



REPUBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES

PLAN STRATÉGIQUE

2020-2023



FADINTSERANANA
• 1820 •



Douane, une administration innovante, redevable, partenaire
pour l'émergence du pays

**PLAN
STRATÉGIQUE**
2020-2023



TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ACRONYMES	4
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES	5
MOT DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	7
MOT DU MINISTRE	9
MOT DU DIRECTEUR GENERAL	10
RESUME EXECUTIF.....	12
INTRODUCTION.....	14
I. CONTEXTE	16
1. Présentation succincte de Madagascar	16
2. Contexte international	18
3. Contexte régional	19
4. Contexte national	22
II. PRESENTATION DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES.....	23
1. Attributions de l'administration des douanes et son rôle pour l'atteinte de l'Initiative pour l'Emergence de Madagascar	23
2. Structure et organisation de l'administration des douanes	23
3. Evolution et analyse des effectifs l'administration des douanes	25
4. Bilan du Plan Stratégique 2015-2018 de la Douane	26
a. Résultats atteints.....	26
b. Réalisations de la douane	30
c. Défis rencontrés	35
d. Leçons apprises	36
III. PLAN STRATEGIQUE 2020-2023	38
1. Méthodologie suivie.....	38
a. Analyse FFOM :	39
2. Cadrage du Plan Stratégique.....	40
a. Objectif du Millénaire pour le Développement	40
b. Agenda 2063 de l'Afrique.....	40
c. Plan Emergence Madagascar	40
3. Vision, Missions, Valeurs.....	40
4. Piliers et Objectifs Stratégiques.....	41
a. Pilier I – Administration Fiscale	41
b. Pilier II – Facilitation des Echanges et Partenariats	41
c. Pilier III – Sécurité et sûreté.....	42
d. Pilier IV - Développement organisationnel et capital humain.....	42
IV. EXECUTION, SUIVI ET EVALUATION DU PLAN STRATEGIQUE	43
1. Mécanisme/Structure d'exécution de la Stratégie.....	43
2. Suivi et évaluation.....	45
a. Culture de la performance et approche basée sur la Gestion Axée sur les Résultats	45
b. Instrument de suivi et évaluation : le cadre logique	45
c. Mécanisme de Suivi et de l'Evaluation.....	45
3. Analyse et gestion des risques	45
4. Budget du plan stratégique	45
V. CONCLUSION.....	47
VI. ANNEXES	48
Annexe 1 – Cadre logique	49
Annexe 2 – Budget des dépenses de la Direction Générale des Douanes	57
Annexe 3 – Analyse et gestion des risques.....	58
a-Gestion des risques.....	58
b-Conditions de succès.....	59

SIGLES ET ACRONYMES

AC	Agent de Constatation des douanes	IPE	Indice de Performance Environnementale
ADPIC	Accord sur les Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle	LFR	Loi de Finances Rectificative
AE	Agent d'Encadrement des douanes	MAD	Magasin et Aire de Dédouanement
AFE	Accord sur la Facilitation des Echanges	NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
AGCS	Accord Général sur le Commerce des Services	ODD	Objectif de Développement Durable
AGECO	Application sur la Gestion du Contentieux	OMC	Organisation Mondiale du Commerce
AGOA	African Growth Opportunities Act	OMD	Organisation Mondiale des Douanes
AMA	Assistance Mutuelle Administrative	OTC	Obstacles Techniques au Commerce
APE	Accord de Partenariat Economique	PAD	Procédure Accélérée de Dédouanement
AFOA	Afrique Orientale et Australe	PED	Pays en Développement
APEi	Accord de Partenariat Economique intérimaire	PEM	Plan Emergence de Madagascar
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption	PIB	Produit Intérieur Brut
BSC	Bordereau de Suivi des Cargaisons	PMA	Pays Moins avancé
CAD	Commissionnaire Agréé en Douane	PTA	Plan de Travail Annuel
CCED	Comité de Conciliation et d'Expertise Douanières	REC	Référence des Emplois et Compétences
CDL	Centre De Liquidation	RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitation
CER	Communauté Economique Régionale	SADC	Southern African Development Community (Communauté de développement d'Afrique australe)
CFC	ChloroFluoroCarbures	SAJC	Service des Affaires Juridiques et du Contentieux
CIVIO	Contrôle d'Identification des Véhicules Importés d'Occasion	SAMIFIN	Sampandraharaha Malagasy Iadina amin'ny Famotsiam-bola (Service des Renseignements Financiers de Madagascar)
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species	SAO	Substance Appauvrissant la couche d'Ozone
CKR	Convention de Kyoto Révisée	SAVA	Région Sambava Antalaha Vohémar Andapa
CNFE	Comité National de la Facilitation des Echanges	SCAP	Service de Coordination des Actions douanières et de la Programmation
COI	Commission de l'Océan Indien	SEMPIDOU	Sendikan'ny Mpiasan'ny Douanes
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Marché commun de l'Afrique orientale et australe)	SGF	Statut Général des Fonctionnaires
DGD	Direction Générale des Douanes	SGP	Système Généralisé de Préférences
DGI	Direction Générale des Impôts	SLF	Service de la Lutte contre la Fraude
DPE	Direction du Patrimoine de l'Etat	SPS	Sanitaires et Phyto-Sanitaires
E-CO	Certificat d'origine électronique	TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
ENSD	Ecole Nationale Supérieure des Douanes	TM	Transit-Maison
FDR	Feuille De Route	TSD	Traitement Spécial et Différencié
FFOM	Forces Faiblesses Opportunités Menaces	UE	Union Européenne
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	WDI	World Development Indicators
GAR	Gestion Axée sur les Résultats	ZEF	Zone et Entreprise Franche
GCF	Gestion Coordonnée des Frontières	ZLE	Zone de Libre-Echange
GPEEC	Gestion Prévisionnelle des Effectifs, Emplois et Compétences	ZLECAf	Zone de Libre-Echange Continentale Africaine
GRH	Gestion des Ressources Humaines	ZLET	Zone de Libre-Echange Tripartite
IDH	Indice de Développement Humain		
IORA	Indian-Ocean Rim Association		



LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableau n°1	Fiche signalétique du pays – Madagascar
Tableau n°2	Accords, Conventions et Instruments signés par Madagascar
Tableau n°3	Accords, stratégies et programmes importants
Tableau n°4	Evolution des effectifs des agents des douanes
Tableau n°5	Evolution de la collecte des recettes douanières
Tableau n°6	Evolution des recettes issues des Produits non Pétroliers et des Produits Pétroliers
Tableau n°7	Classification des mesures de l'AFE par Madagascar
Tableau n°8	Nombre des déclarations en détail enregistrées auprès des bureaux
Tableau n°9	Commerce extérieur et exonération de droits et taxes à l'importation
Tableau n°10	Saisies effectuées
Graphique n°1	Organigramme de la DGD
Graphique n°2	Répartition des agents par corps dans les directions et services centraux
Graphique n°3	Répartition des effectifs des agents des douanes par corps dans les bureaux des douanes
Graphique n°4	Situation des indicateurs par engagement
Graphique n°5	Situation des indicateurs par tranche de taux de réalisation
Graphique n°6	Evolution de la collecte des recettes douanières



Mot



REPUBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

En ce moment où tous nos efforts sont axés autour du décollage économique du pays, visant l'émergence économique, chaque branche de l'Administration a son propre rôle à jouer. A la lumière des performances du secteur privé, le secteur public doit également être stimulé par le même enthousiasme et s'armer d'une volonté politique partagée.

En ce qui concerne la Douane en particulier, une énorme mission repose sur ses épaules, une triple mission, cruciale et impactant directement sur le quotidien de la population. En effet, la douane est, entre autres, en charge de la mise en application de bon nombre de politiques publiques à caractère économique pour ne citer que nos objectifs de promotion de la production et transformation/industrialisation locale.

Dans les objectifs d'émergence que nous nous sommes fixés, que nous avons fixé, que je sais ambitieux à souhait, nous visons une croissance économique rapide mais prudente, ambitieuse mais réaliste. La situation idoine serait de parvenir à améliorer le quotidien de chaque Malgache à travers la mise à disposition de structures économiques et sociales stables.

Nous avons le potentiel, un potentiel économique et un potentiel de croissance que beaucoup de

pays nous envient et que nous devons, enfin, savoir exploiter à bon escient. Il est maintenant devenu inacceptable que notre pays vive aux dépens de tiers, ne serait-ce que pour les produits de premières nécessités. Nous devons exploiter notre potentiel, qui est excellent et ce à plusieurs niveaux : ressources, main d'œuvre, etc.

Par ailleurs, nos objectifs d'émergence concordent pleinement avec les objectifs de développement durables (ODD) qui visent à éradiquer la pauvreté et améliorer le quotidien des êtres humains et, pour l'atteinte desquels nous devons travailler ensemble. En ce qui concerne la Douane il s'agirait de garantir la facilitation des échanges commerciaux et transfrontaliers, éradiquer la lourdeur des procédures.

La présente stratégie de la Douane malgache pour la période 2020-2023, ambitieuse et innovante à l'image de notre politique nationale, correspond parfaitement aux issues escomptées. C'est dans un état d'esprit rempli d'espoir et de conviction que je souhaite bon vent à la Douane malgache pour la période 2020-2023 et bien plus encore.

Andry RAJOELINA
Président de la République de Madagascar





Mot du **Ministre**

Pendant ces dix dernières années, la Douane Malagasy n'a pas ménagé ses efforts pour assurer comme il faut ses missions fiscale, économique et de protection à Madagascar. Les efforts fournis en son sein ont fait d'elle une administration innovante, performante et partenaire du développement du pays, cadrant parfaitement avec les mesures qu'elle prend sur la politique économique et la politique fiscale initiées par le ministère.

La Douane a toujours répondu aux attentes et aux souhaits des opérateurs à travers la facilitation des procédures de dédouanement et sur l'accès facile aux informations et renseignements nécessaires à l'import et à l'export leur permettant de réduire autant que possible le délai, les coûts et les formalités inhérents au dédouanement des marchandises.

Ces mesures, conjuguées avec les régimes et actions économiques déjà en place, vont certainement accroître la compétitivité des produits à l'exportation et entraîner une retombée positive pour les entreprises locales.

Aujourd'hui encore, la Douane se donne les moyens d'appuyer l'envol économique de Madagascar et offre à l'Etat les moyens d'agir en conséquence pour

son peuple en assurant une augmentation tangible des recettes douanières. Pour cela, elle renforce les mécanismes de contrôle et de lutte contre la fraude, des actions qui font partie de sa mission principale, dès lors que les dispositifs techniques y afférents sont insérés dans le code pour permettre aux agents de mener à bien leur tâche.

A cet égard, force est de faire valoir la politique interne (gestion efficace des ressources, optimisation des outils à disposition, mise en place des contrats programme pour chaque responsable) en vue d'accroître sans cesse les recettes douanières.

A travers ce plan stratégique quadriennal, l'Administration Douanière Malagasy nous prouve sa volonté de continuer les travaux déjà entamés et à entreprendre les nouveaux chantiers correspondant à sa vision « **...innovante, redevable, partenaire pour l'émergence...** ».

Richard RANDRIAMANDRATO
Ministre de l'Economie et des Finances





Mot du Directeur Général

La politique menée par la Douane malgache ces dernières années a été orientée dans le but d'une augmentation tangible des recettes dans un esprit « focus on : Douane, partenaire et accompagnateur du décollage économique de Madagascar ».

En gardant dans nos lignes directrices cet esprit d'ouverture et de dialogue, nous mettons aujourd'hui en place des projets de réforme destinés à optimiser les performances douanières pour le bien commun. A travers notre nouvelle stratégie, adoptée pour la période 2020-2023, nous poursuivons notre chemin en concentrant nos efforts sur la facilitation des échanges. Nos actions sont réfléchies dans le but d'éradiquer toute action considérée comme étant antiéconomique. En effet, la douane malgache est arrivée à un point qui ne nous laisse plus aucune marge de manœuvre (structure tarifaire, additionnée aux différentes pressions fiscales et politiques économiques, etc.)

A la lecture du présent document, vous comprendrez notre nouvelle vision « **Douane, une administration innovante, redevable, partenaire pour l'émergence du pays** », traduite en actions. Vous découvrirez à travers les lignes que nos réformes se sont concentrées sur l'amélioration des performances douanières en mettant l'accent sur (1) le contrôle à priori, (2) l'analyse de risques dès l'embarquement pour minimiser le délai de dédouanement (notre objectif étant de parvenir à un délai de 3 heures en circuit jaune, de 8 heures en circuit rouges, le délai de sortie au port étant fixé à 7 jours ouvrables), (3) l'optimisation du traitement des déclarations avec la mise en place d'un centre de traitement des déclarations en souffrance, (4) la création d'un portail d'information de la douane pour offrir plus de facilités aux usagers (paiement en ligne, demandes de franchise en ligne, vente aux enchères, simulateurs de valeurs en ligne, etc.)

D'autres réformes sont également concentrées sur l'amélioration de la Gestion des ressources humaines en développant une « **culture de la performance** » conforme aux politiques gouvernementales actuelles.

Bien que je veuille partager tous les détails de notre nouvelle stratégie, je ne pourrais malheureusement pas m'étendre dans les quelques lignes de cet avant-propos. Mais ce que je peux dire, c'est que nous voulons conscientiser l'opinion et la sphère dirigeante sur la place de la Douane, ou plutôt celle qu'elle devrait avoir, que *notre nouvelle vision nous fédère autour de nos efforts pour stimuler le secteur économique en gardant un œil attentif au respect de l'éthique douanière et à la lutte contre la corruption tout en montrant nos engagements.*

Toutes les réformes sont élaborées pour inciter à l'investissement et l'entrepreneuriat à Madagascar, et il est jugé bon de souligner ici que les différentes parties prenantes à la chaîne logistique ont été consultées, allant de l'opérateur aux collaborateurs de la GCF (Gestion coordonnée des frontières), sans oublier le personnel de la Douane. La douane malgache se veut être cet allié de l'envol économique du pays, ce partenaire des acteurs économiques et non un gendarme ; si auparavant nous avons pu donner une image de police en abusant d'une position de pouvoir, à présent nous essayons d'inculquer la responsabilité. En ce qui concerne notre Administration, l'Etat gendarme fait aujourd'hui place à l'Etat providence.

Zafivanona Ernest LAINKANA
Directeur Général des Douanes



RESUME EXECUTIF

La mise en œuvre du Plan Stratégique 2015-2018 a été caractérisée par les cinq engagements suivants : (i) Faire de la douane une administration source de revenus ; (ii) Faire de la douane une administration fiscale moderne ; (iii) Faire de la douane une administration partenaire des entreprises ; (iv) Faire de la douane une administration protectrice du patrimoine naturel et des citoyens et (v) Faire des ressources humaines les facteurs clés du succès de la douane. Le Plan stratégique 2015-2018 a marqué un profond changement de l'orientation stratégique de l'administration douanière. Celle-ci est devenue une administration partenaire des entreprises et militant pour la promotion du commerce légitime.

De 2015 à 2018, les recettes douanières collectées ont progressé à un rythme excédant +15% par an. Plus particulièrement, les recettes sur les produits non pétroliers ont augmenté de plus de +20% par an sur la période 2015 - 2017 grâce à l'amélioration continue du contrôle en premier rideau du volume et de l'espèce ainsi que la maîtrise progressive de la valeur en douane. En 2018, la refonte du tarif des produits pétroliers conjuguée au renchérissement des prix ont tiré simultanément la taxe spécifique et la TVA à +42% d'accroissement en un an. Au fil des années, une partie considérable du budget de l'Etat malagasy est assurée par les ressources générées par la douane passant de 33,7% en 2015 à 34,5% en 2018.



Malgré les points positifs relevés par le bilan du plan stratégique 2015-2018, plusieurs aspects essentiels nécessitent un renforcement pour une administration des douanes plus performante. Les quelques points suivants, restent encore des défis à relever :

- Le non-alignement de certaines procédures et pratiques aux principes de la CKR ;
- Le développement du trafic de stupéfiants à Madagascar en tant que plaque tournante ;
- L'insuffisance de la capacité en matière de développement de partenariats ;
- L'insuffisance de coopération avec les autres départements ministériels assurant également un métier de surveillance ;
- Les textes réglementaires et solutions techniques non cohérents entre eux ;
- L'inadéquation de la structure organisationnelle avec les réformes entreprises ;
- Les ressources humaines et financières insuffisantes.

Le nouveau Plan Stratégique 2020-2023, est bâti autour de la vision « **Douane, une administration innovante, redevable, partenaire pour l'émergence du pays** ». Afin d'atteindre cette vision, les quatre missions de la douane s'articulent autour de (i) la sécurisation des recettes douanières, (ii) la promotion de la croissance économique par la facilitation du commerce légitime, (iii) la protection des citoyens et de l'environnement par la lutte contre les trafics illicites et (iv) la sécurisation de la chaîne logistique internationale.

Pour les quatre prochaines années, quatre axes stratégiques sont retenus :

- La douane, une administration fiscale
- La facilitation des échanges et les partenariats
- La sécurité et la sûreté
- Le développement organisationnel et le capital humain.

Les résultats suivants sont attendus au terme de la réalisation de ce Plan Stratégique :

Effets :

- Effet 1 : De 2.632,6 Milliards Ar en 2019, les droits et taxes s'élèveront à 4.932,6 Milliards Ar en 2023.
- Effet 2 : Le cadre légal et les procédures de dédouanement malagasy seront modernisés et alignés à 80% sur les normes internationales et le partenariat sera renforcé, d'ici 2023.
- Effet 1 : La gestion des frontières et des risques sera modernisée et efficace, d'ici 2023.

Impacts :

- Impact 1 : Augmenter de 5% à 5.8% le taux de pression fiscale douanière net, d'ici 2023
- Impact 2 : Améliorer le climat des affaires à Madagascar avec un score du commerce transfrontalier du « Doing Business », de 60,95 à 62 d'ici 2023
- Impact 3 : D'ici 2023, la sécurité et la sûreté du pays seront renforcées.
- L'élaboration et la mise en œuvre du nouveau plan stratégique s'appuieront sur les valeurs de la douane Malagasy définies comme suit : **Honneur, Redevabilité, Professionnalisme et Partenariat**.



INTRODUCTION

Le Plan stratégique de la douane 2020- 2023 est le fruit d'une réflexion interne et d'un travail collaboratif avec l'ensemble des parties prenantes. Il résulte de nombreuses consultations et sessions de travail organisées tant au niveau de la direction générale que des bureaux excentrés.



Ce plan stratégique fournit l'orientation des actions de la douane pour les quatre prochaines années. Il a pour vocation :

- De répondre aux enjeux de la mondialisation et aux évolutions considérables de l'environnement économique, fiscal et sécuritaire que connaît Madagascar ;
- de permettre l'optimisation de la performance de la douane, d'assurer la pérennité des missions douanières et d'améliorer de manière continue le service public douanier pour la collectivité nationale et les partenaires des secteurs public et privé de la communauté internationale ;
- de guider les efforts de modernisation de la douane et de faciliter le dialogue et la coopération avec les Partenaires (Techniques et Financiers) au développement ;
- de permettre aux agents (hommes et femmes) de l'administration des douanes de se réaliser personnellement et professionnellement en les plaçant au cœur de la modernisation douanière, en tant qu'acteurs et bénéficiaires des transformations de leurs métiers.

Pour la conception du plan stratégique, la douane a adopté une approche participative pour s'assurer du soutien et de l'adhésion des agents de l'administration des douanes ainsi que des parties prenantes, afin de faciliter la conduite du changement définie par les orientations présentes dans ce document. L'administration des douanes a aussi suivi les principes de gestion axée sur les résultats (dont l'alignement stratégique) et effectué son analyse basée sur une méthodologie et outil prouvés de la planification stratégique : l'analyse « FFOM » (forces, faiblesses, opportunités, menaces).

Le plan stratégique est décliné en cinq chapitres.

- **I.** Le premier chapitre décrit le contexte dans lequel intervient le plan et justifie son élaboration ;
- **II.** Le deuxième chapitre présente la Direction Générale des Douanes à travers son rattachement institutionnel, ses missions et son organisation tout en dressant un bilan de la mise en œuvre du dernier plan stratégique (2015-2018) ;
- **III.** Le troisième chapitre est focalisé sur le nouveau plan stratégique de la Direction Générale des Douanes en présentant les axes et objectifs stratégiques adoptés ;
- **IV.** Le quatrième chapitre présente les mécanismes de suivi-évaluation ;
- **V.** Le cinquième et dernier chapitre présente la conclusion de ce document.



REPOBLIKAN'NY MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana



- Continent : **Afrique**
- Région : **Afrique Orientale et Australe**



- Population : **25 680 342 habitants**
- Croissance démographique : **2,87%/an (RGPH 3)**



- Superficie : **587 041 km²**
- Densité : **43,67 habitants / km²**



- PIB : **11,500 milliards USD (2017)**
- PIB/habitant : **450 USD (2017)**



- Importation (CAF) en 2019 : **3916,9 millions USD**
- Exportation (FOB) en 2019 : **2578,2 millions USD**



- Recettes douanières en 2019 : **2748,3 milliards Ariary**

I. CONTEXTE

1. Présentation succincte de Madagascar

Madagascar, appelé communément la Grande île, est un État insulaire de l'Afrique australe et orientale qui se situe entre l'Océan Indien et le Canal de Mozambique. Comportant une superficie de 587 041 km², elle est la cinquième île du monde avec actuellement plus de 25.680.342 d'habitants (Banque Mondiale, 2019). Le pays dispose d'un taux de croissance de PIB de 2,41%¹ en 2018, avec des activités plutôt développées du secteur primaire (l'agriculture, l'élevage et la pêche) ainsi que du secteur tertiaire, et un secteur secondaire peu développé (industries locales).

Par ailleurs, le pays prend activement part aux échanges internationaux. En effet, le commerce extérieur représente 74,5% de son PIB. Et, ses principaux partenaires pour les importations des biens et services sont la Chine, les Emirats Arabes Unis, l'Inde, la France et l'Afrique du sud. Par rapport aux exportations, elle se tourne plus vers la France, les Etats-Unis, l'Allemagne, la Chine et le Pays-Bas pour en grande partie des produits bruts, semi- bruts ainsi que des produits artisanaux.

En 2017, selon les données disponibles à l'Organisation Mondiale du Commerce, le volume des importations de Madagascar s'élève à 3.960 millions de dollars², tandis que les exportations enregistrées sont de l'ordre de 984 millions de dollars. Sa balance commerciale est donc dans la plupart des cas déficitaire, du fait de la détérioration des termes de l'échange.

Au niveau national, Madagascar aspire à une croissance rapide avec une prévision de 5.4% pour 2019 en s'appuyant sur une meilleure performance des recettes fiscales, la bonne gouvernance et la promotion des investissements productifs.

Néanmoins, il faut souligner qu'en dépit de nombreuses potentialités présentes dans le pays pour se développer, ce processus de décollage économique est souvent freiné par une instabilité politique assez récurrente.

1 WDI, 2018

2 Rapport OMD 2017

Tableau n°1 : Fiche signalétique du pays – Madagascar

Nom officiel	République de Madagascar
Nom propre	Repoblikan' i Madagasikara (MG)
Continent	Afrique
Sous-continent	Afrique de l'Est
Population	25 680 342 habitants (RGPH 3)
Croissance démographique	2,87% / an (RGPH 3)
Superficie	587 041 km ²
Densité	43,67 habitants / km ²
PIB	11,500 milliards USD (2017)
PIB/habitant	450 USD (2017)
Croissance du PIB	4,20 % / an (2017)
Espérance de vie	64,85 ans (2013)
Taux de natalité	33,58 ‰ (2013)
Indice de fécondité	4,36 enfants / femme (2013)
Taux de mortalité	7,10 ‰ (2013)
Taux de mortalité infantile	46,13 ‰ (2013)
Taux d'alphabétisation	64,66 % (2015)
Langues officielles	Malagasy, Français, Anglais
Monnaie	Ariary (MGA)
IDH	0,519 / 1 (2017)
IPE	33,73 (2018)
Nature de l'État	République
Chef de l'État	Président Andry RAJOELINA
Fête nationale	26 juin (indépendance en 1960)
Codes ISO	MG, MDG
Gentilé	Malgache
Touristes	255 000 personnes (2017)

2. Contexte international

L'évolution constante du commerce international et du contexte sécuritaire mondial ainsi que les attentes croissantes des parties prenantes présentent aux administrations douanières à travers le monde de nouvelles opportunités ainsi que des défis qui doivent être relevés de manière stratégique et efficace.

Les opportunités telles que la mondialisation des échanges, la digitalisation de l'économie, la coopération internationale, l'intégration régionale ainsi que les défis émergents tels que la hausse et le nouveau stratagème de la criminalité transfrontalière, du commerce illicite (espèces protégées, faux médicaments...), de la fraude commerciale et de la parcellisation du commerce liée au commerce électronique sont tous des exemples d'éléments que les administrations douanières doivent prendre en compte.

Le contexte économique actuel est marqué sur le plan international par un accroissement considérable et soutenu du volume des échanges, une diversification des produits commerciaux et un environnement du commerce international avec au cours des dernières décennies, des changements significatifs relatifs aux modes de transport des marchandises, au commerce électronique et à la complexité croissante des accords commerciaux internationaux.

Les administrations des douanes sont responsables de la mise en œuvre des différentes politiques gouvernementales dans des domaines aussi divers et variés que sont : la perception des recettes, la facilitation des échanges, le respect de la loi par les entreprises et les voyageurs, la protection de la société, du patrimoine culturel, de la propriété intellectuelle, de l'environnement, et la collecte des statistiques.

Madagascar en s'engageant à mettre en œuvre le Cadre des Normes SAFE adopté en juin 2005 par les pays membres de l'Organisation Mondiale des Douanes, en adhérant à la CKR, en signant l'Accord de l'Organisation Mondiale du Commerce sur l'AFE, montre sa volonté d'alléger les procédures et contrôles douaniers pour assurer la fluidité des échanges tout en participant à la sécurisation du commerce mondial. Ces conventions et instruments permettent à la douane de Madagascar de s'intégrer au concert des douanes au niveau mondial mais aussi de mieux planifier et orienter sa stratégie et sa réforme. Le tableau ci-dessous présente les grands accords et conventions auxquels Madagascar a adhéré et qui impactent l'exécution des missions de la douane.

Tableau n°2 : Accords, Conventions et Instruments signés par Madagascar

Organisation	Accords / Conventions / Instruments	Date d'adhésion
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction	20 août 1975
	Accord sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)	30-sept-63
	Organisation Mondiale du Commerce	17-nov-95
	Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce	-
	Accord sur les mesures Sanitaires et Phytosanitaires	-
	Traitement Spécial et Différencié	-
OMC	Accord sur les Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce	09-nov-17
	Accord sur la Facilitation des Echanges (AFE)	ratifié en 2016
	Accord Général sur le Commerce des Services	Il ne comporte pas de procédures propres de signature et de ratification et entre en vigueur en même temps que l'Accord instituant l'OMC et toutes les autres annexes.
OMD	Organisation Mondiale des Douanes	18-févr-64
	Convention de Kyoto Révisée	27-juin-07
	Cadre des normes SAFE	-



3. Contexte régional

Au niveau régional, Madagascar est membre du COMESA, de la SADC et de la COI. Ces partenaires régionaux contribuent à hauteur de 7.7% dans les exportations de Madagascar et de 12.1% dans ses importations. Au-delà des blocs régionaux, les autres pays d'Afrique ne participent guère au commerce avec Madagascar et leur part dans les échanges commerciaux de Madagascar s'élève à 0.2%.

Le tableau ci-dessous résume les accords ainsi que les stratégies et programmes importants pris en considération dans le présent document stratégique.

Tableau n°3 : Accords, stratégies et programmes importants

TYPES	ACCORDS	SIGNATURE	ROLE DE LA DOUANE	OBSERVATIONS
BILATERAUX	64 accords ont été recensés depuis l'indépendance de Madagascar (Madagascar a signé des accords commerciaux avec 15 pays africains, 34 pays européens, 13 pays asiatiques, et 1 pays américain).		Portant en général sur l'AMA	-Chaque accord vise à renforcer les liens commerciaux et de coopération technique, dans le but de permettre aux deux parties d'atteindre leurs objectifs en matière de développement, tout en générant des avantages réciproques, et ce dans un total respect des principes relatifs au droit international. -Les relations commerciales avec les pays de l'Europe sont maintenant régies par l'APEi et le SGP.
REGIONAUX ET MULTILATERAUX	SADC	18/08/2005	- Visa et authentification des certificats d'origine - Suivi de l'évolution de l'intégration sur le plan douanier / suivi de l'application des règles d'origine y afférentes et contrôle	7 pays membres de la SADC sont acceptés pour être des pays pilotes dans le cadre de l'implantation de l'E-CO de la SADC, Madagascar n'en fait pas partie.
	IORA	06/03/1997		
	COMESA	17/11/1995		Madagascar figure actuellement parmi les pays pilotes pour l'implantation de l'E-CO du COMESA.
	COI	10/01/1984		-La zone de libre-échange ne concerne pas La Réunion (avec laquelle les relations commerciales sont définies par l'APEi).

TYPES	ACCORDS	SIGNATURE	ROLE DE LA DOUANE	OBSERVATIONS
AUTRES	AGOA : Préférence unilatérale accordée dans le cadre d'une dérogation aux dispositions de l'OMC	2001	- Attestation de visa des entreprises franches éligibles à l'AGOA, visa des certificat d'origine AGOA - Suivi et contrôle des régimes 5900	
	APE: Accord de partenariat économique, signé mais non ratifié par Madagascar	Cotonou, 2000	Suivi des négociations	Faute d'un APE complet portant sur les six thèmes de négociations, Madagascar a signé le 29 Août 2009 l'APEi à Maurice, en même temps que Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe. Mais actuellement, les négociations pour la signature de l'APE UE-AFOA sont en cours.
	APEi: Accord de Partenariat Economique intérimaire	29/08/2009	- Suivi : mise en œuvre et évolution de l'accord sur le plan douanier, négociations et réunions du Comité, application des règles d'origine afférentes à l'accord et contrôle - Visa et authentification des certificats d'origine EUR1	Les procédures de négociation pour l'approfondissement de l'APEi sont actuellement en cours. Au-delà du calendrier pour la finalisation d'un APE complet, l'APEi précise que la libéralisation se fera de manière asymétrique.
	ZLET	13/07/2017		
	ZLEC (devenue ZLECAf en janvier 2018)	mars-18		Il couvre trois domaines principaux : l'accès au marché, la pêche, la coopération économique et au développement.



TYPES	ACCORDS	SIGNATURE	ROLE DE LA DOUANE	OBSERVATIONS
ES PRINCIPAUX ACCORDS DANS LE CADRE DE L'OMC	GATT de 1994		Implication de la douane sur la valeur	
	Accord sur les OTC et Accord sur les mesures SPS			
	TSD			Le TSD fait référence au traitement spécial accordé aux PED et aux PMA dans les accords de l'OMC, ainsi qu'au droit reconnu aux autres membres de traiter mieux et plus favorablement les PED et PMA.
	AGCS	Au niveau de la SADC, Madagascar a déjà signé un accord sur le commerce des services, mais ne l'a pas encore ratifié.		L'AGCS fait partie des accords qui entraînent automatiquement des obligations pour tous les pays membres de l'OMC.
	ADPIC	Accord automatiquement adopté par tous les pays membres lors de la création de l'OMC en 1994 (la ratification par Madagascar du protocole portant amendement de l'ADPIC de l'OMC a été autorisée par la Loi n°2017-010 du 23 juin 2017.)		
	AFE	Ratifié en 2016	La douane avec le commerce coprésident le Comité National sur la Facilitation des Echanges en vue de la mise en œuvre de l'AFE.	

4. Contexte national

Afin de rattraper le retard de développement de ces (59) dernières années, le Président de la République de Madagascar ambitionne de mettre en œuvre des solutions pérennes et efficaces. Ces aboutissements seront portés par la politique générale de l'Etat baptisée « Plan Emergence de Madagascar ». Ce dernier traduit la vision du Chef de l'Etat d'apporter un développement durable et une prospérité à travers les grandes lignes suivantes :

La bonne gouvernance, le pivot de l'émergence :

- la paix et la sécurité
- l'autonomie et la responsabilisation des collectivités territoriales décentralisées
- la lutte contre la corruption avec tolérance zéro

Le social, un capital humain « *hiadana sy ho finaritra* »

- l'éducation pour tous
- la santé, un droit inaliénable pour tous
- l'emploi décent pour tous
- la promotion de l'habitat et la modernisation de Madagascar
- le sport et la culture, un tremplin pour porter haut la fierté nationale

L'environnement, Madagascar, île verte :

- l'énergie et l'eau pour tous
- la gestion durable et la conservation des ressources naturelles

L'économie, une croissance accélérée, inclusive et durable :

- l'industrialisation à grande échelle
- l'industrie touristique
- l'autosuffisance alimentaire.

Particulièrement, à travers ce Plan Emergence de Madagascar, le quinquennat sera consacré, sur le plan économique, à l'atteinte d'une croissance accélérée, inclusive et durable. L'Etat s'engage, en particulier à l'extension du tissu industriel, de l'industrie touristique, et à l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire. Plusieurs branches sont ainsi visées par cette volonté de développement dont l'industrie minière et pétrolière, l'industrie de transformation de produits agricoles, les industries de production de biens de consommation courante, l'industrie de production de biocarburants... Des zones économiques spéciales seront mises en place dont les zones d'émergence industrielles, les pépinières d'entreprises industrielles, les zones d'émergence agricoles, les fermes franchisées, les espaces Emergence Economique dédiés aux NTIC... A l'horizon 2023, la croissance de l'économie malgache devrait atteindre 7%.

Ainsi, le PEM sert de cadre de référence stratégique pour la planification du développement de Madagascar. Il est développé pour l'accélération et la stabilité de la croissance économique, la stimulation de l'émergence de la potentialité économique du pays, l'amélioration de la protection du climat des affaires et de la redevabilité de l'administration, la bonne gouvernance, la modernisation par les nouvelles technologies, la couverture énergétique de tout le pays, l'amélioration de la condition de vie de la population malgasy et la protection de l'environnement.

Pour sa concrétisation, le programme d'action du Gouvernement est décliné en cinq piliers prioritaires :

- la gestion des affaires de l'Etat visant principalement à appliquer la tolérance zéro contre la corruption, à harmoniser les méthodes de travail dans les services publics et à poursuivre la dynamique des réformes engagées notamment la modernisation des finances publiques ;
- l'économie ciblant surtout l'augmentation des revenus de l'Etat et la facilitation de la création d'industrie ;
- le social faisant une priorité l'éducation pour tous et la santé ;
- l'environnement visant essentiellement à doubler la production d'électricité, à mettre en place une centrale de l'or et à apporter une réforme sur les lois portant exploitation des richesses naturelles ;
- la sécurité par la lutte contre l'exportation illicite de bovidés. Des efforts seront également fournis pour la protection des frontières aériennes et maritimes et la dotation de matériels et d'infrastructures.



II. PRESENTATION DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES

1. Attributions de l'administration des douanes et son rôle pour l'atteinte de l'Initiative pour l'Emergence de Madagascar

Vieille de ses 200 ans, la douane malagasy et à l'instar de toutes les administrations douanières, a toujours contribué au relèvement économique du pays à travers les missions fiscale, économique et sécuritaire qui lui sont dévolues.

Au fil des années, une partie considérable du budget de l'Etat malagasy est assurée par les ressources générées par la douane passant de 28.9% en 2015 à 34.1% en 2018. Durant cette même période, les recettes douanières ont augmenté de 16% par rapport à la prévision en 2015 et de 19% en 2018.

Pour relever efficacement les défis inhérents à l'exécution de ses délicates missions, la douane malagasy s'est engagée depuis quelques années dans une série de réformes et de modernisation de ses procédures.

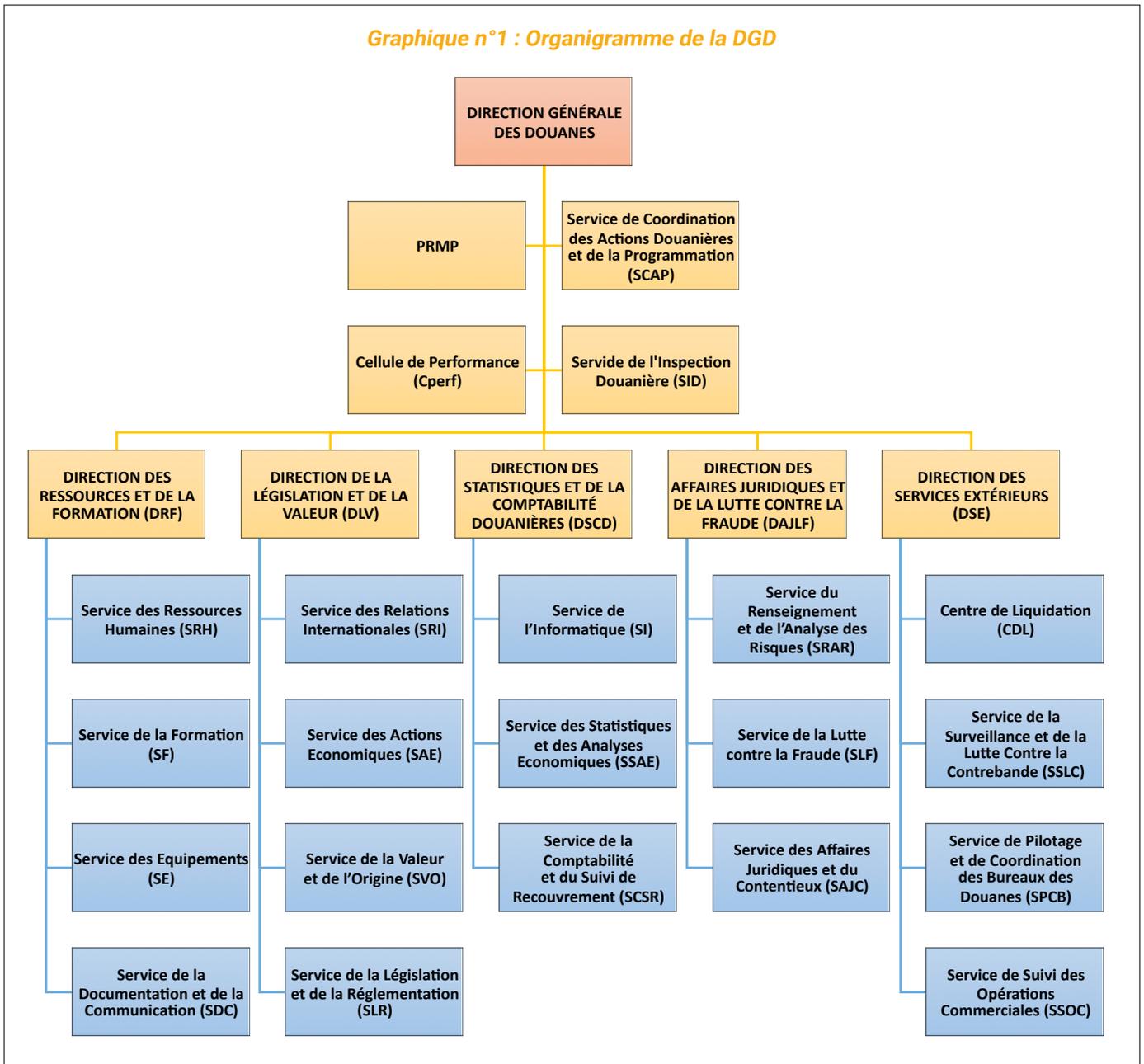
En outre, dans le cadre de son processus de modernisation, l'administration douanière malagasy a contracté depuis 2007 un Partenariat Public Privé avec la Société GASYNET afin de se doter d'outils technologiques et des services associés. Ces services couvrent diverses prestations dont la mise en place et la gestion du guichet unique TRADENET ainsi que celles du Bordereau de Suivi des Cargaisons qui incluent des activités connexes telles que le « Profiling », le service d'assistance à la valeur VALITRADE et le Programme CIVIO. Par ailleurs, les outils et matériels de haute technologie fournis par la société GASYNET concernent les scanners, les tablettes de visites géolocalisées et les bornes multimédia.

En un mot, de par même l'essence de ses missions, la douane contribue à la réalisation des impératifs du Gouvernement découlant du PEM, à savoir l'augmentation des recettes de l'Etat, l'amélioration de la compétitivité des entreprises, la redevabilité, la bonne gouvernance, la protection des citoyens et la conservation des ressources naturelles.

2. Structure et organisation de l'administration des douanes

La Direction Générale des Douanes est rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances. Elle est chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière douanière. Afin de réaliser sa mission, la Direction Générale des Douanes dispose de cinq directions réparties en fonction de la spécificité de chaque métier.

Graphique n°1 : Organigramme de la DGD



Nous notons que cette structure organisationnelle n'a pas beaucoup changé depuis 2014. Toutefois, il existe de nouvelles unités créées très récemment par la Direction Générale des Douanes pour renforcer les services existants. Il s'agit en fait du Centre de liquidation et de la Cellule de performance.



3. Evolution et analyse des effectifs l'administration des douanes

Le tableau suivant montre l'évolution globale des effectifs des agents des douanes depuis 2015.

Tableau n°4 : Evolution des effectifs des agents des douanes

STAT. AGENTS DGD	2015	2016	2017	2018	2019
CORPS	NOMBRE	NOMBRE	NOMBRE	NOMBRE	NOMBRE
AGENT DE CONSTATATION	145	140	136	165	160
AGENT D'ENCADREMENT	84	80	80	159	158
CONTROLEUR	174	166	164	257	240
INSPECTEUR	162	157	153	152	174
PERSONNEL CIVIL	366	362	358	351	343
PREPOSE	202	191	183	176	171
Total général	1133	1096	1074	1260	1246

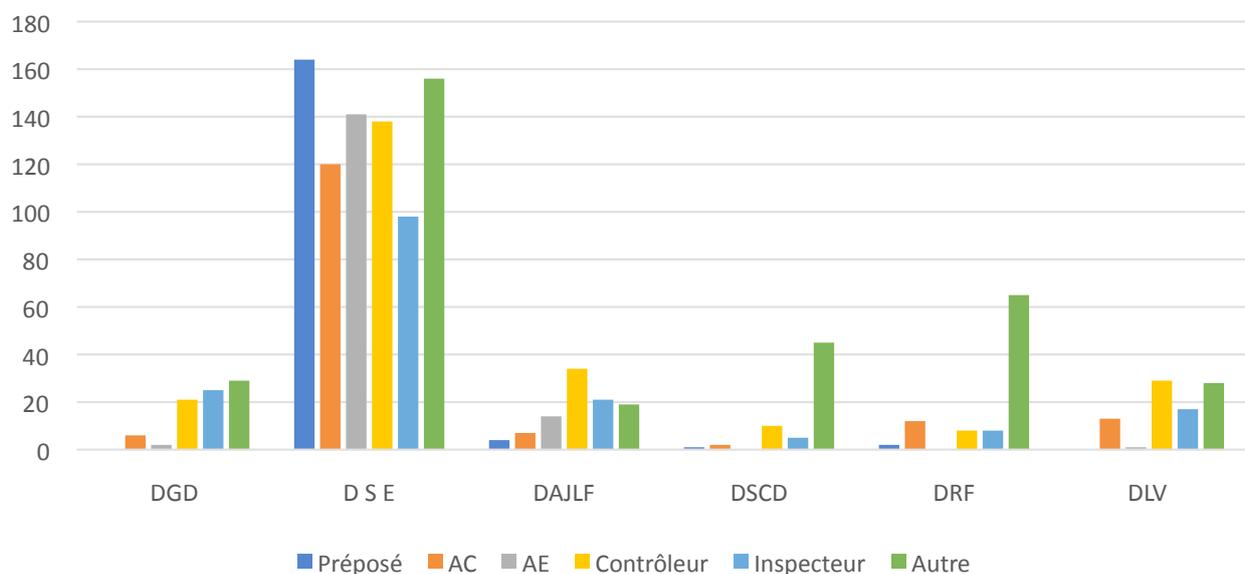
Source : Base de données de la DGD/DRF, novembre 2019

Comme la structure organisationnelle, les effectifs des agents travaillant à la Direction Générale des Douanes semblent statiques depuis 2015. Néanmoins, nous constatons une légère hausse des effectifs en 2018 suite aux concours administratifs réalisés par l'administration des douanes. En effet, une augmentation de l'effectif était essentielle pour atteindre les objectifs de l'administration.

Pour 2019, sur ces 1 246 agents, 695 agents travaillent dans les bureaux des douanes, soit 55.8% des agents des douanes en service. Par ailleurs, toujours sur ces 1 246 agents en activité, 352 (28,25%) sont de sexe féminin contre 894 (71,75%) agents de sexe masculin. Il existe donc une disparité homme-femme dans l'administration.

L'histogramme suivant donne la répartition en 2019 des agents par corps en ce qui concerne les directions. Nous constatons que la majeure partie des agents des douanes sont affectés à la DSE, celle-ci chapeautant tous les bureaux des douanes. En outre, une grande proportion des effectifs de la DSCD et de la DRF est composée de personnel civil, ces deux directions étant en charge essentiellement des métiers support.

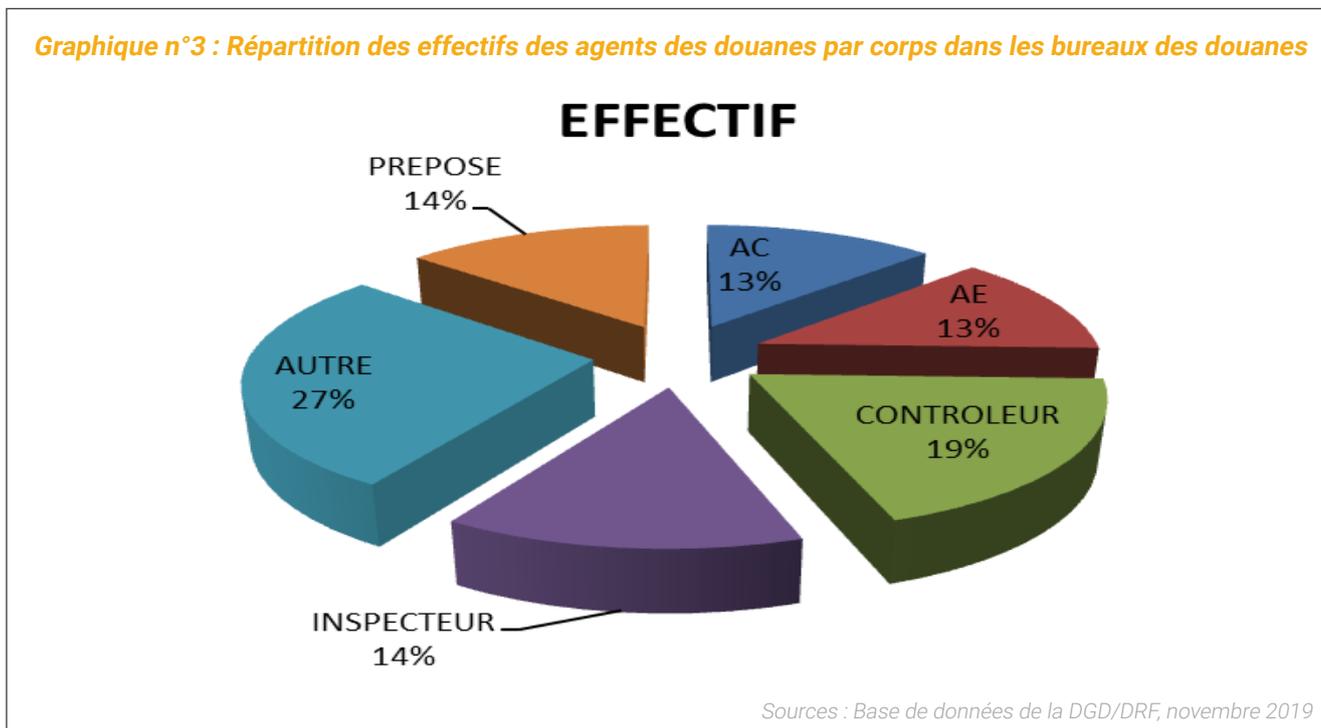
Graphique n°2 : Répartition des agents par corps dans les directions



Source : Base de données de la DGD/DRF, novembre 2019

Le graphique suivant présente les effectifs des agents par corps dans tous les bureaux des douanes répartis sur tout le territoire national.

Graphique n°3 : Répartition des effectifs des agents des douanes par corps dans les bureaux des douanes



Ce graphique montre que les agents des autres corps qui assurent les missions d'appui et de support, aussi bien que les contrôleurs des douanes, occupent une place très importante dans les effectifs actuels des agents des douanes. Nous notons que l'effectif des contrôleurs des douanes a augmenté considérablement suite au dernier concours de recrutement.

4. Bilan du plan stratégique 2015-2018 de la Douane

La Douane malagasy a toujours été un acteur majeur du développement du pays en matière de collecte des recettes et de protection du territoire national.

C'est dans ce cadre que le plan stratégique 2015-2018 a été élaboré. Il a été conçu pour répondre à la vision de la douane d'être une administration de confiance pour les dirigeants, les entreprises et les citoyens.

Dans le but d'atteindre les objectifs escomptés, le plan stratégique 2015-2018 a été focalisé sur des axes fondamentaux et structuré autour des cinq engagements suivants :

- Faire de la douane une administration source de revenus
- Faire de la douane une administration fiscale moderne
- Faire de la douane une administration partenaire des entreprises
- Faire de la douane une administration protectrice du patrimoine naturel et des citoyens
- Faire des ressources humaines les facteurs clés du succès de la douane.

a. Résultats atteints

La période de mise en œuvre de l'ancien plan stratégique est marquée par un certain nombre de réalisations, suivant les détails ci-après par objectif/engagement.



■ Faire de la douane une administration source de revenus

Les activités retenues dans cet engagement ont visé l'atteinte des objectifs en termes de recettes fiscales. Cela s'est traduit par le renforcement du contrôle de l'évaluation en douane, le renforcement de l'efficacité du recouvrement des droits et taxes, et la mise en place d'un dispositif performant de gestion des risques et de lutte contre la fraude.

■ Faire de la douane une administration fiscale moderne

Cet engagement a visé à offrir aux usagers et partenaires une organisation et des services à la hauteur de leurs attentes. Cela s'est traduit par la définition et la mise en place d'un système de dématérialisation fiable, la sécurisation des procédures de dédouanement et la modernisation des équipements au sein de l'administration.

■ Faire de la douane une administration partenaire des entreprises

Cet engagement a soutenu la compétitivité des entreprises nationales et a favorisé le commerce légitime.

■ Faire de la douane une administration protectrice du patrimoine naturel et des citoyens

Les actions entreprises au titre de cet engagement ont visé la protection du patrimoine naturel et des citoyens. A cet effet, il s'agissait de mettre en place un dispositif performant de lutte contre le trafic illicite et le renforcement des unités de surveillance et de contrôle aux frontières.

■ Faire des ressources humaines les facteurs clés du succès de la douane

Cet engagement, dédié à la gestion des ressources humaines et à la mise en place d'un code de conduite et d'éthique stricte, a visé le renforcement des capacités des agents tout en créant un cadre adéquat de travail et de motivation. L'évaluation du plan décrit les principales réalisations de l'administration et la situation des actions qui avaient été envisagées pour atteindre les objectifs fixés. Cette étude n'est pas un bilan exhaustif mais permet de donner un aperçu global du travail accompli jusqu'à fin 2018.

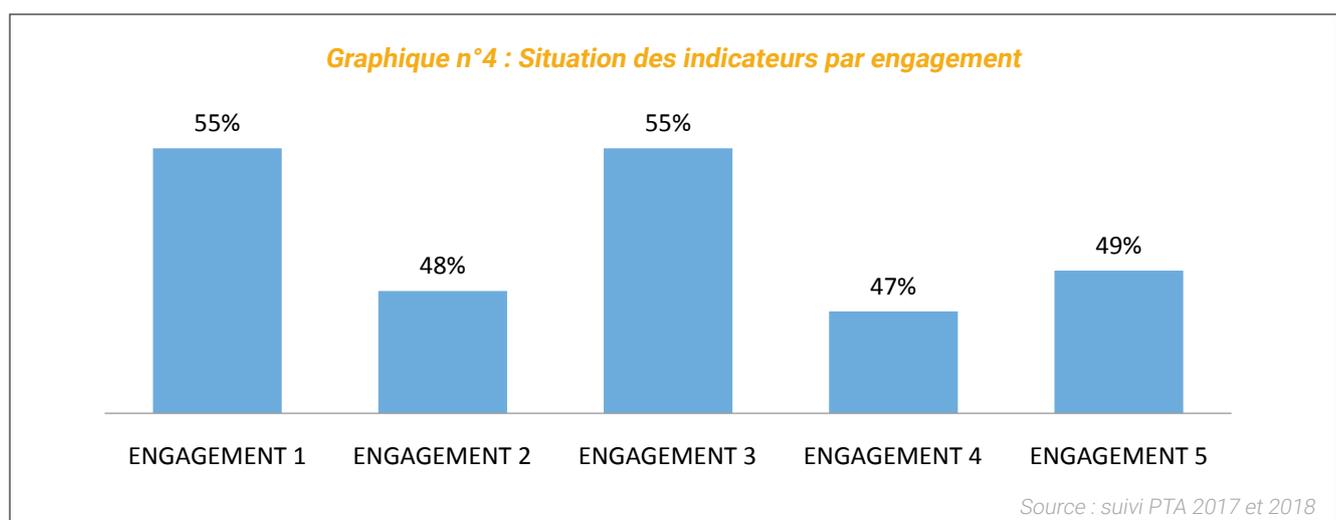
Situation générale à fin 2018

A l'origine, le plan stratégique 2015-2018 a été dépourvu de valeurs cibles, mais suite aux amendements apportés, des valeurs cibles annuelles par indicateur ont été fixées aux fins de suivi. A cet effet, cette évaluation a été faite sur la base des données disponibles issues du suivi des plans de travail annuel 2017 et 2018 et offre une synthèse de la situation des indicateurs.

Résultats de l'évaluation des indicateurs

L'analyse des indicateurs a permis de faire ressortir les écarts des réalisations par rapport aux cibles. Quel bilan peut-on tirer des efforts menés ces dernières années ?

Les principaux résultats par engagement sont résumés par le graphique ci-après.



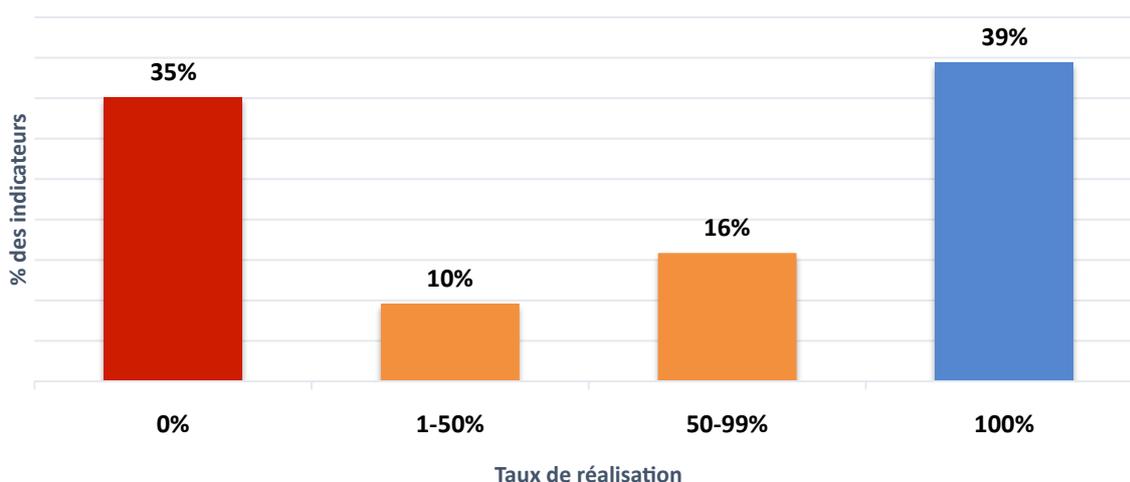
L'analyse étant basée sur les réalisations en 2017 et 2018, le taux moyen de réalisation des indicateurs se situe aux alentours de 51% (49% en 2017 et 53% en 2018).

Les indicateurs des engagements 1 et 3 ont connu un bon niveau de réalisation de 55%. Par contre, les indicateurs relatifs aux engagements 5, 4 et 2 dégagent des taux de réalisations assez faibles (respectivement 49%, 48% et 47%).

Commentaires :

- Le graphique 4 reflète la logique des priorités du plan stratégique 2015-2018. La vision étant de faire de la douane une administration de confiance, les actions prioritaires étaient surtout celles relatives au partenariat avec les entreprises, en les appuyant dans l'amélioration de leur compétitivité (engagement 3), d'où le taux assez élevé de 55%.
- L'engagement 1 affiche un taux moyen de réalisation satisfaisant de 55%. En effet, les recettes douanières ont enregistré un accroissement significatif depuis ces dernières années en raison de la mise en œuvre des nouvelles stratégies définies par le plan. L'administration assure donc sa mission principale d'optimisation des recettes et contribue fortement au financement de l'économie nationale.
- Les indicateurs relatifs à l'engagement 5 sont réalisés à un rythme moyen de 49% ces deux dernières années, un taux assez satisfaisant face aux vastes chantiers de réformes en matière de gestion des ressources humaines. Les actions ont été axées sur l'optimisation des compétences et du professionnalisme des agents et leur conscientisation en matière d'éthique incluant la lutte contre la corruption et le respect total de la transparence.
- La migration de Sydonia++ vers Sydonia World a réformé le système informatisé de dédouanement. Les objectifs fixés pour l'engagement 2 sont réalisés à 48%. Un taux au-dessous de la moyenne car la mise en place du nouveau système a inéluctablement nécessité beaucoup de ressources, au détriment des autres actions, en l'occurrence le développement des applications informatiques répondant aux besoins de l'administration et la production des bases de données.
- La performance de l'administration en termes de protection du patrimoine naturel et des citoyens reste assez faible par rapport à l'ensemble des pays voisins. Les insuffisances des moyens financiers et matériels ont plombé le niveau d'atteinte des objectifs fixés, avec un taux moyen de réalisation des indicateurs de 47%. Toutefois, des efforts considérables méritent d'être soulignés en matière de constatation d'infractions relatives au trafic de stupéfiants.

Graphique n°5: Situation des indicateurs par tranche de taux de réalisation



Source : suivi PTA décembre 2018

Il est constaté que 35% des indicateurs n'ont fait objet d'aucune réalisation. Le nombre d'indicateurs dont la réalisation est totale et ceux à 0% de réalisation, est quasiment égal.



Par ailleurs, parmi les indicateurs non atteints, 16% enregistre un taux de réalisation acceptable, voire même un taux satisfaisant de plus de 50%.

Les acquis de cet ancien plan stratégique au titre de la période 2015-2018, peuvent se résumer comme suit, suivant chaque engagement :

Concernant l'OBJECTIF / ENGAGEMENT N°1 : FAIRE DE LA DOUANE UNE ADMINISTRATION SOURCE DE REVENUS FIABLES POUR L'ETAT, les acquis ont été :

- le développement et la mise en place de l'application DOU-AR qui ont permis de rendre plus efficace la gestion des risques,
- la diversification des actions du service de la lutte contre la fraude,
- les efforts de recouvrement et la révision des textes en vue de réduire le nombre d'exemptions légales.

Concernant l'OBJECTIF / ENGAGEMENT N°2 : FAIRE DE LA DOUANE UNE ADMINISTRATION FISCALE MODERNE, les acquis ont été :

- la dématérialisation des procédures de dédouanement et l'automatisation,
- la modernisation des moyens de contrôle aux frontières,
- le déploiement du Sydonia World dans les principaux bureaux des douanes.

Concernant l'OBJECTIF / ENGAGEMENT N°3 : FAIRE DE LA DOUANE UNE ADMINISTRATION PARTENAIRE DES ENTREPRISES, les acquis ont été :

- la réduction considérable du délai de dédouanement suite à la mise en place de l'Observatoire du Délai de Dédouanement,
- la mise en place d'un environnement propice au commerce légitime (PAD, MAD, AFE),
- l'adoption de la catégorisation des mesures de l'AFE par le Conseil des ministres et la sensibilisation à l'AFE.

Concernant l'OBJECTIF / ENGAGEMENT N°4 : FAIRE DE LA DOUANE UNE ADMINISTRATION PROTECTRICE DU PATRIMOINE NATUREL ET DES CITOYENS, les acquis ont été :

- l'augmentation des interceptions sur les trafics illicites par le renforcement des unités de surveillance,
- des contrôles plus dynamiques à la circulation routière,
- l'accroissement des échanges d'information dans le cadre de la gestion coordonnée des frontières.

Concernant l'OBJECTIF / ENGAGEMENT N°5 : FAIRE DES RESSOURCES HUMAINES LES FACTEURS CLÉS DU SUCCÈS DE LA DOUANE, les acquis ont été :

- un recrutement de qualité grâce aux nouvelles procédures mises en place,
- les réformes structurelles du renforcement de capacité,
- le contrat de performance des responsables pour gérer la performance.

b. Réalisations de la douane

Perception des recettes :

Après les séries d'exécution budgétaire en deçà des objectifs durant les années de crise, la collecte fiscale s'est pratiquement alignée voire a excédé les prévisions de quelques points de pourcentage pour la Douane.

Tableau n° 5 : Evolution de la collecte des recettes douanières

Unité : Milliard Ariary

Année	2015	2016	2017	2018
Réalisation	1 459,2	1 682,7	2 047,1	2 427,9
Glissement	16%	15%	22%	19%
Prévision (LFR)	1482,1	1668,7	2001,0	2327,1
Taux de réalisation	98%	101%	102%	104%
CONTRIBUTION AU BUDGET NATIONAL	28.9%	23.6%	28.5%	34.1%

Source : DGD/DSCD/SSAE

Graphique n°6 : Evolution de la collecte des recettes douanières



Ces recettes douanières peuvent être ventilées en deux catégories : les recettes provenant des produits non pétroliers et celles obtenues avec les produits pétroliers.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de ces deux catégories de recettes :



Tableau n° 6 : Evolution des recettes issues des Produits non pétroliers et des Produits pétroliers

Unité : Milliard Ariary

Recettes Produits non pétroliers	2015	2016	2017	2018
Réalisation	1059,8	1 293,8	1 582,4	1 768,6
Glissement	20,95%	22,08%	22,31%	12%
Recettes Produits pétroliers				
	2015	2016	2017	2018
Réalisation	399,4	388,9	464,7	659,3
Glissement	5%	-3%	19%	42%

Source : DGD/DSCD/SSAE

Facilitation des Echanges :

A l'issue de près de dix années de négociation, l'Accord sur la Facilitation des Echanges a été finalement adopté par tous les membres de l'OMC lors de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC à Bali en décembre 2013. L'Accord de l'OMC sur la Facilitation des Echanges vise principalement à :

« stimuler le commerce mondial en accélérant le mouvement de la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit », en d'autres termes, simplifier les procédures à l'import et à l'export et réduire en conséquence les délais ainsi que les coûts de transactions liés, permettant ainsi aux négociants internationaux d'avoir une plus grande prévisibilité. La mise en œuvre effective de cet accord devrait améliorer les performances commerciales ainsi que la compétitivité des pays qui s'y engagent tout en prenant les dispositions adéquates. En effet, cet accord permet aux pays membres en développement de planifier sa mise en œuvre selon leurs capacités à le faire et moyennant des appuis nécessaires externes. Ce qui est avantageux pour les pays moins avancés tel que Madagascar.

Techniquement, l'AFE comporte vingt-quatre articles divisés en trois sections majeures. La première section qui énonce les dispositions de fond comporte 12 articles, qui se subdivisent en 36 mesures opérationnelles pour la mise en œuvre de l'AFE. (Voir Tableau n°7. page suivante)

Pour le cas de Madagascar :

- (07) mesures de **catégorie A** sont immédiatement mises en œuvre dès l'application de l'AFE et notifiées en octobre 2016 à l'OMC.
- Les mesures des **catégories B** et **C** étaient notifiées à l'OMC en février 2018.

Tableau n°7 : Classification des mesures de l'AFE par Madagascar

Disposition AFE	Catégorie
Art. 1. Publication et disponibilité des renseignements	
Art 1.1 Publication	C
Art 1.2 Renseignements disponibles sur internet	C
Art 1.3 Points d'information	C
Art 1.4 Notification	C
Art. 2. Observations, Renseignements et Consultations	
Art 2.1 Possibilité de présenter des observations et renseignements avant l'entrée en vigueur	C
Art 2.2 Consultations	C
Art 3. Décisions anticipées	C
Art 4. Procédures de recours	
Art 4.1. Droit à un recours ou à un réexamen	A
Art. 5. Autres mesures visant à renforcer l'impartialité, la non-discrimination et la transparence	
Art 5.1. Notification de contrôles ou d'inspections renforcés	C
Art 5.2. Rétention	A
Art 5.3. Procédures d'essai	C
Art. 6. Redevances et impositions	
Art 6.1. Disciplines générales concernant les redevances et impositions imposées à l'importation et à l'exportation ou à l'occasion de l'importation et de l'exportation	B
Art 6.2. Disciplines spécifiques concernant les redevances et impositions imposées à l'importation et à l'exportation ou à l'occasion de l'importation et de l'exportation	B
Art 6.3. Disciplines concernant les pénalités	C
Art. 7. Mainlevée et dédouanement des marchandises	
Art 7.1. Traitement avant arrivée	C
Art 7.2. Paiement par voie électronique	C
Art 7.3. Séparation de la mainlevée de la détermination finale des droits de douane	C
Art 7.4. Gestion des risques	C
Art 7.5. Contrôle après dédouanement	C
Art. 7.6. Établissement et publication des temps moyens nécessaires à la mainlevée	C
Art 7.7. Mesures de facilitation des échanges accordées aux opérateurs agréés	C



Disposition AFE	Catégorie
Art 7.8. Envois accélérés	C
Art 7.9. Marchandises périssables	C
Art 8. Coopération entre les organismes présents aux frontières	C
Art. 9. Mouvement des marchandises destinées à l'importation sous contrôle douanier	A
Art. 10. Formalités (import, export et transit)	
Art 10.1. Formalités et prescriptions en matière de documents requis	C
Art 10.2. Acceptation des copies	C
Art 10.3. Utilisation des normes internationales	C
Art 10.4. Guichet unique	C
Art.10. 5. Inspection avant expédition	A
Art 10.6. Recours aux courtiers en douane	C
Art 10.7. Procédures frontalières communes et prescriptions uniformes en matière de documents	C
Art 10.8. Marchandises refusées	A
Art. 10.9. Admission temporaire de marchandises et perfectionnement actif et passif	A
Art 11. Liberté de transit	C
Art 12. Coopération Douanière	C

Le CNFE Malagasy fût créé en 2016 et est composé de 45 parties prenantes dont 18 du secteur public composées essentiellement des autorités compétentes et 16 issues du secteur privé. La Feuille de Route a été adoptée en octobre 2018, pour la réalisation dudit accord pour une durée quinquennale s'étalant de 2019 à 2023.

La FDR se fixe comme vision d'ici la fin de l'année 2023, de réduire à 50% le temps nécessaire à la mainlevée des marchandises et d'enlever les coûts liés à la réplique des activités de transaction, entraînant une augmentation du volume des échanges commerciaux de 25%.

La feuille de route pose deux défis, axés sur 8 objectifs principaux qui se déclinent en 26 activités prioritaires. Les deux défis majeurs sont :

- l'amélioration en continu des performances nationales dans le cadre de la facilitation des échanges
- l'adhésion à la mise en œuvre de l'AFE à travers l'information, la formation et la communication, adéquates pour les groupes cibles suivants :
 - les responsables politiques et stratégiques en charge de la mise en œuvre des actions du Gouvernement
 - les responsables des médias aussi bien écrits qu'audio-visuels ainsi que du web et des réseaux sociaux pour véhiculer les informations pertinentes relatives à la mise en œuvre de l'AFE, en particulier, les points positifs liés à sa mise en œuvre et les mesures de gestion des risques prises par les parties engagées dans le processus
 - les responsables et les membres des centres de formation universitaires et de recherche pour orienter les différentes options de recherches afin d'optimiser la mise en œuvre de l'AFE à Madagascar

- les responsables des organisations et groupements du secteur privé afin de mieux percevoir et appréhender les intérêts et mieux participer dans la gestion des risques associés à la mise en œuvre de l'AFE
- le public dans son ensemble en tant que cible indirecte pour comprendre au moins une partie des enjeux de l'AFE.

L'administration douanière a entrepris des réformes majeures depuis 2015, dont il sied d'exposer ci-dessous les plus marquantes :

- Réduction du délai moyen de dédouanement :
 - Entre l'arrivée du navire et la constatation de sortie, le délai est passé de 18.1 jours à 16.9 jours calendaires.
 - Entre l'enregistrement de la déclaration et la constatation effective de la sortie des marchandises, le délai est passé de 6.5 jours à 5.4 jours calendaires.
- Dématérialisation de la procédure de dédouanement et réduction des étapes :
 - a- 90% de la procédure est informatisée que ce soit via le guichet unique ou via Sydonia, notamment le circuit commercial depuis l'enregistrement du manifeste, la soumission et la validation des licences et autorisations diverses, la soumission de la déclaration en détail et des documents annexes, la vérification et la gestion du passage au scanner, la liquidation et le paiement des droits et taxes ainsi que la sortie et la mainlevée des marchandises.
 - b- 100% des déclarations en détail sont soumises par voie électronique sur les 14 principaux bureaux traitant des opérations de fret commercial.
- Evolution du nombre des déclarations et du volume des transactions :
Le nombre des déclarations en détail enregistrées auprès des bureaux a évolué suivant le tableau ci-dessous.

Tableau n°8 : Nombre des déclarations en détail enregistrées auprès des bureaux

Année	2015	2016	2017	2018
Exportation	44 608	44 729	43 954	44 111
Importation	118 430	127 423	139 718	135 218

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des transactions en termes de valeur et en termes de volume.

Tableau n°9 : Commerce extérieur et exonération de droits et taxes à l'importation

Année	2015	2016	2017	2018
Export total par type de produit (en milliard d'Ariary)	6 014,0	6 957,8	8 929,5	10 125,0
Import total par type de produit (en milliard d'Ariary)	8 421,0	9 301,8	11 464,4	13 177,7
Export total par type de produit (en millier de tonnes)	1 062,2	1 065,6	1 324,5	1 140,0
Import total par type de produit (en millier de tonnes)	5 201,3	5 565,2	6 146,2	5 947,4

Source : DGD\DSCD



Sûreté et Sécurité :

Mis à part son statut de percepteur de taxes douanières à l'importation, la Douane assure aussi le rôle de protecteur des citoyens et des richesses nationales et, en quelque sorte, le rôle de surveillant du territoire national. Ces rôles l'obligent à adopter certaines stratégies dans les opérations de contrôle quotidiennes dans différentes zones du pays, dans les aéroports et ports, à l'intérieur même du territoire, et surtout aux frontières. Parmi les exploits du Service de la Surveillance, nous pouvons citer :

- l'interception de tortues et d'hippocampes ayant fait l'objet d'une tentative d'exportation à l'aéroport international d'Ivato,
- l'interception de drogues, de fusils à pompe à l'aéroport international d'Ivato,
- l'interception d'armes au port de Toamasina,
- - la découverte, à l'intérieur du territoire, de produits alimentaires ne respectant pas les normes sanitaires (chocolats...),
- le rapatriement d'une certaine quantité de bois précieux exportés vers les pays étrangers.
- Etc...

Tableau n°10 : Saisies effectuées

Marchandises	Drogues	Armes	Voitures	SAO	Richesses naturelles	Téléphones portables
Nombre de saisies	5	2	2	3	5	6
Détails	-52,577kg héroïnes -16,5kg cannabis -464,6g cannabinoïde poudre -45g hachis	-Un pistolet automatique marque SIG SAUER n° de série G529680 et 2 fusils à pompe : marque TAURUS n° de série CKRI4266861 et MOSSBERG n° de série MV137760 -Un pistolet automatique sans culasse Marque : BERSA n° 382547 calibre 22LR	-02 Range rover	-17 bouteilles de gaz CFC	-138 tortues -06 mâchoires de requin -25,5 kg d'or -7kg d'argent	-1563 pièces

c. Défis rencontrés

Les réalisations et résultats cités précédemment n'ont pu être atteints sans leurs lots de défis. En effet,

Concernant l'OBJECTIF / ENGAGEMENT N°1 : FAIRE DE LA DOUANE UNE ADMINISTRATION SOURCE DE REVENUS FIABLES POUR L'ÉTAT, les défis ont été :

- l'absence d'un cadre légal pour le renforcement du contrôle des produits pétroliers,
- la problématique de la valeur en douane,
- le manque de ressources adéquates.

Concernant l'OBJECTIF / ENGAGEMENT N°2 : FAIRE DE LA DOUANE UNE ADMINISTRATION FISCALE MODERNE, les défis ont été :

- le non alignement de certaines procédures et pratiques aux principes de la CKR,
- les ressources humaines et financières insuffisantes,
- les textes réglementaires et solutions techniques non cohérents entre eux.

Concernant l'OBJECTIF / ENGAGEMENT N°3 : FAIRE DE LA DOUANE UNE ADMINISTRATION PARTENAIRE DES ENTREPRISES, les défis ont été :

- l'implication très faible de certaines entités partenaires,
- l'insuffisance de la capacité en matière de développement de partenariats,
- l'existence de ministères et départements insensibles à l'informatisation,
- l'inexistence d'un comité de suivi de l'exécution des résolutions adoptées lors des plateformes de rencontre.

Concernant l'OBJECTIF / ENGAGEMENT N°4 : FAIRE DE LA DOUANE UNE ADMINISTRATION PROTECTRICE DU PATRIMOINE NATUREL ET DES CITOYENS, les défis ont été :

- l'insuffisance de coopération avec les autres départements ministériels assurant également un métier de surveillance,
- les ressources humaines, financières et matérielles inadéquates,
- le développement du trafic de stupéfiants à Madagascar en tant que plaque tournante.

Concernant l'OBJECTIF / ENGAGEMENT N°5 : FAIRE DES RESSOURCES HUMAINES LES FACTEURS CLÉS DU SUCCÈS DE LA DOUANE, les défis ont été :

- l'inadéquation de la structure organisationnelle avec les réformes entreprises,
- la résistance des agents aux changements,
- les textes juridiques et réglementaires obsolètes.

A ces défis s'ajoutent :

- la non pertinence des indicateurs par rapport à certaines actions et objectifs. Ils sont souvent trop ambitieux par rapport à la situation de départ,
- la non disponibilité d'une valeur cible au début de la stratégie 2015-2018 qui n'a pas permis l'évaluation objective des indicateurs,
- la non budgétisation du plan d'où l'indisponibilité des ressources complémentaires,
- les lacunes existantes en matière de leadership et de management stratégique,
- la lourdeur du processus d'acquisition par la passation de marchés,
- les impacts potentiels des incertitudes politiques qui se manifestent par des crises sociopolitiques.

Cependant, force est de reconnaître que ces difficultés demeurent importantes surtout en raison de l'insuffisance des moyens matériels et humains adéquats malgré les efforts de réformes soutenus par la modernisation des processus. Elles constitueront, par conséquent, des défis stratégiques à considérer impérativement dans le cadre du prochain plan stratégique. A cet égard, ce dernier est élaboré en appréhendant ces défis sous tous ses axes stratégiques.

d. Leçons apprises

Ces acquis et défis ont permis à la douane malagasy de dégager et de prendre en compte les leçons ci-dessous, dans sa nouvelle planification stratégique :

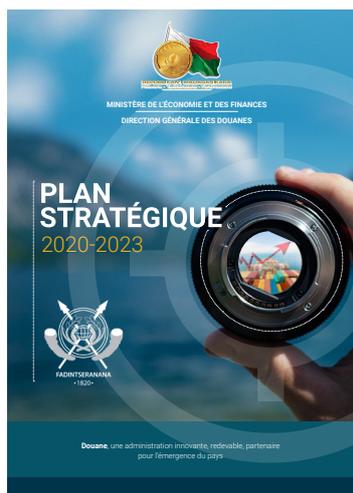
- la nécessité de la mise en place d'un comité de planification concernant la stratégie,
- la participation des parties prenantes et des agents dans l'élaboration de la stratégie,
- la mise en place d'un suivi-évaluation dynamique,
- la révision du mandat du SCAP pour l'effectivité et l'efficacité du suivi et de l'évaluation de la stratégie,
- la promotion de la communication interne et externe,
- l'intégration progressive de la performance dans la gestion des ressources humaines,
- la nécessité de conforter et de normaliser les textes et les procédures,



- la promotion de l'observation volontaire des règles fiscales,
- l'importance de bâtir un effectif professionnel, motivé, travaillant avec des infrastructures modernes.

En outre, face à la recrudescence des trafics, la Douane se doit de renforcer les moyens et les dispositifs dont elle dispose, dans le but d'obtenir de meilleurs résultats, par :

- la création des postes de surveillance dans les zones supposées à haut risque de fraude,
- la création d'un centre de surveillance au bureau central d'Antananarivo.



III. PLAN STRATEGIQUE 2020-2023

1. Méthodologie suivie

■ Pour l'atteinte des objectifs, pour mieux responsabiliser les agents et pour garantir la transparence, le plan stratégique 2020-2023 a été élaboré à l'aide des outils GAR pour la bonne raison que ces derniers permettent la définition des axes stratégiques, des objectifs stratégiques par axe, des résultats attendus, des indicateurs y afférents, des données de référence, des valeurs cibles, des actions à mener.

■ Par ailleurs, la nécessité de réformer devant être largement ressentie par tous les groupes d'acteurs et afin de mieux diriger le processus de planification stratégique, une analyse de cadrage par l'outil FFOM a été effectuée. Les données ont été récoltées à partir des séances de consultation des partenaires stratégiques privés et gouvernementaux d'une part, et des séances de consultation de tous les directions et services au sein de la douane ainsi que du syndicat des agents des douanes (SEMPIDOU) d'autre part. Cette analyse stratégique a permis d'identifier les forces et faiblesses de l'administration ainsi que les opportunités et menaces de son environnement. En effet, s'appuyant sur cette analyse, la Douane malagasy engage un processus inclusif associant toutes les parties concernées pour définir une vision d'ensemble et les orientations stratégiques permettant de la concrétiser.



a. Analyse FFOM :

<p>Forces :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Existence de certains agents dynamiques, pluridisciplinaires, motivés, compétents, intègres, sérieux et disponibles ■ Disponibilité de la feuille de route nationale de l'AFE ■ Migration vers Sydonia World ■ Coopération entre les services centraux et bureaux ■ Effectivité du rapprochement des données comptables ■ Disponibilité des systèmes et outils de collecte des besoins en formation des agents ■ Disponibilité d'une application de gestion des matériels ■ Disponibilité de certains outils de base de la GRH (REC, Dictionnaire de compétence) 	<p>Faiblesses :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Insuffisance au niveau des textes, procédures, systèmes, outils et dispositifs de travail ■ Certaines mesures de l'AFE ne sont pas appliquées. ■ Insuffisance des matériels, équipements et infrastructures ■ Insuffisance des effectifs en qualité et en quantité ■ Insuffisance de la communication ■ Insuffisance des ressources financières ■ Faiblesse de la gestion des risques et des contrôles ■ Inexistence de stratégie de gestion du civisme fiscal
<p>Opportunités :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Appui du Gouvernement en matière de réforme ■ Intégration de la douane dans l'élaboration des politiques économiques et commerciales ■ Possibilité de partage des informations sur les passagers douteux par les compagnies aériennes ■ Manifestation de volonté des déclarants en douane à s'investir dans les procédures de pré-dédouanement et de dédouanement sous-palan ■ Disponibilité des instruments de l'OMD ■ Evolutions technologiques 	<p>Menaces :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Faiblesse des procédures et des systèmes de GasyNet ■ Insuffisance de la coopération des parties prenantes ■ Faiblesse de la coopération des autres administrations des douanes ■ Insuffisance de l'appui des bailleurs de fonds ■ Faiblesse du niveau de civisme fiscal ■ Insuffisance des infrastructures ■ Instabilité politique et institutionnelle récurrente ■ Tendance d'externalisation des services publics

2. Cadrage du plan stratégique

a. Programme de Développement Durable

Ce plan stratégique s'alignera sur le Programme de Développement Durable à l'horizon 2030. En effet, il contribuera à l'atteinte de l'Objectif de Développement Durable n° 8, qui inclut « la promotion d'une croissance économique soutenue, partagée et durable », à travers l'optimisation des recettes et la facilitation des échanges et partenariats. En outre, il concourra à l'atteinte des Objectifs de Développement Durables n°15 et n°16, notamment « l'éradication de l'appauvrissement de la biodiversité » et « la réduction des flux financiers illicites et du trafic d'armes et la lutte contre toutes les formes de criminalité organisée » par les activités de lutte contre le trafic illicite. Enfin, il participera à la réalisation de l'ODD n°16 lié à la thématique de la gouvernance et consistant en la « promotion de l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable ».

b. Agenda 2063 de l'Afrique

Par ailleurs, ce plan stratégique contribuera à la mise en œuvre de l'Agenda 2063 « L'Afrique que nous voulons » de la Commission de l'Union Africaine, principalement pour ce qui est de l'Aspiration n°1 « Une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable » par l'optimisation des recettes, la facilitation des échanges et les partenariats ainsi que la sécurité et la sûreté. Il convient aussi de noter que ce plan constituera l'outil essentiel pour la réalisation de l'Aspiration n°2 « Une Afrique intégrée » dont les résultats clés comprennent l'opérationnalisation d'une union douanière africaine et d'un marché commun africain d'ici à 2023. En dernier lieu, le même plan en priorisant la gouvernance permettra la concrétisation de l'Aspiration n°3 « Une Afrique de bonne gouvernance, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de justice et d'état de droit ».

c. Plan Emergence de Madagascar

Au niveau national, ce plan stratégique s'intègre totalement dans le document stratégique du Gouvernement « Plan Emergence de Madagascar », par la mise en œuvre de certains engagements de la politique générale de l'Etat, à travers ses axes stratégiques. En effet, il traduit la mise en application des engagements du PEM ci-après énumérés :

- Engagement n°1 : « La paix et la sécurité, une priorité », par la protection des frontières et des ressources naturelles, la lutte contre l'insécurité et le renforcement de la défense du territoire ;
- Engagement n°3 : « La lutte contre la corruption et une justice équitable » en renforçant la lutte contre la corruption, en rapprochant le service public des citoyens et en faisant de chaque fonctionnaire un modèle ;
- Engagement n°7 : « L'industrialisation de Madagascar », en soutenant l'entrepreneuriat malgache, en favorisant l'investissement dans le secteur industriel, en promouvant le Made in Madagascar.

Enfin, la collecte des recettes permettra au Gouvernement de maintenir l'équilibre budgétaire et de financer les dépenses occasionnées par la réalisation des engagements du PEM dans le cadre du développement du pays.

3. Vision, Missions, Valeurs

Afin de mieux comprendre les objectifs communs et de coordonner les efforts pour l'atteinte de ces objectifs, la Douane malagasy a défini une vision, des missions et des valeurs claires et motivantes dans le cadre de la nouvelle planification stratégique.

Vision :

Douane, une administration innovante, redevable, partenaire pour l'émergence du pays.

Missions :

- Sécurisation des recettes douanières ;
- Promotion de la croissance économique en facilitant le commerce légitime ;
- Protection des citoyens et de l'environnement en luttant contre les trafics illicites ;
- Sécurisation de la chaîne logistique internationale.



Valeurs :

- Honneur,
- Redevabilité,
- Professionnalisme,
- Partenariat.

4. Piliers et Objectifs Stratégiques

Suivant le diagnostic effectué, la Douane malagasy s'est fixée quatre axes stratégiques sur lesquels sera basé son plan stratégique 2020-2023 :

- 1. Administration fiscale,
- 2. Facilitation des échanges et partenariats,
- 3. Sécurité et sûreté,
- 4. Développement organisationnel et capital humain.

a. Pilier I – Administration Fiscale

La Douane demeure un grand contributeur aux recettes fiscales de l'Etat. En témoigne sa part de 48.8% des recettes fiscales réalisées en 2018. En outre, l'amélioration de la gouvernance responsable, rationnelle et performante des finances publiques et le développement de l'espace budgétaire figurent parmi les priorités quinquennales du Plan Emergence de Madagascar.

Cet engagement, pour la douane malagasy, nécessite la sécurisation de la collecte des droits et taxes. Cette dernière se traduira par des efforts à diminuer de manière significative les fraudes et irrégularités, non seulement lors du dédouanement mais aussi dans le cadre du suivi strict des destinations privilégiées et autres dépenses fiscales.

Afin d'optimiser la collecte des recettes, les mesures de sécurisation seront accompagnées de dispositifs de facilitation du paiement à travers l'e-paiement et de collecte des droits et taxes en temps réel.

Enfin, toujours dans le but de mobiliser les recettes fiscales, les échanges de renseignements entre l'administration douanière et l'administration des impôts seront effectués de manière systématique.

b. Pilier II – Facilitation des échanges et partenariats

L'Organisation Mondiale des Douanes incite ses membres à mettre en œuvre l'Accord sur la Facilitation des Echanges de l'Organisation Mondiale du Commerce, et marque par la même occasion l'évolution des missions dévolues aux administrations douanières. Dorénavant, une douane moderne fait référence à une douane qui tend de plus en plus à assumer son rôle économique afin d'assurer la fluidité, la célérité, la transparence et la sécurisation des opérations ainsi que de la chaîne logistique, le défi étant de favoriser le commerce licite au profit des opérateurs économiques légitimes.

Madagascar a ratifié l'AFE en 2015 et s'est engagé pour sa mise en œuvre, à travers notamment la constitution du Comité National de Facilitation des échanges en 2016, et l'adoption à cet effet en 2018 de la Feuille de Route nationale. L'objectif visé d'ici 2023 consiste à soutenir la performance nationale en matière de facilitation, à réduire le délai de dédouanement ainsi que les coûts connexes, et à assurer une augmentation du volume des échanges.

Le pilier II de ce document stratégique traduit dans ses objectifs cette volonté de faire de la facilitation un socle commun au renforcement du partenariat et au développement du civisme fiscal. Le partenariat implique de mettre en œuvre des cadres de consultation afin d'obtenir les engagements de toutes les parties prenantes internes et externes. Un taux de civisme fiscal élevé constitue par ailleurs un gage de mise en œuvre des mesures de facilitation les plus avantageuses.

c. Pilier III – Sécurité et sûreté

L'administration des douanes contribue à la sûreté et à la sécurité du pays, en plus de son rôle fiscal, grâce à ses missions économique et sociale.

Afin de lui donner ce pouvoir d'assurer ces missions, en tout temps et en toutes circonstances, elle doit être en mesure de réviser régulièrement les stratégies prônées et de mettre en œuvre tous les dispositifs et moyens nécessaires et adéquats à travers :

- L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de la surveillance coordonnée des frontières dont l'objectif est d'avoir un cadre juridique approprié (conventions, protocoles d'accord, ... entre les parties prenantes internes et externes),
- L'élaboration et la mise en place d'un système automatisé et dynamique, en matière d'identification des passagers à haut risque, tout en disposant d'un profil ou d'un dispositif légal permettant de cibler les voyageurs d'un côté, et de gestion des risques contre les trafics illicites et en matière commerciale de l'autre côté,
- Le renforcement des dispositifs et des ressources humaines, par la mise en place des postes fixes dans les zones enclavées ou à risque (côtières) avec des équipements idoines d'une part, et des brigades mobiles dans tous les rayons douaniers ciblés, d'autre part.

d. Pilier IV – Développement organisationnel et capital humain

Consciente que la dynamique de la réforme est un facteur de succès et qu'une gestion non axée sur les résultats et assez peu efficiente affecte la performance de l'administration, l'administration douanière malagasy a élaboré des stratégies depuis 2005. Toutefois, afin de garantir une mise en œuvre réussie à travers un taux d'exécution élevé et des impacts concrets des plans de réformes et de modernisation, la planification stratégique 2020-2023 entend se doter d'outils modernes, de compétences adéquates, de structure efficace et surtout d'engagement. A cet effet, la mise en place des structures dédiées à la gestion du changement et des réformes ainsi que l'application d'un plan de suivi-évaluation appuieront la réalisation des quatre axes stratégiques définis, à travers le pilotage des réformes et des projets de modernisation.

Par ailleurs, la Douane malagasy se trouve dans l'obligation d'améliorer son organisation et le déploiement de ses ressources afin de pouvoir mieux répondre à cette stratégie et faire face aux changements de son environnement. Ceci amène l'administration à élaborer des stratégies de gestion des ressources humaines tenant compte des compétences, à améliorer les procédures, à rationaliser les attributions des services et à mettre en place un dispositif de gestion de la performance. L'objectif principal poursuivi est d'augmenter l'efficacité organisationnelle tout en favorisant le développement des agents des douanes. En outre, les fonctions d'audit et d'évaluation seront renforcées afin d'améliorer la conformité aux normes et bonnes pratiques en matière de procédures et d'exécution du service.

Cette professionnalisation de l'administration est soutenue par sa modernisation. Plus particulièrement, les infrastructures et les équipements adéquats seront opérationnellement déployés pour fournir des services de qualité. Toujours dans l'optique de servir efficacement les usagers, la Douane malagasy s'engage à améliorer son image et sa transparence.



IV. EXECUTION, SUIVI ET EVALUATION DU PLAN STRATEGIQUE

1. Mécanisme/structure d'exécution de la stratégie

Suivant les principes de la planification stratégique et de la GAR, le plan stratégique a été décliné en objectifs stratégiques et résultats. La mise en œuvre du plan stratégique concerne toutes les structures de la Douane de Madagascar ainsi que tous ses agents – elle est l'affaire de tous.

L'exécution du plan stratégique se fera sur la base des plans d'actions annuels qui présentent pour une année, les axes de réforme, les objectifs, les actions à mener, les structures responsables de la réalisation de chaque objectif ou activité, les structures associées et l'année d'exécution. Cette programmation découle de la priorisation des actions que la Direction Générale des Douanes a identifiées dans la mise en œuvre du plan stratégique. Les plans d'actions illustrent ainsi les modalités proposées pour traduire en actes concrets, les choix de la planification stratégique.

Dans le cadre de l'exécution de ce plan stratégique, un grand programme opérationnel de modernisation sera entrepris par la douane. Il mettra en œuvre les axes stratégiques du plan. Ce programme bénéficiera de la supervision et de l'orientation d'un comité de modernisation qui réunira les hauts dirigeants de la douane. Pour certaines sessions de ce comité, les parties prenantes des secteurs publics et privés ainsi que les partenaires au développement pourront être invités. Le programme de modernisation sera organisé autour des différents objectifs stratégiques de la douane.

Ci-dessous les attributions de chaque acteur de la mise en œuvre du programme de modernisation :

Rôles et responsabilités

Comité de Modernisation	<ul style="list-style-type: none">■ Apporter l'aval de l'organisation au projet■ Garantir que le projet est en adéquation avec le plan stratégique■ Nommer les membres du comité de pilotage■ Approuver le cadre de gouvernance du projet
Comité de pilotage	<ul style="list-style-type: none">■ Veiller à ce que le projet soit en adéquation avec le plan stratégique de l'organisation et le reste■ S'assurer que le cadre de gouvernance du projet soit respecté■ Fournir une orientation au projet et à l'équipe du projet■ Autoriser l'avancement du projet d'une phase à la suivante■ Approuver les rapports sur l'état d'avancement du projet et les livrables■ Résoudre et remédier aux risques et problèmes du projet■ Apporter un leadership dans l'application, la réalisation et la communication de décisions liées au projet
Directeur du projet	<ul style="list-style-type: none">■ Veiller à ce que le projet soit en adéquation avec le plan stratégique de l'organisation■ Défendre et promouvoir le projet au sein de l'organisation et en-dehors■ Suivre la mise en œuvre du projet et la « production » des livrables■ Contrôler les rapports sur l'état d'avancement du projet■ Encadrer et guider le/la gestionnaire du projet ainsi que l'équipe de projet■ Remédier aux obstacles et risques du projet■ Signaler au comité de pilotage les problèmes du projet le cas échéant
Gestionnaire du projet	<ul style="list-style-type: none">■ Assurer la conformité du projet au cadre de gouvernance du projet■ Encadrer l'équipe du projet pour assurer l'exécution des activités/plan du projet■ Gérer les risques, le rendement, la communication du projet et l'implication des parties prenantes■ Gérer les dépendances internes et externes du projet■ Faire le suivi du projet et fournir son état d'avancement et ses mises à jour au directeur du projet/comité de pilotage■ Gérer le processus de contrôle (temps, portée, ressources ainsi qu'assurance qualité)■ Rapporter au directeur du projet/comité de pilotage les risques/problèmes du projet si nécessaire



2. Suivi et évaluation

a. Culture de la performance et approche basée sur la Gestion Axée sur les Résultats

L'instauration de la culture de performance au niveau de l'administration figure parmi les dispositions adoptées pour le suivi de l'effectivité de la stratégie. En effet, l'administration développe des moteurs et des logiciels permettant de mesurer les résultats de chaque entité ou service, et de chaque agent conformément à ses attributions et aux fiches de poste. Ainsi, un tableau de bord appelé « Bulletin de la performance » sera édité mensuellement afin de pouvoir mettre en place cette approche de Gestion Axée sur les Résultats, un outil à la disposition à la fois de l'agent concerné, du bureau et des décideurs, et avec lequel sera gérée la carrière de chaque agent.

b. Instrument de suivi et évaluation : le cadre logique

L'ensemble des résultats du processus de planification attendus du plan stratégique figure dans un cadre logique. Ce cadre logique a été développé pour lier les objectifs stratégiques, les résultats et les indicateurs de performance aux différents piliers/axes stratégiques. En plus, l'organisation de l'ensemble des productions du processus de planification dans un cadre logique répond au besoin de faciliter la mise en œuvre du plan stratégique et de son suivi-évaluation.

Toute la cohérence entre les différents éléments de la logique d'intervention ainsi que les autres informations clés s'y retrouve.

Le cadre logique du plan stratégique sera développé pour chaque pilier/axe stratégique.

c. Mécanisme de suivi et d'évaluation

Le suivi – évaluation de la mise en œuvre du plan stratégique sera effectué suivant le plan de suivi-évaluation élaboré.

3. Analyse et gestion des risques

Le risque est inhérent à toute activité organisationnelle. Pour anticiper et limiter au maximum les risques qui pourraient avoir des effets négatifs sur le bon déroulement des projets découlant de ce plan stratégique, ces risques potentiels ont été évalués pour chaque projet. Ainsi, l'annexe III reprend le résumé des risques généraux identifiés ainsi que les orientations générales en termes de gestion des risques à adopter afin d'améliorer les prises de décisions, accroître la performance et minimiser l'incidence de la survenance d'un événement susceptible d'entraîner des conséquences négatives sur l'atteinte des objectifs stratégiques.

4. Budget du plan stratégique

Etant donné que les données financières permettant l'évaluation du coût détaillé de mise en œuvre du plan stratégique ne sont pas encore disponibles, la collecte de ces données se fera dans les prochains mois. Toutefois, le budget des dépenses de la Direction Générale des Douanes est présenté en annexe II.

Les ressources financières requises pour la mise en œuvre des activités du plan proviendront du budget de l'Etat, des fonds propres de la DGD ainsi que des partenaires techniques et financiers.



IV. CONCLUSION

Le plan stratégique 2020-2023 de la Douane malagasy s'inscrit dans le cadre de sa volonté à contribuer à la concrétisation des objectifs du Plan Emergence de Madagascar, à tirer parti de ses forces et des opportunités pour corriger les faiblesses et prévenir les menaces. Il se base aussi sur les leçons apprises du précédent cycle de planification stratégique en vue d'atteindre les objectifs escomptés.

L'administration douanière malagasy, à travers ce nouveau plan stratégique, concentrera principalement ses efforts sur l'optimisation de la collecte des recettes douanières, le renforcement des partenariats, la facilitation des échanges. En outre, de nombreux efforts seront entrepris pour prévenir et lutter contre les trafics illicites. Le pilier « Développement organisationnel et capital humain » agira en tant qu'axe d'épaulement des piliers cités précédemment.

Ce plan stratégique sera soutenu par un cadre organique adéquat et une stratégie de développement de compétence. Par ailleurs, des infrastructures appropriées, un audit compétent et un plan de communication efficace vont également l'accompagner afin de fournir un service de qualité. Sa mise en œuvre sera concrétisée par l'exécution des plans d'actions annuels en découlant. Afin d'assurer la correspondance des actions entreprises avec les objectifs du plan stratégique, les progrès seront suivis continuellement par rapport aux indicateurs et jalons préalablement établis. Le comité de modernisation coordonnera les efforts et contrôlera le processus de gestion du programme de réforme et de modernisation tiré du nouveau plan.

Bien qu'elle soit déterminée à être toujours plus performante après 200 ans d'existence, la Douane malagasy compte sur la volonté politique, le soutien des partenaires techniques et financiers et la coopération des usagers et des autres parties prenantes pour garantir la réussite de sa stratégie.



V. ANNEXES



Annexe 1 – Cadre logique

Logique d'intervention		Indicateurs objectivement vérifiables	Baseline 2019	Valeur cible 2023	Responsables
Axe Stratégique 1 : Administration fiscale					
Objectif stratégique 1.1	Optimisation de la collecte des recettes	1. % Augmentation du montant annuel des recettes collectées 2. % Variation du gap par rapport aux recettes potentielles	13,20% +6,1%	20% -1%	DSCD
Résultat attendu 1.1.1	Le système de paiement est dématérialisé.	1. % DAU payées par voie électronique 2. % Recettes collectées par voie électronique	ND 96,9%	100% 100%	DSCD
Résultat attendu 1.1.2	Un plan d'action est mis en œuvre en vue (1) de traiter les différents types de restes à recouvrer et de marchandises en souffrance, (2) d'empêcher la répétition des incidents observés.	1. Les soldes impayés liés à la procédure de paiement à crédit sont éliminés. 2. % Réduction des arriérés en cours 3. % Réduction de la proportion des arriérés par rapport aux recettes perçues	ND 43% 49%	100% 5% 21%	DSE/DSCD
Résultat attendu 1.1.3	Les fonctions de recouvrement (arriérés, états bleus, DT/CE, ventes aux enchères, amendes) sont centralisées.	1. % Recouvrement	N/A	100%	DSE/DSCD/DAJLF
Résultat attendu 1.1.4	Le contenu et le mode de gestion du contrat avec GasyNet sont révisés.	1. Respect des dispositions convenues	ND	100%	DGD
Objectif stratégique 1.2	Amélioration de la capacité de mobilisation des recettes douanières	1. % Recettes déclarées par rapport aux recettes potentielles	ND	93%	DSCD
Résultat attendu 1.2.1	L'inspecteur est désigné de manière automatique et aléatoire pour effectuer la vérification de la déclaration.	1. Nombre d'inspections effectuées 2. Nombre d'inspections entraînant des modifications des déclarations 3. Recettes supplémentaires collectées 4. Augmentation du nombre d'irrégularités constatées	9415 930 8,4 Md ar ND	11250 5625 56,25 Md ar 5%	DSCD/DAJLF
Résultat attendu 1.2.2	Un programme de contrôle a posteriori est basé sur le risque. Un programme de contrôle basé sur un audit du système est élaboré et réalisé.	1. Augmentation du pourcentage de recettes collectées à partir des audits réalisés 2. Augmentation des fraudes constatées	5% 25%	70% 45%	DAJLF
Résultat attendu 1.2.3	Un programme de contrôle sur les PME / PMI et les importateurs / exportateurs occasionnels est élaboré et réalisé.	1. Augmentation du pourcentage de recettes collectées	ND	10%	DAJLF
Résultat attendu 1.2.4	Le centre de valeur en douane est opérationnalisé et les valeurs de référence pour les produits pourvoyeurs de recettes fournies aux services.	1. L'unité de valeur en douane est établie et pleinement opérationnelle. 2. Nombre des valeurs de référence des produits pourvoyeurs de recettes insérées et mises à jour continuellement dans la BDD 3. Etudes sur l'impact des valeurs concertées réalisées trimestriellement	25% 200 ND	100% 200 ND	DLV
Résultat attendu 1.2.5	La mobilisation des recettes pétrolières est optimisée.	1. % Mise en œuvre des recommandations du plan d'action issu de la mission du FMI en 2017 et de la mission de la BAD en 2018	55%	100%	DSE

Logique d'intervention		Indicateurs objectivement vérifiables	Baseline 2019	Valeur cible 2023	Responsables
Résultat attendu 1.2.6	En cas d'absence de résultat notable dans la détection d'irrégularités importantes, un projet pilote d'accompagnement de 6 mois des inspections douanières est lancé dans un site douanier.	1. Les recommandations sont mises en oeuvre aux points d'entrée et de sortie dans le but d'améliorer la collecte des recettes.	N/A	100%	DSE
Objectif stratégique 1.3	Diminution significative des fraudes et irrégularités commises dans le cadre des régimes de suspension et d'exonération; opérations douanières rigoureusement suivies	1. % Droits et taxes non perçus ou suspendus vérifiés	5%	25%	DAJLF
Résultat attendu 1.3.1	Un programme annuel de contrôle de l'utilisation conforme des produits exonérés ou sous régime économique (sauf Zone Franche) est exécuté.	1. Un contrôle de la conformité des exonérations réalisé 2. Un contrôle de l'utilisation conforme des régimes économiques réalisé	ND ND	100% 100%	Projet Renforcement du contrôle de l'utilisation conforme des exonérations/ DSE
Résultat attendu 1.3.2	Les entreprises franches sont contrôlées efficacement.	% Conformité (Entreprises Franches à Madagascar : 244)	ND	100%	Projet Renforcement du contrôle de l'utilisation conforme des régimes d'EF et de l'AGOA
Résultat attendu 1.3.3	Toutes les déclarations de transit sont apurées dans un délai réglementaire.	1. % Déclarations de transit apurées dans les délais convenus	ND	100%	DSE
Résultat attendu 1.3.4	Tous les manifestes sont apurés dans un délai de [15] jours.	1. % Manifestes apurés dans les délais convenus	78,80%	100%	DSE
Objectif stratégique 1.4	Renforcement de la collaboration entre la DGD et la DGI en vue de la mobilisation des recettes	1. Nombre de transferts de données effectués 2. Recettes supplémentaires obtenues grâce aux interventions	0 N/A	369 1,5%	DSCD/DAJLF
Résultat attendu 1.4.1	La DGD donne accès à la DGI aux données d'importation et d'exportation, et réciproquement. La DGD communique à la DGI les données douanières dans la mesure du possible relatives aux entreprises de zones franches, commerce de produits soumis à accise, commerce de produits servant à la fabrication des produits soumis à accise, les données relatives aux importations et exportations, et les données relatives aux cas de fraudes graves détectées. La DGI communique à la DGD les données fiscales relatives aux entreprises ayant commis des fraudes graves et aux entreprises qui bénéficient d'exonérations fiscales par secteur et relatives à toutes les entreprises qui font partie du top 10% des pourvoyeurs de recettes.	1. Nombre de transferts de données effectués 2. Nombre de fraudes constatées	0 0	369 15	DSCD/DAJLF



Logique d'intervention		Indicateurs objectivement vérifiables	Baseline 2019	Valeur cible 2023	Responsables
Résultat attendu 1.4.2	La DGD et la DGI identifient et gèrent les risques de fraudes graves.	1. Nombre d'alertes exploitables 2. Recettes supplémentaires sécurisées 3. % Profils d'entreprises affinés grâce aux informations émanant de la DGI	0 0% 0%	10 0,5% 10%	DAJLF

Axe Stratégique 2: Facilitation des échanges et partenariats

Objectif stratégique 2.1	Facilitation des échanges à travers une transparence et un partenariat accrus	1. % Réduction du délai de dédouanement 2. % Réduction du coût de dédouanement	ND ND	50% 15%	DLV
Résultat attendu 2.1.1	La législation/procédures régissant l'administration douanière est mise à jour pour être conforme aux normes et accords internationaux.	1. Le code des douanes contient des dispositions visant, entre autres, à autoriser expressément l'audit a posteriori et la gestion des risques pour la sélection des contrôles. 2. Le code des douanes et d'autres textes pertinents contiennent des dispositions permettant le retrait des privilèges, exemptions et procédures en cas de fraude douanière grave. 3. Les dispositions législatives et réglementaires sont conformes aux normes de bonnes pratiques internationales. 4. Le code des douanes contient des dispositions sur le commerce électronique.	25% 25% 25% 0%	100% 100% 80% 100%	DLV
Résultat attendu 2.1.2	Un engagement approprié et opportun avec les parties prenantes internes et externes est entrepris pour appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles politiques et procédures.	1. Les nouvelles politiques et procédures ont fait l'objet d'une consultation. 2. Nombre de partenariats établis (AMA) 3. % Mise en œuvre des décisions conjointement prises (partenariat)	0% 8 0%	75% 10 100%	Projet Cadre de consultation
Résultat attendu 2.1.3	La DGD met en œuvre un programme d'optimisation des formalités administratives liées au dédouanement des marchandises afin d'éliminer celles qui sont inutiles, arbitraires et pénalisant sans raison valable.	1. Cartographie des formalités administratives diffusée 2. Les autorisations et documents inutiles sont supprimés. 3. % Réduction des doléances	0% 0% ND	100% 100% 90%	Projet Cartographie et digitalisation des procédures douanières/DLV
Résultat attendu 2.1.4	Un système de recours douanier rapide, juste et efficace est instauré.	1. Nombre maximal de dossiers de recours en instance 2. Le délai de traitement maximal	980 ND	20 90 jours	Projet Recours en douane
Résultat attendu 2.1.5	Une stratégie est mise en œuvre pour promouvoir les facilitations en fonction du degré d'intervention de la DGD : (1) mesures sous contrôle de la DGD, (2) mesures qu'elle peut influencer ou diriger, et (3) mesures hors de son contrôle.	1. Nombre de responsables nommés à chaque point d'entrée et de sortie pour traiter immédiatement les incidents et le retard dans le dédouanement 2. Tous les incidents sont répertoriés et suivis pour leur traitement dans les meilleurs délais et les solutions prises sont partagées aux autres bureaux.	19 0%	22 100%	DSE/DLV

Logique d'intervention		Indicateurs objectivement vérifiables	Baseline 2019	Valeur cible 2023	Responsables
Résultat attendu 2.1.6	SYDONIA World est adapté pour automatiser et digitaliser les aspects manquants des procédures.	1. Interconnexion opérationnelle avec le système informatique des parties prenantes clés dont la DGI 2. Injection d'informations BSC - non sujettes à modification - dans la déclaration en douane 3. Disponibilité des avis et des valeurs concertées dans la déclaration 4. Gestion des apurements pour les Zones et Entreprises franches et les régimes suspensifs corrigée et mise en œuvre	0% 0% 0% 0%	100% 100% 100% 100%	Projet PDA avec les autres entités pour le partage de données/Projet Cartographie et digitalisation des procédures douanières
Objectif stratégique 2.2	Favorisation, facilitation et promotion du civisme fiscal	1. % Opérateurs à faible risque bénéficiant d'une procédure simplifiée 2. % Opérateurs pourvoyeurs de recettes (les 10% qui contribuent à 80% des recettes non pétrolières) qui démontrent un haut respect des normes douanières 3. Nombre d'opérateurs agréés	0% 9.23% N/A	75% au moins 65% 03	DLV
Résultat attendu 2.2.1	Un fichier d'informations précises et confidentielles est tenu par la DGD afin de définir le segment des opérateurs frauduleux et celui des opérateurs les plus respectueux des règles.	1. Les opérateurs sont profilés et catégorisés suivant le niveau de risque. 2. Un système d'évaluation et d'optimisation (facilitation et sanctions) des procédures simplifiées mis en place	0% 0%	80% 80%	Projet Opérateurs agréés/DLV
Résultat attendu 2.2.2	Le site Web de la DGD intégrant le portail est modernisé et fonctionne conformément aux exigences de l'AFE de l'OMC.	1. Les procédures détaillées d'importation et d'exportation, et tous les formulaires sont accessibles en ligne. 2. Nombre de consultations au site web enregistrées 3. Le portail de la DGD intègre tous les besoins usagers et toutes les spécifications techniques exprimés. 4. Nombre d'usagers et opérateurs objet d'enquêtes de satisfaction	0% 200/mois N/A N/A	80% 400/mois 100% 100	DLV/DRF
Résultat attendu 2.2.3	Le programme de surveillance de la performance des commissionnaires en douane est appliqué en l'adaptant pour tenir compte du volume d'opérations et du degré de gravité des irrégularités commises.	1. Le programme d'évaluation des commissionnaires en douanes est mis en œuvre. 2. L'agrément des commissionnaires coupables de fraude grave suspendu et/ou retiré	0% 0%	100% 100%	Projet Gestion du programme des commissionnaires en douane



Logique d'intervention		Indicateurs objectivement vérifiables	Baseline 2019	Valeur cible 2023	Responsables
Résultat attendu 2.2.4	Un mécanisme de décision anticipée conforme aux exigences de l'Article 3 de l'AFE est opérationnel.	1. Nombre de demandes de décisions anticipées reçues 2. % Demandes de décisions anticipées recevables qui ont fait l'objet de l'émission d'une décision anticipée dans les délais impartis 3. % Décisions anticipées émises publiées sur le site de la DGD	N/A N/A N/A	100 75% 100%	DLV
Résultat attendu 2.2.5	Un programme de sensibilisation aux normes douanières est développé et mis en œuvre au profit du secteur privé.	1. Les programmes et matériels de sensibilisation sont développés et actualisés. 2. % Mise en œuvre annuelle du programme de sensibilisation 3. % Grands opérateurs pourvoyeurs de recettes sensibilisés	N/A N/A 9.23%	100% 100% 100%	Projet Programme de sensibilisation aux normes douanières

Axe Stratégique 3 : Sécurité et sûreté

Objectif stratégique 3.1	Contribution à la sécurité et sûreté du pays à travers une gestion coordonnée des frontières	1. Nombre d'opérations effectuées et coordonnées avec les autres entités nationales	14	16	DSE
Résultat attendu 3.1.1	Une stratégie de surveillance coordonnée des frontières est élaborée et mise en œuvre.	1. % Mise en œuvre de la stratégie de surveillance coordonnée des frontières	ND	100%	Projet Mise en oeuvre de la Gestion coordonnée des frontières en matière de sécurité et de sûreté
Résultat attendu 3.1.2	Un cadre juridique et/ou protocole d'accord approprié est mis en place pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie GCF.	1. Textes législatifs et réglementaires relatifs à la GCF disponibles et mis en vigueur	0%	100%	Projet Mise en oeuvre de la Gestion coordonnée des frontières en matière de sécurité et de sûreté
Objectif stratégique 3.2	Amélioration de la capacité de la DGD à cibler et réprimer la fraude organisée et la contrebande	1. Nombre de saisies majeures 2. % DT/CE collectés par rapport aux recettes	4 0,12%	6 5%	DSE/DAJLF
Résultat attendu 3.2.1	Une stratégie d'analyse des risques et un cadre de gestion des risques à l'appui sont mis en œuvre conformément aux bonnes pratiques.	1. % Alignement de la pratique de gestion des risques avec les recommandations du Recueil de gestion des risques de l'OMD 2. % Mise en œuvre de la stratégie de gestion des risques 3. % Opérations ciblées 4. Pour chaque risque identifié, les services de contrôle (SLF ou SLCC) rendent compte trimestriellement des réponses opérationnelles apportées ainsi que des résultats obtenus.	20% ND 15% 4	75% 100% 5% 4	Projet Modernisation du cadre de gestion des risques
Résultat attendu 3.2.2	Les fonctions de renseignement, de surveillance, de gestion des risques et d'enquête sont centralisées.	1. % Réalisation de la centralisation des fonctions de renseignement, de surveillance, de gestion des risques et d'enquête	ND	100%	Projet Modernisation du cadre de gestion des risques

Logique d'intervention		Indicateurs objectivement vérifiables	Baseline 2019	Valeur cible 2023	Responsables
Résultat attendu 3.2.3	Un système automatisé et dynamique d'analyse des risques est mis en œuvre.	1. Taux de confirmation des suspicions des opérations suspectes	25%	75%	Projet Modernisation du cadre de gestion des risques
Résultat attendu 3.2.4	Le scannage des conteneurs à grande échelle a fourni des éléments pour l'analyse des risques et des indices sur la nature du contenu.	1. % Conteneurs ciblés sur la base des images scannées	0%	7,5%	Projet Développement des capacités d'inspection non intrusive
Résultat attendu 3.2.5	Trafics illicites, contrebandes des marchandises prohibées interceptés	1. Nombre de saisies par la brigade cynophile	ND	3	Projet Renforcement de capacité en matière de surveillance
Résultat attendu 3.2.6	Une stratégie de renseignements douaniers est mise en œuvre et une unité nationale de renseignements est opérationnelle.	1. Nombre de dossiers d'avis de fraude élaborés annuellement 2. Nombre de rapport sectoriels annuels 3. % Messages de risque traités sur la base de renseignements par trimestre 4. Nombre de rapports sur les renseignements partagés aux pays voisins	12 12 0% 11	12 12 0,4% 18	Projet Modernisation du cadre de gestion des risques/DSE
Résultat attendu 3.2.7	Une stratégie d'enquête douanière est mise en œuvre et une unité nationale d'enquête est opérationnelle.	1. Nombre de fraudes significatives constatées et traitées 2. Nombre de réseaux de fraude démantelés	160 1	184 6	DAJLF

Axe stratégique 4 : Développement organisationnel et capital humain

Objectif stratégique 4.1	Mise en place des infrastructures et des équipements nécessaires pour fournir des services de qualité	1. Infrastructures et équipements nécessaires pour fournir des services de qualité mis en place	ND	100%	DRF
Résultat attendu 4.1.1	Les équipements et matériels sont fournis et opérationnellement déployés.	1. Besoins en matériels et équipements satisfaits 2. Equipements et matériels acquis conformément aux exigences de gouvernance 3. Utilisateurs formés sur l'utilisation des équipements et matériels	ND ND ND	50% 100% 100%	DRF
Résultat attendu 4.1.2	L'infrastructure informatique, les matériels et logiciels nécessaires sont fournis et opérationnellement déployés.	1. Besoins en infrastructures, logiciels et matériels informatiques satisfaits 2. Infrastructures, logiciels et matériels informatiques acquis conformément aux exigences de gouvernance 3. Utilisateurs formés sur l'utilisation des infrastructures, logiciels et matériels informatiques	ND ND ND	50% 100% 100%	DSCD
Résultat attendu 4.1.3	Les infrastructures immobilières sont disponibles pour l'usage des agents.	1. Besoins en infrastructures immobilières satisfaits 2. Infrastructures immobilières acquises conformément aux exigences de gouvernance	ND ND	50% 100%	DRF
Résultat attendu 4.1.4	Tous les actifs sont documentés et efficacement gérés conformément aux normes de bonnes pratiques.	1. Actifs enregistrés 2. Actifs gérés conformément aux normes de bonnes pratiques 3. % Réduction annuelle des matériels déclarés perdus	ND ND ND	100% 100% 20%	DRF



Logique d'intervention		Indicateurs objectivement vérifiables	Baseline 2019	Valeur cible 2023	Responsables
Objectif stratégique 4.2	Amélioration de l'image et la transparence de l'administration douanière malgache	1. % Augmentation de la perception des parties prenantes de l'intégrité et de la transparence de la DGD	ND	20%	DRF
Résultat attendu 4.2.1	Les procédures de traitement des doléances sont mises en place conformément aux normes de bonnes pratiques.	1. Un manuel de traitement des plaintes établi conformément aux normes de bonnes pratiques définies pour le management de qualité ISO 10002 2. Délai de traitement des doléances 3. % Mesures d'amélioration des services mises en œuvre	0% ND 0%	100% 48h 80%	DLV
Résultat attendu 4.2.2	Des mises à jour sur la mise en œuvre du plan stratégique sont régulièrement publiées sur le site Web et sur les plateformes de médias sociaux.	1. Note attribuée par les parties prenantes dans le cadre de l'évaluation de la transparence sur la mise en œuvre du plan stratégique	N/A	20/20	SCAP
Résultat attendu 4.2.3	Les normes de service sont en place et publiées sur le site Web et sur les plateformes de médias.	1. % Augmentation de l'évaluation de la transparence sur les normes de service par les parties prenantes	N/A	20%	DRF
Objectif stratégique 4.3	Promotion de l'éthique et lutte efficace contre la corruption afin de diminuer les atteintes à la déontologie professionnelle	Diminution significative des atteintes à la déontologie professionnelle : 1. % Diminution d'infraction au code disciplinaires 2- % Diminution des dossiers disciplinaires 3- Nombre d'activités/actions liées à la promotion de l'éthique effectuées	ND ND 02	50% 50% 02	DRF
Résultat attendu 4.3.1	L'application des procédures et l'exécution du service font l'objet de contrôles par les cadres.	1. Nombre de contrôles effectués	10	14	SID
Résultat attendu 4.3.2	Des analyses de données sont réalisées par domaine d'activité (section manifeste, etc.) et sur l'ensemble des données douanières en vue de détecter les tendances et résultats anormaux.	1. Nombre de domaines d'activité analysés 2. % Amélioration suite aux recommandations du rapport d'inspection	N/A N/A	3 50%	SID
Résultat attendu 4.3.3	Le service d'audit et d'inspection est opérationnel et travaille selon un plan d'audit convenu.	1. % Mise en œuvre du plan d'action de mise à niveau du service 2. % Mise en œuvre du plan d'audit annuel convenu 3. % Mise en œuvre du plan annuel de contrôle interne	50% 100% 100%	100% 100% 100%	SID
Résultat attendu 4.3.4	Le système d'évaluation périodique des performances individuelles est en place et opérationnel.	1. Nombre de bureaux ou services où le contrat de performance est mis en œuvre 2. Nombre de bureaux ou services où la convention d'objectifs est mise en œuvre	2 5	15 46	Projet Programme d'évaluation de performance organisationnelle/ individuelle
Résultat attendu 4.3.5	Un système de récompense est en place pour soutenir la motivation et le maintien en poste de responsables expérimentés et qualifiés.	1. Le système de récompense soutient la réalisation des buts et objectifs de l'organisation.	N/A	100%	DRF

Logique d'intervention		Indicateurs objectivement vérifiables	Baseline 2019	Valeur cible 2023	Responsables
Objectif stratégique 4.4	Améliorations concrètes significatives constatées dans l'organisation et le déploiement des ressources humaines par la DGD pour exécuter ses missions	1. % Ressources humaines déployées selon l'approche compétence et les requêtes des services	ND	50%	DRF
Résultat attendu 4.4.1	Un système de gestion des ressources humaines fondé sur une approche compétence est établi et mis en œuvre.	1. Tous les processus et procédures des ressources humaines (processus de recrutement, mobilité, rotation, évaluation du rendement et maintien en poste) adaptés pour garantir la mise en œuvre de l'approche par compétences	ND	100%	Projet Mise en place d'un système de GRH fondé sur une approche compétence
Résultat attendu 4.4.2	Le système de formation est modernisé et renforcé pour répondre aux besoins de l'administration et de son capital humain.	1.% Accès à la formation suivant les besoins identifiés	ND	100%	DRF
Résultat attendu 4.4.3	Les attributions des services centraux sont redéfinies en vue d'optimiser la performance de la douane et mettre en œuvre le plan stratégique.	1. % Services centraux dont les attributions ont été redéfinies selon l'approche GAR 2. Niveau de performance globale et par service	N/A N/A	100% 100%	DRF
Objectif stratégique 4.5	Renforcement des capacités en matière de gestion stratégique et de gestion du changement	1. % Mise en œuvre du programme de modernisation 2. % Atteinte des objectifs du plan stratégique	N/A N/A	au moins 70% au moins 70%	SCAP
Résultat attendu 4.5.1	La structure du projet est établie et toute la documentation du projet est signée et approuvée conformément aux dispositions de gouvernance de la DGD.	1. Des procédures de gouvernance sont mises en œuvre et suivies pour la gestion de tous les projets.	N/A	100%	SCAP
Résultat attendu 4.5.2	La DGD a une culture organisationnelle et de gestion qui favorise la mise en œuvre réussie du plan stratégique de la DGD.	1. Une méthodologie de gestion du changement mise en œuvre	N/A	100%	DRF
Résultat attendu 4.5.3	Les résultats sont pleinement évalués et utilisés pour éclairer les activités futures à l'appui de l'exécution du plan stratégique de la DGD.	1. Rapport d'évaluation comportant les mesures correctives appropriées et approuvées	N/A	100%	SCAP
Objectif stratégique 4.6	Etablissement de la douane en tant que centre d'excellence pour la recherche et l'innovation en matière douanière aux niveaux national et régional	1. Nombre de résultats de recherche publiés 2. Nombre de résultats de recherche exploités	N/A 1	au moins 6 résultats publiés au moins 3 résultats exploités	SCAP
Résultat attendu 4.6.1	Une unité de recherche et d'innovation est établie.	1. Une structure de promotion de la recherche et de l'innovation mise en place	N/A	100%	DRF
Résultat attendu 4.6.2	Des partenariats avec des universités et des centres de recherche aux niveaux national, régional et international ont été conclus.	1. Nombre d'accords de coopération en place	2	4	SCAP
Résultat attendu 4.6.3	Le centre d'information et de documentation est modernisé.	1.% Mise en œuvre du plan modernisation du centre d'information et de documentation	N/A	100%	DRF



Annexe 2 – Budget des dépenses de la Direction Générale des Douanes

Crédits alloués à la Direction Générale des Douanes (en Milliers d'Ariary) :

	PLFI 2020	2021	2022
Fonctionnement :	3 730 000	4 026 000	4 345 727
Indemnités	-	-	-
Biens et Services	3 500 000	3 780 000	4 082 400
Transferts	230 000	246 000	263 327
Investissement :	2 150 000	1 147 396	1 227 256
Financement externe	-	-	-
Financement interne	2 150 000	1 147 396	1 227 256
TOTAL	5 880 000	5 173 396	5 572 983

Annexe 3 – Analyse et gestion des risques

a. Gestion des risques

Les résultats de la mise en œuvre du plan stratégique 2020-2023, amènent à mettre en place un mécanisme de gestion des risques qui pourra permettre d'obtenir une meilleure mise en œuvre du présent plan.

Risques identifiés	Actions de prévention	Observations
Faible couverture des frontières	Plaidoyer auprès du Gouvernement pour plus de coordination stratégique et opérationnelle dans la protection des frontières maritimes et terrestres	Obtenir l'appui de l'autorité supérieure (MEF) pour les actions intersectorielles initiées par la DGD
Persistance et augmentation des recettes non recouvrées	Renforcer les compétences des agents ainsi que les textes et procédures en matière de perception et de contrôle, si nécessaire à travers une expertise nationale ou internationale Anticiper toutes les situations pouvant conduire à des recettes non recouvrées	
Insuffisance de leadership	Renforcer les capacités de coordination de la DGD et des bureaux excentrés	
Insuffisance de mobilisation des partenaires nationaux et internationaux	Elaborer un plan de mobilisation des ressources Tenir une table ronde des bailleurs de fonds et obtenir leurs engagements Faire le suivi des engagements et recueillir périodiquement les feed-backs pour encourager l'implication des partenaires	
Faible qualité et quantité des données	Superviser et auditer la qualité des données transmises Renforcer les capacités des acteurs aux différents niveaux	
Faible culture de suivi évaluation	Sensibiliser les parties prenantes sur l'importance du suivi-évaluation et l'inclure dans les contrôles de performance Instaurer une culture d'évaluation externe (par les usagers)	Le suivi-évaluation dispose d'un budget d'environ 10%.
Manque de civisme fiscal	Sensibiliser les partenaires nationaux et l'opinion publique (faire connaître)	
Insuffisance des ressources mises à la disposition de la DGD pour la mise en œuvre des programmes d'investissement	Plaidoyer auprès du Gouvernement pour une mise à disposition des ressources nécessaires à la mise en œuvre du programme d'investissement Collaborer avec les partenaires techniques et financiers	



b. Conditions de succès

La réussite de la mise en œuvre du présent plan stratégique national pourrait être déterminée par les quelques conditions énumérées ci-après :

- implication effective des plus hautes autorités politiques et administratives du pays ;
- fort leadership dans la coordination du programme de modernisation ;
- bonne gouvernance et redevabilité à tous les niveaux ;
- synergie et bonne coordination de tous les acteurs ;
- respect des engagements des acteurs, des autorités et responsables nationaux, ainsi que des partenaires techniques et financiers ;
- mobilisation suffisante des ressources ;
- priorisation des projets à mettre en œuvre suivant l'urgence, l'importance et les ressources disponibles ;
- forte imprégnation et adhésion des agents ;
- effectivité d'un cadre organisationnel efficace et adéquat ;
- appropriation du plan stratégique par tous les acteurs et parties prenantes ;
- instauration d'une culture de résultats chez les agents.

DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES
Immeuble des Finances, Rue Général Rabehevitra Antananarenina
BP 262 Antananarivo - Madagascar



Honneur, redevabilité, professionnalisme, partenariat