

1 ■ Introduction

1.1 Rappel

Si les responsabilités et les rôles principaux de la douane restent essentiellement les mêmes depuis de nombreuses années, la manière dont elle s'en acquitte a récemment connu des changements significatifs. Diverses données peuvent expliquer ces changements :

- la mondialisation et la croissance continue des échanges internationaux ;
- le renforcement de la prise de conscience (et de la quantification) des coûts qu'entraînent le respect de formalités inefficace et dépassées aux frontières ;
- la hausse des investissements consentis par le secteur privé en matière de logistique, de contrôle des stocks, de systèmes de fabrication et d'information, entraînant une attente accrue pour un traitement rapide et prévisible des importations et des exportations de la part de la douane ;
- l'utilisation et l'accessibilité croissantes des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- les exigences accrues en matière de politique et de procédure, en relation directe avec les engagements pris au niveau international (l'adhésion à l'OMC par exemple) ;
- l'exacerbation de la concurrence internationale pour capter les investissements étrangers ;
- la multiplication des accords régionaux de commerce qui augmentent de manière significative la complexité de la gestion des contrôles et des formalités aux frontières ;
- l'augmentation de la charge de travail et des attentes du gouvernement, tandis que les ressources humaines ou financières attribuées restent identiques ou décroissent ;
- la prise de conscience croissante de l'importance d'une bonne gouvernance et d'une éthique solide au sein des services de la douane ; et
- suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, la prise de conscience très nette du besoin pour les administrations des douanes de jouer un rôle plus significatif en matière de protection de la société vis-à-vis des dangers qui pèsent sur la sécurité nationale.

Ces éléments moteurs du changement ont permis à la communauté commerciale et aux institutions financières internationales majeures de réaliser plus clairement l'importance d'administrations des douanes efficaces au regard des perspectives économiques et sociales des pays en développement. Il est aujourd'hui tout à fait admis qu'une administration des douanes performante et dotée d'une éthique peut largement contribuer à l'efficacité du recouvrement des recettes fiscales et peut aider les gouvernements à faciliter les échanges et l'investissement, tout en renforçant la confiance dans la qualité et l'intégrité des institutions gouvernementales.

Les obstacles traditionnels tels que les tarifs ayant été progressivement réduits, le poids des réformes qui visent à faciliter les échanges en s'attaquant aux barrières non tarifaires s'est accru.

Après le Cycle de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay, les pays en développement ont accepté d'assumer un nombre d'obligations inédit jusque là, dont beaucoup étaient liées à la douane. Toutefois, à la différence des obligations traditionnelles d'accès au marché, l'élimination ou la réduction d'une série de barrières non tarifaires restent des tâches complexes ou coûteuses pour beaucoup de pays en développement. Les avantages potentiels de telles activités sont toutefois conséquents. L'affectation des ressources appropriées pour la mise en œuvre de mesures pratiques de renforcement des capacités dans les administrations des douanes des pays en développement représente donc, pour les gouvernements comme pour les organisations donatrices, un investissement économique rentable et pertinent. De plus, de telles mesures peuvent aider la douane à œuvrer davantage pour la réalisation d'objectifs nationaux de développement, tels que le recouvrement des recettes fiscales, la facilitation des échanges, la protection de la communauté, la captation d'investissements de l'étranger, la sécurité nationale et, enfin, la réduction de la pauvreté.

1.2 Le renforcement des capacités dans le monde en pleine évolution de la douane

Dans le monde entier, les administrations des douanes jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre de nombreuses politiques gouvernementales essentielles et contribuent à atteindre un certain nombre d'objectifs nationaux de développement. En outre, la douane étant la première image que l'on a d'un pays, elle (influence) (contribue à façonner) les perceptions de nombreuses personnes et organisations clés, impliquées dans des décisions importantes en matière de commerce et de placement à l'étranger.

Sans une administration des douanes efficace, les gouvernements ne peuvent atteindre leurs objectifs politiques, s'agissant de recouvrement des recettes fiscales, de facilitation des échanges, de statistique commerciale et de protection de la société vis-à-vis d'un certain nombre de risques sociaux ou liés à la sécurité nationale. La contribution de la douane au développement national peut être considérable et soulager de manière significative de nombreuses personnes qui, de par le monde, vivent dans le dénuement.

Ainsi, des investissements bien conçus et ciblés en matière de renforcement des capacités, centrés sur l'amélioration de l'efficacité des administrations des douanes, peuvent générer des dividendes conséquents, pour les gouvernements comme pour les donateurs, et permettre aux pays en développement de profiter des nombreuses possibilités de développement qu'offrent un système mondial d'échange en pleine expansion.

Depuis sa création, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) apporte des solutions de renforcement des capacités. Sa stratégie actuelle dans ce domaine, adoptée par le Conseil de l'OMD en juin 2003, part du principe qu'un renforcement des capacités réussi doit être conçu au niveau stratégique et doit être durable.

Six principes clés découlent de cette stratégie :

1. Nécessité de disposer d'un diagnostic complet s'agissant des besoins de renforcement des capacités et d'élaborer des réponses spécifiques pour chaque pays ;
2. Nécessité d'une volonté politique de haut niveau et d'un engagement durable ;
3. Besoin d'améliorer la coopération et la cohérence ;
4. Nécessité d'une appropriation et d'une participation plus grandes de la part du personnel de la douane ;
5. Attentes réalistes de la part des gouvernements et des donateurs ; et
6. Besoin de ressources humaines et financières appropriées pour les mesures de renforcement des capacités.

L'OMD définit le renforcement des capacités comme "des activités qui renforcent les connaissances, les capacités, les compétences et le comportement des personnes et améliorent les structures et les processus institutionnels, permettant ainsi à l'organisation de remplir efficacement sa mission et d'atteindre ses objectifs de manière durable." Le renforcement des capacités peut être apporté par des acteurs externes, mais ce sont les acteurs internes, c'est-à-dire l'administration des douanes elle-même, qui doit au bout du compte en assurer la mise en œuvre.

Le renforcement des capacités douanières est directement lié à la modernisation de la douane (terme qui désigne essentiellement une stratégie large et un objectif d'amélioration de l'efficacité, de la transparence et de la prévisibilité des opérations d'une administration, de manière à mieux répondre aux exigences du monde moderne). La modernisation douanière correspond donc à une idée et à un objectif, tandis que le renforcement des capacités désigne les moyens ou les actions nécessaires pour atteindre cet objectif.

Dans les faits, les programmes de renforcement des capacités diffèrent de l'un à l'autre, notamment en raison des divergences d'objectifs de chaque administration. Le rôle traditionnel de la douane consiste à contrôler les marchandises et les personnes franchissant les frontières. Ce constat doit toutefois être nuancé car les administrations des douanes ont, selon les cas, des rôles, des ressources et des pouvoirs différents. Toutes perçoivent les droits de douane, mais pour certaines cette activité est leur seule raison d'être ; lorsque les recettes recouvrées par la douane assurent le financement d'une partie importante du budget gouvernemental, les supérieurs politiques du Directeur Général de la douane exigent un effort accru sur la perception des droits de douane. Pour d'autres administrations, les revenus de la douane ne constituent

pas le seul domaine à prendre en compte, et des questions extrafinancières comme le trafic de stupéfiants ou la sécurité peuvent se révéler prioritaires. Enfin, d'autres pays, qui disposent de tarifs d'importation bas et s'efforcent d'accroître leur participation aux échanges internationaux, ont choisi de privilégier la facilitation des échanges. Si les recettes fiscales de la douane représentent une part minime de l'ensemble des revenus du gouvernement, les responsables politiques définiront d'autres priorités, telles que l'amélioration des délais nécessaires au dédouanement ou la mise en place d'une politique agressive de lutte contre la contrebande.

L'attribution d'un niveau de priorité excessif pour l'un des rôles de la douane peut avoir certaines conséquences pour les autres responsabilités de la douane. Par exemple, certaines administrations assurent une inspection matérielle de tous les envois, ce qui est préjudiciable à la facilitation des échanges. Bien des motifs peuvent être invoqués pour justifier un niveau élevé de contrôle et un niveau faible de facilitation.

Nous ne vivons toutefois pas dans un monde idéal, et une facilitation totale des échanges (pas de sélection des envois ni d'inspection) conduit à la fraude fiscale et à la circulation, en toute liberté, de marchandises illégales. À l'évidence, le gouvernement percevrait dans ce cas de figure moins de recettes fiscales et des marchandises telles que des armes dangereuses ou des copies de médicaments pourraient franchir les frontières en toute impunité.

La douane doit donc s'efforcer de parvenir à un équilibre. On admet généralement qu'une politique de gestion des risques ou de sélection des envois permet, en renforçant l'efficacité des processus et en facilitant les échanges, de générer des recettes fiscales plus importantes et d'améliorer la rentabilité des activités.

1.3 Le Programme Columbus de l'OMD

Le Programme Columbus de l'OMD, principal outil de l'OMD pour la promotion du renforcement des capacités, est né de la convergence de différents événements. L'OMD a fait évoluer sa politique et ses programmes de renforcement des capacités grâce à un engagement au plus haut niveau des responsables politiques ; à un consensus philosophique (large acceptation de l'approche adoptée dans le Cadre du diagnostic) ; à une impulsion stratégique résultant de l'apparition d'instruments novateurs (entrée en vigueur de la Convention de Kyoto révisée et adoption du Cadre de Normes du Programme SAFE) ; à la reconfiguration de l'organisation (création de la Direction du renforcement des capacités) ; à des apports budgétaires (dons de Membres compétents pour le renforcement des capacités) ; et à l'optimisation des ressources (coordination des donateurs et détachements de personnel).

L'OMD, qui a joué un rôle central dans cette évolution, a été l'une des premières organisations à considérer que, pour assurer un renforcement durable des capacités, il convenait d'effectuer un diagnostic précis des exigences du développement et des besoins techniques, dans le cadre d'une approche globale. Le recueil de données empiriques obtenues à partir des succès et des échecs successifs a nourri cette transition. Plus personne ne considère aujourd'hui que la formation et l'assistance technique puissent avoir une quelconque efficacité sans tenir compte de l'ensemble des défis à relever, tels que la motivation des personnes formées et les compétences à acquérir ; les barrières linguistiques et les sensibilités culturelles ; le recours à la technologie et la mise à jour des solutions technologiques ; l'autorité légale ; l'existence d'une volonté politique à un haut niveau ; la structure de l'organisation ; les ressources et le contrôle du suivi. Il ne s'agit pas de considérer que l'assistance technique et la formation ne présentent jamais la moindre utilité ; la nouvelle philosophie en matière de renforcement des capacités part essentiellement du principe que les projets doivent être mis en œuvre dans un contexte et un ordre appropriés.

Il découle du constat qui vient d'être fait que l'activité fondamentale du Programme Columbus repose sur le travail d'un expert, chargé d'élaborer un diagnostic complet et précis des carences d'une administration des douanes, sur la base des recherches et analyses menées dans le pays concerné. Le rapport de diagnostic, qui contient les résultats ainsi qu'une liste des recommandations prioritaires, est présenté par l'expert de l'OMD aux dirigeants de l'administration des douanes concernée et à d'autres fonctionnaires de haut rang. L'administration des douanes assume par la suite la responsabilité des mesures à prendre et a toute latitude pour ce faire – elle peut choisir d'appliquer toutes les recommandations, certaines d'entre elles seulement ou encore aucune des mesures préconisées.

Le Programme Columbus se divise en trois phases : évaluation des besoins (diagnostics), mise en oeuvre et surveillance.

- **La Phase Un** a débuté en janvier 2006 et prendra fin en juillet 2007, lorsque les (100) missions de diagnostic auront été menées dans une centaine de pays. Les missions conduisent à l'élaboration d'un rapport sur la situation présente et d'une analyse des carences rencontrées ainsi qu'à la formulation de recommandations.
- **La Phase Deux** est la plus importante et la plus longue. Elle concerne, sur la base du rapport, les activités de mise en oeuvre, comme la planification des actions, la gestion du changement et la formation. Un soutien, impliquant les pays donateurs, sera accordé pour le lancement du processus de développement d'une organisation. Le présent Recueil, élaboré à l'attention de l'ensemble des pays Membres, constitue un instrument de ce soutien.
- **La Phase Trois** concerne la surveillance, l'évaluation et la mesure des progrès enregistrés en matière de mise en oeuvre, pour chacun des bénéficiaires du Programme Columbus. Des données relatives à chacune de ces phases sont présentées dans la conclusion du présent rapport.

Une administration des douanes qui adopte le Programme Columbus choisit par la même d'opter pour une certaine approche en matière de développement de l'organisation. Cette approche dépend du niveau de développement de l'ensemble de l'organisation et de la composition spécifique des normes à intégrer, mais aussi de certains facteurs comme les valeurs culturelles et professionnelles de l'organisation et du pays. En outre, l'ensemble des normes nécessaires ne doivent pas être intégrées en une seule fois : il convient de pouvoir contrôler la portée du processus de développement. Les objectifs de développement de l'organisation doivent donc être réalistes et adaptés (à chaque administration). L'objectif principal consiste à lancer réellement un processus de développement caractérisé par une implication effective (appropriation) de l'administration des douanes concernée.

1.4 Le besoin d'un Recueil

100 missions de diagnostic des administrations des douanes Membres ont été effectuées à ce jour dans le cadre du Programme Columbus de l'OMD. Les rapports de ces missions ont fourni à l'OMD une vision approfondie des besoins de développement des Membres, que ce soit d'un point de vue technique ou managérial.

Les rapports ont dans l'ensemble permis d'identifier la nature complexe des activités douanières en ce début de 21^{ème} siècle. La mondialisation, le développement économique, la multiplication des Unions douanières, le besoin croissant de protection sociale et de sécurité imposent aujourd'hui la mise en oeuvre d'une gestion s'appuyant davantage sur une approche stratégique.

De nos jours, le Chef de la douane apparaît bien plus comme le Directeur général d'une entreprise assumant de multiples fonctions que comme un expert en questions douanières. Il doit donc être soutenu par une équipe de cadres supérieurs capables à la fois de garantir les résultats exigés par le gouvernement et par le public et d'assurer le développement de l'organisation elle-même.

Pour répondre à ce défi, des compétences étendues en matière de gestion et de développement sont requises. Elles doivent aujourd'hui porter sur la gestion stratégique ou la gestion de programme, inclure des compétences commerciales directes telles que l'établissement d'appel d'offres et de contrats, la gestion de la partie contractante, etc. et permettre une amélioration des techniques de contrôle et d'évaluation de la gestion.

Pour répondre à ces besoins, l'OMD s'efforce de renforcer son soutien direct aux responsables de la douane à travers l'amélioration de la recherche et du développement, l'aide à la planification stratégique, l'amélioration de ses conseils en matière de techniques de gestion des activités et de questions douanières techniques et, enfin, le renforcement de la formation professionnelle et de la formation.

Dans ce contexte, le Recueil de l'OMD pour le développement des activités de renforcement des capacités a été élaboré en tant que guide pour l'acquisition des techniques clés de gestion, afin de permettre aux Membres de contrôler pleinement le développement de leur organisation.

Le Recueil évoluera en permanence et de nouveaux chapitres y seront adjoints régulièrement afin de traduire les variations constantes des processus de réforme et de modernisation.

Les rubriques suivantes sont donc développées dans cette première édition du Recueil :

- Gestion stratégique
- Gestion du changement
- Gestion de projet
- Analyse comparative
- Processus pour les appels d'offres et la conclusion de contrats

La prochaine version du Recueil couvrira les domaines suivants :

- Gestion du développement durable au sein de la douane
- Implication des parties concernées et des donateurs
- Gestion des performances
- Développement, formation et recrutement des RH
- Reconfiguration des processus et besoins des TIC

Si le présent Recueil peut être utilisé par tout Membre, que l'organisation ait ou non été soumise à une mission de diagnostic, il est avant tout destiné et adapté à la mise en œuvre de la seconde phase du Programme Columbus, en aidant les administrations des douanes à déterminer (sur la base du rapport de la mission de diagnostic) quels sont les domaines, les priorités et les séquences qu'elles décident de réformer et de moderniser, et en les guidant lors de la conception et de la mise en œuvre du processus de développement de l'organisation. Il convient également de noter que le Recueil vise à constituer un outil pratique et qu'il est présenté de manière à être facilement accessible pour le lecteur. En outre, il contient un ensemble d'outils descriptifs et illustratifs des différents sujets abordés, qui peuvent se révéler utiles et même nécessaires lorsqu'une administration entreprend de se réformer.

