1 : Le constat initial</b> .....	7
<b>Section 2 : La gestion des ressources humaines et des équipements</b> .....	8
1/ La gestion des ressources humaines .....	8
2/ La gestion des moyens financiers .....	11
<b>Section 3 : l'ouverture extérieure et le dialogue entre le secteur privé et la douane</b> .....	13
<b>Section 4 : La politique tarifaire</b> .....	14
<b>Section 5 : L'organisation des services douaniers</b> .....	15
1/ L'organisation du dédouanement .....	16
2/ L'organisation de la surveillance générale du territoire .....	17
3/ La fonction audit .....	18
<b>CHAPITRE III - LE NOUVEL ENVIRONNEMENT DU TRAVAIL</b> .....	19
<b>Section 1 - L'amélioration des procédures</b> .....	19
1/ l'amélioration de la qualité et l'efficacité du dédouanement .....	19
2/ La simplification des procédures pour les régimes économiques .....	24
<b>Section 2 : L'adaptation de l'outil informatique dans la gestion du dédouanement</b> .....	29
<b>Section 3 : L'implication des partenaires publics</b> .....	34
<b>Section 4 : Les instruments d'accompagnement et de suivi de la réforme</b> .....	35

1/ L'évolution du droit positif.....	36
2/ Le développement de la communication .....	36
3/ La mise en place de tableaux de bord .....	37
4/ La démarche de programmation .....	38
<b>CHAPITRE IV - LES RESULTATS OBTENUS .....</b>	<b>39</b>
<b>Section 1 : Les recettes douanières .....</b>	<b>39</b>
<b>Section 2 : L'efficacité des services .....</b>	<b>43</b>
<b>Section 3 : La stratégie induite de lutte contre la corruption .....</b>	<b>44</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>46</b>



## INTRODUCTION

Au début des années 1980, les responsables politiques marocains ont eu à trancher entre la vulnérabilité apparente qui devait découler de l'ouverture de leur économie aux marchés mondiaux et les gains potentiels qui pourraient en être tirés. Ils ont donc pris en priorité un ensemble de mesures ayant pour objectif principal l'attractivité et la sécurisation des investissements dans le pays. Disposant d'une main d'œuvre abondante et qualifiée, le Maroc a ainsi su progressivement attirer les industriels et clients étrangers dans de grands secteurs comme le textile, l'électronique, les équipements automobiles etc. La dynamique ainsi créée a eu un impact direct sur le niveau des exportations qui se sont significativement renforcées mais également diversifiées. Ces efforts de promotion ont incontestablement été récompensés. L'économie marocaine est maintenant ouverte et les obstacles au commerce quasi-inexistants. Au plan douanier, cette politique d'ouverture réaliste et pragmatique s'est traduite par trois grandes préoccupations :

- le renforcement de la qualité et des capacités de management interne de l'administration ;
- le développement continu d'une structure tarifaire adaptée aux contraintes de l'économie émergente ; et
- la mise en place d'un cadre global approprié à la facilitation des procédures.

Au Maroc, la réforme de la douane et de ses structures a été décidée en temps utile avant qu'elle ne devienne une obligation astreignante.

Après un rappel des facteurs de décision ayant conduit la douane marocaine à mener une démarche de modernisation (Chapitre I), le présent document décrit le processus de diagnostic et de définition d'une stratégie d'action qui a été suivi (Chapitre II). Il en précise ensuite le cadre d'application et l'environnement de travail mis en place (Chapitre III). Il analyse enfin les résultats obtenus à ce jour (Chapitre IV).



## CHAPITRE I - FONDEMENTS ET CONSTRUCTION DE LA REFORME

La mise en chantier de la réforme de l'administration des douanes a été bâtie de façon très réfléchie mais aussi essentiellement pragmatique. Les facteurs qui ont permis de l'initier et la démarche suivie sont présentés ci-après.

### SECTION 1 : LES FACTEURS DE DECISION

Soucieux d'accompagner le développement économique du pays et de soutenir une industrie de transformation naissante, feu sa Majesté le Roi Hassan II avait préconisé l'introduction d'une série de mesures de soutien et d'accompagnement du commerce extérieur. Celles-ci étaient en cours de développement lorsque de sérieux troubles de fonctionnement des services douaniers ont été relevés alors que de très hauts responsables étaient mis en cause par les autorités judiciaires.

Sans que ces réelles et graves difficultés conjoncturelles rencontrées n'aient eu d'implication sur les fondements et la qualité intrinsèque de l'administration douanière, des directives très précises ont été données par le Ministre des Finances pour analyser et comprendre les critiques formulées par les différents acteurs et interlocuteurs de la douane, et dresser un constat de l'existant et formuler des propositions de réforme adaptées aux évolutions du commerce international et de son environnement. Le Maroc est en effet membre de l'O.M.C. depuis sa création en 1995 et comme candidat initial devait s'engager dans diverses évolutions dont celle de son administration douanière conduisant ainsi, entre autres, à une meilleure facilitation<sup>1</sup> des opérations de dédouanement tout en sécurisant les recettes.

En octobre 1999 Sa Majesté le Roi Mohammed VI a mis l'accent sur l'importance de la déconcentration administrative et la nécessité impérieuse de fournir un service public de qualité situé au plus près de ses usagers<sup>2</sup>. Conscientes du défi à relever, les plus hautes autorités de l'Etat ont consenti des efforts importants pour assister et soutenir la direction générale des douanes dans la définition et la mise en œuvre d'un plan de

C'est ainsi qu'ils ont adopté une démarche solide conduisant dans un premier temps à retourner une situation momentanée ne concernant pas en propre l'institution douanière pour ensuite mobiliser les énergies et les forces internes et externes sur un projet valorisant et fédérateur.

<sup>1</sup> Convention de Kyoto de 1974 (amendée en 1999) et ratifiée par le Maroc en juin 2000, Accord de Marrakech (OMC) de 1994 (valeur en douane)

<sup>2</sup> Discours du 12 octobre 1999 et Lettre Royale relative à l'élaboration du plan de développement économique et social 2000-2004.

réformes audacieux et novateur. Cette lourde tâche a été menée par les directeurs généraux qui, au cours de ces dernières années, se sont succédés à la tête de cette administration. Tant la qualité du choix de ces directeurs et de leurs proches collaborateurs <sup>3</sup> que leur fort investissement personnel ont incontestablement permis de redynamiser le rôle et les méthodes d'action de l'administration douanière. C'est ainsi qu'ils ont adopté une démarche solide conduisant dans un premier temps à retourner une situation momentanée ne concernant pas en propre l'institution douanière pour ensuite mobiliser les énergies et les forces internes et externes sur un projet valorisant et fédérateur.

## SECTION 2 : UNE DEMARCHE SOLIDE, REFLECHIE ET PRAGMATIQUE

Tout au long du processus de mise en place des réformes, la douane marocaine n'a pas cherché à limiter son analyse et son action à la seule gestion immédiate des problèmes et contraintes internes et externes mis en exergue. Elle a au contraire développé une vision stratégique ambitieuse et globale. Néanmoins cette vision n'a jamais été figée ni réduite à un plan d'action détaillé. L'analyse évolutive des situations et le pragmatisme des solutions retenues ont toujours prévalu au paradigme dogmatique <sup>4</sup>.

Au début de la phase initiale de mise en œuvre des réformes, la douane marocaine était déjà une administration correctement organisée, hiérarchisée, disciplinée et bien formée. L'appropriation des objectifs fût dès lors largement facilitée par l'aptitude des personnels à une compréhension synthétique de l'ensemble du processus de réforme en cours. Quels qu'aient été leurs niveaux hiérarchiques, ils ont ainsi pu dépasser la culture de contrôle exhaustifs qui prévalait jusque là pour apporter leur plein appui aux mesures de facilitation qui se mettaient progressivement en place.

Le développement de toute stratégie ne pouvant valablement s'envisager qu'à la lumière de préalables qu'il convenait de mesurer et de mettre en phase, la première tâche à accomplir fût de les identifier et de réunir les conditions de leur réalisation. Les contraintes externes furent classées en deux grandes catégories : l'engagement international du pays entraînant son intégration dans le concert des nations commerçantes et la facilitation des échanges nécessaires dans une économie

Le développement de toute stratégie ne pouvant valablement s'envisager qu'à la lumière de préalables qu'il convenait de mesurer et de mettre en phase, la première tâche à accomplir fût de les identifier et de réunir les conditions de leur réalisation.

<sup>3</sup> Provenant, pour certains, de divers horizons professionnels et relevant de profils de formations variés adaptés aux fonctions à exercer

<sup>4</sup> Cette volonté affirmée de suivre une démarche pragmatique n'a pas seulement consisté en la mise en place de mesures techniques résultant d'une planification déterminée dès 1995/1996 mais surtout à développer en continu un esprit d'ouverture naturel vers un meilleur service à l'économie et aux citoyens. En sorte que par une constante participation et un investissement durable et affirmé des personnels les objectifs de la réforme deviennent une véritable valeur commune à partager et à défendre.

émergente<sup>5</sup>. Les contraintes internes furent également identifiées (révision du cadre juridique , réorganisation opérationnelle des services, réduction des délais et des coûts de passage en douane, révision au fond des procédures de gestion des personnels et des matériels, etc.). Elles conduisirent à associer dès le début de la réflexion différents groupements professionnels représentatifs du monde économique et à faire participer de façon très active les personnels de l'administration des douanes.

La définition de cette stratégie, préparée avec ces acteurs nationaux, fut renforcée par les apports de consultants extérieurs provenant de différents horizons professionnels et expressément sollicités pour ce faire. La France apporta son soutien aux Autorités marocaines en mettant à leur disposition des experts de très haut niveau chargés de formuler des propositions dans la conduite du changement au sein du ministère des finances. L'expertise du Fonds Monétaire International, également sollicitée, a permis d'assurer un diagnostic initial impartial ainsi que des recommandations pour bâtir une stratégie d'action efficace en harmonie avec les pratiques internationales les plus novatrices. La Banque Mondiale appuya et soutint constamment ces initiatives. Des sociétés privées spécialisées furent également consultées afin qu'elles apportent toute leur expérience et leur compétence dans des segments très précis et de grande technicité : notamment la gestion des ressources humaines et l'élaboration d'un schéma directeur de l'informatique douanière.

Cette approche a permis aux responsables douaniers de définir les voies dans lesquelles ils pourraient s'engager pour construire eux mêmes une stratégie réaliste et pragmatique. Ils ont constamment analysé les solutions suggérées à la lumière de leur connaissance approfondie du fonctionnement de la douane marocaine et des autres administrations partenaires, et ont retenu celles qui leur paraissaient les plus pertinentes sur le plan national.

la démarche menée a été très pragmatique, réfléchie et construite par phases cohérentes ; l'ensemble de la réforme des services douaniers a été constamment conduit en pleine maîtrise par les autorités marocaines, tant au niveau des ressources humaines que des financements.

Ayant ainsi assuré la cohérence de l'architecture du projet, ils ont ensuite intégré les techniques et technologies de l'information ainsi que le renforcement de la formation permanente pour renforcer l'efficacité de l'ensemble. Pour assurer une parfaite maîtrise de ce projet ambitieux, il est rapidement apparu indispensable de recourir à l'embauche de cadres de haut niveau universitaire pour apporter la très fine technicité indispensable et pour inhiber les résistances internes au changement.

En conclusion la démarche menée<sup>6</sup> a été très pragmatique, réfléchie et construite par phases cohérentes ; l'ensemble de la réforme des services douaniers a été constamment conduit en pleine maîtrise par les autorités marocaines, tant au niveau des ressources humaines que des financements.

<sup>5</sup> Appui au développement de l'industrie de travail à façon et de transformation (textiles, électronique, etc.) par exemple.

<sup>6</sup> Analyses, projets pilotes, ajustements juridiques et techniques, évaluations, etc.



## CHAPITRE II - LE DIAGNOSTIC ET LA STRATEGIE

A partir d'un constat initial<sup>7</sup> quant au fonctionnement général de la douane marocaine, quatre grands axes de travail ont servi de points d'ancrage à la mise en place des différentes actions nécessaires à la conduite de la réforme menée. Il s'agit :

- de la gestion des ressources humaines et financières ;
- de l'information et l'association des opérateurs et des usagers ;
- de la politique tarifaire ;
- de l'aménagement de l'organisation des services .

Il est certain que la rénovation du cadre juridique et réglementaire dans lequel évolue la douane, la simplification des procédures et du style de management (gestion participative, programmation, communication, etc.) ont largement contribué au succès des réformes.

Il est certain que la rénovation du cadre juridique et réglementaire dans lequel évolue la douane, la simplification des procédures et du style de management (gestion participative, programmation, communication, etc.) ont largement contribué au succès des réformes. Ils ne sont pas repris ici spécifiquement mais à chaque fois évoqués lorsque nécessaire.

### SECTION 1 : LE CONSTAT INITIAL

En 1996 le déroulement des opérations de dédouanement était jugé par les professionnels lent, lourd, tracassier, imprévisible mais aussi totalement inadapté aux conditions modernes de traitement logistique de la marchandise. Au port de Casablanca, dix huit à vingt jours étaient nécessaires pour libérer un conteneur, dont la moitié pouvait être directement imputé à l'accomplissement des formalités douanières. Les douaniers étant considérés comme des fonctionnaires aux pouvoirs étendus avec lesquels il était quasiment impossible de discuter, peu d'opérateurs se risquaient dans des contestations.

<sup>7</sup> Les grandes fonctions douanières étaient globalement accomplies dans le cadre d'un environnement de travail restrictif et protecteur.

Le personnel de l'administration des douanes avait pour objectif principal la mobilisation des recettes. Toutes ses actions étaient donc orientées en ce sens. Les contrôles qu'il effectuait étaient donc exhaustifs mais il s'agissait de contraintes justifiées à trois titres ; elles résultaient :

- de l'application précise des règles du code des douanes,
  - des besoins de liquidation correcte et exacte des droits et taxes,
  - des nécessités de la lutte contre la fraude et de la protection du royaume.
- La facilitation du commerce international ne faisait pas partie de leurs préoccupations.

L'informatique douanière introduite au début des années 1990 n'avait pas apporté de modifications suffisantes dans les procédures et méthodes de travail<sup>8</sup>. La gestion des comptes d'admission temporaire était compliquée et méticuleuse et de très nombreux dossiers ne pouvaient être réglés à l'issue de la dernière réexportation.

Le processus de réforme engagé a conduit à rechercher des solutions pratiques à l'ensemble des difficultés rencontrées par les opérateurs qui ont à ce titre été consultés et associés à leur élaboration.

## **SECTION 2 : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DES EQUIPEMENTS**

L'amélioration de la performance et le renforcement de la qualité des services rendus à l'usager et à l'Etat ont nécessité une forte implication des personnels et une rationalisation dans l'utilisation des moyens.

### **1/ LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

La modernisation de la douane nécessitait une participation active de l'ensemble des personnels. Il était donc important qu'ils s'en approprient les composantes et se voient en conséquence reconnus parmi les acteurs essentiels du changement.

La modernisation de la douane nécessitait une participation active de l'ensemble des personnels. Il était donc important qu'ils s'en approprient les composantes et se voient en conséquence reconnus parmi les acteurs essentiels du changement.

Dans ce but la douane marocaine s'est tout particulièrement attachée à :

- associer les responsables de la direction générale, des directions régionales et des circonscriptions à la conception des voies et moyens pour parvenir à définir des objectifs réalistes<sup>9</sup> et à fixer les méthodes nécessaires à leur mise en œuvre ;

<sup>8</sup> L'administration de douanes a depuis fait preuve d'une plus grande transparence dans ses rapports avec les opérateurs économiques pris individuellement ou dans le cadre de leurs associations socioprofessionnelles. Elle a développé un esprit de partenariat et de concertation permanente en vue de mettre en place un cadre adéquat et une plate-forme de discussions ouverte permettant de cerner toutes les difficultés qu'ils rencontrent.

<sup>9</sup> La note annuelle d'orientation émanant du directeur général est enrichie et déclinée par l'ensemble des agents avant de devenir définitive. Ils disposent de toute capacité de proposition mais également d'adaptation au contexte régional.

- mieux informer et former, la formation étant considérée comme un des pivots de la préparation au changement ; et
- mieux motiver l'ensemble du personnel, l'impliquant en prenant en considération ses propositions et en valorisant son action (prime de rendement, accompagnement social, récompenses morales, etc.).

L'évolution souhaitée dans les méthodes de gestion a toutefois été freinée par les règles rigides du statut de la fonction publique. Ainsi par exemple le système périodique d'évaluation (connaissances professionnelles, efficacité et rendement, comportement) gradué de 0 à 3, a dû être complété par une définition plus fine des critères d'appréciation<sup>10</sup> ; l'attribution de primes de rendement dépend de la notation. Or le système statutaire était trop primaire pour autoriser une véritable modulation des rémunérations en fonction des mérites, il a donc fallu innover et recourir à des méthodes plus fines et mieux personnalisées<sup>11</sup> d'où la mise en place d'un autre système d'appréciation semestrielle élargi à 5 critères dont la notation peut varier de 1 à 10.

Par ailleurs, les agents des brigades (non-officiers) échappent à l'application du statut général de la fonction publique mentionné précédemment pour tous les aspects concernant la discipline. Ces derniers sont régis par un décret particulier de 1962 qui a introduit, eu égard à la nature de leurs activités, des dispositions plus contraignantes. Jugeant ces dispositions inappropriées et contraires au principe d'unicité du traitement des agents en général, l'Administration a élaboré et soumis aux instances gouvernementales un statut particulier pour assurer l'homogénéité du corps douanier et dépasser les lacunes du statut actuel.

Il a par ailleurs été procédé à la régularisation des tableaux d'avancement restés en instance depuis 1993, ce qui a permis d'illustrer la notion importante d'Administration au service de son personnel<sup>12</sup>.

La déconcentration a également permis de déléguer aux services extérieurs la majorité des actes de gestion des ressources humaines<sup>13</sup>. Cette gestion de proximité est bien appréciée par le personnel qui considère

<sup>10</sup> Le statut ne prévoit que trois critères conduisant chacun à une note maximale de 3. La note finale qui dépend de la moyenne de notation des 3 critères est arrondie à l'entier inférieur, ce qui ne laisse pratiquement aucune latitude au notateur. Exemple : critère 1, note 1 ; critère 2, note 1 ; critère 3, note 3 ; note finale  $(1+1+3=5/3=1,6=1)$ .

<sup>11</sup> Entretien d'évaluation et discussion des formations envisageables et des profils de carrière.

<sup>12</sup> En 2002 : 2537 agents ont bénéficié d'avancements d'échelon, 942 agents ont obtenu des avancements de grade et 112 agents ont été reclassés (intégration sur titre).

<sup>13</sup> Traitement des avancements d'échelons, congés administratifs et permissions exceptionnelles d'absence, décisions d'intérim, attestations de travail, traitements de certains dossiers disciplinaires et des radiations de sanctions, attributions de logements administratifs, etc.

pouvoir maintenant mieux s'exprimer et être mieux informé. Clairement basé sur la compétence et le mérite, le management des hommes est devenu plus transparent, plus cohérent mais surtout plus proche et plus immédiat. Ceci dit, il reste des points de faiblesse dans l'information et dans la compréhension de la réforme parmi le personnel d'application qui apprécie néanmoins les régularisations de carrière opérées.

Les actions menant à la déconcentration ont corollairement eu des conséquences en matière d'organisation du travail. L'optimisation de l'intervention des services et l'implication demandée aux structures fonctionnelles dans la prise de décision ont amené un recensement des métiers pour mieux les gérer.

Pour réussir le transfert des compétences du centre décisionnel vers les services opérationnels, il a été institué un niveau régional pour assurer la coordination, l'accompagnement et aider à la prise en charge effective par les services de leurs nouvelles attributions. C'est ainsi qu'il a été créé en 1996, sept directions régionales regroupant deux ou plusieurs circonscriptions à compétences géographique et/ou fonctionnelle. Ce nouveau découpage régional s'est accompagné d'une redéfinition des attributions et des compétences des responsables territoriaux dont les prérogatives se sont affirmées au fil des années. Au fur et à mesure de l'évolution du plan de déconcentration, l'autonomie des services opérationnels s'est accrue et le recours à l'administration centrale a plutôt concerné des arbitrages, de la concertation et de l'expertise ; ce qui a en cours d'expérience rendu nécessaire la révision de l'organisation territoriale pour optimiser encore plus le fonctionnement des services, rationaliser leurs interventions et éviter leur bureaucratisation.

La poursuite de ces objectifs s'est concrètement traduite par le regroupement des structures, la redéfinition des liens hiérarchiques de certaines unités par rapport au centre de décision et surtout la suppression des niveaux hiérarchiques n'apportant pas de valeur ajoutée réelle à l'organisation.

La modernisation recherchée par la valorisation des ressources humaines a été bâtie sur l'analyse des emplois et des compétences associées.

La modernisation recherchée par la valorisation des ressources humaines a été bâtie sur l'analyse des emplois et des compétences associées<sup>14</sup>. A partir de ce travail en profondeur, associé à des indicateurs d'activité et de charge de travail, il a été procédé :

- au regroupement de structures douanières pour en optimiser non seulement le rendement mais également renforcer la qualité des services rendus aux usagers ;
- à la catégorisation des bureaux et des subdivisions autorisant ainsi une meilleure détermination des profils pour la nomination aux postes de responsabilité tout en veillant à assurer des passerelles entre les services extérieurs et les services centraux ;
- au redéploiement progressif du personnel vers des postes correspondants à ses qualifications ; la mobilité est maintenant considérée comme un facteur d'enrichissement professionnel, de polyvalence et de promotion personnelle. Dans ce cadre l'administration des douanes tient beaucoup à apporter la souplesse nécessaire au respect des contraintes et difficultés que pourraient rencontrer le personnel et, comme mesure d'accompagnement, un effort particulier a été fait pour l'élaboration de manuels de procédures ;
- à la définition d'un programme de formation fondé sur la polyvalence des hommes et l'alternance dans l'exercice des fonctions, en constituant ainsi un socle de connaissances théoriques et pratiques (formation continue et mobilité) ; et
- à la reconnaissance des qualités d'intégrité et de respect de l'éthique professionnelle. Le dispositif juridique n'a pas été modifié mais le refus de tolérance affirmé pour tout abus de position ou exigence anormale a été clair et non ambigu.

## 2/ LA GESTION DES MOYENS FINANCIERS

Dès l'exercice budgétaire 1999/2000, l'A.D.I.I.<sup>15</sup> a entamé un processus de gestion décentralisée des ressources matérielles et de contractualisation de ses engagements envers le Ministère des Finances. Le taux de déconcentration des crédits qui était de 4 % en 1999/2000 a maintenant atteint 26% pour les moyens affectés au fonctionnement (13% en 2002) et 20%

<sup>14</sup> L'analyse des emplois est la procédure par laquelle sont déterminées les tâches élémentaires liées à chacune des activités relatives à un poste de travail. Elle comprend également la définition des responsabilités à exercer et des compétences et des aptitudes requises pour être efficace dans la fonction concernée.

<sup>15</sup> Administration des Douanes et Impôts indirects.

pour ceux affectés à l'investissement (hors informatisation). Cette modification structurelle de la gestion des crédits a été accompagnée par la création de cellules de travail spécialisées dans les directions régionales ainsi que par la désignation de sous-ordonnateurs délégués et régisseurs. Les différents personnels concernés ont pu participer à différents stages de formation et séminaires d'information et de sensibilisation traitant des différents aspects de la gestion de la dépense publique.

Cette délégation de crédits opérée vers le niveau régional repose sur un dispositif axé sur les résultats et privilégie les engagements réciproques entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Elle implique une contractualisation des programmes élaborés à partir d'objectifs qualitatifs et quantitatifs. Au niveau régional cette phase repose plus, pour le moment, sur une expression préalable et raisonnable des besoins que sur la proposition d'objectifs de service. L'utilisation régionale des crédits déconcentrés porte en effet sur les dépenses par bons de commande, l'entretien, les loyers, les paiements par vignette (eau, électricité, téléphone). Ce qui en réduit l'impact réel. De plus l'appréciation du coût réel des services est rendue difficile par l'absence de données disponibles quant aux dépenses engagées pour les rémunérations principales et annexes des personnels.

L'appui sur l'informatique de gestion en cours de développement va permettre d'améliorer la prévision et l'exécution des dépenses. Dès sa mise en œuvre, l'application « R.I.A.D. (Ressources Intégrées de l'Administration des Douanes) » apportera une visibilité nettement supérieure à celle résultant des méthodes traditionnelles de gestion. Elle permettra tout à la fois l'utilisation d'outils de projection, de contrôle, de suivi et d'analyse. Cet apport doit permettre à l'A.D.I.I. de mener à bien une expérience enrichissante qui s'accorde bien avec la volonté affirmée de pragmatisme décisionnel dans la mise en place des réformes. Elle répond aussi au besoin constant de progresser par étapes successives mesurées. Au niveau national, l'exercice 2003 a pour la première fois permis de procéder avec le ministère à la contractualisation du budget du système d'information de la douane (projets B.A.D.R. (Base Automatisée des Douanes en Réseau), R.I.A.D. et S.A.A.D.(Système automatique d'aide à la décision). La rationalisation et le suivi continu des dépenses ont permis de générer 7,5 millions de dirhams d'économies qui ont plus particulièrement porté sur l'habillement, les imprimés administratifs, la téléphonie et la maintenance <sup>16</sup>.

L'appui sur l'informatique de gestion en cours de développement va permettre d'améliorer la prévision et l'exécution des dépenses. Dès sa mise en œuvre, l'application "R.I.A.D. (Ressources Intégrées de l'Administration des Douanes)" apportera une visibilité nettement supérieure à celle résultant des méthodes traditionnelles de gestion.

<sup>16</sup> L'attribution des uniformes a été limitée aux seuls personnels effectuant des services sur le terrain, l'utilisation du téléphone a été mieux surveillée et de nombreux formulaires consolidés.

### SECTION 3 : L'OUVERTURE EXTERIEURE ET LE DIALOGUE ENTRE LE SECTEUR PRIVE ET LA DOUANE

Une des clefs principales du succès de la réforme mise en œuvre au Maroc, réside dans l'ouverture extérieure et l'association des différents partenaires habituels de la douane à la préparation des travaux à réaliser. Complétée de grandes campagnes de contacts et d'information (professionnels, presse etc.), cette politique d'ouverture vers les opérateurs économiques menée par la direction générale elle-même reflète les mutations profondes qui s'opéraient au sein des services douaniers à tous niveaux. Ces mutations, entièrement tournées vers la transparence, l'efficacité et le partenariat, ont également eu des répercussions positives internes. Cette modification sensible du comportement d'une administration de l'Etat a été tout particulièrement appréciée par les opérateurs économiques qui reconnaissent tant le souci d'écoute et de compréhension que les efforts constants accomplis et la qualité des services rendus. Le fondement de toute cette dynamique supposait un certain niveau de développement de la notion de citoyenneté d'entreprise. Une notion large qui allie l'activité économique de l'entreprise et sa prospérité avec une conception plus sociétale de ses impacts.

Une des clefs principales du succès de la réforme mise en œuvre au Maroc, réside dans l'ouverture extérieure et l'association des différents partenaires habituels de la douane à la préparation des travaux à réaliser.

La douane a donc tenu à développer des relations beaucoup plus partenariales tant avec les entreprises de parfaite moralité fiscale et sociale qu'avec leurs groupements professionnels. La mise en application en 1998 de la valeur O.M.C. (dite valeur transactionnelle) a été entre autres une occasion de soutenir et renforcer des relations privilégiées déjà bien engagées avec les importateurs et les commissionnaires en douane agréés. L'organisation d'une campagne d'information, de formation et d'accompagnement a été un moyen efficace de consolider les recettes et de présenter cette composante du dédouanement comme partie intégrante du panel de mesures de facilitation en cours de mise en œuvre. Cette campagne a été très positive mais comme dans de nombreux pays, la maîtrise de la valeur reste un exercice difficile et, parmi les opérations de commerce, il reste toujours chez les douaniers des incertitudes fortes sur la véracité des éléments déclarés; les services restent en conséquence attentifs et vigilants sur ce sujet.

La douane marocaine est allée au-delà de cette évolution réglementaire.

La douane marocaine est allée au delà de cette évolution réglementaire. Elle s'est également attachée à développer l'esprit de facilitation émanant de la convention de Kyoto et a très tôt cherché à répondre directement aux besoins concrets des entreprises.

Elle s'est également attachée à développer l'esprit de facilitation émanant de la convention de Kyoto et a très tôt cherché à répondre directement aux besoins concrets des entreprises. En pratique, tout changement dans les procédures résulte toujours aujourd'hui de consultations préalables avec le secteur privé. Les solutions trouvées ont été pratiques et efficaces. Dans le domaine de l'industrie textile, par exemple, le dialogue a été constructif et des modifications

sensibles ont été apportées dans la gestion des régimes suspensifs de droits et taxes.

Cette association et sensibilisation des opérateurs du commerce extérieur a bien fonctionné et a permis de créer une dynamique soutenue et continue de relations responsables entre la douane et les entreprises. Les directions régionales disposent d'ailleurs depuis plusieurs années d'un service de conseil aux entreprises. Un site Internet ([www.douane.gov.ma](http://www.douane.gov.ma))<sup>17</sup> a été développé ainsi qu'une capacité d'assistance directe par téléphone (numéro Eco), par messagerie électronique ainsi que par WAP et SMS<sup>18</sup>. Pour toucher l'ensemble des publics, la publication et la diffusion de brochures et dépliant d'information est également continue et renforcée.

#### SECTION 4 : LA POLITIQUE TARIFAIRE

En dépit de réformes tarifaires successives introduites dès le début des années 1980, il n'existait pas, avant la réforme, de véritable tarif cohérent et structuré. Le nombre de taux de droits de douane qui était de 26 en 1987 avait été réduit à 13 en 1994 puis restreint à 6 par la loi de Finances 1996. Le taux maximal de 100% a été limité à 45% en 1986 mais l'étude de l'impact des différents taux nominaux a montré que certains d'entre eux n'étaient pas utilisés<sup>19</sup>. De plus à côté du droit de douane, il existait une taxe spéciale à l'importation (TSI)<sup>20</sup> dont le taux était progressivement passé de 15% à 5%

<sup>17</sup> Ce site comporte de nombreux renseignements, la réglementation, le code des douanes, le tarif des douanes, statistiques du commerce international, etc. Il est en amélioration constante et comportera bientôt des outils en ligne d'aide à la décision. Le logiciel ADIL « Aide au Dédouanement des marchandises à l'Importation en Ligne » est opérationnel et fournit, l'ensemble des informations relatives à la taxation et la réglementation applicables aux produits importés aussi bien dans le cadre du droit commun que des régimes conventionnels. Il comprend en outre un module spécifique de consultation des données d'ordre économique et statistique.

<sup>18</sup> Afin d'assurer une haute qualité de service, une analyse périodique des questions posées et problèmes soulevés est réalisée et par ailleurs un suivi des délais de réponse est effectué.

<sup>19</sup> En 1994 : les taux de 10%, 22,5% et 40% n'étaient pas actifs ; aux extrêmes 32,8% ad valorem des importations ressortaient du taux 0% et 0,2% ad valorem du taux 45%.

<sup>20</sup> Créée en 1916 au taux de 2,5%

ainsi que d'autres perceptions (timbre douanier par exemple). Elles ont toutes été consolidées en 1988 dans un prélèvement fiscal à l'importation (PFI) au taux unique de 15% <sup>21</sup>. Les effets de cette politique peu rationnelle dans la continuité et la prévisibilité ont été accentués par l'utilisation<sup>22</sup> de prix plafonds pour plus de 400 produits<sup>23</sup> augmentant ainsi leur protection effective <sup>24</sup>. En conclusion le principe qui sous-tendait ces évolutions successives, restait la protection des produits fabriqués localement. Le Maroc a, depuis, regroupé les droits du tarif extérieur avec le PFI <sup>25</sup> et compte aboutir à l'instauration d'un tarif de base (souvent dit NPF: clause de la nation la plus favorisée) beaucoup plus homogène. L'objectif est de limiter le nombre de taux non nuls à quatre et de ramener le taux maximum à 40% (au lieu de 50% actuellement). Il convient de préciser que les accords d'association avec l'Union Européenne entrés en vigueur en 2000 conduisent au démantèlement progressif du tarif extérieur <sup>26</sup>. D'autres accords bilatéraux et multilatéraux<sup>27</sup> lient également le Maroc dans l'évolution de sa politique tarifaire. Ceci étant, les produits agricoles ne sont pas inclus dans le dispositif ci-dessus et leurs taux de taxation peuvent varier de 2,5% à 329% étant précisé que la plupart des taux supérieurs à 50% font l'objet d'un démantèlement à raison de 2,4% par an sur une durée de 10 ans et ce, conformément aux engagements du Maroc vis-à-vis de l'O.M.C. La structure du tarif douanier est, depuis 1992, assis sur la nomenclature S.H. (système harmonisé) dont l'usage est recommandé par l'O.M.C et l'O.M.D. Celle-ci a été étendue à 14 chiffres d'usage pour permettre un dédouanement entièrement automatisé comprenant le calcul direct des droits et taxes.

## SECTION 5 : L'ORGANISATION DES SERVICES DOUANIERS

Une des toutes premières réformes engagées a consisté à revoir l'organisation et le fonctionnement des services <sup>28</sup>. Un principe simple a été retenu : créer des pôles régionaux responsables de la gestion courante et de l'action sur le terrain. Il répondait à une double préoccupation: recentrer le travail de la direction générale vers les tâches de conception, de pilotage et d'animation du réseau territorial tout en décentralisant au maximum l'administration courante des dossiers afin de gérer les procédures et les problèmes au plus près des opérateurs et des usagers. Cette déconcentration douanière a elle aussi été voulue pragmatique et efficace.

recentrer le travail de la direction générale vers les tâches de conception, de pilotage et d'animation du réseau territorial tout en décentralisant au maximum l'administration courante des dossiers afin de gérer les procédures et les problèmes au plus près des opérateurs et des usagers.

<sup>21</sup> Avec des exceptions pour les médicaments et les biens d'équipements.

<sup>22</sup> Instauration par les ministères du commerce et de l'industrie

<sup>23</sup> Réduits en fait à 210 en 1996.

<sup>24</sup> De 50% à 300% dans un grand nombre de cas. Les valeurs de référence sont maintenant abandonnées.

<sup>25</sup> 0 ; 2,5 ; 10 ; 17,5 ; 25 ; 32,5 ; 40 ; 50 % soit huit taux en incluant le taux 0

<sup>26</sup> Le démantèlement est commencé. Les échanges avec l'UE représentent plus de 60% en valeur du commerce extérieur marocain (année 2000: importation 63,1% et exportation 61,8%)

<sup>27</sup> Essentiellement les pays arabes et des pays du continent africain.

<sup>28</sup> Il s'agit d'une action menée en parallèle avec la réforme de la gestion des ressources humaines et des moyens.

L'A.D.I.I. est, depuis 1996, organisée sur une base de compétences territoriales et de pouvoirs déconcentrés. Sept directions régionales sont chargées de réelles fonctions de management décisionnel mais aussi de missions d'audit et de contrôles de fonctionnement<sup>29</sup>. Elles ont également la responsabilité de la formation continue du personnel. Des bureaux où sont effectués les dédouanements de marchandises sont répartis sur l'ensemble du territoire national<sup>30</sup>. Des brigades assurent la surveillance générale du pays et celle des zones douanières<sup>31</sup>.

La création de pôles régionaux a constitué une étape transitoire, indispensable dans la démarche de déconcentration. Elle a toutefois montré quelques limites, dans la mesure où une situation de bureaucratisation, préjudiciable à une gestion de proximité optimale, commence à se faire sentir.

L'intérêt de la réforme réside cependant dans les changements importants qui ont été apportés dans l'organisation du dédouanement, dans le développement de la fonction audit ainsi que dans la méthodologie de surveillance générale du territoire et des frontières. Ces trois points sont évoqués ci-après.

L'intérêt de la réforme réside cependant dans les changements importants qui ont été apportés dans l'organisation du dédouanement, dans le développement de la fonction audit ainsi que dans la méthodologie de surveillance générale du territoire et des frontières.

Pour mieux accompagner le changement et assurer ses fonctions de conduite des réformes et d'animation des services, le siège de la direction générale a été transféré à Rabat, capitale administrative du pays. Elle est ainsi beaucoup mieux intégrée

aux processus de réflexion et de préparation des décisions économiques, financières et fiscales.

## 1/ L'ORGANISATION DU DÉDOUANEMENT

Le souci de revoir l'organisation du dédouanement pour le rendre plus efficient a conduit la douane marocaine à mettre un accent fort sur la facilitation à apporter au traitement des opérations déclaratives. Il comprend cependant un corollaire indispensable à la cohérence d'action de l'administration douanière : le renforcement de la lutte contre les fausses déclarations. A ce titre, l'outil informatique a été d'un grand apport. Le recours systématique à l'informatique, parallèlement au processus de facilitation des procédures, et l'optimisation de son usage a permis de renforcer très sensiblement la maîtrise du circuit de dédouanement et ainsi de lutter efficacement contre la fraude commerciale.

Le recours systématique à l'informatique, parallèlement au processus de facilitation des procédures, et l'optimisation de son usage a permis de renforcer très sensiblement la maîtrise du circuit de dédouanement et ainsi de lutter efficacement contre la fraude commerciale.

<sup>29</sup> Une direction a été supprimée. En raison de difficultés réelles de gestion courante liées au grand éloignement entre le siège de la direction régionale et la circonscription couvrant l'extrême sud du pays, il est apparu beaucoup plus efficace de laisser le pouvoir de représentation, de décision et de gestion au plus près des autorités administratives, des personnels et des opérateurs.

<sup>30</sup> Y compris à l'intérieur du pays ( Fès, Marrakech, Meknès, etc.).

<sup>31</sup> Zones spéciales d'action prévues aux articles 24 et suivants du code des douanes.

La direction générale s'est donc tout d'abord assurée de l'adéquation entre l'organisation de ses services et la stratégie de facilitation du commerce et de sécurisation des recettes qu'elle développait. Pour rendre plus cohérent le système global de traitement de la marchandise, les efforts ont tout d'abord porté sur la qualité de la prise en charge (avec l'appui de l'outil informatique). Ils ont ensuite porté sur les contrôles postérieurs au dédouanement. Le passage d'un système de vérification immédiat vers un système de contrôles reportés <sup>32</sup> après la libération de la marchandise a nécessité :

- la mise en œuvre d'un dispositif dynamique de sélectivité des opérations de dédouanement; un système automatique d'admission sans visite des déclarations (pour un pourcentage significatif du trafic) a été implanté sur le système SADO.
- un redéploiement progressif des effectifs (dont il a fallu s'assurer de la qualification) ;
- le renforcement de la documentation et de l'information nécessaires à la préparation et à l'orientation de ces contrôles.

La douane marocaine a ensuite abordé la question délicate de la fraude commerciale. Elle a procédé à une analyse fine des flux de marchandises de fraude. Une typologie des infractions a été créée et permet l'identification précise des différentes infractions douanières relevées sur le terrain. Associée à un examen de la nature du manque à gagner lié à cette activité irrégulière elle a permis de modifier l'implantation des services.

## 2/ L'ORGANISATION DE LA SURVEILLANCE GÉNÉRALE DU TERRITOIRE

La démarche suivie en matière de la lutte contre la contrebande et autres fraudes a été originale et illustre là encore le caractère pratique et l'adaptabilité de la méthode suivie pour renforcer la pertinence et la qualité des contrôles. Comme dans beaucoup d'Etats, la surveillance du territoire a

La démarche suivie en matière de la lutte contre la contrebande et autres fraudes a été originale et illustre là encore le caractère pratique et l'adaptabilité de la méthode suivie pour renforcer la pertinence et la qualité des contrôles.

été, dès le départ, organisée de manière classique, à savoir par des unités situées en frontière et par des unités intérieures opérant sur les grands axes routiers. En raison d'une contrebande qui y est très concentrée et active, les unités frontalières situées dans le nord <sup>33</sup> ont été mieux dotées en effectifs que celles plus traditionnelles du centre et du sud du pays. Complémentairement à cette défense de première ligne, une action dissuasive portant sur l'ensemble du territoire a été soutenue <sup>34</sup> et des unités dédiées à la lutte contre la contrebande ont été renforcées et leurs méthodes d'intervention mieux adaptées.

<sup>32</sup> Les contrôles reportés sont destinés à compléter les contrôles immédiats. Ils se situent à deux niveaux : les contrôles différés et les contrôles a posteriori. Les contrôles différés sont des contrôles sur documents exercés au vu de la déclaration en douane et de ses pièces jointes. Les contrôles a posteriori sont effectués par la suite (à l'intérieur du délai de prescription de l'action douanière) dans les écritures commerciales et les pièces comptables des importateurs et opérateurs du commerce extérieur.

<sup>33</sup> Outre la proximité des côtes européennes, la situation spécifique des territoires de Sebta et Melilla.

<sup>34</sup> Elle résulte des dispositions de l'article 24 du code des douanes qui permet aux services douaniers d'exercer leurs prérogatives de contrôle tant aux frontières qu'à l'intérieur du pays.

Ces implantations ont été importantes dans l'affirmation d'une stratégie de dissuasion car la répartition géographique des unités et des effectifs en dépend. Vouloir en effet, avec l'évolution croissante actuelle des flux, juguler la fraude dans les seules zones frontalières ne paraissait déjà plus réaliste au cours des années 1990. Et curieusement, bien que la modernisation et l'extension du réseau routier tout comme l'évolution technique des moyens de transport ne permettent plus de limiter le champ de compétences de la douane aux seules zones frontalières, la maîtrise des grands axes routiers conduisant aux principaux marchés commerciaux n'est plus aujourd'hui, au Maroc, considérée comme une priorité. L'identification des dépôts clandestins temporaires et le renforcement de la collecte, de l'enrichissement et l'exploitation du renseignement<sup>35</sup> ont été jugés plus efficaces et beaucoup moins pénalisants pour les transporteurs. En conséquence les contrôles routiers ont été très allégés.

### 3/ LA FONCTION AUDIT

Dans le cadre de l'accompagnement de ses réformes, l'A.D.I.I. a tenu à investir ses structures chargées de l'inspection d'une fonction audit. Elle consiste en une mission de veille devant non seulement accompagner les réformes entreprises, mais aussi anticiper les événements lorsque ces réformes conduisent à développer des axes nouveaux impliquant de forts changements.

Grâce à l'amélioration de ses méthodes d'intervention, la fonction «Audit et Inspection» a enregistré des avancées importantes. Outre l'aspect inspection qui consiste à vérifier la régularité et la conformité des actes de gestion aux normes légales et réglementaires, la fonction a évolué pour :

- mieux utiliser et valoriser les ressources aussi bien humaines que matérielles ;
- apprécier l'application des procédures et les méthodes de travail ;
- contribuer aux efforts de simplification et de normalisation des procédures ;
- évaluer les performances des organisations et apprécier l'efficacité des services ; et
- contribuer au développement du contrôle préventif et anticipatif pour éviter les dérapages.

La nouvelle fonction a, en fait, traduit une autre facette du changement de la culture institutionnelle en favorisant le passage d'un système d'inquisition à caractère répressif à la mise en place d'instruments de conseil et d'aide à la décision. Dans le cadre de la politique de moralisation, la fonction «audit - inspection» contribue néanmoins à la moralisation et au respect de l'éthique au sein de l'A.D.I.I.

La nouvelle fonction a, en fait, traduit une autre facette du changement de la culture institutionnelle en favorisant le passage d'un système d'inquisition à caractère répressif à la mise en place d'instruments de conseil et d'aide à la décision.

<sup>35</sup> La mise en exergue de la nécessité de créer des conditions rationnelles de collecte, d'enrichissement et de traitement du renseignement n'a pas, au plan pratique, été aisée à faire partager. Outre les habitudes constituées de certains services spécialisés d'exploiter directement les informations reçues, la volonté affirmée de mieux en gérer la substance pour une efficacité collective plus forte n'était pas comprise comme un impératif d'action. Des efforts importants d'explication et de justification ont été déployés dans l'ensemble des services mais certains comportements restent encore individuels et égoïstes.



## CHAPITRE III - LE NOUVEL ENVIRONNEMENT DU TRAVAIL

Pour améliorer la compétitivité des entreprises sans renoncer pour autant à la qualité du service public et à la nécessaire mobilisation des recettes, des efforts importants ont été consacrés à l'amélioration des procédures ainsi qu'à l'adaptation de l'outil informatique.

### SECTION 1 - L'AMELIORATION DES PROCEDURES

L'examen initial des procédures en place au Maroc avant le plan de réformes suggérait que toutes les grandes fonctions d'une douane traditionnelle étaient assurées en vue d'aboutir au paiement des droits et taxes. Néanmoins les utilisateurs se plaignaient que le processus de dédouanement était long, fastidieux et souvent imprévisible.

Les procédures mises en oeuvre par les services douaniers ont été adaptées aux exigences du commerce international. Le Maroc a ratifié en juin 2000 le dispositif de la convention amendée de Kyoto <sup>36</sup>. Il fait partie du tout premier groupe d'Etats ayant accompli cette formalité.

Les procédures mises en oeuvre par les services douaniers ont été adaptées aux exigences du commerce international. Le Maroc a ratifié en juin 2000 le dispositif de la convention amendée de Kyoto <sup>1</sup>. Il fait partie du tout premier groupe d'Etats ayant accompli cette formalité.

Pour parvenir à ce résultat, la direction générale s'est attachée à revoir les procédures existantes en liaison avec les différents acteurs concernés puis de les faire évoluer dans le respect des règles internationales tout en privilégiant l'efficacité et la simplicité.

#### 1/ L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ ET L'EFFICACITÉ DU DÉDOUANEMENT

L'adaptation des procédures a été une priorité constante d'action de la douane marocaine en utilisant au maximum une informatique renouvelée, ouverte et communicante. Quatre types de mesures ont été prises en ce sens :

- la maîtrise de la prise en charge des marchandises destinées à être importées ou exportées,
- la création de magasins et aires de dédouanement,
- la mise en place d'une sélectivité dans les contrôles et
- la dématérialisation documentaire.

<sup>36</sup> Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers. Certaines annexes ont été acceptées avec réserves. Le Maroc qui avait participé aux travaux relatifs à la révision du texte de la convention dont la période coïncidait avec celle de la révision de la législation douanière, avait anticipé en adoptant d'emblée les normes avant toute ratification.

### a) Prise en charge des marchandises

La conduite et la mise en douane des marchandises <sup>37</sup> ont fait l'objet d'un examen attentif pour rendre plus cohérent le système global de traitement de la marchandise. Il a porté sur l'exhaustivité et la qualité de la prise en charge ainsi que sur l'échange direct de données (dont le standard E.D.I.). Avec l'appui de l'outil informatique spécifiquement révisé et adapté, la chaîne de dédouanement est devenue beaucoup mieux sécurisée ; ce qui a renforcé la capacité de la douane à améliorer la liquidation et la perception des recettes. Il convenait prioritairement de verrouiller le dispositif de prise en comptabilité des marchandises afin de lui assurer une efficacité optimale. C'est ce qui a été fait.

Avec l'appui de l'outil informatique spécifiquement révisé et adapté, la chaîne de dédouanement est devenue beaucoup mieux sécurisée ; ce qui a renforcé la capacité de la douane à améliorer la liquidation et la perception des recettes.

### b) La création de magasins et aires de dédouanement

La création de magasins et aires de dédouanement (M.E.A.D.) en dehors des enceintes portuaires et aéroportuaires (voir encadré n°1). Ils permettent en effet un stockage provisoire des marchandises dans des locaux agréés <sup>38</sup> et ce avant qu'elles ne soient dédouanées. Ils constituent en quelque sorte des ports secs qui contribuent à désengorger les quais et magasins des ports et aéroports. Les résultats liés à leur utilisation sont encourageants et illustrent l'intérêt d'un dédouanement hors de l'enceinte des bureaux frontière.

#### Encadre 1

##### Les magasins et aires de dédouanement ( situés hors zones sous douane)

L'évolution croissante du commerce extérieur a créé des difficultés de stockage et manutention au sein des enceintes portuaires et aéroportuaires. L'utilisation de plus en plus intensive du transit routier nécessite une prise en charge rapide des chargements tout en réduisant les arrêts et déchargements inutiles.

La création des MEAD en dehors des enceintes douanières et portuaires s'inscrit donc dans la perspective de réduire les délais de séjour des marchandises et d'éviter d'immobiliser inutilement les moyens de transports (véhicules routiers et conteneurs). Elle induit également une réduction des coûts de transaction des entreprises et améliore en conséquence leur compétitivité.

<sup>37</sup> Elles consistent en une double obligation pesant sur les transporteurs: celle de se rendre directement aux points frontière (ports, aéroports, routes d'accès) dans les seuls lieux où il existe des bureaux de douane et celle d'y déposer dès leur arrivée une déclaration sommaire de leur chargement.

<sup>38</sup> Particuliers à une entreprise ou ouverts à un ensemble d'opérateurs.

La création des M.E.A.D. et leur gestion sont subordonnées à l'autorisation préalable de l'administration des douanes qui en agrée l'emplacement et l'aménagement. Il s'agit de locaux privatifs dans lesquels est autorisé le stockage temporaire des marchandises destinées à être déclarées pour l'importation ou pour l'exportation. Ils sont entourés d'une clôture et ne comportent qu'une ouverture. Soumis au contrôle permanent de l'administration, le gestionnaire est tenu de mettre à la disposition des services douaniers les locaux et moyens nécessaires. L'exercice de tels magasins est subordonné à la mise en place d'un cautionnement ou d'une garantie agréée.

L'intérêt de ces créations est clair : il s'agit de mieux maîtriser son trafic. Les opérateurs l'ont bien compris et l'ouverture déjà bien engagée de ces magasins devrait s'étendre progressivement à l'ensemble du territoire. Ce qui favorisera le développement de plate-formes logistiques intérieures. Les réalisations se sont pour le moment principalement concentrées dans la région de Casablanca, principal port du pays.

Ainsi le nombre de déclarations en douane enregistrées en 2002 dans les MEAD du bureau de Casablanca-extérieur a atteint 92.476 dont 57.554 à l'importation ; soit la quasi totalité des déclarations enregistrées dans ce bureau. Ces opérations ont représenté 14,6% de l'ensemble des déclarations enregistrées au niveau national.

### **c) La mise en place de la sélectivité des déclarations**

La douane marocaine s'est fixée comme objectif de parvenir à libérer 95% des déclarations déposées dans les bureaux de douane sans vérification physique immédiate. Cet objectif ambitieux apportera la garantie du déroulement des formalités dans des conditions objectives de transparence et de neutralité parfaitement contrôlées et, par ricochet, leur accomplissement dans des délais réduits

La mise en place de la sélectivité des déclarations à contrôler et l'amélioration du dispositif de régulation des produits à vérifier est également devenue un des points d'ancrage de la réforme engagée. La douane marocaine s'est fixée comme objectif de parvenir à libérer 95% des déclarations déposées dans les bureaux de douane sans vérification physique immédiate. Cet objectif ambitieux apporte la garantie du déroulement des formalités dans des conditions objectives de transparence et de neutralité parfaitement contrôlées et, par ricochet, leur accomplissement dans des délais réduits<sup>39</sup>. Il a de plus un effet qualitatif direct évident: celui de permettre aux inspecteurs de visite de se consacrer à la vérification des 5% de

<sup>39</sup> Les techniques d'évaluation du risque et de correction des écarts de saisonnalité sont sophistiquées. Le logiciel de sélection est géré de façon dynamique et apporte une rationalisation accrue dans le choix des opérations à vérifier. Il reste évidemment protégé et confidentiel.

déclarations soumises aux contrôles dans des conditions d'exercice beaucoup plus sereines et efficaces. Actuellement ce taux est de 10% <sup>40</sup>. L'octroi de la mainlevée dans des délais moyens estimés à une heure environ en mi-2003 est un des apports les plus significatifs de l'utilisation de ces méthodes d'analyse de risque et de ciblage conduisant à une sélection automatisée des déclarations à contrôler <sup>41</sup>. L'intérêt accordé à ces méthodes a été constant et les évolutions intéressantes. En passant actuellement dans une nouvelle phase d'amélioration, la douane marocaine s'attache à rationaliser le mécanisme de choix des déclarations à vérifier en retenant un traitement économétrique de données provenant de différentes sources consolidées dans la base de données S.A.A.D. (Système automatique d'aide à la décision) (encadré n°2). Une forte amélioration du taux de prédictibilité des infractions possibles et recherchées.

## **Encadre 2**

### **Amélioration de l'analyse de risque**

Grâce à son système de collecte et d'intégration des données dans une base unique, le système de «datawarehouse» de la douane va devenir de plus en plus performant et apportera progressivement une valeur ajoutée de plus en plus forte aux instruments opérationnels de pilotage et de conduite des opérations de dédouanement. Le module « Commerce Extérieur » prend en charge toutes les informations relatives aux opérations commerciales d'importation et d'exportation. Le module « Recettes » fournit les moyens de suivre finement l'évolution des différentes recettes douanières. Associés à une application gérant le contentieux réalisé, ces sources d'information vont permettre de procéder à toutes les analyses, projection et modélisation possibles. Le module « Dataselect » est une application décisionnelle en opération sur le système S.A.A.D. qui permet aux utilisateurs autorisés d'assurer le suivi et l'exploitation des données sur la sélectivité ainsi que d'avoir une vision globale sur l'activité générale des bureaux douaniers et des différents opérateurs. Il dispose en outre des indicateurs nécessaires au suivi et à l'amélioration des modules de sélectivité automatique à l'importation (SAVIM) et à l'exportation (SAVEX).

<sup>40</sup> 1996: 100%, 1998 : 35%, 2000 : 25%, 2003: 10%.

<sup>41</sup> La mainlevée des marchandises peut maintenant être obtenue en moins de trente minutes, ce qui est un résultat remarquable.

Les opérations soumises à contrôle sont effectuées dans les meilleurs délais possibles en étroite liaison avec le commissionnaire en douane ou l'opérateur concerné. Les vérifications physiques des marchandises importées sont devenues moins tatillonnes et vont à l'essentiel <sup>42</sup>. Ces résultats encourageants ont cependant une limite car si la douane permet à un opérateur portuaire de Casablanca de disposer de ses marchandises en moins de 30 minutes, force est de constater que les conteneurs, par exemple, ne peuvent quitter l'enceinte portuaire qu'à l'issue d'un délai moyen de séjour de dix jours <sup>43</sup>.

L'émergence d'une meilleure visibilité des responsabilités et la mise en front des lacunes et contraintes d'autres procédures privées et publiques auparavant dissimulées dans le processus de dédouanement sont significatives. Elles illustrent l'impérieuse nécessité de traiter le commerce extérieur dans sa globalité pour soutenir l'économie nationale et favoriser son insertion dans un environnement externe ouvert et concurrentiel.

Cette rénovation des procédures devrait conduire rapidement à l'accomplissement de l'ensemble des formalités déclaratives chez le déclarant et aboutir au paiement électronique généralisé. Les études portent actuellement sur la dématérialisation documentaire complète (déclarations et pièces jointes). En phase définitive cette évolution conduira à l'absence de dépôt de déclarations et donc d'archivage de documents papier. Les opérateurs auront en contrepartie une contrainte claire à respecter. Celle de tenir à la disposition des services de contrôle, les documents (factures, certificats d'origine, etc.) qui sont cités dans la déclaration électronique archivée dans le système douanier.

Cette rénovation des procédures devrait conduire rapidement à l'accomplissement de l'ensemble des formalités déclaratives chez le déclarant et aboutir au paiement électronique généralisé. Les études portent actuellement sur la dématérialisation documentaire complète (déclarations et pièces jointes). En phase définitive cette évolution conduira à l'absence de dépôt de déclarations et donc d'archivage de documents papier.

<sup>42</sup> Contrôle de la nature et qualité de la marchandise et de l'origine ; les contrôles de la valeur sont reportés ex post.

<sup>43</sup> Au lieu de dix huit jours en moyenne avant 1997.

## 2/ LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES POUR LES RÉGIMES ÉCONOMIQUES

La principale caractéristique du commerce extérieur marocain réside dans l'importance des régimes économiques, c'est à dire des régimes suspensifs de droits et taxes <sup>44</sup>. C'est pourquoi l'accent est ici spécifiquement porté sur ces régimes et plus particulièrement ceux relatifs à la transformation qui représentent ad valorem 34,7% des importations générales et 84,8% des exportations globales (Tableau 1). Les exportations globales de l'année 2002 (84,9 milliards de dirhams) sont constituées à près de 85% par des exportations en suite de R.E.D (71,9 milliards de dirhams). Les importations sous le régime des RED représentent quant à elles 34,7% du total des importations du pays.

**Tableau 1**

### Evolution du volume des échanges dans le cadre des R.E.D en millions de MDH.

		2001	2002	Variations en %
Importations				
Total		124641,2	127978,3	2,7
Régimes économiques	ATPA 1/	35 350,7	39 489,4	3,2
	AT 2/	2 230,8	2 168,8	-2,8
	Entrepôt	5 467,4	5 367,1	-1,8
	Autres RED	407,2	322,9	-20,7
Exportations				
Total		80 679,3	84897,8	5,2%
Exportations	Exp. ATPA 1/	53 357,6	58 437,7	9,5
	Exp. AT 2/	5 034,3	4 340,3	-13,8
	Exp.			
	Entrepôt	7 506,1	8 452,5	12,6
	Autres RED	708,1	720,9	1,8

\* Chiffres provisoires

1/ ATPA: Admission temporaire pour perfectionnement actif

2/ AT: Admission temporaire

Source : Direction des Douanes et Impôts Indirects

<sup>44</sup> Les régimes économiques en douane couvrent quatre fonctions essentielles: le stockage, la transformation, l'utilisation, la circulation. Ce sont au plan douanier: l'entrepôt de stockage, l'entrepôt industriel franc, l'admission temporaire pour perfectionnement actif, l'admission temporaire, l'exportation temporaire pour perfectionnement passif, l'exportation temporaire, le transit, la transformation sous douane et le drawback (rembours).

L'introduction des réformes n'a pu être réalisée sans assainir des situations devenues ingérables avec le temps. Ainsi en fin 1996, malgré l'appui de l'informatique, plus de 70000 comptes de régimes économiques (A.T.P.A. et A.T.) restaient en instance de régularisation. Certains concernaient des dossiers antérieurs à 1990<sup>45</sup>. D'autres, au nombre de 30000, désignés comme « queue d'A.T. » portaient sur des valeurs résiduelles inférieures à 1000 dirhams (US\$ 55 à l'époque).

Ce passif résultait de la conjonction de deux facteurs :

- une gestion inadaptée<sup>46</sup> et beaucoup trop méticuleuse des différents comptes ouverts par les services douaniers, gestion sans aucun rapport avec les enjeux économiques et les risques financiers réels et
- l'absence d'affirmation d'une volonté suffisamment forte pour faire évoluer le dispositif juridique et pratique.

Face à ce constat négatif les mesures prises<sup>47</sup> ont été claires et pragmatiques. Il a été décidé :

- de faciliter l'accès à ces régimes aux entreprises transformatrices<sup>48</sup>, notamment à travers le régime de l'entrepôt industriel franc (E.I.F.). Les entreprises industrielles dont au moins 85 % du Chiffre d'Affaires total est destiné à l'exportation peuvent bénéficier de l'E.I.F. ;
- d'assouplir et alléger les procédures de dédouanement<sup>49</sup>. Plusieurs mesures ont été prises dans ce sens. Il s'agit tout d'abord de la mise en place de l'acquit de transit simplifié consistant en une déclaration de transit allégée limitant les données à déclarer aux renseignements essentiels. Il s'agit ensuite de l'introduction de tolérances à l'importation et à l'exportation afin de tenir compte des variations et changements dus à des phénomènes physiques (humidité, etc.). Il s'agit enfin de l'octroi de la franchise à l'importation d'échantillons et spécimens ne dépassant pas une certaine valeur et sans limitation de valeur pour les articles ou ouvrages rendus inutilisables. De même, les échantillons ou prototype d'origine marocaine sans paiement et ne dépassant pas une certaine valeur sont autorisés à l'exportation sans souscription d'une déclaration en détail et en dispense des formalités du contrôle de commerce extérieur et des changes.

<sup>45</sup> Le plus ancien datait de 1981.

<sup>46</sup> Multiplicité d'unités de compte, fabrication scindée (teinture et apprêts etc..) de gestion compliquée et inefficace.

<sup>47</sup> En dehors évidemment d'une grande campagne d'assainissement des comptes et de la mise en place d'un moratoire, ce qui a permis de régulariser un ensemble de situations n'ayant absolument aucun caractère frauduleux.

<sup>48</sup> Il s'agissait dans une majorité de cas d'entreprises de travail à façon pour compte étranger (secteur de l'industrie textile, etc.)

<sup>49</sup> Les vérifications étaient approfondies à l'importation comme à la réexportation et les prises d'échantillons étaient systématiques (par type de tissu, par dessin, par pièces différentes, etc.).

- de simplifier les modalités de la gestion des comptes <sup>50</sup> : Lors de la mise en place de nouvelles normes d'apurement des opérations d'A.T.P.A. par activité sectorielle les taux de déchets par type de produit compensateur ont été arrêtés en concertation avec les opérateurs économiques concernés. Ces normes servent de base pour la validation des conditions d'apurement demandées par les opérateurs lors de leurs exportations. Les déchets non récupérables sont maintenant mis à la consommation sur la base d'une valeur nulle, alors que les déchets récupérables sont taxés sur la base de leur valeur marchande. Enfin la mise à la consommation de produits compensateurs, des rebuts et d'articles de 2<sup>ème</sup> choix à concurrence de 15% des quantités exportées peut être effectuée moyennant le paiement des droits et taxes. La taxation est effectuée sur la base des valeurs résiduelles déterminées par secteur et selon des taux admis.
- d'accélérer le processus d'apurement définitif des comptes par l'édition directe chez les opérateurs des certificats de décharge des comptes en R.E.D. ;
- de réviser et assouplir le système de cautionnement pour le rendre plus accessible et moins onéreux <sup>51</sup> : De nouveaux modes de cautionnement en matière de régimes économiques en douane ont été mis en place. Il est maintenant possible :
  - ✓ d'admettre des cautionnements sur engagement des entreprises exportatrices,
  - ✓ d'accorder des dispenses de caution pour l'importation, dans le cadre de la sous-traitance, d'intrants restant propriété des donneurs d'ordre étrangers.
  - ✓ d'autoriser l'utilisation d'un cautionnement mixte par la combinaison de la garantie bancaire et la garantie personnelle (respectivement 20% et 80%). Les 20% peuvent être remplacés par la consignation dudit montant auprès du receveur.
  - ✓ de permettre le cautionnement global consistant en une provision dont le montant est arrêté d'un commun accord entre la douane et l'opérateur et avalisé par la banque caution.

<sup>50</sup> La centralisation de la gestion et la domiciliation permettent de réexporter par différents bureaux sans avoir à se rattacher au bureau d'entrée initial.

<sup>51</sup> Révision du niveau de garanties, admission du cautionnement croisé entre entreprise, levée directe informatisée etc.

- de promouvoir le régime du Drawback. Dans le cadre des mesures prises pour l'encouragement des exportations, le bénéfice du régime du drawback a été étendu aux produits énergétiques consommés pour la fabrication de certaines marchandises. Il s'agit cependant du remboursement de taxes intérieures (électricité, gaz, produits pétroliers) portant sur des activités d'exportation.
- de s'appuyer sur un outil informatique plus ouvert et mieux adapté pour donner aux opérateurs un accès direct à leurs comptes et libérer leur cautionnement.

Après la mise en œuvre de ces mesures essentielles, la douane a tenu à renforcer encore son partenariat avec les entreprises.

Elle s'est ainsi attachée à développer un cadre conventionnel leur assurant une capacité de gestion personnalisée de leurs comptes selon des modalités spécifiques qui sont propres à chacune d'entre elles (Voir encadré n°3). Plus d'une trentaine d'entreprises bénéficient de cette faculté de gestion personnalisée.

Plus d'une trentaine d'entreprises bénéficient de cette faculté de gestion personnalisée. Elles représentent à elles seules 22% du montant des exportations totales du pays soit 18,5 milliards de dirhams

Elles représentent à elles seules 22% du montant des exportations totales du pays soit 18,5 milliards de dirhams <sup>52</sup>.

Pour simplifier davantage, la direction générale des douanes étudie également un dispositif qui serait beaucoup plus novateur par rapport à la tenue actuelle des comptes en convertissant une gestion basée sur le produit en une gestion basée sur le crédit de droits suspendus <sup>53</sup>. Cette démarche originale illustre la volonté constante de la direction générale des douanes de concilier au mieux les nécessités de l'économie (facilitation et simplification) à celle de l'Etat (mobilisation des recettes et développement).

<sup>52</sup> Les principaux produits exportés par ces entreprises sont l'acide phosphorique, les composants électroniques, les engrais naturels et chimiques et les produits alimentaires.

<sup>53</sup> Il s'agit en quelque sorte de tenir une comptabilité globalisée des droits et taxes dus sur les produits importés (débit) et des droits et taxes applicables aux intrants importés sur le produit exporté (crédit).

### Encadré 3

#### La gestion personnalisée des régimes économiques en douane

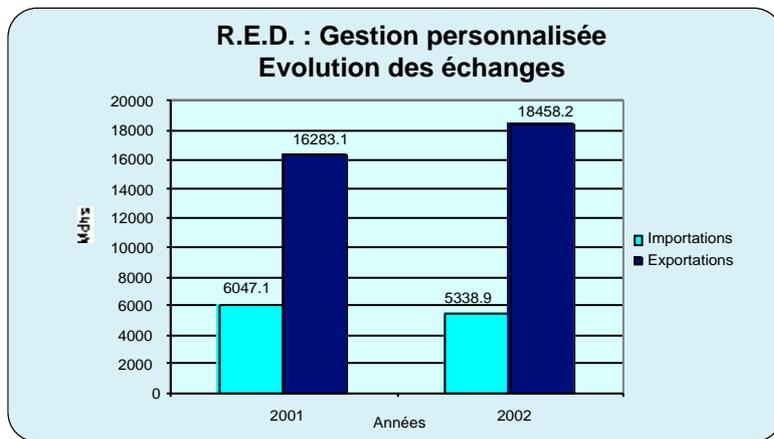
La simplification des procédures permet aux entreprises d'agir avec rapidité, efficacité et prévisibilité. Ces trois facteurs sont importants pour la consolidation et l'élargissement des marchés avec l'extérieur.

La simplification des procédures permet aux entreprises d'agir avec rapidité, efficacité et prévisibilité. Ces trois facteurs sont importants pour la consolidation et l'élargissement des marchés avec l'extérieur. La douane a donc recherché un processus efficace pour soutenir ce renforcement de compétitivité souhaité par les entreprises tournées vers l'exportation et leur permettre ainsi de mieux faire face à l'évolution et l'ouverture du commerce mondial.

La gestion des régimes économiques en douane a, en conséquence, été affinée de façon à rendre les processus de contrôle et de déclaration les plus simples et efficaces possibles sans nuire aux exigences de vérification incombant à l'Etat. Les services douaniers sont donc entrés dans un cadre conventionnel dans lequel, en partenariat direct avec les entreprises intéressées, ont été définies les modalités propres à chacune d'entre elles pour la prise en charge et l'apurement des comptes souscrits. Il s'agit en quelque sorte sur la base d'une convention type de la personnalisation des procédures applicables en fonction des besoins et des modes de travail. Cette approche pragmatique des traitements douaniers est à considérer comme un progrès significatif dans les méthodes de travail de la douane. En quelques années, les méthodes traditionnelles liées au lieu de dédouanement, au type de déclaration, aux règles de gestion et d'apurement des R.E.D. ont été révisées et des évidences du passé, comme la nécessité impérieuse de prélever systématiquement des échantillons et de procéder à des contrôles exhaustifs des produits fabriqués réexportés, sont maintenant devenues des sujets sans intérêt. Le caractère «novateur» de méthodes de contrôles détachées de l'acte d'importation et d'exportation est maintenant directement entré dans le cadre normal du fonctionnement de la douane.

Avec la gestion personnalisée l'entrepreneur n'est plus considéré comme un fraudeur potentiel mais est devenu un partenaire à part entière. Seules les plus grandes entreprises sont pour le moment admises au bénéfice de ce système de gestion mais l'ouverture plus large de ce dispositif est d'ores et déjà prévue.

Les valeurs reprises ci-dessous portant sur les années 2001 et 2002 montrent bien l'attractivité de telles relations conventionnelles entre les entreprises exportatrices et la douane. Elles représentent 27% du montant total des exportations marocaines.



## SECTION 2 : L'ADAPTATION DE L'OUTIL INFORMATIQUE DANS LA GESTION DU DEDOUANEMENT

L'utilisation de l'informatique par les services de l'A.D.I.I. a débuté en 1992 avec le système SADO (Système de l'Administration des Douanes et de l'Office des Changes)<sup>54</sup>. Il s'agissait essentiellement d'une informatique de dédouanement et de suivi des régimes économiques. Sa contribution à la réussite des réformes a été importante. Cependant les progrès marqués des technologies permettent maintenant une meilleure organisation du traitement des données mais aussi une intégration plus forte de leur gestion de leur échange.

### a) La contribution du système SADO

Au moment de la mise en œuvre du programme des réformes, il s'agissait d'un système propriétaire qui de par sa conception était difficile à maintenir alors que les besoins des utilisateurs, eux, étaient de plus en plus nombreux. Mais, bien qu'ayant à l'époque permis à la douane marocaine de mieux assurer la gestion du dédouanement, il ne répondait pas complètement aux besoins des utilisateurs<sup>55</sup>. Certaines fonctionnalités étaient incomplètes et d'autres n'étaient pas prises en charge. Il n'incluait pas de tarif intégré et ne permettait pas de restituer de manière simple l'information qu'il contient.

<sup>54</sup> Une application spécifique avait été développée pour assurer un suivi des comptes d'admission temporaire.

<sup>55</sup> Ainsi par exemple une comptabilité manuelle était maintenue dans certains bureaux.

Face à ce constat, la direction informatique a été réorganisée en 1996 avec pour tâche prioritaire la rénovation en profondeur des fondations techniques du système et la redéfinition des référentiels organisationnels et méthodologiques. Elle a conduit une réflexion approfondie sur les méthodes et moyens nécessaires à la conduite du changement et sur l'évaluation et l'analyse de la situation pour finaliser de nouveaux modèles opérationnels. Elle s'est appuyée sur des expertises internes et externes pour préparer l'environnement cible et le schéma directeur de l'informatique douanière.

Après avoir choisi une stratégie de transition et défini un plan de migration sur cinq années, reposant sur une évolution vers un système ouvert et standard (Unix) alliant robustesse, fluidité et surtout évolutivité, la douane marocaine a consolidé l'existant. Elle a procédé au recrutement d'informaticiens, s'est

Après avoir choisi une stratégie de transition et défini un plan de migration sur cinq années, reposant sur une évolution vers un système ouvert et standard (Unix) alliant robustesse, fluidité et surtout évolutivité, la douane marocaine a consolidé l'existant.

mise plus à l'écoute des utilisateurs, et a mieux organisé et programmé son travail, en mettant l'accent sur les impératifs de qualité (élaboration de procédures, normalisation et documentation des développements,...)<sup>56</sup>. Des structures nouvelles comme « méthodes et qualité », « recettes des programmes » et « assistance utilisateurs » ont été implantées et ont apporté une amélioration sensible de la fiabilité des programmes. L'« assistance utilisateurs », principalement axée sur une aide

téléphonique appelée « SADOc LINE », est rapidement devenue un cadre relationnel institutionnalisé entre les utilisateurs (douaniers et opérateurs économiques) et les services informatiques.

En améliorant la communication et l'écoute, les services informatiques ont donné de la crédibilité à l'outil automatisé et ont trouvé des solutions à des situations de blocages et d'irritations parfois inutiles. Les commissionnaires en douane se sont montrés particulièrement satisfaits de cette possibilité directe d'être informés, dépannés et soutenus.

Par ailleurs, la mise à niveau du système SADOc a permis aux professionnels de bénéficier d'un outil prenant en charge la quasi-totalité du processus de dédouanement sans avoir à attendre le nouveau système en préparation. Ils ont ainsi complètement inversé leur appréciation de la douane qu'ils considéraient désormais comme un exemple pour les autres administrations et ce, en bonne partie en raison des réalisations en matière informatique.

Ils ont ainsi complètement inversé leur appréciation de la douane qu'ils considéraient désormais comme un exemple pour les autres administrations et ce, en bonne partie en raison des réalisations en matière informatique.

<sup>56</sup> Dont le passage à l'an 2000.

Cette phase d'amélioration de l'existant a représenté une lourde charge pour les équipes de développeurs de la douane mais a en contrepartie contribué à l'évolution des procédures et des services rendus aux opérateurs.

Le système de dédouanement s'est au cours de ces années beaucoup amélioré et les grandes fonctions suivantes ont été introduites :

- Prise en charge et apurement informatisé du manifeste, du dépotage, des M.E.A.D.<sup>57</sup> ;
- Mise en place de contrôles de cohérence, vraisemblance et compatibilité lors de la saisie ;
- Sélectivité des déclarations à contrôler ;
- Cotation automatique aux inspecteurs ;
- Automatisation du Tarif intégré et de la liquidation automatique des droits et taxes ;
- Consultation chez le déclarant de la situation des déclarations dans les différentes phases du circuit de traitement ;
- Horodatage des différentes phases de l'opération de dédouanement ;
- Consultation du crédit d'enlèvement ;
- Gestion des comptes de régimes économiques (info-centre);
- Consultation chez le déclarant de la situation des comptes de régimes économiques ;
- Gestion des cautionnements ;
- Prise en charge du devis estimatif ; etc.

La douane marocaine a aussi exploré avec un succès certain le domaine de l'E.D.I. (Echange de Données Informatisé). Ainsi, 95% des manifestes au port de Casablanca (55% du total) sont envoyés par E.D.I. De même le dépotage ainsi que le manifeste aérien sont transmis à la douane par le même procédé.

Par ailleurs, une expérience pilote en matière de paiement électronique a été menée avec un grand groupe et une banque de la place. Ce produit qui fonctionne parfaitement aujourd'hui est en cours de généralisation à d'autres banques et à d'autres opérateurs.

---

<sup>57</sup> Magasins et aires de dédouanement.

Il convient enfin de citer la mise en œuvre au niveau de l'aéroport et des M.E.A.D. (Magasins et Aires de dédouanement) de Casablanca du produit intitulé « mainlevée chez l'opérateur » et qui consiste en la délivrance de l'autorisation d'enlèvement de la marchandise chez l'opérateur et ce, dès signature par ce dernier de sa déclaration. Tous les contrôles sont faits par le système.

### **b) Les évolutions de l'informatique douanière**

De nombreuses applications sont actuellement développées par la douane marocaine. Elles le sont le plus souvent avec ses seules ressources internes mais, lorsque nécessaire, il est recouru à la sous-traitance.

L'application de dédouanement B.A.D.R. évoquée ci-après est préparée par une société de service mais des équipes d'informaticiens de la douane ont été intégrées parmi celles de ce prestataire extérieur. Il s'agit pour la douane de s'assurer d'une appropriation rapide et complète de cet outil pour en gérer le fonctionnement courant après la mise en service régulier.

Les autres applications sont développées par les équipes internes de l'administration au même titre que les applications existantes et les services Internet et Intranet. Cette maîtrise voulue et recherchée de la production et de l'exploitation assure une meilleure pérennité et une évolutivité continue des produits .

#### **(i) BADR . (Base Automatisée des Douanes en Réseau)**

Malgré les progrès certains réalisés au cours de ces dernières années, SADOc est arrivé en fin de vie. Un nouveau système informatique B.A.D.R va être mis en service de manière progressive à partir de septembre 2003. Ses fonctions iront bien au-delà du logiciel SADOc actuel.

En effet, en plus de l'aspect technique qui reflète l'état actuel de la technologie de l'information <sup>58</sup>, B.A.D.R. intégrera les nombreux acquis de SADOc et les complétera par de nouvelles fonctionnalités non informatisées jusque-là ou gérées à part (Contentieux, Mise à la consommation des véhicules, Colis et Paquets postes...). Il s'appuiera également sur de nouveaux concepts très novateurs tels l'anticipation et la gestion en ligne des demandes de modification. Il offrira aussi à l'utilisateur une visibilité totale à travers des services de listes et de recherches multicritères. BADR intégrera enfin une nouvelle vision de la gestion de certains domaines telle que la gestion des régimes économiques qui serait basée sur la fiscalité.

<sup>58</sup> B.A.D.R. se base sur une plate-forme de commerce électronique. Les acquisitions des déclarations se feront soit sur Internet soit par E.D.I.

Le premier palier de ce nouveau système <sup>59</sup> sera mis en service à la fin du mois de septembre 2003. Les tests sont en phase d'achèvement. L'ensemble des fonctionnalités composant B.A.D.R devrait être entièrement opérationnel au début de l'année 2005.

(ii) SAAD (Système automatique d'aide à la décision)

Consciente de l'apport, en terme de maîtrise de la gestion, et de la nécessité d'outils décisionnels, la douane marocaine a mis en place le système S.A.A.D. Ce système permet d'exploiter les informations et données issues de différents systèmes et applications, et en premier lieu du SADO. Il met ainsi à la disposition des différentes structures un véritable système d'information et d'aide à la décision. Véritable entrepôt de données (« Datawarehouse »), il offre à travers différents axes d'analyse une vision claire de différents domaines métiers. Il est utilisé dans un but à la fois statistique et de pilotage pour:

- répondre à divers types de besoins en informations chiffrées (états statistiques, indicateurs d'activité et autres tableaux de bord).
- assurer le suivi, la gestion, l'analyse et la prévision ; et
- rendre rapide et régulier l'accès aux différentes données après traitement. Les applications développées et opérationnelles à ce jour concernent les recettes douanières, le commerce extérieur, le contentieux<sup>60</sup>, la sélectivité et les régimes économiques.

(iii) RIAD –(Ressources Intégrées de l'Administration des Douanes)

La décision de la douane de mettre en place un véritable système de gestion des ressources humaines, financières et matérielles a donné naissance au projet RIAD. Ce futur système de gestion sera réalisé en totalité par une équipe interne. Il se distingue par son caractère intégré et fonctionnellement déconcentré. Parmi les modules qui le composent, il y a lieu de citer la gestion prévisionnelle des ressources humaines, la gestion des stocks, des achats et des marchés ainsi que toute la gestion budgétaire. Il comprendra en outre des fonctionnalités de self-service dans l'extraction des données ainsi qu'une fonction décisionnelle.

Du point de vue technique, il se base sur les mêmes technologies que celles utilisées dans BADR (Unix, Java...). L'accès au système se fera via l'Intranet. Les premiers développements dont la mise en service est prévue pour la fin de l'année 2003 sont prêts.

<sup>59</sup> Gestion des manifestes.

<sup>60</sup> Un module dénommé SANA (Système d'Analyse Automatisé) permet le suivi en temps réel du déroulement des affaires contentieuses. Il va être enrichi d'autres modules.

iv) AGLACI (Application pour la Gestion informatisée des Listes Annexées aux Conventions d'Investissement)

Cette application gère les listes annexées aux conventions d'investissement (projets d'un montant supérieur à 200 millions de DH). Accessible via le réseau Intranet elle autorise un suivi continu et en temps réel des importations exonérées (nature et quantité des produits, gestion des listes de biens et matériels autorisés, détection des dépassements, etc.).

### SECTION 3 : L'IMPLICATION DES PARTENAIRES PUBLICS

Au-delà de l'ouverture sur son environnement économique, la douane marocaine a resserré sa collaboration avec les autres administrations de l'Etat et les services publics et organisé un véritable partage d'information avec les autres partenaires publics (ports etc.) et privés (consignataires etc.). Ces deux volets ont été plus lents et difficiles à mettre en œuvre. Il s'agit en effet beaucoup plus de rassembler les énergies pour partager l'information plutôt que de contraindre des opérateurs à intégrer des dispositifs fermés développés « pour eux » par différents services de l'administration souvent mal coordonnés.

Les administrations de l'Etat n'étaient pas toutes au même niveau de modernisation et certaines ne pouvaient dès le départ suivre la dynamique de mouvement initiée par l'évolution rapide de la douane. Elles sont maintenant en phase active de réforme et d'équipement au sein de leurs propres programmes. Ainsi des outils indispensables à la meilleure connaissance du tissu fiscal (comme l'est par exemple l'identifiant unique <sup>61</sup>) sont en cours d'élaboration et devraient aboutir à autoriser des échanges d'information beaucoup plus complets et plus productifs entre les services fiscaux et la douane. Les désarmements tarifaires progressifs résultant d'accords internationaux engendrent des réductions brutes de recettes douanières qu'il convient de compenser par une efficacité renforcée de l'administration fiscale. La douane peut y apporter une contribution significative.

D'autres schémas de collaboration sont en cours de développement avec le ministère du commerce et de l'industrie, l'office des changes, les banques, etc. Ils devraient tous contribuer à améliorer l'efficacité de l'appareil administratif, à rompre les étanchéités et mieux adapter les procédures et les textes réglementaires aux besoins de l'économie. La dématérialisation des paiements impliquant les banques privées va être mise en place prochainement.

Ils devraient tous contribuer à améliorer l'efficacité de l'appareil administratif, à rompre les étanchéités et mieux adapter les procédures et les textes réglementaires aux besoins de l'économie.

<sup>61</sup> Identifiant unique des redevables (personnes physiques et personnes morales) déterminé par les services fiscaux et devant à moyen terme être utilisé par les différentes administrations du ministère des finances.

Les services portuaires et aéroportuaires utilisent souvent les mêmes informations que celles exigées par la douane (dont surtout celles relatives aux chargements: manifestes de cargaison etc.) et il est en conséquence très tôt apparu indispensable de coordonner les efforts de recueil, de validation et d'utilisation de ces données. Le processus de travail collectif a été difficile à mettre en œuvre pour différentes raisons (réticences internes dans ces services, peur de la perte d'indépendance, compatibilité de matériels, procédures existantes et sécurisées, niveau des recettes affectées, réglementations nationales, etc.). Il est maintenant devenu indispensable de travailler collectivement. Un dispositif complet de partage de l'information intégrant les professionnels (armements, consignataires de navires, transitaires etc.) se met en place progressivement et, même si les progrès sont lents, il commence à porter ses fruits dans le cadre de la gestion des manifestes de cargaison. La rapidité croissante du dédouanement est maintenant bien connue et a servi en quelque sorte de révélateur et les amène à améliorer leurs propres prestations. Ainsi par exemple le ministère de l'industrie devrait à l'avenir pouvoir beaucoup mieux gérer l'organisation et la célérité de ses contrôles. La mise en œuvre de B.A.D.R devra aider à renforcer les liens entre ces différents acteurs de la chaîne du transport.

#### **SECTION 4 : LES INSTRUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SUIVI DE LA REFORME**

La réussite de l'A.D.I.I. a reposé sur la conjonction organisée de travaux variés entrepris selon des séquences bien préparées et coordonnées. Elle s'est tout d'abord attachée à :

- rénover son cadre juridique de référence,
- consolider le dialogue indispensable avec ses partenaires et son personnel et s'est lancée dans une politique de communication intensive,
- se doter d'indicateurs globaux de performance simples, disponibles et contrôlables et,
- soutenir son plan de travail en mettant à la disposition des responsables impliqués un outil spécifique de gestion de projet pour le suivi de l'évolution des réformes.

## 1/ L'ÉVOLUTION DU DROIT POSITIF

Des articles trop contraignants ou jugés exorbitants du droit commun ont été supprimés ou révisés.

Pour des raisons tenant à l'évolution des pratiques commerciales et douanières internationales mais aussi aux besoins de réforme de la législation du pays, la douane marocaine a su remettre en cause le code des douanes tout en maintenant les fondamentaux nécessaires à la qualité de son action et à la poursuite des infractions majeures. Des articles trop contraignants ou jugés exorbitants du droit commun ont été supprimés ou révisés. Et c'est grâce au travail en profondeur d'examen de ces dispositions réalisé en 1997 en concertation étroite avec les professionnels du dédouanement et les organismes représentatifs du milieu économique, que la réforme du code des douanes a été admise et agréée par ces derniers. Préparé sur la base d'une méthode d'élaboration constructive et consensuelle, le code des douanes réformé a été présenté aux instances consultatives nationales puis adopté par le Parlement sans difficultés réelles. Comme les textes d'ordre réglementaire ont été préparés dans le même trait de temps avec un esprit affirmé de modernisation et de service à l'économie nationale, l'A.D.I.I. a pu mettre en place tout un dispositif de déconcentration et d'amélioration des procédures qui a apporté satisfaction à toutes parties concernées. Le Maroc est un des premiers pays signataires de la convention de Kyoto révisée en 1999. L'ensemble des textes et procédures mis en place en respecte la lettre et l'esprit ouvert de facilitation.

## 2/ LE DÉVELOPPEMENT DE LA COMMUNICATION

La communication institutionnelle a été un des moyens essentiels retenus pour faire connaître et partager l'esprit et la teneur des réformes, pour mobiliser les énergies et combattre les tendances à l'inertie et au renoncement. Elle a permis d'assurer une compréhension très large des mesures mises en place. Engageant un programme important de modernisation exécuté tout en précisant et consolidant de façon claire et ciblée les objectifs poursuivis, la douane marocaine a adopté une approche directe et constructive. Elle s'est appuyée sur des projets-pilotes aux fins de faire correspondre au plus juste les engagements qu'elle prenait à ses capacités d'exécution. Un service dédié à la communication a été créé. Les réalisations de ces dernières années sont conséquentes avec :

La communication institutionnelle a été un des moyens essentiels retenus pour faire connaître et partager l'esprit et la teneur des réformes, pour mobiliser les énergies et combattre les tendances à l'inertie et au renoncement.

- la construction d'un site Internet. Le site WEB « [www.douane.gov.ma](http://www.douane.gov.ma) » a été ouvert en 1997. Depuis il a été très largement enrichi tant au

niveau du contenu et du visuel que de l'ergonomie intuitive. Une adresse électronique permet de soumettre au directeur général toutes questions, remarques et suggestions. Chaque contact reçoit une réponse personnalisée ;

- la construction d'un site Intranet. Ouvert à l'ensemble du personnel, il comprend toutes les informations professionnelles mais aussi des espaces de convivialité (vœux, félicitations, etc.) et de services (forums, bibliothèque, compte-rendus et extraits de presse, etc.) ;
- l'organisation de rencontres périodiques et ponctuelles avec la presse et les autres médias. Cette action a constamment été attentive et élaborée (dossiers de presse complets, transparence et clarté des présentations, lettres de remerciements, droits de réponses, etc.) car elle participait pleinement au changement d'image recherché ;
- l'accueil, l'information et l'orientation des usagers. Ils traduisent la volonté de se rapprocher de l'ensemble des publics en contact avec la douane ;
- la vulgarisation et l'accessibilité de la matière douanière par la publication de nombreux dépliants et brochures. Les préjugés portant sur l'opacité et la complexité des textes en ce domaine très technique ont de cette façon pu être battus en brèche avec succès ;
- l'organisation de tables rondes a également contribué à une meilleure compréhension réciproque ; et

L'impact de cette stratégie de communication a été important tant pour le personnel, qu'auprès des autres administrations, du monde économique et du grand public. Par ailleurs des échos très positifs ont largement franchi les frontières nationales.

### 3/ LA MISE EN PLACE DE TABLEAUX DE BORD

Mener à bien un programme de réforme ambitieux nécessitait la mise en place d'indicateurs de performance permettant de mesurer quantitativement et qualitativement l'efficacité du travail effectué

Pour appuyer le processus de modernisation, la douane s'est dotée de tableaux de bord indispensables au management éclairé d'une administration importante.

Mener à bien un programme de réforme ambitieux nécessitait la mise en place d'indicateurs de performance permettant de mesurer quantitativement et qualitativement

l'efficacité du travail effectué au sein des différents pôles d'activité de l'administration et d'évaluer le coût des services rendus à l'Etat, à l'économie et aux usagers. La mise en place de tableaux de bords périodiques <sup>62</sup> (complétée par la révision des fonctions de contrôle) a été importante pour renforcer la prise de décision. La démarche de conduite du changement demandait en effet l'apport d'un outil de connaissance et de prise de décision efficace pour permettre aux différents niveaux hiérarchiques de suivre un

<sup>62</sup> Touchant à l'environnement des services ( par ex: nombre de voyageurs, d'escales de navires etc.), à leur activité (par ex: nombre de déclarations etc.), aux résultats obtenus (par ex: recettes, contentieux etc.), et aux moyens disponibles (par ex: véhicules, micro-ordinateurs, agents en service, en congés, en maladie etc.)

train de mesures aussi diverses et variées ayant des interactions fortes entre elles. Il s'agissait également de réunir les conditions du développement d'une dynamique interne ayant des conséquences directes sur les comportements individuels et les méthodes de travail. Cette faculté de mesure du progrès a été un des facteurs de stimulation et de participation active au processus de modernisation. Il convenait en quelque sorte de créer puis maintenir les conditions administratives et sociales d'acceptabilité de la réforme en cours.

#### 4/ LA DEMARCHE DE PROGRAMMATION

Afin d'assurer une meilleure transparence dans la gestion, la douane a adopté une démarche globale de programmation avec pour objectif de mieux définir et planifier ses actions et d'assurer leur cohérence avec les évolutions qui interviennent dans l'environnement du travail.

Elle a ainsi engagé ses structures dans un style d'organisation et de gestion par anticipation impliquant la programmation de leurs actions dans le temps en fonction des ressources disponibles et à la lumière des orientations fixées par le management supérieur à travers une note annuelle d'orientations générales.

Elle a ainsi engagé ses structures dans un style d'organisation et de gestion par anticipation impliquant la programmation de leurs actions dans le temps en fonction des ressources disponibles et à la lumière des orientations fixées par le management supérieur à travers une note annuelle d'orientations générales.

La programmation et le suivi des plans d'actions est réalisé à travers une application informatique conçue à cette fin et accessible à tous sur l'Intranet.

Le choix de retenir un logiciel de gestion de projets a été décidé pour qu'au-delà de l'existence du plan de réformes où il est utilisé comme instrument de prévision et de pilotage, il sert véritablement comme outil de gestion et d'évaluation quotidien. A partir du plan d'action, les projets ont été découpés en sous-projets et ensuite en tâches élémentaires jusqu'aux actions les plus fines. Chaque tâche élémentaire a été évaluée en charge de travail (hommes/jours), puis planifiée (chronogramme) dans le temps en fonction des moyens disponibles. Les tâches étant suffisamment isolées, le responsable de chacune d'entre elles est nominativement identifié et il lui appartient de mettre à jour régulièrement le logiciel pour que l'ensemble du dispositif puisse être évalué, suivi et réajusté dans ses phases de réalisation. Ce suivi rigoureux de l'évolution de tous les projets, à tous les niveaux de détail permet la détection de négligences et de dérives pénalisantes mais aussi et surtout d'apporter les solutions adaptées en temps utile.

Ces différentes actions menées à associer aux résultats obtenus en matière de communication ont été représentatives de la variété des champs couverts et de la qualité du travail accompli. Il convient d'y ajouter le comportement actif du personnel qui a largement contribué à développer dans les milieux économiques et parmi les usagers une image dynamique et favorable de leur mission.



## CHAPITRE IV - LES RESULTATS OBTENUS

Dans les chapitres précédents l'accent a été mis sur les nouvelles méthodes de travail mises en œuvre au sein des services, sur la simplification des procédures, sur l'utilisation intensive de l'outil informatique, l'organisation et la gestion de proximité, etc. Il s'agit ici de présenter l'impact obtenu au cours de ces dernières années par les réalisations les plus marquantes de la douane marocaine. Ainsi la section 1 traite de la performance des recettes pendant cette période de réforme, la section 2 décrit les critères ayant conduit à une bonne efficacité des services et la section 3 concerne la stratégie induite de la lutte contre la corruption.

### SECTION 1 - LES RECETTES DOUANIERES

La manière dont les réformes ont été menées illustre de façon claire le principe qui veut que la facilitation ne signifie pas une perte de recettes. Les activités commerciales se sont développées progressivement et les recettes ont en conséquence été consolidées. La fraude n'a pas été non plus une source non maîtrisable de perte de recettes<sup>63</sup>.

L'examen des données relatives au commerce extérieur (Tableau 2) montre bien la progression régulière des importations (exprimée en valeur)<sup>64</sup> quels que soient les régimes douaniers.

La manière dont les réformes ont été menées illustre de façon claire le principe qui veut que la facilitation ne signifie pas une perte de recettes. Les activités commerciales se sont développées progressivement et les recettes.

<sup>63</sup> Comme cela est souvent annoncé lorsque des réformes sont préparées dans certains pays. Lorsque les douaniers sont réticents pour réduire les taux de vérification physique des marchandises, de nombreux argumentaires mettent en avant l'accentuation inéluctable de la fraude qui se produirait. Il existe toujours un besoin de justifier le maintien d'un contrôle approfondi de l'ensemble des opérations de dédouanement.

<sup>64</sup> Le nombre de déclarations déposées étaient : Import : 1998 - 344613, 2000 - 410378, 2002 - 460608,  
Export : 1998 - 136535, 2000 - 171998, 2002 - 172387

**Tableau 2**

<b>Maroc</b>		<b>Echanges Commerciaux</b> (en Millions de MAD )					
<b>RUBRIQUES</b>	<b>ANNEES</b>						
	<b>1996 (1)</b>	<b>1997 (1)</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Importations hors régimes économiques	62 109,1	63 515,1	69 708,8	74 064,4	88 208,5	87 147,3	91 840,4
Importations en ATPA ( 2 )	22 809,3	27 315,4	29 086,1	32 016,5	34 780,2	37 493,8	37 953,5
Importations en AT ( 3 )	1 294,2	1 193,3	2 209,5	2 370,7	2 423,4	2 675,4	1 543,6
Importations en entrepôts	133,3	17,6	44,3	30,6	3 193,4	1 830,5	2 338,2
Réexportations en suite d'ATPA	27 297,2	29 733,8	46 043,4	50 129,0	53 850,1	56 928,3	62 967,6
<p>( 1 ) : Valeur des matières premières en ATPA non incluse à l'exportation</p> <p>( 2 ) ATPA : Admission Temporaire pour Perfectionnement Actif (avec et sans paiement)</p> <p>( 3 ) AT : Admission Temporaire</p>							

**Source :** A.D.I.I..Le montant des recettes portant sur les droits d'importation est resté stable, en dépit du démantèlement progressif tarifaire applicable à l'importation des produits originaires de l'Union Européenne<sup>65</sup> et de l'A.E.L.E. (Tableau 3). Aux moins-values résultant des accords avec l'U.E. qui sont évaluées à 1248,7 en 2001 MAD et 1470,1 MAD en 2002, il convient d'ajouter l'incidence de la réduction de la pression tarifaire sur les biens d'investissement et les intrants non fabriqués localement.

Ce démantèlement a mené à une réduction du taux d'imposition effectif (droits d'importation en % des importations) de 13% en 1998 à 9.5 % en 2002. (Tableau 3). Cette réduction fut compensée par une augmentation des recettes de TVA sur les importations, de telle façon que la part des recettes douanières est restée constante dans l'ensemble des ressources budgétaires soit 46% de 1998 à 2002.

<sup>65</sup> Pour 2002, l'Union Européenne est le premier fournisseur du Maroc avec 56,5% des importations, soit en valeur MAD 72324. Elle est également le premier client avec 72,5% des exportations, soit en valeur MAD 61388.

**Tableau 3****Evolution des recettes douanières par rapports  
à certains indicateurs (En MAD)**

<b>RUBRIQUES</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Recette douanières (1)	34386,2	34997,6	36089,4	6735,8	37029,5
Droits à l'importation DI (1.1)	12782,6	12552,8	12775,5	12317,0	12192,8
Recettes fiscales (2)	74005,0	75632,0	74034,0	77123,0	80496,0
Part des recettes douanières (1)/(2)	46,5%	46,3%	48,7%	47,6%	46,0%
Recettes ordinaires hors privatisation (3)	83525,0	95123,0	92859,0	95383,0	92261,0
Part des recettes douanières (1)/(3)	41,2%	36,8%	38,9%	38,5%	37,7%
Produit intérieur brut (PIB) (4)	346952,0	343131,0	354316,0	382897,0	409430,0
Part des recettes douanières (1)/(4)	9,9%	10,2%	10,2%	9,7%	9,0%
Ratio des droits d'importation / PIB	3,7%	3,7%	3,6%	3,2%	3,0%
Valeur des importations globales (5)	98676,0	105931,0	122527,0	124641,2	127978,3
Taux de la pression fiscale (1.1)/(5)	13,0%	11,8%	10,4%	9,9%	9,5%
Valeur des importations hors RED (6)	69 708,8	74 064,4	88 208,5	87 147,3	91 840,4
Taux DI effectif moyen (1,1/6)	18,3%	16,9%	14,5%	14,13%	13,28%

**Pour information** : recettes douanières 1996 : MAD 31 293, 1997 : MAD 33 613

**Source** : A.D.I.I

L'accroissement des recettes entre 1998 et 2002 est d'environ 7,7% (tableau 4), ce qui s'explique essentiellement par la progression des activités du commerce mais aussi par une meilleure qualité des déclarations et une amélioration de la productivité et de la qualité des contrôles.

## Tableau 4

### Evolution des recettes douanières par rubriques (en MAD)

RUBRIQUES	1998	1999	2000	2001	2002
Droits d'importation D.I.	12872,6	12552,8	12775,5	12317,0	12192,8
Taxes intérieures de consommation T.I.C.	9448,7	10329,6	9561,9	10047,4	10095,3
dont TIC sur produits énergétiques	(8661,1)	(9618,4)	8797,3	9239,2	9308,1
Taxe sur la valeur ajoutée T.V.A.	10977,1	11007,8	12263,5	12816,4	13200,4
dont TVA sur produits énergétiques	(1494,6)	1705,0	2119,5	2285,0	2130,2
Redevance sur exploitation des phosphates	598,6	589,9	568,4	596,6	616,3
Redevance gazoduc	226,1	262,7	634,3	707,3	670,4
Autres recettes	263,1	254,8	285,8	251,1	254,3
<b>Total :</b>	<b>34386,2</b>	<b>34997,6</b>	<b>36089,4</b>	<b>36735,8</b>	<b>37029,5</b>

**Pour information :** recettes douanières 1996 : MAD 31 293 1997 : MAD 33 613

**Source :** A.D.I.I.

Il apparaît donc clairement que, si les mesures de cadrage sont prises avec la détermination nécessaire, la facilitation et l'ouverture des frontières ne sont pas en elles-mêmes un obstacle au maintien d'une participation intéressante de l'administration douanière au bon niveau des rentrées budgétaires.

## SECTION 2 - L'EFFICACITE DES SERVICES

L'accès aux différents services désormais rendus par la douane aux entreprises n'est pas encore parfaitement uniforme à travers le territoire national. Les régions éloignées n'ont pas encore pu bénéficier totalement des progrès réalisés par la promotion du transit et du dédouanement à domicile qui devrait simplifier le processus de dédouanement. Cette action était devenue une nécessité car si les opérateurs de Casablanca et de Tanger bénéficiaient largement des progrès réalisés, il n'en était pas de même dans les autres régions. La douane a donc soutenu la création de plates-formes logistiques et de « ports secs » en offrant diverses facilités comme les magasins et aires de dédouanement, en allégeant les formalités de transit mais aussi en accordant le dédouanement à domicile aux entreprises qui justifiaient d'un trafic régulier<sup>66</sup>.

Force est néanmoins de constater que ces ouvertures n'ont pas encore rencontré dans l'intérieur du territoire l'accueil qui en était attendu. La raison en est simple. La facilité avec laquelle les marchandises sont maintenant dédouanées aux points frontières et dans les M.E.A.D. périphériques est venue contrecarrer une initiative intéressante. Il faudra un peu de temps pour que les entreprises et les professionnels de la logistique changent leurs habitudes de travail. Les ouvertures actuelles et les facilités accordées dans le dédouanement en frontière sont d'autant mieux ressenties qu'elles ne viennent pas changer l'organisation existante des circuits d'approvisionnement. Tout se passe comme avant mais beaucoup plus vite et à moindre frais.

Tout se passe comme avant mais beaucoup plus vite et à moindre frais.

A ce titre la réduction du délai moyen de dédouanement a sûrement été un des éléments qui a le plus marqué les opérateurs et renforcé l'image de la douane. Le délai moyen conduisant de la validation de la déclaration en douane à la libération des marchandises est maintenant inférieur à 1 heure, ce qui dans le monde place la douane marocaine parmi les plus efficaces à ce niveau ( tableau 5). A noter que le délai dédouanement des importations sous régime économique est plus court que les autres régimes d'importation (40 minutes en Juillet 2003 contre 55 minutes pour les importations sous régime commun).

<sup>66</sup> En complément des différents régimes de transit international qui peuvent être utilisés au Maroc, la création en mars 2000 d'une déclaration dite combinée est venue apporter une nouvelle facilité aux opérateurs qui, sur la base d'un même formulaire, peuvent coupler le régime du transit avec celui du dédouanement.

Cette bonne performance résulte directement de la poursuite d'efforts permanents déployés depuis plusieurs années pour améliorer l'efficacité des services. C'est l'ensemble des actions mises en place pour améliorer les procédures et les méthodes de gestion qui conduit à ce résultat.

**Tableau 5**

**Délais moyens de dédouanement**

<b>Mois</b>	<b>Minutes</b>
Janv-01	83,6
Juin-01	92,0
Déc-01	110,6
Juin-02	64,4
Déc-02	59,6
Juin -03	57

### **SECTION 3 : LA STRATEGIE INDUITE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Ce thème important dans les actions de modernisation n'est pas un problème traité de façon séparée et spécifique. La douane marocaine a toujours estimé qu'il n'était que la résultante du processus global de modernisation et que les outils juridiques contenus dans le dispositif législatif et réglementaire se suffisaient en eux-mêmes. En fait la douane marocaine n'a pas de code spécifique à la déontologie et l'éthique. Elle met en avant les grands points suivants pour expliquer la modification des comportements et la moralisation des services :

- il ne s'agit que de la conséquence directe du niveau de facilitation et du fonctionnement moderne et efficace des services ;

- la motivation du personnel et son investissement dans le renforcement de l'image de marque de la douane l'ont emporté sur les préoccupations antérieures ;
- la définition des postes de travail et la responsabilisation dans l'exercice des fonctions ont modifié les comportements ;
- la mobilité organisée et régulière du personnel travaillant dans des postes considérés comme sensibles a freiné les dérives possibles ;
- la programmation du travail et l'exercice régulier de contrôles ont évité les éventuels dérapages ;
- la meilleure organisation des procédures et la dématérialisation documentaire ont réduit les champs d'action du personnel et limité sa capacité d'intervention ;
- le cadrage des capacités de traitement des contentieux relevés (barème transactionnel et typologie des infractions) a limité fortement les capacités de négociations ;
- l'ouverture vers le secteur privé et le développement d'une politique de partenariat ont multiplié les capacités de dialogue et de concertation qui ont induit des modifications comportementales dans les services ; et
- la multiplication des campagnes de communication (médias, opérateurs et grand public) ont eu un impact certain.

A côté de ces mesures générales, l'administration centrale a essayé de gérer au mieux son pouvoir disciplinaire à travers :

- une plus grande réactivité par rapport aux comportements indécents ;
- une meilleure célérité dans le traitement des dossiers disciplinaires (délais contraignants) ;
- une recherche constante de la bonne adéquation entre les manquements relevés et les sanctions infligées ; et
- la mise en place d'une action de sensibilisation quant à l'impact du respect de l'éthique pour la réussite des réformes engagées et l'organisation<sup>67</sup> de la « Semaine du douanier » pour soutenir le sentiment d'appartenance au corps des douanes.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Cette manifestation coïncidait avec la célébration de la journée mondiale des douanes (O.M.D.).

<sup>68</sup> Le port du badge nominatif est parfaitement admis et considéré comme une valeur collective d'appartenance au corps des douanes.

Les évolutions conçues progressivement et construites tout au long de ces dernières années par les douanes marocaines lui ont clairement permis de devenir une douane moderne, efficace mais surtout adaptée à son environnement économique. Cette administration est maintenant unanimement reconnue par les opérateurs du commerce extérieur comme crédible, appliquée et ouverte. Il est relativement rare dans un pays de constater une adhésion et une approbation aussi fortes et unanimes de la part de professionnels du commerce extérieur qui, par le passé, étaient beaucoup plus souvent enclins à la critique voire à l'exaspération. Les grands objectifs que la douane marocaine s'était fixés ont pratiquement tous été atteints : les délais de dédouanement ont été réduits de façon tellement substantielle que les mesures de facilitation comme le dédouanement à domicile n'ont pas rencontré le succès immédiat espéré ; les grandes procédures indispensables à la facilitation du commerce sont toutes en place; le cautionnement n'est plus un handicap financier pour l'industrie de transformation ; et les conditions de passage en douane sont claires, transparentes et prévisibles. A cette occasion, la douane marocaine a démontré que la libéralisation du commerce international ne doit pas mener à une réduction des recettes fiscales. Cet ensemble de réformes doit cependant impérativement être accompagné par un renforcement des capacités de mobilisation de la fiscalité interne.