



Document de travail de la série

Etudes et Documents

E 2009.06

Contrats Incitatifs et Réforme des Douanes dans les PED : une Application des Modèles d'Agence Hiérarchique

Vianney Dequiedt(*), Anne-Marie Geourjon(*) et Grégoire Rota Graziosi(*)

mars 2009

17 p.

CERDI-CNRS, Université d'Auvergne
Adresse : 65 bd François Mitterrand
63000 Clermont-Ferrand, France
Vianney.DEQUIEDT@u-clermont1.fr
ageourjon@gmail.com
Gregoire.rota_graziosi@u-clermont1.fr

Résumé

Dans de nombreux pays en voie de développement, des Programmes de Vérification des Importations (PVI) ont été instaurés pour combattre la corruption des administrations douanières. Ils consistent à déléguer l'inspection des importations à une entreprise privée qui opère dans les pays exportateurs. De tels programmes s'avèrent particulièrement coûteux car l'entreprise se paye généralement entre 0,5% et 0,8% de la valeur FOB des marchandises inspectées. Dans cet article, nous analysons l'efficacité de ces programmes à la lumière de la théorie de l'agence. Plus précisément, nous utilisons le modèle d'agence hiérarchique afin d'appréhender les interactions entre le gouvernement, l'administration douanière, l'importateur et l'entreprise assurant le PVI. De cette analyse nous déduisons quelques recommandations qui concernent entre autres l'identité des contractants, la modernisation des administrations douanières ou la politique de réconciliation.

JEL Codes: D82, F13, L33.

Mots Clés : Programmes de Vérification des Importations, douanes, Principal/Agent.

I. Introduction :

Dans de nombreux pays en voie de développement, les recettes douanières demeurent une importante source de financement public. Cependant, dans ces mêmes pays, l'efficacité des douanes en matière de mobilisation des recettes est sujette à caution. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette inefficacité. La plupart de ces pays ont des difficultés à contrôler des frontières souvent poreuses. En dépit d'ambitieuses réformes de modernisation des douanes entreprises dans ces pays, les capacités administratives restent faibles. En outre, il est largement admis que la corruption de l'administration douanière est un fléau dont le coût réduit de façon sensible les recettes potentielles.

Souvent encouragés par les institutions internationales, certains pays ont adopté des Programmes de Vérification des Importations (PVI) afin de sécuriser les recettes douanières. Il s'agissait là principalement de lutter contre la corruption de leur administration¹. Ces programmes consistent à déléguer à une entreprise privée l'inspection des marchandises importées avant embarquement (IAE) dans les ports, les aéroports, chez les exportateurs, ou à destination. Les rapports d'inspection complètent ainsi l'information fournie dans les déclarations douanières et peuvent être utilisés par l'administration des douanes pour liquider les droits et taxes. L'information supplémentaire fournie par l'entreprise privée en charge de la vérification est censée limiter le pouvoir discrétionnaire des douaniers et ainsi être un moyen de réduire la corruption de cette administration.

Le premier PVI a été instauré au Zaïre en 1963. Il fut suivi ensuite par l'adoption dans une cinquantaine de pays autour du monde de programmes similaires (cf. tableaux 1 et 2). A l'origine, le principal objectif d'un PVI était de réduire la fuite des capitaux permise par la surévaluation des importations. Lorsque les contrôles des mouvements de capitaux ont été progressivement supprimés, l'objectif des PVIs a également évolué. Ceux-ci sont devenus des instruments de contrôle pour lutter contre l'évasion fiscale en matière douanière. Aujourd'hui encore, malgré la libéralisation des échanges et la transition fiscale en cours qui consiste à substituer aux recettes tarifaires celles de taxes domestiques telles que la TVA, le rôle de la douane dans la mobilisation des recettes demeure primordial. En effet, dans les pays en voie de développement, la plupart des biens de consommation finale sont importés et l'essentiel de la collecte de la TVA se fait aux frontières.

Les PVI visent à améliorer la collecte des taxes dues au cordon douanier en externalisant en partie au secteur privé la définition de l'assiette imposable. Ainsi, Yang (2008) considère les PVI comme un moyen d'acheter de l'intégrité au secteur privé. Il conclut son analyse en soulignant que ces programmes ont permis d'améliorer de 15% à 30% la collecte des recettes douanières sur les 5

¹ Cf. Low (1995) pour une présentation générale.

premières années suivant l'instauration. Une telle privatisation partielle de la collecte de l'impôt n'est pas nouvelle. L'affermage dans la France de l'Ancien Régime en est l'exemple le plus édifiant. Même aujourd'hui dans certains pays développés, le recours au secteur privé est utilisé pour le recouvrement de l'impôt².

Il convient de noter un fait important concernant le marché même des PVI. Celui-ci s'avère oligopolistique : quatre entreprises représentent à elles seules plus de 90% du marché, qui peut être estimé à 650 millions de dollars en 2007 (*cf.* Tableau 3). Les entreprises concernées ne sont pas exemptes d'accusation de corruption (*cf.* par exemple le scandale Buttho au Pakistan). En outre, les PVI n'étant que transitoires, la recherche d'une bonne réputation par les entreprises privées présentes sur le marché ne peut constituer une force suffisante pour discipliner les comportements. Il paraît ainsi naïf de supposer qu'une pression concurrentielle (si elle existe) puisse conduire à éliminer les mauvais programmes pour ne sélectionner que ceux efficaces, même à long terme.

Malgré leur rôle prépondérant dans les pays en voie de développement et leurs coûts, les PVI n'ont pas obtenu l'attention qu'ils mériteraient de la part des milieux académiques. Quelques travaux seulement se sont intéressés à cette question. Nous pouvons citer Johnson (2001), Anson, Cadot et Olarreaga (2006) ou Yang (2008) et (2009). Ces articles essentiellement empiriques se concentrent sur l'efficacité des PVI. Pourtant, l'analyse des PVI s'intègre dans une littérature beaucoup plus ancienne qui concerne les interactions entre évasion fiscale, corruption et respect des lois. Ainsi, Bhagwati (1964) fut l'un des premiers à relever l'écart entre les importations déclarées par un pays et les exportations correspondantes déclarées par ses partenaires commerciaux. Il explique cette différence par des comportements opportunistes de sous-évaluation ou de mauvaise classification visant à réduire les taxes dues (*cf.* DeWulf, 1981). Pritchett et Sethi (1994) ont analysé la relation entre les recettes collectées et les taux officiels des droits de douanes dans certains pays en développement (Jamaïque, Kenya et Pakistan). Ils soulignent la faiblesse des taux réellement appliqués au regard de ceux officiels. Enfin, plus récemment, Fisman et Wei (2004) étudient les importations chinoises en provenance de Hong Kong à un niveau très désagrégé. Ils montrent une relation positive entre le taux de taxation et l'évasion : les biens dont les taux sont les plus élevés sont davantage susceptibles d'être affectés par l'évasion.

En dépit de l'intérêt de ces travaux, aucune approche normative des PVI n'a jusqu'alors été effectuée. Pourtant, sous leur appellation commune, les PVI présentent une grande diversité. Ainsi, par exemple, le service d'inspection peut être rémunéré par les importateurs ou le gouvernement. L'autorité qui

² Par exemple, l'Internal Revenue Service aux Etats-Unis a externalisé en 2006 le recouvrement de dettes fiscales² à trois entreprises privées (*cf.* D. C. Johnston, "IRS Enlists Help in Collecting Delinquent Taxes," *The New York Times*, August 20, 2006).

mandate l'entreprise privée en charge de la vérification est soit le ministère des Finances (Angola, Tchad, Congo...), soit la Banque Centrale (Iran), soit encore une Institution chargée des standards ou le ministère du Commerce (Jordanie). Le prix du service d'inspection, généralement fondé sur la valeur FOB des importations varie également. Il s'établit dans la majorité des contrats dans une fourchette allant de 0,5 à 0,8 % de la valeur FOB avec un prix plancher. Les pratiques de réconciliation lorsqu'elles existent diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Enfin, au-delà du strict rôle d'inspection, l'entreprise privée en charge de la vérification fournit souvent des services additionnels comme de l'assistance technique, de la formation, ou de la fourniture de matériel pour la modernisation des douanes. Une telle diversité soulève de multiples questions : quelles sont les bonnes pratiques qu'un PVI doit respecter ? Qui doit signer le PVI ? Est-il important de s'attarder sur les caractéristiques des PVI ou sont-ils finalement tous équivalents ? Ce sont autant d'interrogations que la théorie de l'agence, à travers quelques uns de ses développements récents, est à même d'aborder et de traiter.

La suite de cet article est organisée ainsi : la section suivante présente la théorie de l'agence, plus précisément le modèle d'agence hiérarchique permettant d'appréhender les interactions entre le gouvernement, l'administration douanière, l'importateur et l'entreprise assurant le PVI ; de cette analyse nous déduisons quelques recommandations qui seront développées dans la section 3 ; la section 4 conclut l'exposé.

II. Le modèle d'agence hiérarchique comme cadre d'analyse³

II.1 Une relation à trois : régulateur-administration des douanes-importateur

Pour conduire une analyse économique du fonctionnement d'une administration douanière, il est utile d'adopter le point de vue hypothétique d'un régulateur, en l'occurrence le gouvernement, bienveillant et de se demander comment cette administration œuvre à maximiser la richesse nationale.

Depuis les travaux précurseurs de Leonid Hurwicz, Eric Maskin et Roger Myerson qui ont obtenu conjointement en 2007 le prix Nobel pour leurs avancées dans ce domaine, ce type d'analyse utilise traditionnellement le cadre de la théorie de l'agence et des modèles que l'on appelle Principal-Agents⁴. Le régulateur bienveillant est alors assimilé au Principal d'une organisation dont les Agents sont les différents acteurs économiques. L'activité des agents est soumise aux règles institutionnelles mises en place par le principal (le régulateur).

³ Un développement formel de ce modèle est proposé par Dequiedt, Geourjon et Rota-Graziosi (2009).

⁴ Le lecteur pourra consulter les ouvrages de Laffont et Martimort (2001), ou de Bolton et Dewatripont (2005) pour une présentation détaillée de la théorie de l'agence.

Dans le cas qui nous intéresse, l'activité des douanes est indissociable du comportement des entreprises importatrices. En effet, la mission première de l'administration douanière est de veiller à ce que ces entreprises s'acquittent honnêtement des droits et taxes dont elles sont redevables à la collectivité nationale. Toute modification du comportement de ces entreprises peut avoir un impact sur l'efficacité du fonctionnement des douanes, et inversement, tout changement dans le fonctionnement des douanes peut avoir un impact sur le comportement de ces entreprises.

Un des enjeux majeurs lié au fonctionnement de l'administration douanière dans les pays en voie de développement est celui de la corruption. Cette corruption prend la forme de faveurs accordées aux entreprises en échanges de pots de vin versés à des fonctionnaires de l'administration douanière. Pour les entreprises, cette corruption permet de réduire sensiblement le montant des taxes dues à l'importation. Pour les fonctionnaires de l'administration des douanes, il s'agit de profiter du pouvoir discrétionnaire que le régulateur leur a délégué afin d'en retirer un bénéfice privé en lieu et place d'une recette publique. Pour l'Etat, ou du point de vue du régulateur bienveillant, cela se traduit par une perte de recettes et une baisse de la richesse nationale puisque, même en considérant les pots de vin versés aux fonctionnaires, les montants acquittés par l'importateur sont alors inférieurs à ce qu'ils devraient être en l'absence de corruption.

Ces remarques nous amènent à organiser la réflexion en utilisant le paradigme de l'agence hiérarchique (ou des modèles Principal-Superviseur-Agent) initialement développé par Tirole (1986, 1992). Les modèles Principal-Superviseur-Agent sont des modèles d'agence mettant en jeu trois parties liées hiérarchiquement. Le Principal souhaite réguler l'activité de l'Agent mais doit faire face à un problème informationnel, l'Agent disposant d'une information supérieure à celle du Principal. Pour l'aider dans sa tâche, le Principal peut utiliser les services d'un Superviseur qui dispose d'une information intermédiaire : il est mieux informé que le Principal mais moins informé que l'Agent. Ces modèles introduisent explicitement la possibilité d'une entente entre le Superviseur et l'Agent et étudient les coûts et distorsions qui apparaissent du fait de la possibilité de corruption, définie ici comme la collusion entre l'Agent et le Superviseur.

Dans le cas qui nous intéresse, le rôle du Principal est joué par le régulateur, c'est-à-dire le gouvernement. Celui-ci cherche à utiliser les importations des entreprises pour financer l'action publique (par exemple la production de biens publics). Ces entreprises, représentées pour notre raisonnement par l'une d'entre elles, sont donc l'Agent. L'information dont elles disposent concerne les données relatives au volume, à la valeur et à la classification des produits qui passent la frontière. Sur ce point elles disposent bien évidemment d'un avantage informationnel vis-à-vis du Principal. Ce dernier, pour percevoir les droits de douane, demande à l'Agent de remplir des déclarations.

Cependant, le Principal n'a pas les moyens de vérifier lui-même la véracité de ces déclarations : il apparaît ici **un problème d'asymétrie d'information entre le Principal (l'Etat) et l'Agent (l'importateur)**. Pour limiter les effets de cette défaillance, le régulateur délègue à l'administration des douanes, le Superviseur, le soin de contrôler les diverses marchandises qui passent la frontière. Par son activité de contrôle, son expérience, ses méthodes de détection de fraude, l'administration douanière a alors accès à une information qui, sans être nécessairement aussi précise que celle dont dispose l'Agent, est néanmoins supérieure à celle du Principal. L'activité du Superviseur est nécessaire pour que le Principal puisse percevoir de manière effective des droits de douane.

Cependant, le fait que le Principal ait besoin de déléguer l'activité de contrôle à un Superviseur dont les objectifs ne sont pas parfaitement alignés sur les siens ouvre la porte à de possibles ententes entre le Superviseur⁵ et l'Agent. Ces ententes traduisent la corruption des administrations douanières dont la portée est loin d'être négligeable dans les pays en voie de développement.

II.2 Les PVI : le recours à un deuxième superviseur

Dans le cadre d'analyse développé jusqu'à présent, les programmes de vérification des importations (PVI), mis en place par bon nombre de pays doivent s'interpréter comme le recours à un deuxième superviseur, ou dans la terminologie de Kofman et Lawarrée (1993, 1996), comme le recours à un « auditeur externe » (par opposition à l'administration des douanes qui serait un contrôleur interne). Le rôle des entreprises privées en charge de la vérification est essentiellement identique au rôle d'inspection assuré par les administrations douanières. Il s'agit dans notre modèle simplifié de la même tâche de « supervision ».

La duplication des superviseurs, dans le type de relation hiérarchique qui nous intéresse, présente un intérêt évident. Elle peut avoir au moins deux justifications. Tout d'abord, il s'agit d'une seconde source d'information dont la technologie peut être plus efficace que celle dont dispose l'administration des douanes. Ainsi, recourir à de tels services permet au régulateur d'obtenir à moindre coût une information plus précise sur les agissements des entreprises importatrices. D'autre part, ce recours peut permettre de mieux contrôler l'administration des douanes en procurant au régulateur une information qui pourra être croisée avec celle fournie par les fonctionnaires des douanes. Le régulateur dispose ainsi d'un moyen pour limiter le pouvoir discrétionnaire qu'il confie aux douaniers.

⁵ Réduire l'administration des douanes prise dans son ensemble à un seul acteur, le Superviseur, peut paraître simplificateur à l'extrême. Il s'agit d'un raccourci qui peut s'avérer trompeur mais qui présente le mérite de clarifier les enjeux et la portée de la corruption de l'administration. En pratique, il faut bien sûr être attentif à l'organisation et à la gestion, internes de l'administration douanière susceptibles de résoudre en partie les problèmes liés à la corruption des fonctionnaires des douanes.

Une fois le cadre d'analyse mis en place, il est possible d'étudier comment le régulateur peut mettre en place les mécanismes d'incitations et de contrôle adéquats, pour s'assurer que chaque partie (l'importateur, l'administration des douanes, l'entreprise privée en charge de la vérification) se comporte conformément à l'intérêt du pays.

Ceci nous amène tout d'abord à quelques remarques d'ordre général.

Pour qu'un PVI permette de renforcer l'efficacité du recouvrement des recettes douanières, il est primordial de s'assurer que l'entreprise privée en charge de la vérification ne participera à aucune entente, avec l'administration des douanes ou avec l'entreprise importatrice. Ces PVI sont d'ailleurs généralement considérés comme étant un moyen, pour les pays dont l'administration douanière est corrompue, d'« acheter de l'intégrité » (voir Yang, 2008).

Cette intégrité supposée ou avérée n'est bien sûr pas une caractéristique intrinsèque qui ferait défaut aux douaniers et serait présente chez les employés des entreprises privées chargées de la vérification. Elle est, ou devrait être, la conséquence de l'environnement institutionnel, de la mise en place d'incitations adéquates. A cet égard, il est important que chaque partie reçoive des incitations adaptées à ses missions.

Ainsi que le suggère la théorie, la présence de deux superviseurs est potentiellement bénéfique parce qu'elle permet une surveillance mutuelle de leurs activités. La corruption des douaniers est rendue plus difficile par la présence de l'entreprise privée qui vérifie les importations ; de même la corruption de l'entreprise privée peut être rendue délicate par l'existence d'un contrôle effectué par l'administration des douanes. Pour que ces mécanismes fonctionnent correctement, il est nécessaire de s'assurer qu'il n'y ait pas d'entente entre les douaniers et l'entreprise en charge de la vérification. C'est là que réside la clef du succès de l'opération.

Au-delà de l'entente possible entre l'entreprise privée en charge de la vérification et l'administration de douanes, nous remarquons un antagonisme potentiel entre les deux justifications du recours aux PVI. Si l'objectif est d'obtenir à moindre coût l'information sur les agissements de l'entreprise importatrice (en faisant abstraction des problèmes de corruption), il est certainement souhaitable que l'administration des douanes dispose des informations fournies par l'entreprise ayant réalisé la vérification au moment de décider d'effectuer un contrôle des marchandises, cela lui permet notamment de mieux cibler ses efforts d'inspection et de contrôle. En revanche, s'il s'agit de contrôler les fonctionnaires des douanes, il ne faut surtout pas que ceux-ci aient connaissance des informations transmises par l'entreprise privée ayant réalisé la vérification car cela leur permettrait de réduire sensiblement la probabilité d'être pris en flagrant délit de corruption.

III. Les conséquences pratiques du modèle d'agence hiérarchique

Nous présentons dans cette section quelques recommandations qui sont autant de conséquences concrètes du modèle développé à la section précédente.

III.1. Qui contracte ?

Le contrat de PVI doit impérativement respecter la hiérarchie institutionnelle (Principal/Superviseur(s)). Dans l'analyse théorique, le gouvernement ou les ministères concernés jouent le rôle de Principal. Conscients de leur défaut d'information, ils contractent avec une entreprise privée qui leur fournit une information complémentaire permettant de définir l'assiette fiscale. Certes, l'approche présentée relève de la nouvelle économie publique et postule un Principal bienveillant. Pourtant, la corruption ne s'arrête pas à l'administration douanière et touche généralement tous les niveaux hiérarchiques des sphères administrative et politique. Cependant, si l'hypothèse d'un principal bienveillant s'avère trop « héroïque » dans certains pays, il est alors inutile d'envisager les PVI comme un instrument pouvant contribuer à améliorer la gouvernance du pays. Ainsi, un PVI initié par un représentant des entreprises importatrices (patronat...) comme cela est le cas au Mali⁶, ne peut se justifier par la recherche d'une plus grande efficacité économique.

Sous l'hypothèse d'un gouvernement bienveillant, la corruption à l'œuvre dans les administrations douanières rend inadéquate la négociation, par ces mêmes administrations, des PVI avec les entreprises privées, comme cela a été le cas en République démocratique du Congo⁷. Il est important que l'initiative de la négociation revienne à une instance de régulation située hiérarchiquement au-dessus des douanes. Le ministère des finances semble, dans la plupart des pays, le mieux à même de mener cette négociation. En effet, il est souhaitable de réduire au maximum la communication entre l'entreprise en charge du PVI et l'administration des douanes, car l'un des objectifs des PVI est de limiter le pouvoir discrétionnaire des douaniers afin de diminuer la corruption. Il faut donc éviter que les douaniers retrouvent ce pouvoir discrétionnaire, soit lors de l'établissement du PVI, soit lors de la conduite du PVI. Le Régulateur (Ministère des finances ou autre représentant du gouvernement) doit donc prendre en charge la conduite de l'appel d'offres et doit s'assurer que les conditions dans lesquelles celui-ci se déroule garantissent un minimum de concurrence entre les entreprises privées

⁶ Le dernier contrat de PVI signé au Mali pour la période 2007-2010 a été conclu entre une société privée et le Conseil National du Patronat du Mali (CNPM).

⁷ En RDC, le contrat PVI pour une inspection avant embarquement des marchandises a été signé entre d'une part l'OFIDA (i.e. la douane congolaise) et l'OCC (office congolais de contrôle), et d'autre part la société privée.

présentes sur le marché des PVI. L'implication du Régulateur, c'est-à-dire du Ministère des finances, dans la mise en œuvre d'un PVI doit ainsi être effective et continue.

Enfin, comme pour toute activité de contrôle, la capacité d'engagement est une des clés de la réussite. C'est bien souvent cette capacité d'engagement qui permet au régulateur de rendre crédible la menace de contrôle et de sanctions. Il est donc souhaitable que le régulateur soit capable de s'engager sur une proposition détaillée relative aux services attendus, au calendrier envisagé et aux modalités de contrôle et de sanctions des différentes parties.

III.2. Quels liens entre la modernisation, la lutte contre la corruption et l'opportunité d'un PVI ?

L'un des principaux enseignements de la théorie de l'agence hiérarchique concerne l'identification des coûts liés à la corruption. Ces coûts s'avèrent être de deux natures. Il s'agit d'une part de coûts directs, en l'occurrence les recettes publiques qui ne sont pas perçues par une douane corrompue. Il faut noter que ces coûts directs sont en rapport avec le niveau de corruption observable. Il s'agit d'autre part de coûts indirects, plus difficilement appréciables⁸ et qui peuvent être significativement plus importants que les premiers. Ces coûts sont liés à toutes les mesures que le régulateur a dû prendre pour limiter les effets de la corruption, comme par exemple l'utilisation de technologies sophistiquées mais inefficaces car relativement robustes à la corruption.

Ce point doit nous mettre en garde contre une certaine vision de la modernisation des douanes. L'objectif premier de la modernisation doit être la lutte contre la corruption, éventuellement à l'aide de moyens technologiques appropriés. Mais il ne faut surtout pas croire que fournir les moyens d'une plus grande efficacité technique résoudra les problèmes des douanes corrompues ; cela peut simplement leur permettre d'être corrompues de manière plus efficace. L'informatisation des procédures douanières en a, dans certains cas, été une illustration évidente.

La stratégie de modernisation entreprise dans la plupart des administrations douanières pour s'adapter à l'évolution rapide du cadre des échanges internationaux et faciliter les échanges, s'appuie sur deux axes principaux : fixer des règles et adopter des procédures simples et transparentes basées sur les meilleures pratiques, et renforcer le civisme à la fois des usagers et des agents des administrations douanières⁹. Ainsi, les réformes engagées comportent, en principe du moins, un volet sur le renforcement de l'éthique basé sur les dispositions contenues dans la Déclaration d'Arusha, établie en

⁸ Il est plus délicat d'évaluer ces coûts indirects qui ne sont pas nécessairement fonction du niveau de corruption mesurable, contrairement aux coûts directs.

⁹ Pour plus de détails sur la modernisation des douanes dans les pays en développement, voir Keen (2003).

1993 par les membres de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) pour traiter le problème de la corruption dans les administrations douanières. Toutefois, en dépit des efforts pour définir et mettre en place des mesures visant à promouvoir l'éthique, la lutte contre la corruption reste un défi majeur dans les pays en développement où l'ampleur du phénomène freine l'avancement des réformes, notamment la mise en place et l'utilisation effective de procédures et techniques modernes. Le recours au secteur privé pour assurer des services qui sont traditionnellement de la responsabilité de la douane, intervient dans ce contexte, les pouvoirs publics espérant, par ce moyen, neutraliser les effets de la corruption et la combattre tout en bénéficiant de transferts de technologie. Les programmes de vérification des importations (PVI), en particulier ceux d'inspection avant embarquement (IAE) ont été mis en place dans cet objectif. Or, l'existence de coûts indirects liés à la corruption nous invite à être vigilants dans l'appréciation de la rentabilité d'un PVI.

Si le degré de corruption de la douane est très élevé, il est probable que l'Etat n'aura pas, dans cet environnement, la capacité de conduire de manière satisfaisante la relation contractuelle avec la société privée en charge du PVI, parce qu'il ne sera même pas en mesure d'assurer le suivi et le contrôle des tâches de vérification (voir Dequiedt, Geourjon et Rota-Graziosi, 2009). Dans ce cas, il semble préférable d'envisager en premier lieu une assistance focalisée uniquement sur la modernisation de la douane, voire une sous-traitance temporaire à une société privée de la gestion de la douane comme au Mozambique en 1996 ou en Angola en 2001, suivie éventuellement, une fois que la corruption a pu être réduite, d'un PVI.

III.3 Comment coordonner l'action des douanes et de l'entreprise en charge du PVI ?

Afin d'assurer l'efficacité du PVI, il est indispensable de maintenir une certaine concurrence entre les superviseurs, c'est-à-dire la douane et la société privée, pour limiter les risques de collusion. Ainsi, la même société privée ne doit pas se voir confier des objectifs antinomiques en présence d'asymétrie informationnelle. Par exemple, l'objectif d'assistance à la modernisation de la douane semble aller à l'encontre de celui de vérification des importations. En effet, le premier s'il est atteint signifie la disparition du second objectif, puisqu'une douane moderne n'a plus besoin de recourir à une entreprise privée pour déterminer la valeur en douane. Or, le second objectif est généralement la principale source de rémunération de l'entreprise. En outre, l'objectif de modernisation amène l'entreprise chargée du PVI et les douanes à travailler de concert. Cette collaboration légitime peut très rapidement devenir une collusion qui serait alors au détriment du Principal, c'est-à-dire de l'Etat.

Au-delà du mécanisme de supervision des superviseurs par le régulateur qui a déjà été mentionné, un autre mécanisme important permet d'assurer la concurrence entre superviseurs et donc l'efficacité du PVI. Il s'agit du système de rémunération de chacun. Il convient d'adapter le type d'incitations

(primes des douaniers, sanctions éventuelles, et rémunération des prestataires) selon l'objectif à atteindre. La question de la rémunération de l'entreprise PVI en fonction de la valeur FOB, qui est la pratique largement adoptée aujourd'hui, s'avère toutefois délicate. D'une part, ce type de paiement ne se fonde aucunement sur le coût du service rendu, violant ainsi une recommandation importante de l'OMC dans le cas où les frais d'inspection sont à la charge de l'importateur. D'autre part, l'analyse théorique suggère que la rémunération de l'entreprise privée en charge du PVI en fonction de la valeur FOB incite naturellement celle-ci à surestimer les importations. Cette incitation s'oppose clairement à celle de la douane qui lorsqu'elle est corrompue, tend à sous-estimer les biens importés. Ainsi, remplacer le mode actuel de rémunération du prestataire privé peut s'avérer certes plus équitable, mais aussi moins efficace, car toute alternative risque d'accroître le risque de collusion entre la douane et l'entreprise PVI.

Pour appuyer les réformes de modernisation, un effort supplémentaire a été entrepris depuis 2006 dans le cadre du programme Columbus de l'OMD visant à renforcer les capacités administratives douanières (*cf.* Libom Li Likeng, Cantens et Bilangna, 2009). La démarche préconisée consiste à apprécier rigoureusement les performances de l'administration par la mise en place d'indicateurs d'activités, de performance, de contrôle et de risque. Celle-ci pourrait être étendue à l'activité même de l'entreprise en charge du PVI. Ces informations pourraient alors être utilisées pour fixer une rémunération incitative du prestataire privé, distincte de la valeur FOB.

III.4 En cas de divergences entre les différentes parties, quelle politique de réconciliation ?

Dans la mise en œuvre d'un PVI, il convient d'être attentif aux incitations qui sont fournies à l'entreprise privée en charge de la vérification. Il faut également s'assurer que l'activité de cette entreprise sera contrôlée. A cet égard, la réconciliation occupe une place prépondérante et il est nécessaire de lui consacrer une attention toute particulière. C'est en effet lors de la réconciliation que peut être évaluée la qualité du travail fourni par l'entreprise privée.

La plupart des PVI prévoient dans les contrats établis avec les sociétés privées, la réconciliation entre les éléments de l'opération d'importation certifiés par la société, et ceux effectivement retenus par l'administration des douanes. Dans la pratique, peu de pays pratiquent réellement une réconciliation de ces deux sources d'information pour deux raisons principales : la première est l'absence fréquente de liaison informatique permettant l'échange de données entre la société d'inspection et la douane ; la seconde est la difficulté de faire un rapprochement effectif des deux sources d'information dans la mesure où les marchandises figurant sur un certificat émis par la société peuvent être par la suite importées en plusieurs fois, et donc être ventilées dans plusieurs déclarations douanières. En dépit de ces difficultés techniques, les sociétés produisent en principe dans leurs rapports d'activité des

statistiques sur leurs rectifications en les rapprochant des données douanières quand cela est possible. Quelques expériences, comme la Mauritanie, existent où la réconciliation est effectuée au niveau du cabinet du Ministre des finances, à partir des données fournies par l'entreprise en charge du PVI d'une part, et la douane d'autre part. Dans tous les cas, les réconciliations effectuées ne le sont que périodiquement induisant donc un décalage important, et leurs résultats sont souvent simplement ignorés par le Ministère en charge du contrat, ne donnant lieu alors que très rarement à des actions concrètes.

Il est donc indispensable de prévoir dans le contrat les modalités techniques d'une réconciliation effective et régulière au niveau du Régulateur, ainsi que les actions à l'encontre du Superviseur défaillant, qu'il s'agisse de la douane ou de la société privée en charge de la certification. Comme le mode de rémunération de l'entreprise en charge du PVI est généralement en pourcentage de la valeur FOB que celle-là certifie, il semble naturel qu'une réconciliation puisse impliquer un reversement des honoraires trop perçus assorti d'une amende lorsque l'entreprise en charge du PVI est prise en défaut.

III. Conclusion

La théorie de l'agence est devenue en quelques décennies un outil puissant au service des économistes pour appréhender les difficultés informationnelles issues de toute relation entre des parties aux intérêts parfois divergents. Elle a contribué au renouvellement de la science économique et plus précisément à celui de l'économie publique. Son champ d'application est immense : les enchères pour la vente de bien public (licences UMTS) ou la passation de marché public (infrastructures publiques...), la rémunération des dirigeants d'entreprises, la gestion de monopole public ou la régulation d'entreprises en situation de monopole... L'objet de cet article était d'étendre aux Programmes de Vérification des Importations confiés au secteur privé, certaines leçons tirées de l'expérience passée. Quelques principes ont ainsi pu être établis. Ils constituent autant de recommandations valables pour de futurs contrats de PVI :

- le donneur d'ordre doit être le gouvernement ou un ministère ;
- le degré de corruption de la douane doit être apprécié afin de s'assurer de la rentabilité possible du PVI. Dans le cas d'une corruption très élevée, il convient en effet d'envisager en premier une assistance à la modernisation, au risque de contribuer à accroître la corruption ;
- la concurrence entre administration douanière et prestataire privé du PVI est une condition nécessaire à l'efficacité de tels programmes, d'où la séparation indispensable des objectifs antinomiques comme l'inspection des marchandises et l'assistance à la modernisation ;
- une politique de réconciliation crédible menée par le Régulateur, en l'occurrence le gouvernement, est nécessaire.

Si ces principes relèvent généralement du bon sens, il convient de rappeler que nous les avons déduits d'une théorie qui se veut normative. En effet, la théorie de l'agence qui cherche à définir le contrat optimal, suppose intrinsèquement un régulateur (gouvernement) bienveillant. Cette hypothèse fondamentale constitue la principale limite de cette théorie. En d'autres termes, les PVI ne peuvent pas être la panacée à tous les maux d'une gouvernance défaillante, surtout si cette défaillance a lieu aux plus hauts niveaux de gouvernance.

Bibliographie

- Anson, J., O. Cadot, et M. Olarreaga (2006): “Tariff Evasion and Customs Corruption: Does Pre-Shipment Inspection Help?,” *Contributions to Economic Analysis & Policy*, 5(1), 1600—1600.
- Bhagwati, J. (1964): “On the Undervoicing of Imports,” *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 26(4), 389—97.
- Bolton, P., et M. Dewatripont (2005): *Contract theory*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- De Wulf, L. (1981): “Statistical analysis of under- and overinvoicing of imports,” *Journal of Development Economics*, 8(3), 303—323.
- Dequiedt, V., Geourjon, A.-M. et G. Rota-Graziosi (2009): “On the Design of Preshipment Inspection Programs,” *Etudes et Documents du CERDI* N° 10.
- Fisman, R., et S.-J. Wei (2004): “Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from "Missing Imports" in China,” *Journal of Political Economy*, 112(2), 471—500.
- Johnson, N. (2001): “Committing to civil service reform: the performance of preshipment inspection under different institutional regimes,” Policy Research Working Paper Series 2594, The World Bank.
- Keen, M. éd (2003) : *Moderniser la douane, défis et stratégies de réforme de l'administration douanière*, FMI, 2003.
- Kofman, F., et J. Lawarree (1993): “Collusion in Hierarchical Agency,” *Econometrica*, 61(3), 629—56.
- Kofman, F., et J. Lawarree (1996): “On the optimality of allowing collusion,” *Journal of Public Economics*, 61(3), 383—407.
- Laffont, J.-J., et D. Martimort (2001): *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton University Press.
- Libom Li Likeng, M., Cantens, T. et S. Bilangna (2009): « *Se regarder dans le miroir* ». *Le contrôle de l'exécution du service dans les douanes camerounaises*. Banque Mondiale.
- Low, P. (1995): “Preshipment Inspection Services,” World Bank - Discussion Papers 278, World Bank.
- Pritchett, L., et G. Sethi (1994): “Tariff Rates, Tariff Revenue, and Tariff Reform: Some New Facts,” *World Bank Economic Review*, 8(1), 1—16.
- Tirole, J. (1986): “Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 2(2), 181—214.
- Tirole, J. (1992): *Collusion and the Theory of Organizations*, vol. Sixth World Congress of Advances in Economic Theory, pp. 151—206. Elsevier.
- Yang, D. (2008): “Can Enforcement Backfire? Crime Displacement in the Context of Customs Reform in the Philippines,” *Review of Economics and Statistics*, 90(1), 1—14.
- Yang, D. (2009): “Integrity for Hire: An Analysis of a Widespread Program for Combating Customs Corruption,” *Journal of Law, Economics and Organization*, Forthcoming.

Annexes

Tableau 1 : PVI (définition de l'assiette imposable)

Pays	Entreprises chargée(s) du PVI	Critère de choix de l'entreprise
Angola	BIVAC, Cotecna, SGS	Importateur
Bangladesh	BIVAC, Intertek, SGS,OMIC	Géographique
Benin	BIVAC	Monopole
Burkina Faso	Cotecna	Monopole
Cambodge	BIVAC	Monopole
République Centre Africaine	BIVAC	Monopole
Tchad	BIVAC	Monopole
Congo	Cotecna	Monopole
République Démocratique du Congo	BIVAC	Monopole
Iran	BIVAC, Cotecna, Intertek, OMIC, SGS	Monopole
Mauritanie	SGS	Monopole
Mexique	BIVAC, Intertek, SGS	Monopole
Niger	Cotecna	Monopole
Ouzbékistan	CU International, Intertek, OMIC, SGS	Importateur / Exportateur

Source : International Federation of Inspection Agencies (IFIA), Janvier 2009.

Tableau 2 : Services de soutien aux douanes (dont IAE)

Pays	Entreprises chargée(s) du PVI	Critère de choix de l'entreprise
Burundi	SGS	Monopole
Cameroun	SGS	Monopole
Comores	Cotecna	Monopole
Côte d'Ivoire	BIVAC	Monopole
Guinée Equatoriale	Cotecna	Monopole
Ghana	BIVAC, Cotecna	Transport aérien, maritime / routier
Guinée (Conakry)	BIVAC	Monopole
Haiti	SGS	Monopole
Liberia	BIVAC	Monopole
Mali	BIVAC	Monopole
Mozambique	Intertek	Monopole
Nigeria	Cotecna, SGS	Port d'arrivée des marchandises
Sénégal	Cotecna	Monopole
Sierra Leone	Intertek	Monopole
Tanzanie	Cotecna	Monopole
Togo	Cotecna	Monopole

Source : International Federation of Inspection Agencies (IFIA), Janvier 2009.

Tableau 3 : CA des quatre principales entreprises intervenant sur le marché des PVI.

	Chiffre d'Affaires (CA)	CA lié aux contrats gouvernementaux dont PVI
SGS(*)	3 751	182
BIVAC	2 637	208
Intertek	1 095	74
Cotecna	216	195
<i>Total</i>	<i>7 699</i>	<i>659</i>

Sources: Union des Banques Suisses (UBS) et Safra Bank (Lux.). Estimations

(*) Société Générale de Surveillance. Entre 1991 et 1997, Cotecna était une filiale de SGS.