

ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

Rapport d'analyse des tendances et pratiques

– Aperçu du renforcement des capacités

“Des paroles aux actes”

VOLUME 1 – JUIN 2007



Avec l'aimable autorisation de :
© Antwerp Port Authority
© Douanes Belges

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos de l'OMD	4
Remerciements	5
Rapport récapitulatif	6
Renforcer les capacités pour moderniser la douane	8
Cadre de diagnostic de l'OMD	9
Programme Columbus de l'OMD	9
Tendances et pratiques en matière de renforcement des capacités	10
Principales conclusions	10
Gestion stratégique	11
Ressources (humaines et financières)	13
Cadre légal	14
Systèmes et régimes douaniers	14
Technologie de l'information et de la communication	20
Coopération, communication et partenariats externes	20
Gouvernance	21
Conclusion	22
Suivi	22

Copyright © 2007 Organisation mondiale des douanes.

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays. Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à copyright@wcoomd.org

D/2007/0448/20

Cher lecteur,

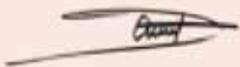
Lorsque nous avons lancé le Programme Columbus de l'Organisation mondiale des douanes en janvier 2006, le défi considérable qui se posait nous a semblé évident. L'objectif consistant à réaliser, dans un délai de 18 mois, 100 missions de diagnostic d'une durée de deux semaines chacune a constitué le programme le plus ambitieux jamais entrepris par l'OMD. Nous sommes heureux de pouvoir annoncer que nous avons réalisé, alors qu'il reste encore plusieurs mois devant nous, plus de 60 missions de diagnostic et que nous sommes dans les temps pour exécuter les 100 missions prévues d'ici au mois de juillet 2007. Cet objectif n'aurait pu être atteint sans le soutien de nos nombreux partenaires, y compris les Membres de l'OMD et les institutions internationales. Nous tenons ici à exprimer notre gratitude à chacun d'entre vous.

Nous avons également constaté qu'en s'attelant à cette tâche, l'OMD se trouvait dans une position idéale pour élaborer un rapport d'analyse des tendances et pratiques fondé sur les conclusions et les recommandations issues des missions de diagnostic. Vous trouverez cette analyse dans ce premier numéro du Rapport des tendances et pratiques en matière de renforcement des capacités élaboré par l'OMD. Les renseignements qui y figurent sont le fruit de l'expérience que nous avons acquise en collaborant avec plus de 60 pays depuis janvier 2006. Ce rapport complet est à même de compléter le matériel de recherche existant qui est directement ou indirectement lié au fonctionnement des administrations douanières.

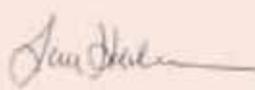
Comme l'indique le rapport récapitulatif, nous disposons désormais d'une image plus nette du statut actuel des administrations douanières et des travaux à effectuer pour en améliorer la modernisation. Il reste encore beaucoup à accomplir mais grâce à la réalisation de ces évaluations des besoins, nous sommes convaincus que nous sommes dans la bonne direction.

Nous n'en sommes qu'au début. Le savoir et la compréhension issus du rapport des tendances et pratiques en matière de renforcement des capacités élaboré par l'OMD permettront à l'ensemble de la communauté douanière d'exploiter les programmes existants et d'améliorer les programmes visant à soutenir leur modernisation. Les conclusions du rapport montrent à quel stade nous nous trouvons et indiquent la direction à suivre.




Michel Danet
Secrétaire général
Organisation mondiale des douanes




Lars Karlsson
Directeur, Direction du Renforcement des capacités
Organisation mondiale des douanes

REMERCIEMENTS

Le Rapport des tendances et pratiques en matière de renforcement des capacités se fonde sur les conclusions issues des 32 missions de diagnostics menées à terme par les diagnosticiens du Programme Columbus de l'OMD au cours des missions d'évaluation des besoins réalisées entre janvier 2006 et janvier 2007. Ces missions ont été réalisées conjointement par des diagnosticiens provenant du Secrétariat de l'OMD et des administrations douanières nationales.

Ce rapport a été dirigé et élaboré par Robert Ireland, Administrateur technique de l'Organisation mondiale des douanes.

Les diagnosticiens du Programme Columbus de l'OMD sont Christer Andersson, Tracy Annett, Andy Argyle, Merete Atne, Andy Badrick, Paul Barton, Edwin Basi, Claude Bergeron, Jag Bhullar, Robert Boogaard, François Brassard, Jim Brown, Larry Burton, Sandra Caligari, Norbert Carbonnier, Michael Chandarlis, Ernani Checcucci, Brian Collins, Ian Cremer, Sonja Davidsen, Pascal Decanter, Rene François Defranchi, Richard Delattre, Sholpan Dossymkhanova, David Dubrule, Serge Duhamel, Frédérique Durand, Håkan Eliasson, Larry Esposito, Chole Fairfax, Wesley Ferris, Claudine Fuentes, Hugues-Lionel Galy, Samy Gardemeister, Alan Hall, Jane Hassan, Maria Herlitz, Maria Instanes, Robert Ireland, Gioconda Jofre, Per Rösald Johanssen, Brian Jones, Ana Maria Jorcano, Norio Kasashima, Arja Kasnanen,

Bryan Kegley, Masahiro Kikuchi, Joe Kelly, Ki Wai-Leung, David King, Maki Kitaura, Anne Kline, Jukka Knaapi, Christopher Kristensson, Franck Lacroix, Mats Larsson, Franck Lecoindre, Jouko Lempiäinen, Correia Ludgero, Roger Lundstrom, Leonardo Correa Lima Macedo, Takashi Matsumoto, Malcolm Mc Allister, Angelo Merola, Hideki Mori, Vitali Mikeladze, Letchmee Naidoo, Per Arvid Nordli, Carlos Ochoa, Yoko Odashima, Lionel Pascal, Danny Pedley, Jean François Perfetti, Daniel Perrier, Tasha Reid, Patrick Rijdsdijk, Norm Roy, Rick Patterson, Patrick Shea, Bill Simpson, Varsha Singh, Nina Storeng, Robert Struthers, Thierry Piroux, Christian Terasse, Eleanor Thornton, Maria Sylvina Tirabassi, John Tremills, François Toure, Takehiro Uemura, Olivier Vallette, Henk Van Zandwijk, Leo Van Veen, Eric Walker, Mary Watt, Robert Watt, Phillip Wood, Wu Li Ping, Neyda Yejo, and Yuri R. Zamorano Braun.

Stefanie D'Herde, Nejma Blicek et André Maltese ont apporté un soutien très précieux pour la traduction et le programme. L'OMD souhaite également remercier les administrations douanières qui ont généreusement accueilli dans leurs pays les diagnosticiens de l'OMD. Si l'objectif du Programme Columbus consiste à aider les Membres de l'OMD à accélérer leurs programmes de modernisation, l'expertise et l'expérience des Directeurs généraux et des fonctionnaires des douanes des pays membres qui travaillent en première ligne ont permis d'apprendre beaucoup aux diagnosticiens OMD.

RAPPORT RECAPITULATIF

L'Organisation mondiale des douanes (OMD) participe activement au renforcement des capacités de ses Membres dans le but de les aider à améliorer l'efficacité, la rentabilité, la transparence et la prévisibilité de leurs opérations et de leur fonctionnement. Bien que le renforcement des capacités puisse prendre diverses formes, la principale activité de l'OMD consiste à effectuer une analyse stratégique des besoins d'une administration douanière en matière de modernisation. Depuis le mois de janvier 2006, le Secrétariat de l'OMD et les Membres de l'OMD ont réalisé dans le cadre du Programme Columbus des missions d'évaluation des besoins dans plus de 60 pays. En conséquence, l'OMD dispose désormais d'un ensemble important de rapports de diagnostic contenant des conclusions et des recommandations sur le fonctionnement des administrations douanières du monde entier. Le présent rapport contient une analyse des tendances et pratiques issues de 32 rapports de diagnostic.

En conduisant les missions de diagnostic et en analysant les rapports, l'OMD a acquis une meilleure connaissance des tendances en matière de gestion du commerce international, lesquelles sont prises en compte dans le présent rapport. Par conséquent, l'OMD peut donc renforcer sa stratégie en vue de relever de manière concrète les principaux défis auxquels les administrations douanières sont confrontées. C'est ainsi que l'OMD continue à aider les administrations à atteindre leurs objectifs en matière de modernisation grâce à des programmes, des instruments, des orientations et un soutien à multiples facettes.

Nombre des défis auxquels les administrations des douanes sont confrontées peuvent être relevés sans financement supplémentaire. Certaines activités nécessitent des moyens budgétaires modestes, comme le soutien à la planification stratégique. En revanche, un financement conséquent est nécessaire pour certains aspects de la modernisation tels que la rénovation des postes frontières et la maintenance des systèmes informatiques; l'OMD estime que nombre de ces travaux peuvent être réalisés à partir de projets de développement existants ou planifiés, sur base d'une meilleure hiérarchisation et d'un échelonnement approprié.

Pour ce qui est des projets nécessitant un financement, l'OMD poursuit sa collaboration avec les Membres donateurs et les institutions de financement en vue d'exploiter au mieux les ressources limitées. L'objectif visé est de rassembler tous ceux qui fournissent des moyens budgétaires et humains, importants ou modestes, ainsi qu'un soutien technique en faveur de la réforme et de la modernisation douanière, afin de réunir toutes les ressources supplémentaires, de renforcer la coopération et de planifier l'avenir du développement de la douane.

La conclusion la plus encourageante de cette analyse réside dans le fait que de nombreuses administrations douanières sont au fait des principes modernes que contiennent la Convention de Kyoto révisée et le SAFE Cadre de normes, notamment en matière de recueil systématique de données, de gestion du risque, de contrôle a posteriori, de décisions contraignantes anticipées, de guichet unique et d'utilisation des données électroniques, et souhaitent mettre en œuvre ces normes. Elles savent également que la réalisation de contrôles efficaces permet de parvenir à un équilibre s'agissant de leurs principales responsabilités que sont la perception des recettes, la facilitation des échanges, la sécurité, le recueil de données statistiques, le développement économique et la protection de la société. Les administrations douanières n'ont pas besoin d'un guide car elles connaissent déjà le chemin à suivre.

Des défis subsistent. Les administrations douanières ont besoin d'assistance pour traduire les théories et les connaissances en actes concrets. Elles demandent notamment un soutien visant à développer leurs compétences en matière de techniques managériales, telles que la planification stratégique, la passation de contrats, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication et la gestion de projet, nécessaires pour changer et se développer. Elles recherchent également une assistance pour opérer un tri parmi la pléthore de recommandations formulées par de nombreuses parties prenantes, en particulier lorsqu'il s'agit d'échelonner le développement de manière appropriée. Les Directeurs généraux des douanes ont eux aussi besoin d'une assistance pour influencer les dirigeants politiques et les opérateurs économiques nationaux.

Pour de nombreuses administrations, la modernisation consiste à réduire les délais de dédouanement et, en effet, nombre d'entre elles accomplissent des progrès en matière de réduction du

temps nécessaire à la mainlevée des marchandises. Toutefois, l'application adéquate du large éventail des contrôles douaniers modernes nécessaire en faveur d'une approche sécurisée et facilitée fait défaut. Les différents aspects qui nécessitent un développement supplémentaire sont la sélectivité fondée sur une analyse des risques et un ciblage informatisés, le contrôle a posteriori pour surveiller le traitement systémique et ajuster les profils présentant des risques, ainsi qu'une expertise en matière de lutte contre la contrebande.

En résumé, voici les principales tendances et pratiques observées lors des missions d'évaluation des besoins menées dans le cadre du Programme Columbus :

- Les administrations douanières sont parfaitement conscientes des objectifs à atteindre aux fins de leur modernisation.
- Les administrations douanières sont au fait des principes établis par la Convention de Kyoto révisée et le SAFE Cadre de normes mais elles nécessitent une assistance aux fins de leur mise en oeuvre, notamment en matière de planification stratégique, de gestion de projet, d'influence politique, de commercialisation, d'entretien du matériel et de l'équipement et de passation de marchés.
- Il convient d'adopter une approche plus holistique en matière d'opérations douanières de manière à ne pas perdre de vue l'ensemble de ces opérations du fait que l'un des rôles ou l'une des responsabilités de la douane est mis en avant. Par conséquent, toutes les administrations douanières devraient s'assurer qu'une attention pertinente est accordée à chacune de leurs responsabilités, notamment la perception des recettes, la facilitation des échanges, la sécurité, la lutte contre la fraude, la protection de la société et le recueil de statistiques du commerce fiables.
- Certaines idées fausses demeurent répandues, comme par exemple celle qui consiste à croire que le fait d'inspecter tous les envois permet d'augmenter les recettes ou de renforcer la sécurité; ou que le fait de n'inspecter que quelques envois est essentiel à la facilitation des échanges et ne nuit pas à la perception des recettes, à la sécurité et à la lutte contre la fraude. En fait, le « tout ou rien » en matière d'inspection ne se traduira jamais par des contrôles efficaces.
- L'analyse du risque est une notion généralement comprise, mais dans la pratique, il est nécessaire d'améliorer l'analyse

du risque et le ciblage pour définir une stratégie plus complète en matière de gestion du risque.

- Les infrastructures informatiques existantes sont importantes; c'est l'utilisation optimale des fonctionnalités disponibles qui fait défaut.
- Il existe davantage de consultations et de concertations avec les milieux commerciaux; des progrès restent à accomplir aux fins de l'élaboration et de la mise en oeuvre de programmes concernant les opérateurs économiques agréés.
- On trouve fréquemment des programmes isolés en matière d'éthique. Il conviendrait de les étendre en vue de les intégrer dans l'ensemble des activités de modernisation.
- Les administrations douanières sont à la pointe pour ce qui est de l'élaboration de systèmes de gestion intégrée aux frontières. L'influence politique doit être mieux exercée pour encourager les autres agences gouvernementales à participer plus activement à ces initiatives.
- Il existe un potentiel pour accentuer davantage la facilitation des échanges. Des échanges commerciaux en augmentation et un environnement commercial sain renforcent l'économie et engendrent des recettes supplémentaires. Pour rendre durables les améliorations en matière de facilitation des échanges et pour améliorer encore plus la facilitation, il est essentiel de développer les capacités d'organisation en matière de conformité douanière et de mettre en oeuvre des systèmes modernes et efficaces de contrôle et de respect de la loi.

Il est plus qu'évident qu'en relevant les défis mis en exergue dans le présent rapport, la gestion douanière en sortira renforcée et le commerce mondial bénéficiera d'une meilleure sécurité et d'une plus grande facilitation. Heureusement, nombre des structures nécessaires à cet édifice (outils, conventions internationales et directives) existent déjà. Pour atteindre l'objectif global que représente la modernisation, il est nécessaire de mener des actions concertées de manière pertinente. Par ailleurs, si la formation et l'assistance technique restent nécessaires et recommandées dans les circonstances appropriées, elles doivent s'inscrire dans un cadre holistique et complet de gestion du changement.

RENFORCER LES CAPACITES POUR MODERNISER LA DOUANE

Depuis sa création, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) a été une pionnière dans le domaine du renforcement des capacités douanières. La stratégie actuelle de l'OMD en matière de renforcement des capacités, qui a été adoptée par le Conseil en juin 2003, affirme que pour assurer son succès, le renforcement des capacités doit être conçu de manière stratégique et revêtir un caractère durable. Cette stratégie repose sur six principes fondamentaux : 1) la nécessité d'effectuer un diagnostic précis des besoins en matière de renforcement des capacités et de trouver des réponses spécifiques à chaque pays; 2) la nécessité d'une volonté et d'un engagement politiques durables au plus haut niveau; 3) la nécessité de renforcer la coopération et la cohérence; 4) la nécessité d'accroître la participation du personnel de la douane qui doit s'approprier le concept; 5) des attentes réalistes de la part des gouvernements et des donateurs; et 6) la nécessité d'affecter les ressources humaines et financières appropriées au renforcement des capacités.

L'OMD définit le renforcement des capacités comme "les activités permettant de renforcer les connaissances, les capacités, les compétences et les comportements des personnes et d'améliorer les structures et les processus institutionnels, de façon que l'administration puisse remplir sa mission et ses objectifs de manière efficace et durable." Le renforcement des capacités peut être apporté par des institutions externes, mais ce sont bien les premières concernées, les administrations douanières, qui doivent renforcer leurs capacités.

Le renforcement des capacités douanières est directement lié à la *modernisation douanière* (qui désigne une stratégie globale et un objectif général visant à améliorer l'efficacité, la rentabilité, la transparence et le caractère prévisible des activités d'une administration douanière de manière que celle-ci puisse répondre aux mieux aux exigences du monde moderne). Par conséquent, la modernisation douanière constitue le concept et l'objectif tandis que le renforcement des capacités représente le moyen et l'action. Les programmes en matière de renforcement des capacités diffèrent essentiellement parce que les objectifs des administrations divergent. Traditionnellement, le rôle de la douane consiste à contrôler les marchandises et les personnes qui

traversent les frontières. Il convient toutefois de nuancer cette idée car les administrations douanières ont des rôles, des ressources et des pouvoirs différents. Bien que toutes les douanes perçoivent des recettes, pour certaines, cette fonction est leur *raison d'être*; si les recettes douanières représentent une part substantielle du budget de l'Etat, les autorités politiques imposeront au Directeur général des douanes d'insister sur la perception des droits de douane. Pour d'autres, l'essentiel ne repose pas uniquement sur les recettes, puisque d'autres questions à caractère non budgétaire prennent le pas, comme le trafic des stupéfiants ou la sécurité. En outre, les pays appliquant de faibles tarifs d'importation et s'efforçant d'accroître leur participation dans le commerce international sont déterminés à améliorer la facilitation des échanges. Si les recettes douanières ne représentent qu'un pourcentage minimal de l'ensemble des recettes nationales, les dirigeants politiques exigeront de la douane qu'elle accomplisse des efforts dans d'autres domaines, tels que les délais de dédouanement ou une lutte plus engagée contre la contrebande.

Le fait d'amplifier un rôle particulier peut avoir un impact sur les autres responsabilités de la douane. Par exemple, certaines administrations inspectent physiquement chaque envoi, ce qui a pour effet de limiter la facilitation du commerce. De nombreuses raisons peuvent expliquer l'existence de contrôles poussés et d'une faible facilitation : lors d'une mission de diagnostic menée dans le cadre du Programme Columbus, les experts de l'OMD ont découvert que les fonctionnaires examinent chaque envoi au motif que les autorités policières ont le pouvoir de sanctionner les fonctionnaires douaniers « de base » qui, par inadvertance, ne réussissent pas à détecter un cas de non paiement de droits de douane.

Or, nous ne vivons pas dans un monde idéal dans lequel la facilitation intégrale des échanges (ni contrôle, ni inspection) conduit à l'évitement fiscal et au libre passage des marchandises illicites. Le gouvernement percevrait vraisemblablement moins de recettes qu'il ne le pourrait et des marchandises telles que les armes dangereuses et les médicaments contrefaits traverseraient les frontières en toute impunité.

La douane se doit donc de trouver l'équilibre. Il est largement admis désormais que la gestion du risque ou la sélectivité se

traduisent par des recettes plus élevées car elles rendent le processus plus efficace et facilitent les échanges, ce qui conduit à un commerce plus rentable.

CADRE DE DIAGNOSTIC DE L'OMD

Le principal outil en matière de renforcement élaboré par l'OMD est le *Cadre de diagnostic en matière de renforcement des capacités douanières*, qui est aujourd'hui reconnu à l'échelon international. Ce Cadre de diagnostic se fonde sur des orientations en matière de planification stratégique couvrant sept éléments clés : 1) la gestion stratégique; 2) les ressources (humaines et financières); 3) le cadre juridique; 4) les systèmes et régimes douaniers; 5) la technologie de l'information et de la communication; 6) la coopération, la communication et les partenariats avec l'extérieur; et 7) la bonne gouvernance (notamment la lutte contre la corruption). Le Cadre de diagnostic se présente sous forme de tableau et présente une série de questions visant à établir le diagnostic, les lacunes et insuffisances fréquentes, les solutions possibles et options susceptibles d'améliorer la situation, et les documents de référence utiles.

Le Cadre de diagnostic, qui comprend les principes énoncés dans la *Convention de Kyoto révisée* et le *SAFE Cadre de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial*, aide les analystes chargés de procéder à un diagnostic à étudier l'efficacité et la rentabilité d'une administration d'un point de vue stratégique. Il peut également être utilisé par les administrations pour procéder à une auto-évaluation. La Convention de Kyoto révisée constitue une feuille de route indiquant à quoi devrait ressembler une administration au 21^{ème} siècle. Le Cadre de normes a trait à la nécessité d'instaurer un équilibre entre sécurité et facilitation et indique comment cet équilibre peut avoir une incidence positive sur l'ensemble des rôles et des responsabilités.

LE PROGRAMME COLUMBUS DE L'OMD

Le *Programme Columbus* de l'OMD, qui est le principal moteur d'entraînement du renforcement des capacités, est le fruit

d'une confluence d'événements. L'OMD a converti sa politique et ses programmes de renforcement des capacités en un leadership politique de haut niveau ; un consensus philosophique (acceptation largement répandue de l'approche fondée sur le Cadre de diagnostic); une impulsion stratégique résultant de l'apparition d'instruments innovants (la Convention de Kyoto révisée entrant en vigueur et le SAFE Cadre de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial); une réorganisation administrative (la création de la Direction du renforcement des capacités); des compléments financiers (donations financières offertes par des Membres aux fins du renforcement des capacités); et une exploitation des ressources (coordination des donateurs et détachements de personnel).

Au cœur de cette évolution, l'OMD a été une pionnière du principe selon lequel, pour assurer un renforcement durable des capacités, il convient d'effectuer un diagnostic précis des besoins de développement et des besoins techniques et d'adopter une approche globale. Les preuves empiriques issues des expériences de succès ou d'échec ont alimenté cette transition. Il est désormais anachronique de penser que la formation et l'assistance technique porteront leurs fruits si l'on ne tient pas compte de l'ensemble des défis qui les accompagnent, tels que la motivation et les compétences des bénéficiaires d'une formation; les barrières linguistiques et les sensibilités culturelles; la technologie et sa maintenance; l'autorité légale; la volonté politique de haut niveau; la structure administrative; les ressources; et le contrôle du suivi. Cela ne signifie aucunement que la formation et l'assistance technique ne sont jamais utiles; le nouveau discours en matière de renforcement des capacités soutient simplement que les projets doivent être placés dans le bon contexte et se dérouler selon un échelonnement approprié.

S'inscrivant dans cette perspective, l'activité fondamentale menée dans le cadre du Programme Columbus consiste à faire réaliser, par un expert, un diagnostic complet et précis des lacunes d'une administration douanière, reposant sur des recherches et des analyses menées dans le pays diagnostiqué. Un rapport de diagnostic, contenant des conclusions et une liste de recommandations hiérarchisées, est ensuite présenté par l'expert de l'OMD aux dirigeants de l'administration douanière étudiée et à d'autres fonctionnaires

gouvernementaux de haut rang. L'administration concernée a ensuite la flexibilité et la responsabilité de la suite à y donner – elle peut choisir de mettre en œuvre certaines, toutes, voire aucune des recommandations. Si l'administration décide de mettre certaines ou l'intégralité de ces recommandations en œuvre, l'OMD peut être consultée, notamment aux fins de l'élaboration d'un plan d'action.

Le Programme Columbus se compose de trois phases : l'évaluation des besoins (diagnostic), la mise en œuvre et le suivi. La première phase a débuté en janvier 2006 et s'achèvera en juillet 2007 lorsque 100 missions de diagnostic auront été exécutées. La deuxième phase est la plus importante et la plus longue et comporte de nombreuses activités de mise en œuvre, telles que la planification des mesures, la gestion du changement et la formation. La troisième phase consiste à mesurer les progrès en matière de mise en œuvre réalisés par chacun des bénéficiaires du Programme Columbus.

TENDANCES ET PRATIQUES EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

À la date du 1^{er} mars 2007, l'OMD et ses Membres partenaires avaient conclu plus de 60 missions de diagnostic relevant du Programme Columbus dans chaque région du globe. Les rapports délivrés à l'issue des missions de diagnostic contiennent des conclusions et des recommandations pour un développement durable. Jamais nous n'avons disposé d'un ensemble d'analyses aussi récentes des administrations douanières. L'OMD se trouve donc dans une position idéale pour effectuer une analyse des tendances et des pratiques des administrations douanières dans le monde entier. Le présent document est le premier numéro du Rapport de l'OMD sur les tendances et les pratiques en matière de renforcement des capacités et présente dans une perspective mondiale des informations mises au jour au cours des missions de diagnostic du Programme Columbus. Les rapports à venir présenteront d'autres tendances mondiales constatées lors des missions de diagnostic, des tendances régionales ainsi que des dossiers portant sur un thème particulier, tel que la gestion du risque, afin de fournir une analyse plus détaillée.

Compte tenu du caractère sensible de certaines informations, ce rapport ne mentionne aucun pays nommément. Il est également important de signaler que ce rapport ne repose pas sur des données comparatives; le rapport de tendances se fonde sur les rapports qualitatifs issus des missions de diagnostic. Il s'agit donc d'une analyse qui complète des rapports quantitatifs tels que le récent rapport de l'OCDE, qui rassemble et analyse des données en matière de facilitation des échanges telles que le temps passé aux frontières, le nombre de signatures nécessaires pour exporter ou importer des marchandises et le nombre de documents nécessaires au dédouanement¹ et les études de l'OMD sur le temps nécessaire à la mainlevée des marchandises, qui visent à définir les goulots d'étranglement dans les procédures aux frontières. L'OMD a réalisé en 2006 des études de ce type au Mozambique, au Nigeria et en Zambie. Dans le présent rapport, les tendances et pratiques présentées sont organisées selon plusieurs conclusions majeures et en fonction des sept éléments clés du Cadre de diagnostic. Par ailleurs, chaque fois que possible, des informations sont fournies au sujet des activités entreprises par les cadres supérieurs de l'OMD et par ses trois Directions en vue de promouvoir les progrès réalisés; ces informations sont présentées tout au long du rapport ainsi que dans sa conclusion.

Ce rapport énonce des vérités dérangeantes ; il ne faut pour autant ni le craindre, ni l'ignorer, mais au contraire le prendre à bras le corps pour rechercher ensemble des solutions. Il est en outre de la responsabilité de la communauté douanière de prendre en compte les conséquences, positives ou négatives, des recommandations et des activités passées, présentes et à venir, car chaque mesure aura des répercussions imprévues.

Principales conclusions

Il est d'une importance capitale d'adopter une approche plus holistique en matière de respect de la législation douanière et de contrôles douaniers. Dans de nombreux pays, la douane

¹ OCDE, Norbert Wilson, *Examen des effets de certains usages et procédures administratifs sur les flux commerciaux*, Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale n° 42, TD/TC/WP(2006)18/FINAL, 26 janvier 2007.

se concentre sur un aspect important, tel que la perception des recettes, la facilitation des échanges ou la sécurité, et ce au détriment potentiel d'autres responsabilités. Par exemple, une trop grande facilitation des échanges est contre-productive en termes de contrôle des marchandises et donc de détection du commerce illicite. Pour chaque contrôle, la douane devrait appliquer des critères objectifs pour analyser le degré de risque que présente un envoi donné en termes de sous-évaluation, de contrefaçon, de trafic de stupéfiants, d'armes ou d'autres menaces. Une suraccentuation n'est pas seulement préjudiciable du fait que certaines fonctions importantes sont ignorées, mais également parce qu'elle peut induire des conséquences négatives. Pour mieux comprendre ce qui se passe sur le terrain, la douane doit recueillir de manière plus systématique les données de base se rapportant au traitement des importations, des exportations et des transbordements.

Cette suraccentuation s'accompagne d'une fausse idée qui consiste à croire que le fait d'inspecter tous les envois permet d'augmenter les recettes ou de renforcer la sécurité, ou que le fait de n'inspecter que quelques envois, voire aucun, est positif en termes de facilitation des échanges. Chacune de ces approches conduit à des contrôles moins poussés et à un affaiblissement des compétences et des attributions traditionnelles de la douane, telles que l'évaluation en douane, le classement ou la lutte contre la fraude. En inspectant tous les envois, la douane perd de vue toutes ses responsabilités, y compris ce qu'elle croit être sa tâche principale.

En plus de prévenir la disparition de l'expertise traditionnelle de la douane, il faut en outre relever le défi qui consiste à développer de nouvelles compétences. Si les dirigeants de la plupart des administrations douanières sont conscients des besoins, certaines ne bénéficient pas d'un soutien en matière de compétences non douanières telles que la planification stratégique, la gestion de projet, l'influence politique, la commercialisation, la maintenance du matériel et la passation de marchés. Il sera nécessaire de développer ces compétences particulières pour pouvoir appliquer la Convention de Kyoto révisée et le SAFE Cadre de normes.

Gestion stratégique

Sensibilisation

Après l'engagement quasi général que les Membres de l'OMD ont manifesté en faveur de la mise en oeuvre du SAFE Cadre de normes, les fonctionnaires de l'OMD ont également été impressionnés par l'intérêt notable que les administrations ont témoigné aux missions de diagnostic. L'une des raisons qui explique pourquoi un si grand nombre de missions ont été réalisées en si peu de temps est que la plupart des administrations considèrent le processus de diagnostic avec le plus grand sérieux et ont répondu de manière très rapide aux demandes d'informations. De plus, l'OMD est heureuse de pouvoir dire que les diagnosticiens du Programme Columbus ont constaté que les Membres sont déterminés et volontaires pour mettre en oeuvre tout ce qui est nécessaire pour accélérer la modernisation douanière.

Hiérarchie politique

Les diagnosticiens de l'OMD ont constaté lors de nombreuses missions qu'on attend des dirigeants de la douane qu'ils soient des technocrates : leurs ministères de tutelle leur imposent d'atteindre des objectifs pratiques, tels ceux fixés en matière de recettes ou de saisies, mais limitent leur participation en ce qui concerne l'élaboration des politiques portant sur des sujets tels que le commerce, l'économie ou la sécurité nationale. Cette perception peut empêcher les dirigeants de la douane de participer pleinement au changement politique. Par ailleurs, certains ministères semblent ne pas être pleinement conscients des complexités de la douane; les dirigeants de la douane doivent donc s'efforcer de les informer des besoins et des réalités auxquels les administrations douanières sont confrontées. Enfin, dans le contexte du problème de suraccentuation mentionné plus haut, il existe une caractéristique endémique qui consiste à exercer une pression excessive sur la douane pour qu'elle se concentre sur l'une ou l'autre de ses responsabilités.

Accent sur la perception des recettes

Personne n'ignore que la perception des recettes demeure l'objectif principal de la plupart des administrations douanières, surtout dans les pays en développement. Tant que l'économie

d'une nation ne connaît pas une croissance suffisante pour que ses citoyens puissent générer un impôt sur les salaires substantiel, cette situation ne peut et ne devrait pas changer. Bien que nous ne disposions pas d'analyse de régression pour le prouver, il semble qu'il existe une corrélation directe entre la richesse d'un pays et l'accent qui est mis sur cette fonction de l'administration douanière. Les administrations des pays en développement se concentrent sur la perception des recettes parce qu'il s'agit de la principale source de financement de l'action gouvernementale. Celles des pays développés n'ont pas besoin de se focaliser sur les droits de douane car ces pays disposent d'autres sources de revenu; toutefois, du fait de cette richesse, de ce revenu disponible en augmentation, qui peut être la cible d'une certaine violence existentielle, ces administrations douanières se concentrent sur les questions liées aux trafics, à la sécurité et à la protection de la société. Les avantages et les inconvénients de la mondialisation ont rendu encore plus importante la nécessité d'élargir le rôle des administrations douanières. Le "concept de transition" plaide en faveur de ce changement. Il s'appuie également sur le soutien significatif apporté à la mise en œuvre du SAFE Cadre de normes, qui consiste en une diversification des rôles de perception des recettes, de sécurité et de facilitation du commerce. A tout cela vient se greffer le besoin de renforcement des capacités des pays en développement pour parvenir à cet équilibre. Il est primordial que les pays en développement ne soient pas les seuls à comprendre et à poursuivre ce but, mais que les donateurs diffusent eux aussi ce message.

En ce qui concerne les pays qui connaissent une croissance économique s'opérant à des taux raisonnables, les diagnosticiens ont constaté que la part du budget global de l'État provenant des droits de douane est généralement en baisse, et qu'elle continuera vraisemblablement à baisser compte tenu des accords de libre-échange bilatéraux et multilatéraux et de l'augmentation du revenu des habitants qui s'accompagne en corollaire d'une augmentation de l'impôt sur les salaires (dans certains pays, le montant des droits de douane est en baisse tandis que la TVA est en hausse). Du fait de cette dynamique de réduction de la perception des droits, les administrations douanières devraient se repositionner pour

accroître leurs efforts dans des domaines non fiscaux. Souvent, la douane peut envisager de renforcer ses capacités dans le domaine de la lutte contre la contrebande.

Certains des pays en développement qui ont accueilli des missions de diagnostic étendent leurs approches en matière de politique douanière au-delà de la seule perception de recettes. Ces pays passent du « tout inspecter » à une approche fondée sur la gestion du risque où les envois sont classés dans les catégories « ligne rouge » (risque élevé) ou « ligne verte » (risque faible). Ces pays utilisent des systèmes informatisés de gestion du risque ainsi que le contrôle a posteriori pour rendre leurs opérations plus efficaces, plus rentables et plus rapides. Ils constatent que les échanges en sont facilités sans que ce soit au détriment de leur économie.

Les déclarations de missions d'autres pays diagnostiqués mettaient clairement l'accent sur la perception des recettes et, en conséquence, les autres rôles de la douane en matière de facilitation des échanges, de protection de la société, de recueil de données statistiques et de sécurité n'ont pas été prioritaires aux fins de la planification et du suivi. Cette situation est amplifiée par le fait que, depuis une dizaine d'années, la douane a été de plus en plus intégrée aux autorités fiscales dans certains pays. En outre, de nombreuses administrations douanières continuent à examiner chaque envoi car elles craignent qu'une baisse de cette activité entraînera une diminution des recettes. En conséquence, les indicateurs de performance ne sont étudiés que pour la seule perception des recettes. Plus inquiétant encore, certaines parties prenantes extérieures considèrent que la lenteur du processus douanier constitue un obstacle majeur à l'augmentation des investissements étrangers directs et à l'accroissement de la productivité économique du pays.

Les diagnostics de l'OMD ont également confirmé que les Directeurs généraux des douanes sont dirigés par les Ministres de finances. Ces dirigeants politiques cherchent à accroître les recettes douanières et exercent donc cette pression sur les Directeurs généraux, ce qui laisse à la douane moins de flexibilité pour changer. En conséquence, il est évident que le fait de pouvoir influencer les ministres est aussi important que d'influencer les changements à opérer au sein des administrations douanières.

Echelonnement approprié

Une modernisation douanière réussie et durable passe par un échelonnement approprié. Il est inutile de mettre en œuvre un programme si l'on ne dispose pas du socle nécessaire pour le faire. Nombre des administrations douanières diagnostiquées suivent un échelonnement approprié. L'un des domaines dans lesquels cet échelonnement appelle des améliorations concerne le fait d'acquérir du matériel avant de comprendre pleinement comment l'utiliser ou de disposer de l'infrastructure requise pour cette nouvelle technologie. Par exemple, les diagnosticiens ont constaté dans plusieurs pays que des ordinateurs ne sont pas utilisés faute d'avoir précisé à quoi ils sont destinés. Les diagnosticiens ont également constaté que des administrations qui n'ont pas de programmes de gestion des risques utilisent des scanners.

Gestion de projet et gestion du changement

La plupart des administrations étudiées par l'OMD connaissent les principes modernes énoncés dans la Convention de Kyoto révisée et dans le SAFE Cadre de normes. Il convient d'ajouter à cela le fait que des donateurs et des consultants ont élaboré des stratégies ou des plans d'action complexes aux fins de la réforme douanière que l'administration douanière a du mal à assimiler ou éprouve des difficultés pour en gérer la mise en œuvre. En conséquence, ces Membres ont demandé une assistance en termes de gestion de projet et de gestion du changement en vue de pouvoir mettre en œuvre ces principes et ces recommandations d'experts. L'OMD a entamé ce processus dans le cadre des missions relevant de la phase deux du Programme Columbus, par le biais d'ateliers consacrés à la planification des mesures et à la gestion de projet.

Ressources (humaines et financières)

Financement du développement

Les experts de l'OMD ont constaté que si beaucoup peut être accompli rapidement et sans financement (les "quick wins" ou résultats à court terme, de Jeffrey Sachs)², il demeure nécessaire de financer certains projets tels que les systèmes

² Sachs, Jeffrey D. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin Press, 2005.

d'informatisation ou la rénovation des postes frontières. Si le renforcement des capacités douanières nécessite des moyens financiers supplémentaires, nombre de ces moyens peuvent provenir de soutiens déjà accordés par les donateurs à des domaines relevant du développement du commerce qui ne sont pas en rapport avec la douane.

Budget de fonctionnement et budget des investissements

Les budgets de certaines administrations douanières proviennent du budget national; il est intéressant de noter que certains budgets douaniers sont basés sur un pourcentage des recettes douanières. Par exemple, dans l'un des pays diagnostiqués, le budget de l'administration douanière s'élève à cinq pour cent des recettes qu'elle perçoit chaque année. Dans ce cas précis, le gouvernement peut modifier cette dotation de cinq pour cent si l'économie nationale génère des recettes douanières inhabituellement élevées ou faibles.

Bien que l'OMD n'ait pas de position concernant cette politique, les diagnosticiens ont fait part de leurs préoccupations à propos de cette pratique. Le problème potentiel provient du fait que l'établissement du budget ne se fonde pas sur les moyens nécessaires pour assurer le fonctionnement de la douane ni, ce qui est plus important, sur ce qui est planifié, mais sur les caprices des cycles économiques. Par conséquent, cette approche peut diluer la planification budgétaire à long terme, notamment pour ce qui est des budgets d'investissement. La gestion financière doit garantir, et non pas freiner, le caractère durable des projets de développement.

Budgets pour la mise en œuvre de Kyoto et du SAFE

Peu d'administrations disposent de budgets spécifiquement consacrés à la mise en œuvre de la Convention de Kyoto révisée et du SAFE Cadre de normes. L'affectation de budgets spéciaux à ces instruments, en lieu et place de leur inscription dans un budget général, conférerait une importance supplémentaire au processus de mise en œuvre.

Ecoles et universités

Bien que certaines administrations ne disposent que d'une formation en cours d'emploi, d'autres prennent des mesures positives en vue d'investir dans leurs propres écoles de formation professionnelle. Ces écoles proposent aux nouveaux fonctionnaires des cours sur les procédures douanières de base, des cours de langues et une formation à l'informatique. Certaines connaissent un tel succès qu'elles reçoivent désormais des étudiants douaniers provenant de plusieurs autres pays de leur région dans le cadre d'accords officiels. L'OMD soutient activement ces centres de formation en les aidant à moderniser leur enseignement et à introduire de nouveaux concepts tels que l'analyse du risque, le processus de sélection et le contrôle a posteriori.

SIDA/VIH

La prévention et le traitement des maladies relèvent davantage de la compétence de l'Organisation mondiale de la santé, mais les administrations douanières sont directement touchées par certaines épidémies. Le problème du SIDA en est un exemple frappant. Une administration africaine a en effet signalé que depuis 2002 près de 100 de ses fonctionnaires sont morts de cette terrible maladie ou n'ont pu continuer à travailler à cause d'elle. Cette tragédie exige sincérité et action. Au crédit de cette administration, il convient de noter son courage à faire état de ce problème et le fait qu'elle a élaboré un programme de sensibilisation actif.

Cadre légal

Législation douanière et législation proposée

La plupart des Membres diagnostiqués dans le cadre du Programme Columbus disposent d'une législation pertinente qui leur accorde des pouvoirs en ce qui concerne la principale responsabilité de la douane, à savoir le contrôle des marchandises et des personnes qui traversent les frontières. Il est toutefois nécessaire d'élargir le pouvoir d'inspection à tous les envois, notamment aux fins des contrôles à l'exportation. A titre d'exemple, nous avons constaté que certaines administrations ne sont pas légalement habilitées à inspecter des conteneurs susceptibles de contenir des marchandises contrefaites sans

l'autorisation du transporteur. Il manque en outre une législation principale et secondaire concernant la notion d'Opérateur économique agréé (OEA), bien que cela soit prévisible étant donné que cette notion n'en est qu'à ses débuts, y compris dans les pays développés. Il existe certes une législation de base en matière de coopération avec les opérateurs de la "liste blanche" et de dépôt électronique des manifestes et des déclarations (e-Customs, e-signature). Souvent, il n'existe pas de législation concernant le contrôle a posteriori. Un autre défi existe dans certains pays dont la législation douanière comporte des dispositions autorisant l'utilisation de techniques de gestion du risque mais ne prévoit pas la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux changements. Les Membres de l'OMD souhaiteront peut-être envisager de modifier le modèle d'accord bilatéral de l'OMD en vue d'y intégrer des dispositions relatives à la mise en oeuvre du SAFE Cadre de normes. La formulation des accords bilatéraux et multilatéraux existants ne comporte pas de clause concernant le SAFE cadre de normes.

Protection des données

Dans de nombreux pays bénéficiant du Programme Columbus, la douane ne dispose pas de législation ou de réglementation en matière de protection des données. D'autres pays dont la législation nationale en tient compte ne fournissent pas une protection adéquate pour les personnes et la communauté commerciale. C'est là un obstacle majeur à l'assistance mutuelle administrative et à l'échange de renseignements entre la douane et les opérateurs du commerce.

Systèmes et régimes douaniers

Gestion du risque

L'analyse des risques constitue la pierre angulaire d'une administration douanière moderne et équilibrée. Elle s'applique aussi bien aux contrôles qu'à la facilitation des échanges. Elle permet aux opérateurs en règle de voir leurs marchandises plus rapidement contrôlées par la douane grâce à des vérifications de documents et à des inspections matérielles moins nombreuses. Parallèlement, l'analyse des risques permet de mieux détecter le commerce illicite et offre à la douane la possibilité d'opérer une sélection plus ciblée et d'accélérer le dédouanement des marchandises.

Certaines administrations douanières du Programme Columbus prennent des initiatives pour introduire l'analyse des risques et le ciblage. Toutefois, à quelques exceptions près, cette introduction demeure à un stade rudimentaire, même pour les plus avancées d'entre elles. L'analyse des risques n'est pas fréquemment et systématiquement utilisée pour élaborer des politiques et des outils normalisés de gestion du risque. En outre, les paramètres relatifs à l'analyse des risques ont tendance à se limiter à la perception des recettes, plutôt qu'à être appliqués à des domaines tels que la protection de la société et la sécurité. La gestion du risque est rarement mise en œuvre de manière harmonisée sur l'ensemble du territoire douanier et il est donc nécessaire de la mettre en œuvre dans tout le pays de manière égale. On constate fréquemment l'absence de contrôle a posteriori et d'une évaluation du processus de gestion du risque, comme le montre le fait que les indicateurs de risque ne sont pas régulièrement actualisés. Les contrôles douaniers opérés dans le cadre de l'application de l'analyse des risques et du ciblage restent élevés, ce qui amoindrit l'objectif de la gestion du risque et entraîne des retards inutiles pour le commerce licite.

Le lien entre contrôle et facilitation est souvent mal compris, ce qui aboutit à des contrôles trop stricts ou trop laxistes. La mise en œuvre complète d'une approche rigoureuse en matière de gestion du risque est souvent perçue comme étant une menace pour la procédure de contrôle douanier en place et non pas comme un avantage.

Dans le cadre de ses travaux concernant la sécurité et la facilitation, l'OMD a élaboré un Modèle de données douanières composé de 27 éléments de données. Certaines administrations ont commencé à utiliser certains de ces éléments; toutefois, aucune des administrations concernées par le Programme Columbus n'applique l'ensemble de ces 27 éléments de données.

Le contrôle a posteriori ou CAP, qui fait partie intégrante de tout système complet de gestion du risque, est connu en tant que nomenclature mais dans la pratique, il est généralement asymétrique à ce que prévoit la Convention de Kyoto révisée. Dans la plupart des pays, le CAP n'est utilisé que dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane. Certaines administrations appliquent le CAP simplement comme un système de contrôle différé. Il est utilisé dans le but de percevoir des droits

de douane supplémentaires plutôt que pour affiner et compléter le système de gestion du risque. Par ailleurs, les leçons acquises grâce au CAP ne sont pas souvent exploitées pour actualiser les critères de risque.

Contrôles à l'importation

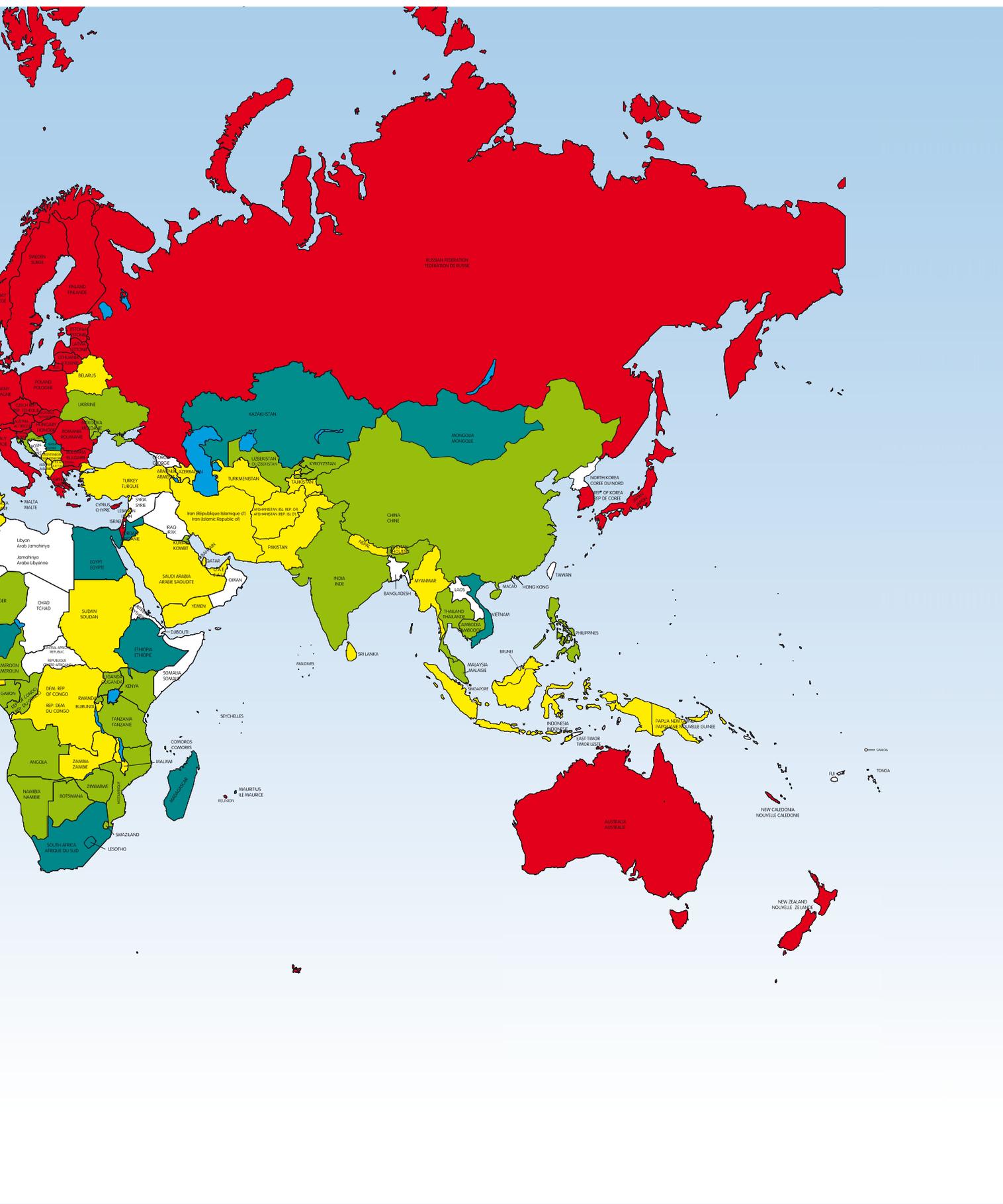
La pénurie de systèmes de gestion du risque est encore accentuée voire directement liée aux degrés élevés de vérifications documentaires et matérielles des importations dans la plupart des pays en développement. On persiste à penser que l'inspection matérielle systématique est nécessaire pour prévenir toute tricherie ou fraude. Les questions de la gestion du risque, du CAP, de la confiance entre les opérateurs commerciaux et la douane et de l'inspection matérielle excessive sont étroitement liées.

Contrôles à l'exportation

La plupart des administrations se concentrent presque exclusivement sur les contrôles des importations; les contrôles à l'exportation restent superficiels et font l'objet d'inspections matérielles limitées. Ceci semble essentiellement dû à l'accent mis sur la perception des recettes et aux efforts visant à accroître les exportations. Pour ce qui est d'améliorer les contrôles à l'exportation, un autre défi réside dans le fait que de multiples agences sont davantage concernées que pour les contrôles à l'importation. Avec la multiplication de réseaux internationaux impliqués dans la prolifération des technologies d'armement nucléaire, comme le réseau A.Q. Khan, il est primordial que la douane accélère sa participation aux contrôles à l'exportation et leur application.

Programmes de primes

Les diagnosticiens de l'OMD ont constaté dans certaines administrations des exemples de programmes incitatifs ou programmes de primes grâce auxquels les fonctionnaires des douanes sont rémunérés en fonction de la valeur des saisies qu'ils effectuent ou des pénalités infligées. L'objectif de ces programmes semble être de nature bienveillante et consiste généralement à offrir un supplément à des salaires peu élevés et à motiver les fonctionnaires à détecter les contrevenants. L'OMD n'a pas connaissance d'études basées sur des données empiriques visant à évaluer l'impact, positif ou négatif, de ce type de programmes.



Programme
de l'OMD



WCO Columbus Programme diagnostics completed
 Diagnostics du Programme Columbus de l'OMD achevés



Implementation of the WCO Columbus Programme
 Mise en oeuvre du Programme Columbus de l'OMD

to Secure and Facilitate Global Trade
visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial

Toutefois, les diagnosticiens de l'OMD expriment des préoccupations sur la manière dont ces programmes sont perçus par les parties prenantes et sur les incitations inégales qui sont créées. Certaines parties prenantes du secteur privé se sont plaintes du fait que ces programmes incitent les fonctionnaires des douanes à inspecter uniquement les envois à forte valeur et à se concentrer sur la fraude en matière d'évaluation. D'autres prétendent qu'il existe des cas de classement ou d'évaluation erronés en vue d'infliger des pénalités. Enfin, la perception est aussi importante que la réalité et il faut donc étudier le caractère impopulaire de ces programmes. Cette question devrait faire l'objet d'un examen complémentaire de la part des comités de l'OMD, notamment le Sous-Comité sur l'éthique et le Comité technique permanent.

Scanners

Les systèmes d'inspection des conteneurs (généralement des scanners à rayons X ou à rayons gamma), également connus sous le nom de matériel d'inspection non intrusive ou INI, peuvent apporter une contribution positive à l'identification des envois illicites en permettant aux fonctionnaires des douanes de procéder à des inspections sans recourir à des fouilles manuelles prolongées et onéreuses. Les diagnosticiens de l'OMD ont constaté que l'acquisition de scanners se développe rapidement.

Lorsqu'ils sont utilisés par un expert formé et expérimenté au sein d'une administration douanière disposant d'un système de gestion du risque opérationnel, les scanners peuvent aider à détecter la contrebande et à faciliter les échanges commerciaux licites. Par nature, l'inspection à l'aide de scanners peut être efficace lorsqu'il existe une gestion du risque, un ciblage, des contrôles a posteriori efficaces et lorsqu'il existe un programme de partenariats douane-entreprises, de sorte que seuls les conteneurs présentant un risque élevé (ciblés grâce à des renseignements reçus de préférence à l'avance) sont scannés.

Les administrations douanières devraient toutefois introduire l'INI avec prudence. Comme il est indiqué dans le document de

l'OMD consacré à l'équipement d'inspection des conteneurs³, "il est essentiel de mettre en place une infrastructure d'évaluation des risques avant d'installer un système d'inspection. Dans ce cadre, il est nécessaire de disposer des données préalables à l'arrivée pour que les risques soient évalués suffisamment tôt afin d'informer les parties concernées qu'un conteneur a été sélectionné pour passer au scanner." En outre, "[c]es équipements ... représentent d'importants investissements et leur mise en place, de la conception à l'utilisation, a des répercussions sur l'ensemble des secteurs de contrôle et de renseignement, susceptibles de modifier l'infrastructure des départements et les procédures."

Les rapports établis dans le cadre du Programme Columbus font apparaître que de nombreuses administrations introduisent des scanners tout en affinant simultanément leurs programmes de gestion du risque. Toutefois, selon une tendance inquiétante, certains pays utilisent des scanners sans gestion du risque, sans échelonnement approprié, sans stratégies clairement définies ou sans infrastructures suffisantes.

La ruée vers les scanners s'explique par diverses raisons. La principale raison est évidemment le fait qu'ils peuvent être efficaces s'ils sont utilisés correctement. Par contre, certains considèrent erronément les scanners comme étant la panacée permettant de relever le formidable défi que constituent la sous-évaluation et la contrebande. D'autres se sentent obligés d'obtenir des scanners pour étendre leur rôle au-delà de la perception des recettes. Certaines administrations acquièrent du matériel d'INI sans analyser préalablement quel type de matériel sera réellement nécessaire, comment il sera utilisé dans le cadre du nouveau système de gestion du risque, quelle formation sera nécessaire et quelles seront les exigences en termes de maintenance. En outre, le commerce des scanners est rentable; les diagnosticiens de l'OMD ont découvert des cas de vendeurs profitant de l'importance exagérée accordée aux scanners dans des pays qui ne sont pas encore préparés à les utiliser.

³ Organisation mondiale des douanes, *Systèmes d'inspection des conteneurs : Directives destinées aux Membres sur les considérations administratives d'acquisition et d'utilisation*, Groupe d'action sur la sécurité de la chaîne logistique, TF0022F1, 22 octobre 2003..

Certaines administrations diagnostiquées inspectent à l'aide de scanners tous les envois, puis procèdent à une inspection manuelle de certains d'entre eux, même lorsque le scanner n'a identifié aucun problème potentiel. Cela va à l'encontre du but recherché par le recours au scanner.

Comme cela a été dit précédemment, les scanners sont très onéreux et les progrès technologiques constants rendent leur coût encore plus prohibitif. De nombreux pays en développement ne disposent pas des ressources financières pour acquérir des scanners et recherchent donc des donateurs ou des projets de financement pour les aider à en acquérir. À cet égard, les diagnosticiens de l'OMD ont également découvert des programmes de paiement de scanners. Dans un pays, l'administration étant dans l'impossibilité d'acheter des scanners a obtenu qu'une entreprise privée lui fournisse cet équipement sans frais. L'entreprise a accepté de le faire car elle percevait des frais de la part des opérateurs commerciaux pour chaque conteneur scanné, ce qui couvre ses frais d'acquisition et dégage même un profit. C'est l'entreprise elle-même qui procède à l'inspection. Les opérateurs sont mécontents de cette situation qui augmente leurs coûts au lieu de les réduire. En outre, le pays en question n'est pas préparé à l'utilisation de scanners puisqu'il ne dispose pas de système de gestion du risque.

Sanctions contre les fonctionnaires des douanes qui utilisent la gestion du risque

Dans certains pays, la législation prévoit des sanctions contre les fonctionnaires des douanes lorsque leurs décisions se révèlent par la suite incorrectes, même si l'erreur se produit dans le cadre de l'application de l'analyse des risques. Dans un pays, les fonctionnaires se plaignent du fait que s'ils ne procèdent pas à une inspection manuelle et que les forces de police découvrent ultérieurement un cas d'infraction (sous-évaluation, par exemple), c'est le fonctionnaire des douanes qui est sanctionné, et non pas l'entreprise concernée. Ceci constitue une menace pour les fonctionnaires qui prennent leurs décisions en utilisant la gestion du risque et rend pratiquement impossible l'inspection de chaque envoi. Qu'il s'agisse d'assurance ou de régimes douaniers, la gestion du risque n'est pas parfaite, il existera inévitablement des infractions qui passeront à travers les mailles du filet, même le meilleur. Ces législations devraient à tout le moins établir une distinction entre la volonté délibérée de ne pas détecter des

infractions et les réalités du recours à la sélectivité. Idéalement, la législation nationale devrait refléter les normes acceptées à l'échelon international en matière de régimes douaniers telles que les prévoit la Convention de Kyoto révisée.

Evaluation

Les diagnosticiens ont constaté que de nombreux pays éprouvent toujours des difficultés à appliquer l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane. Aux termes de l'article premier de cet Accord, la douane est tenue d'utiliser la valeur transactionnelle comme base d'évaluation des marchandises; si la valeur transactionnelle ne peut pas être utilisée, la douane peut appliquer les autres méthodes d'évaluation dans l'ordre hiérarchique ci-après : la valeur transactionnelle de marchandises identiques, la valeur transactionnelle de marchandises similaires, la valeur déductive et la valeur calculée. Nous avons constaté que dans certains pays, des bases de données de prix sont utilisées pour vérifier la valeur déclarée. Cela donne souvent lieu à des situations où la valeur transactionnelle est inférieure à la valeur indiquée dans la liste de prix, ce qui entraîne un différend entre la douane et l'opérateur concerné. Un contrôle a posteriori limité constitue également un obstacle à l'application rigoureuse de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation. Les difficultés à appliquer l'Accord ne s'expliquent pas uniquement par un manque de capacités de la part des administrations; régulièrement, l'existence d'envois sous-évalués ou la rareté, voire l'inexistence, de documents commerciaux en sont une raison importante.

Décisions contraignantes anticipées

Les décisions contraignantes anticipées dans le classement ou l'évaluation sont synonymes de prévisibilité pour les transactions commerciales et limitent la possibilité pour les fonctionnaires des douanes d'utiliser leur discrétion. En outre, la création d'un jeu de décisions anticipées est profitable à l'administration des douanes puisqu'elle permet d'éviter de procéder ultérieurement à une recherche qui a déjà été effectuée. Ces avantages substantiels ont été constatés à partir de l'expérience des administrations douanières modernes et expliquent pour quelle raison cet aspect constitue un principe clé de la Convention de Kyoto révisée. Bien que certains pays du Programme Columbus aient ratifié la Convention de Kyoto révisée, seules quelques rares administrations ont mis en œuvre des programmes systématiques de décisions anticipées.

Technologie de l'information et de la communication

Utilisation de l'informatisation

La plupart des administrations douanières sont informatisées à divers degrés; le problème réside dans l'utilisation des outils informatiques et dans les compétences requises pour les utiliser. Dans plusieurs administrations, les diagnosticiens ont constaté que des ordinateurs neufs restaient inutilisés faute de savoir à quoi ils sont effectivement destinés et par manque de compétences informatiques. Dans certains pays, les coupures d'électricité et les réseaux de communication défectueux rendent difficile l'utilisation de l'informatique. Cette observation illustre bien le spectre qui hante l'assistance en matière de développement, à savoir le fait de fournir une technologie onéreuse sans avoir rigoureusement pris en compte un échelonnement approprié, sa maintenance et l'objet de son utilisation.

Dédouanement informatisé

La plupart des administrations disposent de systèmes de dédouanement informatisés, soit fournis par des donateurs, soit conçus en interne. En dépit de ces installations, nombre des fonctionnalités offertes par ces systèmes ne sont pas exploitées, comme par exemple, les renseignements préalables avant expédition, le processus de sélection, les données d'évaluation automatique et l'analyse des risques. Par cette situation, on continue à effectuer des procédures manuelles excessives, alors que des systèmes de dédouanement informatisés sophistiqués sont en place. Les donateurs devraient collaborer avec ces administrations douanières pour stimuler l'application plus étendue de ces fonctionnalités utiles. L'un de motifs de changement dans ce domaine est lié à une constatation faite par les diagnosticiens et qui a trait à la Saisie directe par les opérateurs (DTI). Dans ce système supposé être sans papier, l'opérateur saisit les informations à déclarer par voie électronique et les transmet à la douane. Toutefois, nous avons constaté que dans plusieurs cas, la douane a toujours besoin de la déclaration et des documents justificatifs sous forme de papier pour vérifier les données saisies par l'opérateur. Ce n'est donc pas un système véritablement sans papier

puisque le seul changement réside dans le fait que l'opérateur est désormais chargé de saisir des données; la douane a toujours besoin de documents sur papier. Cette tendance n'est pas positive en termes de facilitation des échanges dans la mesure où elle pourrait même demander davantage de temps à l'opérateur économique.

Coopération, communication et partenariats externes

Partenariats douanes-entreprises

Il existe de nombreux partenariats informels douanes-entreprises à des stades rudimentaires. Il est nécessaire d'instaurer une coopération plus étroite avec les partenaires commerciaux pour s'assurer que les changements systématiques sont bien compris et, si possible, soutenus par les parties prenantes; à défaut, l'introduction de nouvelles fonctions ne sera pas bien reçue et leur efficacité opérationnelle en sera affaiblie. Cette approche permettra en outre d'obtenir des renseignements précieux et de partager des points de vue en vue de renforcer le processus douanier de gestion du risque et d'élaborer un programme d'OEA.

Evolution des accords de coopération/ Guichet unique et Centre de services intégrés

Les administrations douanières signent avec leurs pays voisins des accords de coopération bilatérale et multilatérale plus avancés que jamais auparavant. Ces accords ont trait à l'utilisation d'installations communes aux frontières, de matériel commun, d'équipes de contrôles communes et à l'échange de renseignements. Bien que la réforme des administrations douanières soit en cours et que les délais de dédouanement diminuent, la mise en œuvre efficace et rentable de cette réforme se complique en outre par le fait qu'elle doit être menée en collaboration avec d'autres agences, telles que l'administration fiscale, les services d'immigration, la police, la défense et l'agriculture. Dans tous les pays du Programme Columbus, les échanges internationaux font l'objet de l'intervention de plusieurs organismes de régulation chargés de procéder à certaines formes de contrôle administratifs.

Les administrations douanières sont des pionnières en matière de développement de partenariats avec d'autres agences gouvernementales dans le but final de créer des systèmes de guichets uniques. Comme c'est le cas dans les pays développés, il existe des problèmes de coordination et de protection de son « pré carré ». Dans plusieurs pays diagnostiqués, il existe des initiatives en matière de centres de services intégrés qui présentent les étapes initiales vers un système de guichet unique. Il convient notamment d'observer que les pays de l'ANASE se sont associés pour créer un système régional de guichet unique.

Gouvernance

Corruption

Les administrations des douanes du monde entier ont toujours connu des problèmes de corruption du fait de leurs rôles et de leurs responsabilités uniques en leur genre. En conséquence, l'OMD a adopté la déclaration d'Arusha en vue de promouvoir l'éthique douanière. Par ailleurs, certaines mesures préventives peuvent être prises pour lutter contre les problèmes d'éthique, telles que l'adoption d'un Code de conduite, aussi transparent que possible, et la limitation des contacts personnels isolés entre fonctionnaires et entreprises en vue de réduire la latitude des fonctionnaires grâce à l'adoption de la TIC et la simplification des régimes douaniers. L'émergence de partenariats douanes-entreprises contribue également au renforcement de l'éthique. Du fait du caractère clandestin et caché de la corruption et des autres comportements de cette nature, les missions de diagnostic stratégiques ne constituent pas le meilleur moyen d'enquêter sur le degré des problèmes d'éthique. Par conséquent, le Programme Columbus n'est pas apte à dresser une évaluation du niveau de corruption de la douane. Les diagnosticiens de l'OMD sont en revanche équipés pour mettre en valeur les tendances et les pratiques en matière de programmes et de mesures de lutte contre la corruption. La plupart des administrations diagnostiquées connaissent les principes énoncés dans la Déclaration d'Arusha et beaucoup d'entre elles ont élaboré des Codes de conduites reposant sur ces principes. Ce qui fait défaut dans une large proportion, ce sont des mesures dynamiques et proactives. Par exemple, très peu d'administrations effectuent des enquêtes annuelles auprès des

parties prenantes pour leur permettre de déterminer le niveau auquel se situe le problème. En outre, très peu d'administrations disposent de bureaux des affaires internes chargés exclusivement des enquêtes et des poursuites en matière de corruption. Dans la majorité des cas, nous avons constaté que la corruption est combattue essentiellement lorsque des cas sont portés à la connaissance des dirigeants ou lorsque cette corruption est mise au jour par des éléments extérieurs tels que les médias.

Il conviendrait de rendre publics les cas et les tendances en matière de corruption, la façon dont elle est combattue et les sanctions infligées, en publiant des communiqués de presse et en divulguant ces informations sur le site web de l'administration douanière. Ceci viendrait s'ajouter aux éléments dissuasifs visant à encourager les employés à ne pas commettre d'abus. Par ailleurs, plutôt que de mettre l'accent sur les problèmes de corruption, cette approche symbolisera le sérieux avec lequel la douane prend ces questions en considération et l'estime dans laquelle elle tient les compétences de ses enquêteurs. Les administrations devraient également envisager de publier en interne les procédures applicables en cas d'allégations de faute de la part de fonctionnaires.

Politiques de rotation

La Déclaration d'Arusha précise que les administrations des douanes doivent "veiller à ce que les décisions prises en matière de répartition, de rotation et de changement d'affectation du personnel tiennent compte de la nécessité de réduire les possibilités que du personnel douanier occupe des postes vulnérables pendant une longue période." A partir de là, il est devenu habituel que les consultants en matière de développement recommandent une rotation géographique des fonctionnaires des douanes. Cette recommandation mérite un examen attentif, notamment en ce qui concerne les complications qui en découlent. La rotation géographique est limitée dans la plupart des pays diagnostiqués. En fait, ces administrations ont bien pris en compte ses conséquences : dans les pays à grande superficie ou dont les postes frontières sont éloignés, la rotation géographique peut porter atteinte au moral des employés, générer des frais supplémentaires importants

pour une administration disposant de ressources limitées, ne produire qu'un effet limité sur la corruption, et provoquer une baisse éventuelle de l'expertise d'un bureau de douane touché par cette rotation. Il faut donc reconsidérer la recommandation systématique visant à procéder à des rotations géographiques.

CONCLUSION

Cette première édition du rapport des tendances et des pratiques en matière de renforcement des capacités a présenté des informations concernant les observations effectuées par les diagnosticiens au cours de la phase d'évaluation des besoins du Programme Columbus, phase qui arrive bientôt à son terme. En juin 2007, 100 missions de diagnostic auront été réalisées. L'étape suivante est la phase de mise en œuvre, autrement dit la phase deux du Programme Columbus. Il s'agit sans aucun doute d'une activité plus difficile dans laquelle de nombreux programmes ont échoué dans le passé. La mise en œuvre requiert davantage de temps et de moyens financiers et soulève des défis plus importants.

Lors de la phase deux, la participation de l'OMD sera plus concentrée que pour la phase un, et ce pour plusieurs raisons. Par exemple, un certain nombre de pays réalisent d'importants progrès sans avoir particulièrement besoin de soutien de la part de l'OMD. D'autres bénéficient d'un soutien substantiel de la part de donateurs institutionnels. En conséquence, la première partie de la stratégie de l'OMD pour ce qui est de la phase deux portera en 2007 sur l'assistance apportée à un nombre restreint de pays. Ce groupe de pays sera limité notamment pour les raisons mentionnées ci-dessus et sera constitué également suivant divers autres critères. Ces pays devront en particulier avoir démontré leur volonté politique de se moderniser. Parmi les critères secondaires figurent un plan d'action arrêté, un soutien de la part de donateurs et des moyens financiers disponibles, ainsi qu'une répartition équilibrée entre les régions.

SUIVI

Les Membres de l'OMD participant aux premières étapes de la phase deux seront les pays pionniers du Programme Columbus. Leurs progrès et leurs activités pilotes serviront de modèles

pour les autres administrations douanières qui s'engageront vers la mise en œuvre.

L'OMD soutient les administrations qui s'efforcent de relever les défis de diverses manières. L'un des éléments clés de cette assistance réside dans les recommandations présentées dans les rapports de diagnostic.⁴ Par ailleurs, l'OMD apporte un soutien actif en matière de mise en œuvre par le biais d'autres moyens tels que ses conventions internationales, les travaux de ses comités, ses outils et les directives qu'elle publie.

L'assistance sera déterminée par les besoins de chaque administration Membre, mais il est probable que la principale préoccupation de l'OMD sera d'aider les Membres à établir les structures et les mécanismes qui leur permettront de gérer leur propre développement et de gérer le changement, notamment :

- Soutien en matière de développement dans le domaine de la gestion de programme et de la gestion de projet
- Mise au point et coordination des projets de développement en cours
- Missions directes de consultation/conseils
- Recherche de soutien spécialisé
- Coordination des activités des donateurs
- Lancement d'un programme de développement global destiné aux dirigeants
- Intervention à un niveau politique élevé
- Soutien en ce qui concerne les compétences ne relevant pas de la douane, telles que les appels d'offres et la passation de marchés
- Soutien à des activités pilotes

Le Secrétariat continuera également à :

- Organiser des séminaires sur le SAFE Cadre de normes et d'autres séminaires de nature technique
- Réaliser des études sur le temps nécessaire à la mainlevée des marchandises
- Élaborer des directives techniques
- Fournir une formation, une assistance technique et une formation mixte de caractère durable, par le biais de structures régionales
- Échanger avec les Membres et la communauté des donateurs

⁴ De plus, le Cadre de diagnostic fournit des indications sur chacun des défis énumérés

Tous les diagrammes, données et cartes de ce rapport étaient à jour en Avril 2007

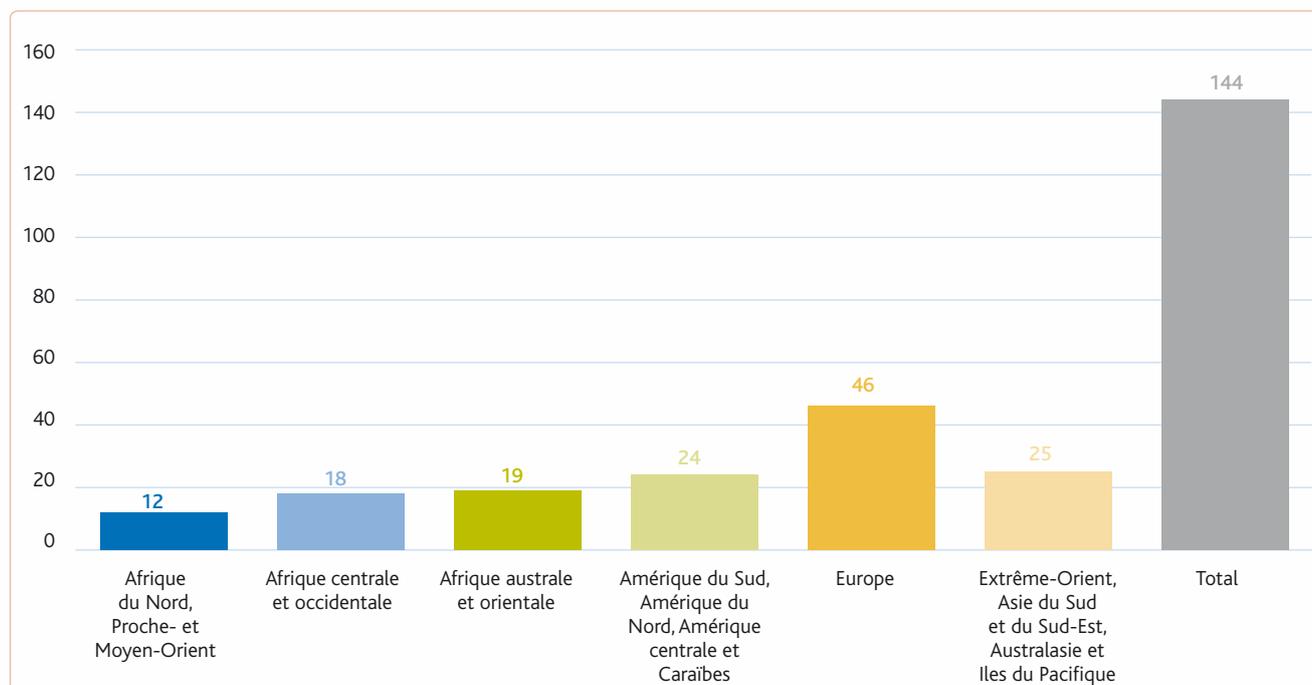
Membres ayant demandé à l'OMD d'effectuer une mission de diagnostic dans le cadre du Programme Columbus

Afghanistan	Emirats Arabes Unis	Namibie
Afrique du Sud	Equateur	Népal
Albanie	Ethiopie	Niger
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Gabon	Nigeria
Angola	Géorgie	Pakistan
Antilles néerlandaises	Ghana	Panama
Arabie Saoudite	Guatemala	Papouasie Nouvelle Guinée
Argentine	Guinée	Paraguay
Arménie	Honduras	Pérou
Azerbaïdjan	Hong Kong Chine	Philippines
Bahamas	Inde	Qatar
Bahreïn	Indonésie	République dominicaine
Belarus	Jamaïque	Rwanda
Bénin	Jordanie	Sainte-Lucie
Bermudes	Kazakhstan	Sénégal
Bhoutan	Kenya	Serbie
Bolivie	Kirghizistan	Sierra Leone
Botswana	Koweït	Sri Lanka
Brésil	Lesotho	Soudan
Burkina Faso	Liban	Swaziland
Burundi	Macao Chine	Tadjikistan
Cambodge	Madagascar	Tanzanie
Cameroun	Malaisie	Thaïlande
Cap-Vert	Malawi	Togo
Chili	Maldives	Trinité-et-Tobago
Chine	Mali	Tunisie
Congo (République Démocratique du)	Maroc	Turquie
Comores	Maurice	Ouganda
Costa Rica	Mauritanie	Ouzbékistan
Côte d'Ivoire	Mexique	Ukraine
Croatie	Moldavie	Uruguay
Cuba	Mongolie	Vietnam
Egypte	Monténégro	Yémen
El Salvador	Mozambique	Zambie
	Myanmar	Zimbabwe

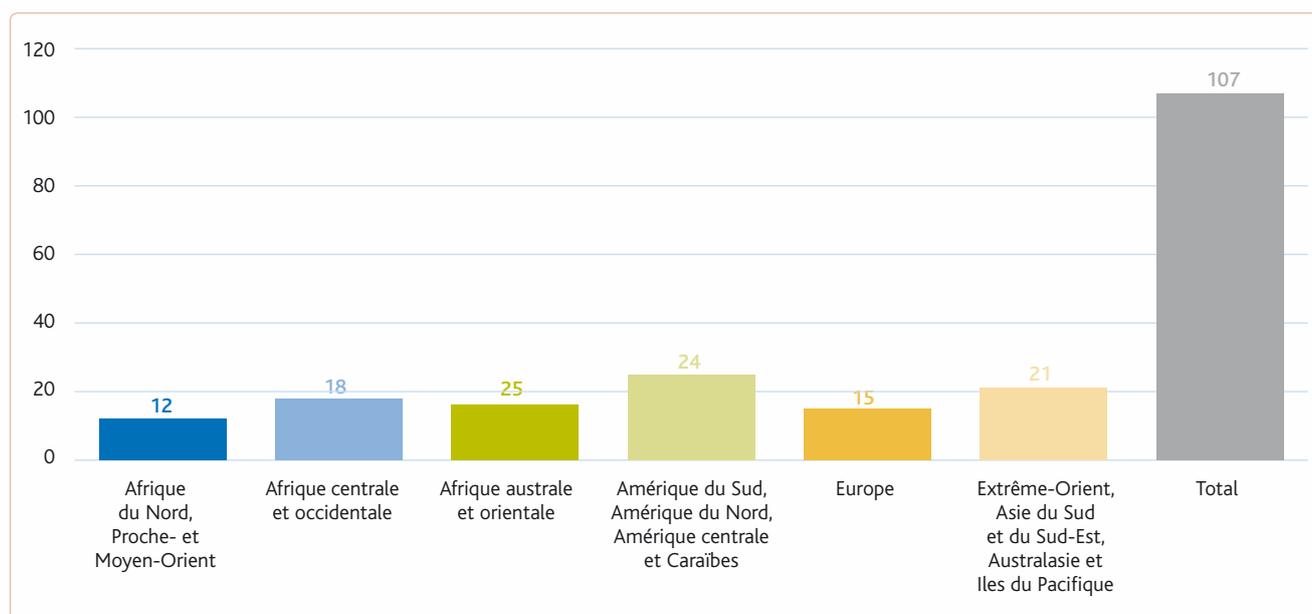
Phase I - Missions de diagnostic effectuées

Afrique du Sud	Guatemala	Niger
Angola	Honduras	Nigeria
Antilles néerlandaises	Hong Kong Chine	Panama
Argentine	Inde	Pérou
Bahamas	Jordanie	Philippines
Bahreïn	Kazakhstan	République dominicaine
Bénin	Kenya	Rwanda
Bermudes	Kirghizistan	Sainte-Lucie
Bolivie	Koweït	Sénégal
Botswana	Lesotho	Serbie
Brésil	Madagascar	Sierra Leone
Burkina Faso	Malaisie	Swaziland
Cambodge	Maldives	Tanzanie
Cameroun	Mali	Thaïlande
Chine	Maroc	Togo
Congo (République démocratique du)	Maurice	Trinité-et-Tobago
Croatie	Mexique	Ouganda
Egypte	Moldavie	Ouzbékistan
Ethiopie	Mongolie	Ukraine
Gabon	Mozambique	Vietnam
Ghana	Namibie	Zimbabwe

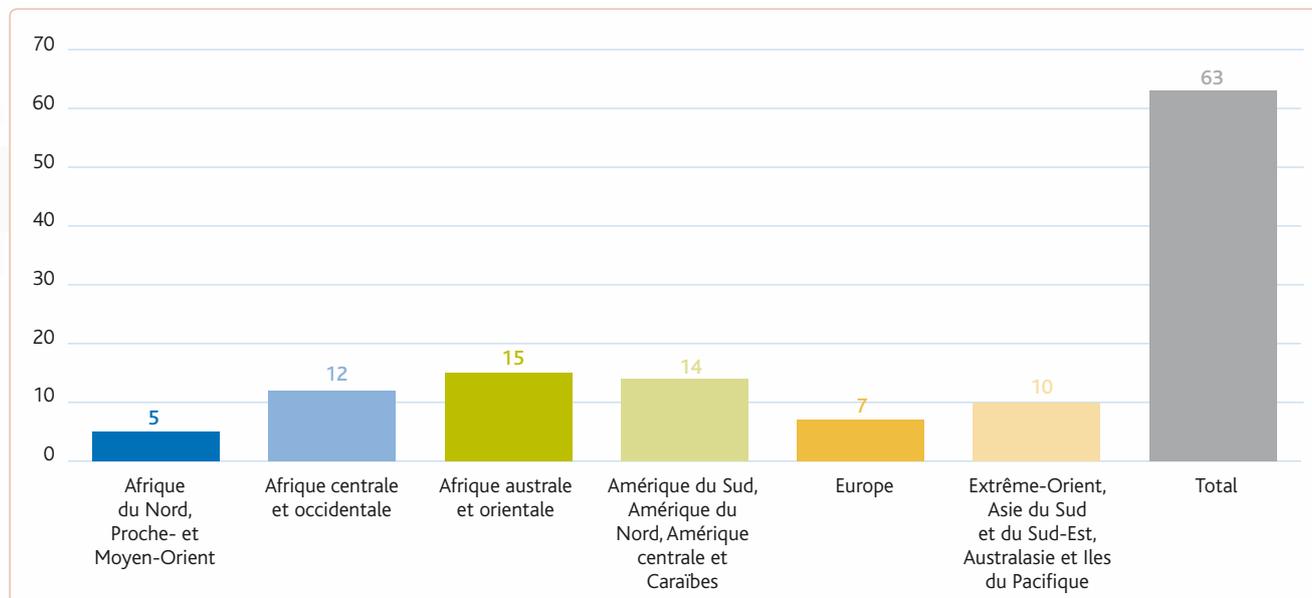
Nombre de Membres de l'OMD engagés à mettre en œuvre le SAFE



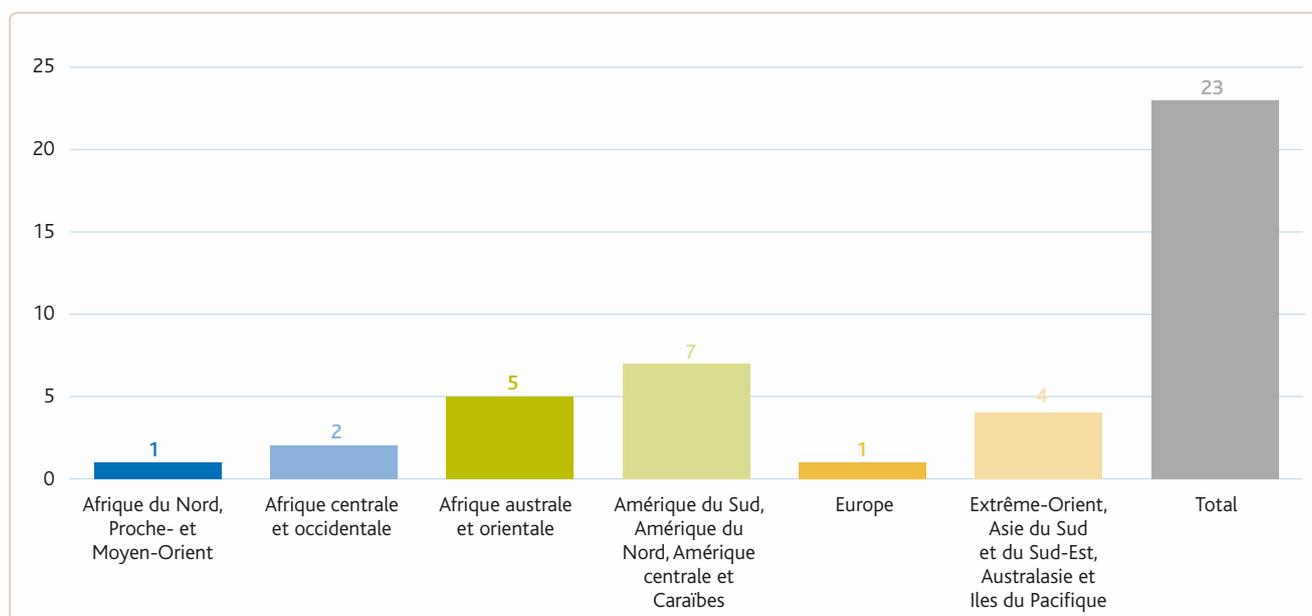
Demandes de missions de diagnostic dans le cadre du Programme Columbus



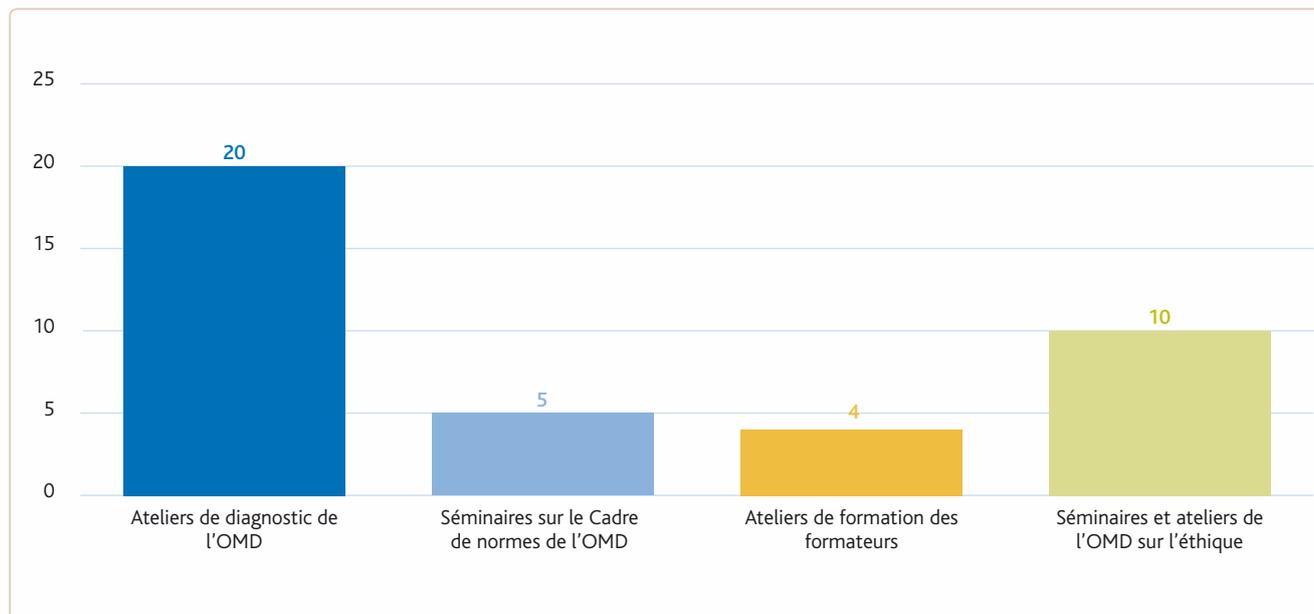
Missions de diagnostic effectuées



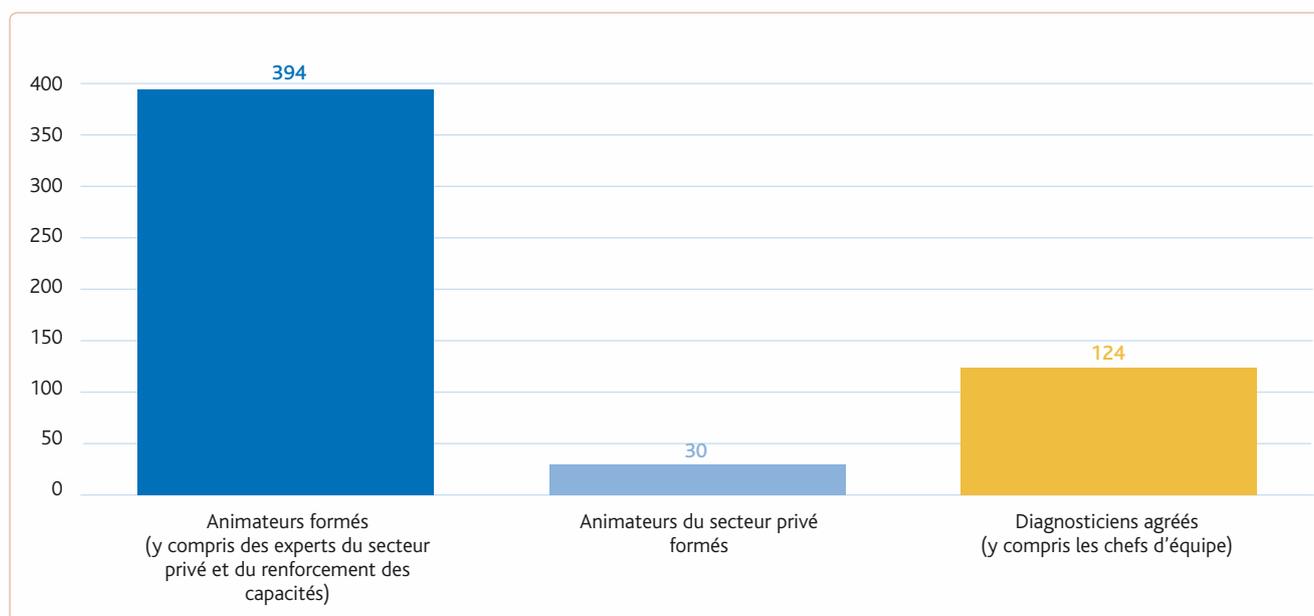
Activités de la Phase II du Programme Columbus (Mise en œuvre)



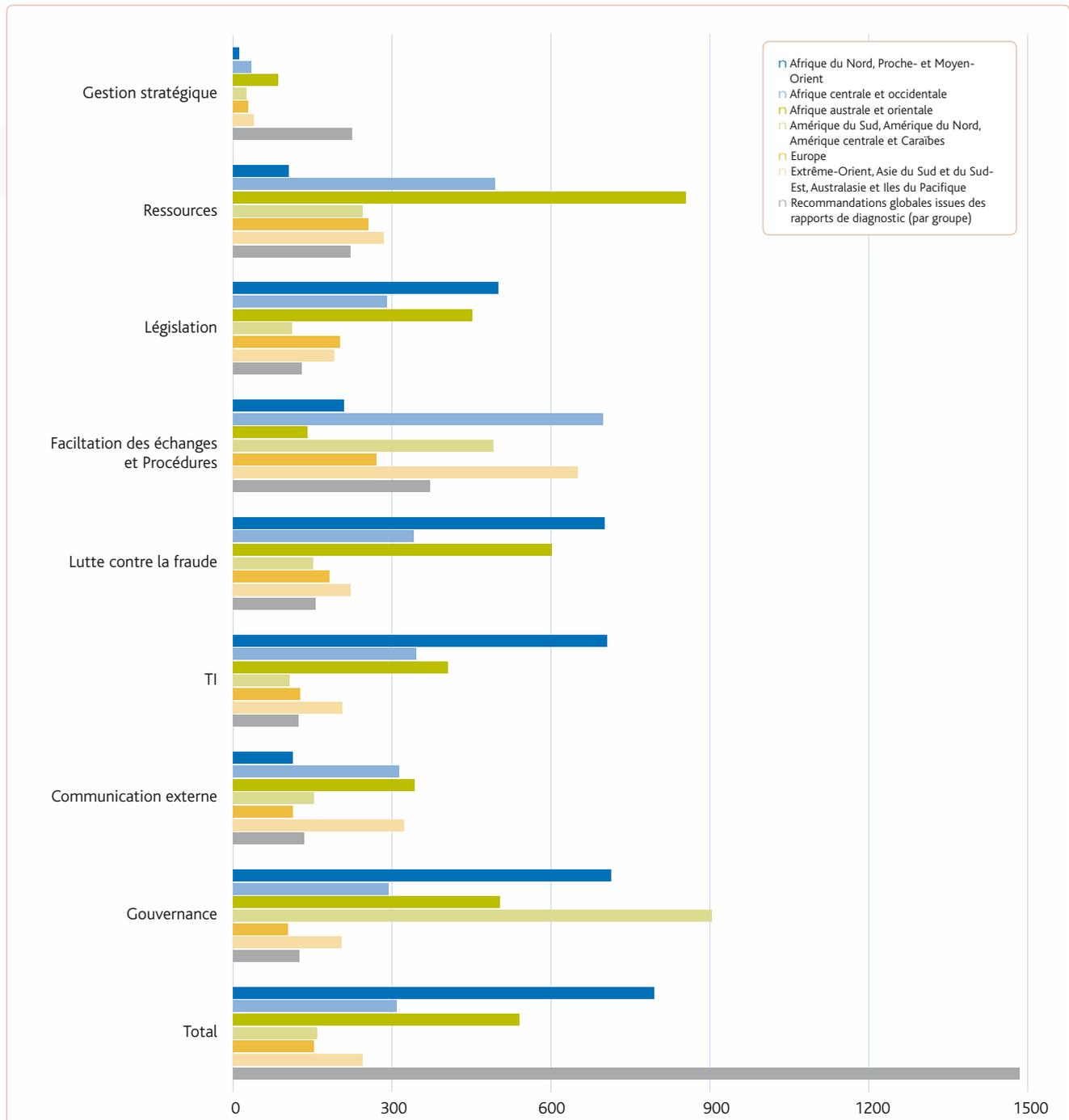
Programme Columbus : Séminaires et ateliers



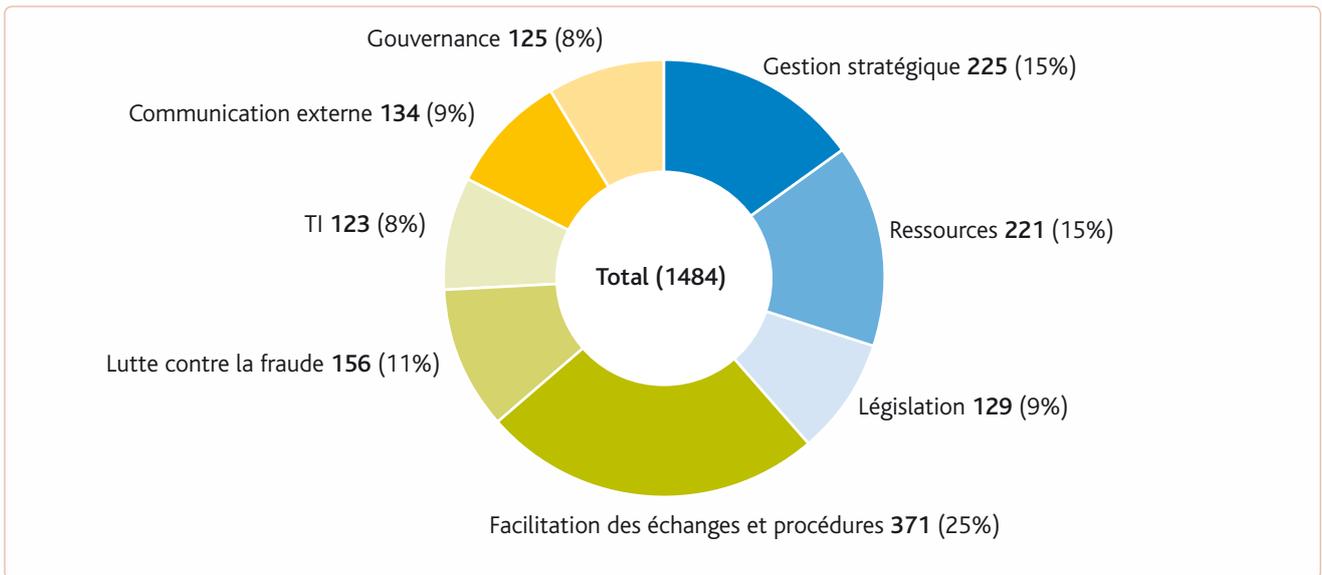
Ateliers d'animateurs de l'OMD



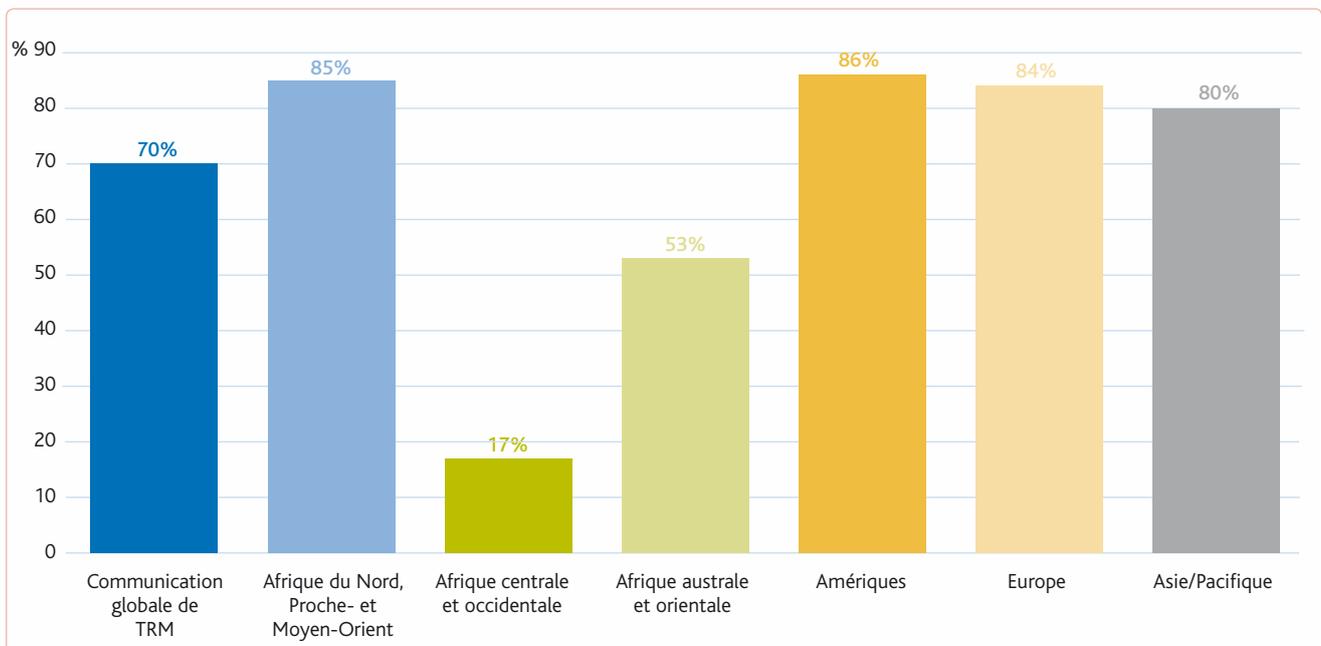
Recommandations globales issues des rapports de diagnostic - par region



Recommandations globales issues des rapports de diagnostic - par groupe

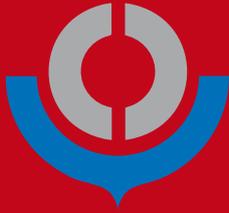


Communication globale et régionale des Tableaux de rapport des Membres (TRM)



PROGRAMME COLUMBUS DE L'OMD TABLEAU DE SITUATION MONDIALE

SITUATION ACTUELLE	Capacités et pouvoirs nécessaires à la réception et à l'échange préalable de renseignements électroniques sur les marchandises	La gestion des risques s'applique à l'ensemble des importations, exportations et marchandises en transit	Capacités et pouvoirs nécessaires à la vérification des importations, des exportations et des marchandises en transit	La facilitation des échanges pour les entreprises est liée au niveau de respect de la loi	Niveau
La situation actuelle est connue	26	18	15	30	1
Plan de mise en oeuvre élaboré	6	7	7	3	2
Projets de développement ou projets pilotes en cours	42	20	13	41	3
Full implementation underway	11	17	17	15	4
Mise en oeuvre complète en cours	5	30	34	6	5
Satisfait pleinement aux critères du Programme SAFE	8	6	12	3	6



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION

Direction du renforcement des capacités - Contacts

Lars Karlsson

Directeur

Direction du renforcement des capacités de l'OMD

lars.karlsson@wcoomd.org

Joe Kelly

Directeur adjoint

Direction du renforcement des capacités de l'OMD

joe.kelly@wcoomd.org

Ernani Checcucci

Responsable du Programme Columbus

ernani.checcucci@wcoomd.org

Robert Ireland

Responsable des tendances et des pratiques

robert.ireland@wcoomd.org

Correspondants de l'OMD en matière de renforcement des capacités, par région

Amériques	Ernani Checcucci	ernani.checcucci@wcoomd.org
Asie/Pacifique	Henk Van Zandwijk	henk.vanzandwijk@wcoomd.org
Afrique australe et orientale	Eleanor Thornton	eleanor.thornton@wcoomd.org
Europe	Samy Gardemeister	samy.gardemeister@wcoomd.org
Afrique du Nord, Proche- et Moyen-Orient	Christopher Kristensson	christopher.kristensson@wcoomd.org
Afrique centrale et occidentale	Serge Duhamel	serge.duhamel@wcoomd.org

Editeur

Organisation mondiale des douanes.
Rue du marché, 30
B-1210 Bruxelles
Belgique
Tél.: +32 (0)2 209 92 11 • Fax: +32 (0)2 209 92 92
E-mail: information@wcoomd.org
Web site: <http://www.wcoomd.org>

Date de publication

Juin 2007.

Droits et autorisations

Copyright © 2007 Organisation mondiale des douanes.
Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays. Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à copyright@wcoomd.org.
D/2007/0448/20