



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

Rapport d'analyse des tendances et pratiques de l'OMD

– Aperçu du renforcement des capacités

“La mise en oeuvre”

VOLUME 2 – DECEMBRE 2007



TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Remerciements	4
Rapport récapitulatif	4
Introduction	5
Conditions	6
Facilitation des échanges	11
Sécurité des échanges	13
Conclusion	17
Programme Columbus	19

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/2007/0448/48

Photos de couverture avec l'aimable autorisation de :

© Douanes zambiennes

© Douanes françaises

© Smiths Detection

Cher lecteur,

Nous sommes heureux de vous présenter le deuxième numéro du *Rapport de l'OMD sur les tendances et les pratiques : Un aperçu du renforcement des capacités* dont nous espérons que vous le trouverez stimulant et riche d'enseignements.


La phase d'évaluation des besoins entreprise dans le cadre du Programme Columbus s'est achevée en juin 2007; la première édition de ce rapport présentait les tendances et pratiques générales en matière de modernisation douanière et de renforcement des capacités que nous avons observées de par le monde. Dans ce deuxième numéro, nous entamons une transition pour devenir un centre d'enseignement en examinant les conditions au sein et en dehors du renforcement des capacités douanières ainsi que la notion connexe de renforcement de l'état. Par ailleurs, après avoir étudié dans le premier numéro l'accent mis sur la perception des recettes, nous traiterons dans la deuxième partie de ce rapport de la facilitation et de la sécurité des échanges commerciaux.

Les partenariats avec les donateurs demeurent un facteur essentiel de notre stratégie en matière de renforcement des capacités. En avril de cette année, l'OMD et l'Administration fiscale et douanière de l'Afrique du Sud ont organisé une conférence sur le Dialogue mondial en matière de renforcement des capacités qui s'est déroulée en Afrique du Sud en vue de promouvoir le soutien des donateurs en faveur du renforcement des capacités douanières. Lors de cette conférence, l'OMD a réuni sous le même toit plus de 120 responsables du renforcement des capacités provenant de plus de 100 organisations du monde entier, dont un nombre impressionnant de Directeurs généraux des douanes. Il s'agissait du premier événement de cette nature et les réactions des participants issus d'institutions internationales, de banques de développement, d'agences de développement et d'institutions donatrices se sont avérées extrêmement positives. Des réunions de suivi ont déjà eu lieu en conséquence des débats qui se sont tenus dans le cadre de ce Dialogue mondial.


Plusieurs messages importants en termes de Dialogue mondial ont été délivrés. La communauté des donateurs est impressionnée par les progrès accomplis par l'OMD, est consciente de la nécessité d'un dialogue mondial sur le renforcement des capacités et souhaite travailler avec l'OMD en matière de modernisation; elle se félicite de la valeur ajoutée apportée par l'approche holistique de l'OMD en matière de renforcement des capacités et reconnaît que l'OMD est la seule organisation capable d'élaborer et de mettre en œuvre des normes douanières internationales; enfin, elle confirme que les moyens de financement existent, pour autant que des plans d'actions dotés d'objectifs, d'obligations et de délais réalistes et concrets soient élaborés.

Pour conclure, nous souhaitons remercier les femmes et les hommes qui appartiennent aux administrations douanières du monde entier; ce rapport est fait par vous et pour vous.




Michel Danet
Secrétaire général
Organisation mondiale des douanes




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

REMERCIEMENTS

Le deuxième numéro du Rapport sur les tendances et pratiques en matière de renforcement des capacités se fonde sur les conclusions issues de plus de 100 missions de diagnostic relevant du Programme Columbus qui ont été exécutées depuis janvier 2006 ainsi que sur l'étude de divers ouvrages portant sur la (re) construction ou renforcement de l'état. Les missions ont été effectuées par des fonctionnaires provenant du Secrétariat de l'OMD et des administrations douanières nationales.

L'OMD remercie chaleureusement Pravin Gordhan d'avoir soulevé la question du renforcement de l'état et Jouko Lempinen pour ses réflexions sur le financement. L'OMD remercie également les nombreux fonctionnaires qui ont pris part aux missions de l'OMD en matière de renforcement des capacités.

Le présent rapport a été rédigé par Robert Ireland. Les recherches ont été effectuées par Robert Ireland, Christopher Kristensson et Eleanor Thornton.

Le rapport a été produit par Lorène Malméjean et Laetitia Furmaniak. Il a été traduit de l'anglais vers le français par André Maltese. Le Programme a reçu le soutien de Stefanie D'Herde et Natalia Gillis.

RAPPORT RECAPITULATIF

Le premier numéro du *Rapport de l'OMD sur les tendances et les pratiques : Aperçu du renforcement des capacités* (ARC¹) présentait les conclusions issues de la première phase (évaluation des besoins) du Programme Columbus de l'OMD. L'OMD dispose désormais d'une vision extrêmement précise des capacités actuelles et de ce qu'il est nécessaire d'accomplir pour améliorer encore la modernisation douanière dans le monde entier. Ce deuxième numéro (ARC²) apporte d'abord une réflexion sur certaines des conditions saillantes qui rendront la réforme et la modernisation plus durables, puis traite des thèmes de la facilitation et de la sécurité des échanges commerciaux.

Le renforcement de l'état dans le contexte du développement est une notion qui a récemment pris une importance croissante

et qui conduit à réfléchir sur les conditions stratégiques externes et internes qui affectent l'impact du renforcement des capacités sur la modernisation. Le renforcement de l'état regroupe notamment la création d'institutions durables; le transfert de connaissances et de compétences traditionnelles et non-traditionnelles; l'utilisation productive des moyens financiers; et le recueil et l'analyse d'indicateurs de performance. Tous ces sujets relèvent du renforcement des capacités douanières et de la modernisation. ARC² évoque les approches adoptées par l'OMD pour relever certains des principaux défis que le renforcement de l'état pose dans le contexte de la douane.

Dans la mesure où ARC¹ présentait des tendances mondiales générales en matière de modernisation douanière, le rapport portait essentiellement sur la prééminence du rôle de la douane qui consiste à percevoir les recettes. Dans ARC², l'OMD étudie deux autres des cinq principales responsabilités de la douane, la sécurité et la facilitation (un prochain numéro d'ARC examinera les autres responsabilités majeures, à savoir la protection de la société et le recueil des statistiques du commerce).

La phase du Programme Columbus consacrée à l'évaluation des besoins a confirmé que des progrès sont accomplis en matière de facilitation des échanges, mais qu'il reste encore beaucoup à faire pour accroître l'efficacité et la rentabilité du dédouanement et ainsi réduire sa durée. Il ressort également qu'une approche holistique en matière de renforcement des capacités demeure nécessaire pour en promouvoir la pérennité. Il demeure également nécessaire d'améliorer l'équilibre entre contrôle et facilitation. Les résultats de la phase de diagnostic du Programme Columbus mettent en avant le fait qu'un fonctionnement efficace et rentable de la douane permet non seulement de faciliter les échanges, d'améliorer la perception des recettes et de réduire les risques de corruption, mais qu'il constitue également une condition préalable à la mise en oeuvre efficace de la sécurité de la chaîne logistique; un fonctionnement compliqué est difficile à contrôler.

Afin de promouvoir la facilitation des échanges, l'OMD continue à apporter une assistance en matière de gestion intégrée des frontières, de guichet unique, de modèle dit « One Stop Shop » (centralisation des services) et de développement de programme d'Opérateurs économiques agréés. Ce rapport évoque également le récent partenariat OMD-OMC en matière de renforcement

des capacités pour la facilitation du commerce, ainsi que le seul outil statistique élaboré par l'OMD pour mesurer la durée du dédouanement, à savoir l'Étude sur le temps nécessaire à la mainlevée des marchandises.

En outre, ce rapport analyse des tendances concernant diverses questions liées à la sécurité, notamment les contrôles douaniers, les équipements modernes d'inspection, les systèmes informatisés d'évaluation des risques, l'esprit de corps, le lien entre éthique professionnelle et politique de rotation des effectifs, la pérennité de la formation et les partenariats Douane-entreprises. La section du rapport consacrée à la sécurité conclut que, si certaines administrations intègrent de plus en plus la sécurité dans leurs contrôles douaniers, la perception des recettes demeure le principal objectif de la plupart des Membres de l'OMD et le demeurera pendant longtemps encore. Le rapport recommande ensuite, en vue d'introduire des contrôles en matière de sécurité, d'adopter une approche fondée sur un échelonnement approprié plutôt qu'une approche radicale.

Le troisième numéro du rapport (ARC³) sera publié en juin 2008 et présentera un échantillon de réalisations concrètes et tangibles en matière de mise en œuvre dans le cadre du Programme Columbus. En outre, l'OMD envisage de réaliser des analyses en matière de renforcement des capacités pour chacune de ses six régions; ces rapports seront présentés au Conseil en juin 2008. Ces analyses seront réalisées par les correspondants régionaux en matière de renforcement des capacités, une structure créée au début du Programme Columbus en vue d'accroître la réactivité des Membres dans chaque région.

INTRODUCTION

L'Organisation mondiale des douanes (OMD) préconise des approches holistiques et stratégiques en matière de modernisation et de renforcement des capacités des administrations douanières, dans le but ultime d'assurer leur pérennité. C'est la raison pour laquelle l'OMD définit le renforcement des capacités comme étant 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. L'OMD encourage ses Membres à prendre en compte toutes les facettes d'une organisation structurée, notamment les sections du Cadre de diagnostic de l'OMD consacrées à la gestion stratégique, aux ressources humaines et budgétaires, au cadre légal, aux régimes douaniers, à la technologie de l'information, à la coopération externe et à la bonne gouvernance. Nous sommes intimement convaincus qu'il s'agit du meilleur moyen de garantir un cheminement positif du développement. Cette approche interconnectée exige en outre d'examiner les conditions internes et externes nécessaires à un développement réussi.

Ainsi que le délégué de l'Afrique du Sud l'a indiqué lors de la réunion de juin 2007 de la Commission de politique générale de l'OMD¹, le principal message qui ressort du premier numéro du Rapport de l'OMD sur les tendances et les pratiques : Aperçu du renforcement des capacités (ARC¹) est que nombre des conditions du succès que la communauté douanière croyait ne pas exister, existent bel et bien. Le savoir, la compétence, la sensibilisation et les capacités sont là. Ces éléments appellent certes des améliorations, mais ils sont néanmoins présents. Plutôt que de simplement améliorer ces conditions, les initiatives prises par l'OMD et ses pays partenaires en matière de renforcement des capacités ont joué un rôle de catalyseur : elles ont amené les administrations à comprendre ce qu'il leur manque, mais surtout ce qu'elles possèdent déjà. Les administrations et leurs dirigeants ont ainsi pu voir ce qu'ils possédaient déjà au-delà de l'assistance qu'ils peuvent obtenir dans le temps de la part des donateurs.

La mise en œuvre constitue une proposition différente et plus exigeante en ce sens que le succès requiert non seulement une planification des mesures mais également des mesures concrètes. De plus, il est essentiel que les dirigeants de l'administration manifestent leur volonté de s'approprier le processus. Le délégué de l'Afrique du Sud a invité les Membres à définir les conditions et à les faire connaître pour pouvoir mieux appréhender les responsabilités qu'ils doivent assumer pour faire de la mise en œuvre un succès.

A mesure que les administrations douanières vont vers la mise en œuvre du *Cadre de normes SAFE de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial* par le biais du Programme Columbus, il devient encore plus indispensable de connaître les conditions requises non seulement par les prestataires de

1 Organisation mondiale des douanes, *Rapport de la 57^{ème} session de la Commission de politique générale (SP0250F1b)*, juin 2007, paragraphes 125-126.

conseils et d'assistance en matière de développement mais surtout par les bénéficiaires pour que cette mise en œuvre soit un succès. Dans ce deuxième numéro de l'Aperçu du renforcement des capacités (ARC²), l'OMD étudie cette notion.

La mise en œuvre constitue une proposition différente et plus exigeante en ce sens que le succès requiert non seulement une planification des mesures mais également des mesures concrètes. De plus, il est essentiel que les dirigeants de l'administration manifestent leur volonté de s'appropriier le processus. Le délégué de l'Afrique du Sud a invité les Membres à définir les conditions et à les faire connaître pour pouvoir mieux appréhender les responsabilités qu'ils doivent assumer pour faire de la mise en œuvre un succès.

Ce délégué a également soulevé la question du *renforcement de l'état* et du développement institutionnel au sein de l'administration publique, qui font l'objet d'études réalisées par de nombreux intellectuels³. En sa qualité d'agence gouvernementale essentielle mais parfois négligée, la douane devrait être intégrée à cette analyse.

Pour analyser les capacités et établir un plan pour le futur, il est également primordial de parfaitement maîtriser les cinq responsabilités majeures de la douane : la perception des recettes; la protection de la société³; la facilitation des échanges; la sécurité des échanges; et le recueil des statistiques du commerce. Comme cela est et doit être le cas, la perception des recettes demeure le principal objectif primordial de la plupart des administrations douanières, en particulier dans le monde en développement. Bien que nombre de pays développés se concentrent désormais sur la facilitation des échanges, la sécurité ou la protection de la société, chacun d'entre eux a, un jour, mis l'accent sur la perception des recettes. Cette dynamique est analysée de manière approfondie dans le premier numéro de l'ARC¹. Par conséquent, le présent numéro étudiera plus avant les rôles que jouent la facilitation et la sécurité des échanges, deux des principaux éléments du Cadre de normes SAFE.

CONDITIONS

L'analyse des conditions nécessaires pour faire du renforcement des capacités un succès durable est d'une importance cruciale. Par ailleurs, le renforcement de l'état⁴ est un facteur essentiel du développement et, en guise d'introduction, nous explorerons ses liens avec la modernisation douanière. Ces notions soulèvent notamment des questions qui n'ont pas encore reçu de réponses complètes. La douane peut-elle fonctionner de manière efficace, voire contribuer à aider un état à s'extraire de la misère, si cet état fait partie des états dits « en faillite » ? Si le besoin s'en fait sentir et dans des circonstances appropriées, peut-on trouver des experts compétents pour fournir des conseils avisés ? La douane a-t-elle un rôle à jouer pour s'assurer que les fonds sont utilisés de manière réfléchie, notamment pour ce qui est des fonds provenant des donateurs mais également, ce qui est étrange, des recettes que la douane elle-même perçoit ? Existe-t-il des indicateurs de performance à recueillir et à analyser pour mesurer le degré de réussite lorsque les administrations douanières sont des organismes complexes et remplissent de nombreux rôles différents ?

Le renforcement de l'état

Comme Paul Collier l'a démontré, la pauvreté mondiale recule de manière spectaculaire pour environ 80 % de la population mondiale⁵; la douane contribue à cette élimination de la pauvreté en recouvrant des recettes qui permettent de renforcer l'infrastructure publique et de faciliter des échanges commerciaux internationaux plus productifs qui conduisent à la création de richesses. Toutefois, une cinquantaine d'états sont faillis ou défaillants, le plus souvent pour cause de conflit, de maladie, de famine, de réchauffement de la planète ou de mauvaise gestion politique et économique. La communauté douanière a en l'occurrence un défi à relever qui va au-delà d'une assistance aux administrations douanières de ces pays; il s'agit d'apporter une action positive plus étendue à l'échelon national. Autrement, nos efforts n'aboutiront à rien.

2 Voir Fukuyama, Francis, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, 2004.

3 Dans le contexte douanier, ceci comprend notamment la lutte contre les produits contrefaits, les stupéfiants et les marchandises nocives pour l'environnement.

4 Fukuyama définit le *renforcement de l'état* comme étant "la création de nouvelles institutions gouvernementales et le renforcement de celles existantes."

5 Voir Collier, Paul, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Falling and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, 2007.

La phase de mise en œuvre du développement commence, mais ne s'arrête certainement pas, avec la planification des mesures. Sans une stratégie comportant des objectifs précis, des indicateurs de performance, des obligations et des délais, le train du changement ne parviendra pas à destination. Par ailleurs, les projets proposés n'auront aucune chance d'attirer les financements des donateurs. C'est pourquoi les premières initiatives de l'OMD en matière de mise en œuvre ont consisté à organiser des ateliers présentant des modèles différents en termes de planification des mesures. Certaines administrations sont déjà coutumières de la nature complexe de la planification des mesures ou en ont rapidement appréhendé les contours lors des ateliers organisés à ce sujet dans le cadre du Programme Columbus; d'autres administrations n'ont pas fait preuve d'un esprit aussi entrepreneurial. Nous avons ainsi constaté que certaines administrations sont adeptes de la théorie du développement basée sur un 'big bang', considèrent que les programmes de gestion du risque, de contrôle a posteriori ou d'Opérateurs économiques agréés peuvent être établis en une nuit et craignent que l'alternative à l'automatisme soit un travail digne de Sisyphe. D'autres, plus prudemment, adoptent une approche durable : elles construisent étape par étape, selon un échelonnement approprié, et lentement mais sûrement, un ensemble de succès en termes de modernisation.

Il est essentiel de bien penser la réforme pour faire un choix parmi la pléthore d'idées et de propositions qui sont souvent disparates. Toutefois, le trop nuit. Une persévérance maladroite vaut souvent mieux qu'une paralysie provoquée par l'analyse.

David Bornstein a écrit que le changement se produit lorsqu'un individu "voit un problème et entrevoit une nouvelle solution, décide d'agir en fonction de cette vision, rassemble les ressources et construit une organisation pour protéger et promouvoir cette vision, fournit l'énergie nécessaire et la persévérance pour surmonter les résistances inévitables et – décennie après décennie – fait en sorte d'améliorer, de renforcer et d'élargir cette vision jusqu'à ce que l'idée considérée à l'origine comme marginale deviennent une nouvelle norme⁶." Les Membres de l'OMD doivent imiter cet éthos pour amener davantage les dirigeants de la douane à prendre des risques et à envisager des solutions. Ceci

est particulièrement vrai si l'on considère que ne prendre aucune mesure relève d'un choix politique.

Experts en matière de développement administratif

Un autre défi lié au renforcement de l'état auquel les administrations douanières sont confrontées réside dans la qualité et l'existence d'experts ou de conseillers, notamment du secteur privé. Tout en reconnaissant qu'il existe de nombreux consultants douaniers qui réalisent un excellent travail, l'OMD et ses Membres connaissent depuis longtemps les imperfections de certains conseillers qui se traduisent par un gaspillage de ressources précieuses en termes de temps et de moyens financiers. Cette situation a pu être observée lors des missions de diagnostic effectuées dans le cadre du Programme Columbus. Nombre de ces consultants sont bien connus : il s'agit d'anciens agents de la fonction publique retraités depuis longtemps ou ayant démissionné de leurs administrations, qui travaillent désormais pour le secteur privé et qui n'ont que peu voire pas d'expérience concernant la Convention de Kyoto révisée, le Cadre de normes SAFE ou qui n'ont aucune expertise en matière de compétences non douanières telles les nouvelles technologies, les ressources humaines ou la gestion stratégique.

L'on évoque souvent la résistance au changement qui se manifeste au sein de certaines administrations douanières. Il faut également évoquer la résistance des consultants aux nouvelles idées et aux nouvelles personnes. Au cours d'une mission de diagnostic, les fonctionnaires de l'OMD ont appris qu'un consultant du pays concerné craignait la présence de l'OMD. Ses moyens de subsistance dépendaient évidemment des recommandations anachroniques qu'il vendait depuis une éternité. Les avis et les conseils des diagnosticiens du Programme Columbus n'ont pas été les bienvenus. Et comme dans un épisode fâcheux d'un roman de Graham Greene, le consultant déjeunait chaque jour, à la même table du même restaurant avec les mêmes consultants en développement; la population qu'ils étaient censés servir, elle, n'avait pas de siège à la table.

Dans un autre pays, l'administration a recherché en vain pendant plus d'un an des consultants en matière de diverses compétences

6 Bornstein, Daniel, *How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas*, Oxford University Press, 2004, p. 3.

douanières; elle regrette qu'il n'existe pas de base de données mondiale reprenant une liste de consultants compétents. Si cette situation soulève des préoccupations en termes d'appropriation, elle montre également qu'un système répertoriant les meilleurs experts disponibles fait défaut.

En réaction à cet état de fait, l'OMD étudie la possibilité de créer une réserve d'experts accrédités possédant un niveau minimum de capacités, ayant les compétences requises définies lors des diagnostics Columbus et mettant en évidence des talents particuliers. L'OMD s'est activement engagée avec les administrations nationales pour étudier les moyens d'attirer les meilleurs experts, qu'ils proviennent du secteur privé ou public, qui pourraient constituer le noyau de cette réserve d'experts. L'objectif est de disposer d'un inventaire de compétences de manière à pouvoir apporter un soutien dans des domaines ciblés. La création de cette réserve d'experts accrédités ne sera pas tâche aisée mais elle est possible tant que le système est transparent, qu'il comporte des critères d'évaluation rigoureux et qu'il se fonde sur un large éventail de juges pouvant examiner les candidatures, afin d'éviter le favoritisme ou de ne pas récompenser des capacités obsolètes.

Finances

Comme il est indiqué dans l'avant-propos, des propositions de projets bien présentées ont de bonnes chances d'obtenir un financement de la communauté des donateurs. L'OMD a réussi à obtenir, grâce à la générosité de multiples donateurs, des moyens financiers sans précédent aux fins de la première phase du Programme Columbus. En revanche, obtenir des fonds pour la phase de mise en œuvre s'est avéré plus difficile car cette phase requiert des montants plus conséquents et surtout des propositions très concrètes. Il est donc plus ardu d'obtenir un financement pour la mise en œuvre que pour l'évaluation des besoins. Actuellement, l'OMD travaille activement avec les donateurs afin de solliciter des fonds destinés à des projets précis et concrets, mais ce processus est long.

Bien qu'obtenir des fonds pour financer des projets de mise en œuvre soit un défi difficile, il faut également reconnaître qu'il importe de plus en plus d'utiliser cet argent avec sagesse.

La douane doit donc s'efforcer d'investir les fonds alloués au développement et ne pas les gaspiller.

Lors des sessions du Conseil de l'OMD de juin 2007, le délégué de la Finlande a rappelé les défis historiques que l'argent a posés dans le contexte douanier⁷. Il a estimé que, si l'argent disponible pour le renforcement des capacités existe bien, il convient, lorsqu'on l'obtient, de l'utiliser à bon escient pour le rendre productif. Il a ajouté qu'il importait de se rappeler que l'investissement le plus important dans la modernisation douanière ne vient pas des donateurs internationaux mais des nations bénéficiaires. Les pays bénéficiaires ont investi énormément de temps et d'argent. Les prêts doivent être remboursés. Les donateurs donnent rarement de l'argent sans contrepartie. Même dans les cas où des subventions ont été accordées, les fonds ont été affectés au détriment d'autres priorités. Et si l'on considère que le renforcement de l'état fait partie de la modernisation douanière, ces coûts d'opportunité doivent être reconnus et exploités.

Un projet de réforme qui a échoué met le pays dans une situation plus difficile encore parce qu'il aura utilisé les ressources émanant du prêt pour quelque chose qui n'a pas abouti alors que le prêt devra nécessairement être remboursé. Il peut donc se révéler préjudiciable de courir après des prêts de manière impétueuse si une stratégie claire n'a pas été définie. Avant de se joindre au Programme Columbus, une administration douanière avait obtenu un prêt considérable de la part d'une institution donatrice en vue de lancer un important programme de modernisation. Deux ans après, cette administration n'a dépensé que très peu de cet argent et elle « nage debout » dans un océan d'indécision. Le plus regrettable est que cette administration envisage d'utiliser cet argent pour rémunérer des consultants externes pour des projets de bien moindre envergure. Ainsi, l'argent quittera vraisemblablement le pays; il sera transféré sur les comptes bancaires de personnes venant de pays développés. Aucun projet concret n'a été défini pour rénover les bureaux de douane délabrés, pour accorder des augmentations salariales aux fonctionnaires sous-payés, pour lancer des projet pilotes en matière d'analyse du risque ou encore pour améliorer le système de dédouanement.

7 Organisation mondiale des douanes, *Procès-verbal des 109^{ème} et 110^{ème} Sessions du Conseil de coopération douanière (SC0082F1a)*, juin 2007, paragraphe 111.

Perception des recettes

Le recouvrement de recettes douanières vise bien sûr à récolter des fonds qui permettront de financer le fonctionnement du gouvernement et d'acquérir des installations et des équipements publics. Généralement, les Directeurs généraux des douanes sont classés parmi les technocrates; ce ne sont que de simples percepteurs des impôts. Il serait plus intéressant d'avoir une incidence avantageuse sur les institutions de l'état en fournissant des conseils en matière de priorités de dépenses du gouvernement. Il est donc peut-être profitable d'avoir des Directeurs généraux issus de la classe politique et dotés d'un pouvoir d'influence et d'un instinct de survie qui transcendent la pression subie pour remplir leurs objectifs trimestriels en terme de recettes fiscales.

Mesure de la performance

Le renforcement de l'état est une notion noble, mais si l'on ignore quelles sont les domaines qui s'améliorent, il ne sert à rien. Pour montrer que le changement existe, il faut établir une mesure quantitative. Cette mesure devrait de préférence porter sur les résultats et non pas sur les ressources mises en œuvre⁸ et devrait être tangible et concrète. Sans cela, le succès du développement restera obscur et non avéré.

Une telle mesure est évidemment plus difficile à réaliser dans le secteur public que dans le secteur privé. Pour les entreprises, le succès se mesure grâce aux diverses méthodes permettant de déterminer la rentabilité. Les organismes publics ne jouissent pas d'un tel luxe et ce type de mesure est, pour la douane, particulièrement difficile. Nous présentons dans le paragraphe suivant certaines mesures qui montrent généralement si des progrès sont accomplis ou non. Il faut toutefois faire preuve de prudence, car rien n'est jamais aussi simple qu'il n'y paraît.

Si l'objectif principal d'une administration est le recouvrement des recettes, l'on peut supposer que le fait d'atteindre des objectifs fixés en termes de recettes ou de dépasser le montant perçu au trimestre précédent constitue un succès. Toutefois, une augmentation des recettes peut ne pas être le fruit d'un meilleur

fonctionnement; elle peut éventuellement résulter d'anomalies économiques temporaires ou, ce qui est à regretter, d'une augmentation des droits de douane qui nuit à la facilitation des échanges et porte atteinte à la croissance des entreprises. Une diminution du délai de dédouanement peut être perçue comme un succès, sauf si elle résulte de contrôles inefficaces qui entraînent un développement de la contrebande. Une augmentation du nombre de saisies de marchandises contrefaites peut signifier que le problème de la contrefaçon n'existe plus, ou, plus certainement, que la lutte contre la fraude en matière de DPI est devenue plus agressive et donc plus efficace. L'absence de violence à l'égard des non combattants peut être le fruit de la diplomatie et ne pas nécessairement résulter de programmes douaniers en matière de sécurité. Un nombre important ou croissant de scanners opérationnels peut constituer un facteur de mesure important, mais seulement s'il s'accompagne d'un plan stratégique qui en décrive l'objet et l'utilisation, d'un système opérationnel d'évaluation des risques, d'un système de maintenance des équipements et de dispositifs d'intervention en cas de dégradation; s'il contribue à la facilitation des échanges et s'il ne signifie pas que l'intégralité des envois seront scannés et soumis à une inspection physique⁹.

Ces défis concernant la mesure de la performance n'empêchent pas toutefois qu'il soit nécessaire d'obtenir un certain éclat au sein du gouvernement. Sans données précises pour mesurer les progrès, les progrès ne sont pas possibles. Et il n'est bien sûr pas souhaitable d'en faire trop. Il ne s'agit pas ici d'évaluations ou de tests; il s'agit de répandre la lumière sur les conditions de base existantes. Il est donc nécessaire de disposer d'un ensemble de mesures différentes qui, prises conjointement, peuvent apporter un éclairage plutôt qu'un obscurcissement. Un analyste politique avisé a dit un jour qu'une bonne politique est difficile à mettre en œuvre si les informations sont recueillies intentionnellement de manière à limiter les différences qu'elles présentent par rapport aux objectifs visés par cette politique.

L'OMD dispose de plusieurs modèles et instruments de mesure, tels que l'Etude sur le temps nécessaire pour la mainlevée

8 Voir Epstein, Helen, *The Invisible Cure: Africa, the West, and the Fight Against AIDS*, Farrar, Straus and Giroux, 2007.

9 Organisation mondiale des douanes, *Rapport de l'OMD sur les tendances et pratiques: un Aperçu du renforcement des capacités*, Numéro Un, juin 2007, p. 15, 18.

des marchandises (ETM), qui constitue le meilleur instrument de mesure scientifique pour la facilitation des échanges qui existe dans le monde. Cette Etude constituera l'outil standard de mesure de la facilitation des échanges dans les pays du Programme Columbus; l'Etude sera de fait appliquée par tous les pays entrés dans la phase deux du Programme Columbus. La phase un du Programme Columbus s'appuyait sur un tableau de rapport, outil d'auto-évaluation permettant de déterminer les capacités fondamentales d'un Membre aux fins de la mise en œuvre. D'autres outils de mesure sont en cours d'élaboration.

Stratégies de l'OMD en matière de renforcement des capacités

Et maintenant, où allons-nous ? L'OMD aborde la phase de mise en œuvre du Programme Columbus suivant deux niveaux. Au premier niveau, l'OMD apporte une assistance à tous les Membres grâce à de multiples outils, y compris notamment des directives de nature technique telles que le Guide de l'OMD sur la gestion du risque; des ateliers à thème sur des sujets tels que l'éthique; des avis en matière de perfectionnement des cadres; des conseils stratégiques; des conventions internationales telles que la Convention de Kyoto révisée ; une formation, notamment la formation des formateurs; et l'enseignement à distance (e-learning). Au second niveau, l'OMD a élaboré un modèle en matière de mise en œuvre qui s'appuie sur le recours à des projets pilotes menés par un nombre restreint de bénéficiaires et destinés à être étendus à d'autres pays en se basant sur les succès concrets obtenus.

Pour aller à l'essentiel, la stratégie à deux niveaux implique de passer de la phase d'évaluation des besoins à celle de la mise en œuvre. Comme cela a été dit précédemment, cette transition commence par la mise au point de plans d'action permettant de passer d'une phase à l'autre. L'OMD y a participé de manière active en réalisant des missions de planification des mesures auprès des administrations et en organisant des ateliers régionaux portant sur la planification des mesures.

Dès lors que le passage d'une phase à l'autre est assuré, le soutien apporté aux fins de la phase deux comporte une autre forme d'assistance concernant les activités liées au développement. L'OMD fournit notamment son assistance et ses conseils

aux fins du développement de programmes de mise en œuvre; desancements de projets; du développement de partenariats; de la coopération renforcée avec les donateurs; des outils servant aux diverses étapes de la mise en œuvre; et du suivi de la mise en œuvre. La partie la plus cruciale de la phase de mise en œuvre consiste à aider les Membres de l'OMD à développer et à maintenir leurs propres capacités pour gérer le changement et à s'approprier leur propre processus de réforme.

Parmi les autres éléments importants de la stratégie liée à la phase deux, il convient de citer le soutien en faveur du développement des compétences principales de la douane par le biais de conseils en matière de gestion de l'organisation, de développement de la réserve d'experts et de formation et de perfectionnement internes à l'aide de programmes de formation des formateurs. De plus, l'OMD fournit des avis et des conseils pour développer une expertise dans des compétences modernes qui ne relèvent pas de la douane, telles que la gestion de projet, la passation de contrats, l'adjudication et les spécifications en matière de technologies de l'information et de la communication (TIC).

Pour que la phase deux du Programme Columbus soit couronnée de succès, des méthodes de renforcement des capacités et des mécanismes de mise en œuvre nouveaux et plus efficaces sont nécessaires. Il faut construire une expérience en matière de « livraison » du renforcement des capacités et d'introduire des mécanismes permettant de transférer cette expérience et ces connaissances à l'ensemble des pays participant au programme, notamment à l'échelon régional. L'une des principales leçons tirées des diagnostics effectués dans le cadre du Programme Columbus est que l'échange de meilleures pratiques est plus efficace s'il s'opère à l'échelon régional. C'est pourquoi la phase deux du Programme Columbus fait intervenir un certain nombre de pays pilotes qui mettent à l'essai une mise en œuvre rapide afin de servir de modèles pour d'autres pays de leurs régions. Des avantages ont ainsi été ajoutés du fait que les synergies provenant d'un échelonnement hiérarchisé sont plus faciles à transférer au sein d'une région ou d'une sous-région. La stratégie relative à la phase deux implique de trouver des solutions aux défis répertoriés, de tester de nouveaux modèles de mise en œuvre, d'éviter le double emploi et de rationaliser le processus en vue d'éviter toute discontinuité dans la mise en œuvre.

Pour ce qui est du second niveau, la participation du Secrétariat de l'OMD est, pour diverses raisons, plus concentrée qu'elle ne l'était au cours de la phase un. Un certain nombre de pays accomplissent ainsi des progrès importants sans recourir de manière significative au soutien de l'OMD. D'autres reçoivent un appui substantiel de la part des administrations nationales et des donateurs institutionnels. Par conséquent, le deuxième niveau de la phase deux du Programme Columbus commence par s'attacher aux pilotes menés par plusieurs bénéficiaires pour les appliquer par la suite à d'autres pays. En créant ces projets pilotes, divers critères supplémentaires sont pris en compte (le soutien financier des donateurs, la volonté politique en faveur de la modernisation, un plan d'action fixé et une répartition géographique équilibrée). De plus, les bénéficiaires sont volontaires en ce sens qu'ils acceptent de se soumettre à un degré de contrôle supplémentaire en vue de s'assurer que le processus de mise en œuvre progresse rapidement.

La phase d'évaluation des besoins du Programme Columbus a été un grand succès qui sert aujourd'hui de fondement à la phase en cours, celle de la mise en œuvre. En fin de compte, le résultat de cette première partie de la phase deux sera la mise au point de modèles efficaces en matière de mise en œuvre ultérieure. Dans le troisième numéro du rapport des tendances et pratiques, dont la publication est prévue en juin 2008, nous étudierons les réalisations concrètes en matière de mise en œuvre qui auront été obtenues au cours de la première année d'application de la phase deux.

FACILITATION DES ECHANGES

Principales conclusions

Les missions de diagnostic effectuées par l'OMD ont confirmé que les pays accomplissent des efforts pour promouvoir la facilitation des échanges, mais qu'il reste encore beaucoup à faire pour réduire les délais de dédouanement, pour lever les obstacles en matière de communication et de coordination avec la communauté commerciale et les autres agences aux frontières, pour progresser vers une gestion intégrée des frontières,

pour développer des programmes OEA présentant des avantages significatifs pour les opérateurs du commerce et pour recueillir et analyser des données de performance en termes de facilitation des échanges. L'OMD dispose de nombreux outils pour relever ces défis et participe activement à la promotion de projets liés à la facilitation du commerce.

Un modèle simple de facilitation des échanges

L'OMD définit la facilitation des échanges comme étant la simplification et l'harmonisation des procédures commerciales internationales. L'un des moyens d'aborder cette question consiste à définir ce qu'est la facilitation totale ou intégrale des échanges et ce qu'elle n'est pas. La facilitation totale des échanges signifie que la douane, les autorités agricoles, portuaires, sanitaires, vétérinaires ou toute autre institution publique ou privée n'exercent pas de contrôles au moment du dédouanement. Dans un modèle théorique de facilitation totale des échanges, les envois ne sont donc plus inspectés et il n'est donc plus nécessaire d'évaluer les risques ou de procéder à des contrôles a posteriori. Qu'ils soient connus ou pas, les envois contenant des stupéfiants ou des marchandises sous-évaluées reçoivent le même traitement que ceux acheminés par des intervenants respectueux des lois. Le dédouanement est automatique et instantané; à l'heure actuelle, les importations seraient dédouanées avant leur arrivée. Dans ce pays imaginaire, il n'existe plus ni tarifs ni quotas puisque les droits de douane ne sont pas perçus. Les statistiques commerciales, pour autant qu'elles soient recueillies, ne seraient vraisemblablement pas particulièrement précises. Heureusement, la facilitation totale des échanges n'existe pas, bien que certains pays en donnent l'apparence.

A l'inverse, on trouverait la facilitation "zéro" où les marchandises ne sont jamais dédouanées. Si l'on passe de ce modèle à celui de la facilitation limitée, le dédouanement s'opère finalement, mais il est lent, inefficace et souvent entaché de corruption. A l'instar de la facilitation totale, mais à l'évidence pour des raisons différentes, il n'y a là non plus ni évaluation des risques ni contrôle a posteriori. Les marchandises sont dédouanées à un rythme très lent et finissent souvent par être

stockées dans des entrepôts pendant de longues périodes. La douane et les opérateurs commerciaux se détestent mutuellement et ne se font pas confiance. Les diverses agences aux frontières coopèrent rarement. La notion de guichet unique évoque des files d'attente interminables. Il n'existe aucune information sur la durée du dédouanement, même si chacun sait qu'il dure une éternité. Bien que ce modèle lui non plus n'existe pas, les rapports de diagnostic du Programme Columbus montrent que plusieurs administrations s'en rapprochent dangereusement.

Naturellement, un pays peut prendre diverses mesures pour abandonner le modèle de la facilitation "zéro" et aller vers celui de la facilitation totale (lequel ne doit et ne devrait jamais être totalement atteint dans la pratique, mais seulement en théorie). Un gouvernement peut diminuer et simplifier ses taux de droits de douane. Il peut introduire le principe du Guichet unique que l'on peut définir comme étant "une facilité permettant aux parties impliquées dans le commerce et le transport de déposer des informations et des documents normalisés auprès d'un point d'entrée unique afin de remplir toutes les formalités officielles liées à l'importation, à l'exportation et au transit¹⁰." Il peut commencer à mesurer la facilitation des échanges de manière scientifique. Et il peut rendre la douane plus efficace et plus rentable en mettant en œuvre les dispositions de la Convention de Kyoto révisée, notamment l'introduction de la gestion du risque, du contrôle a posteriori, des décisions préalables, et d'une procédure de recours équitable et transparente.

Il faut préciser en quoi la facilitation des échanges est profitable. D'une manière générale, elle améliore la capacité d'une nation à participer au commerce international et à profiter de ses avantages économiques. Si l'on admet que David Ricardo avait raison au sujet de l'avantage relatif, il faut également reconnaître qu'une meilleure facilitation des échanges est profitable pour le pays. Réaliser des contrôles efficaces et rentables favorisant la facilitation des échanges

stimule la prévisibilité pour les opérateurs commerciaux qui peuvent dès lors mettre en œuvre une meilleure logistique. Si un opérateur légitime sait à l'avance comment ses envois seront traités, il pourra prendre de meilleures décisions logistiques concernant des éléments tels que le transport et le stockage. En outre, pour le pays importateur, la réduction du délai de dédouanement conduit à mettre plus rapidement les marchandises importées sur le marché. Ainsi, les coûts des entreprises sont réduits et les consommateurs voient leur pouvoir d'achat augmenter. Pour le pays exportateur, un dédouanement rapide des marchandises exportées renforce sa capacité à créer de la croissance pour son économie. Enfin, la réduction des délais de dédouanement, par l'application de la prévisibilité et de la transparence, lève les obstacles habituels entre la douane et les opérateurs commerciaux.

Ateliers en matière de facilitation des échanges

Dans le cadre des négociations du cycle de Doha qui se déroulent à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), une autre initiative mondiale visant à améliorer la facilitation des échanges, notamment dans le monde en développement, a été confiée au Groupe de négociation sur la facilitation des échanges (GNFE). Le traitement spécial et différencié et le renforcement des capacités sont au cœur des négociations du GNFE. Dans ce contexte, l'OMC, l'OMD, la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE et la CNUCED ont lancé une initiative commune visant à organiser des Ateliers nationaux d'auto-évaluation des besoins en matière de facilitation des échanges qui ont pour but d'aider les pays du monde entier à faciliter le commerce. Ce programme concerne également l'ensemble des agences aux frontières, la facilitation des échanges n'étant pas uniquement une question de nature douanière. L'OMD a participé au premier atelier sur la facilitation des échanges qui s'est tenu en Zambie dans le courant de l'année. En septembre 2007, un deuxième atelier s'est déroulé au Mexique. De nombreux autres ateliers sont prévus plus tard dans l'année ainsi qu'en 2008.

10 Cahiers de la douane de l'OMD, *La gestion intégrée des frontières*.

Au moment de la rédaction du présent rapport, l'on ignore encore si les négociations à l'OMD aboutiront à un accord. Quel qu'en soit le résultat, l'OMD poursuivra ses efforts en vue de promouvoir la facilitation des échanges dans le monde en développement. Quel que soit le destin du cycle de Doha, la marche vers la facilitation des échanges est lancée.

Etude sur le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises

Dans la partie consacrée aux conditions, ce rapport souligne l'impérieuse nécessité de mesurer l'assistance au développement. En définitive, pour établir des données de base aux fins de la facilitation des échanges et éviter des déclarations inexactes, le recueil et l'analyse de données empiriques sont essentiels. La solution de l'OMD réside dans l'Etude sur le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises (ETM)¹¹. Le Guide qui se rapporte à cette Etude indique ce qui suit à son propos :

"L'une des méthodes utilisées pour évaluer les procédures de dédouanement consiste à mesurer le temps moyen qui s'écoule entre l'arrivée des marchandises et leur mainlevée. La douane détermine ainsi plus aisément tant les difficultés qui existent que les mesures correctives susceptibles d'accroître son efficacité. L'utilisation de l'informatisation et d'autres méthodes de sélection sophistiquées peut permettre à la douane d'améliorer le respect de la loi tout en facilitant davantage le mouvement de la majeure partie des marchandises à faible risque.

La mesure du temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises répond également aux préoccupations que suscitent parmi les entreprises les importants retards intervenant dans le dédouanement. La douane peut ainsi tenir compte des impératifs commerciaux dans le cadre desquels les opérateurs doivent planifier à l'avance le mouvement des marchandises aux frontières afin de respecter des calendriers de production serrés et des systèmes de gestion des stocks à flux tendu qui appellent une planification préalable.

La mesure du temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises tend en outre à devenir un critère de plus en plus utilisé par les milieux commerciaux internationaux pour évaluer l'efficacité d'une administration des douanes. C'est pourquoi il importe de fournir à ces dernières des orientations concernant le meilleur moyen d'appliquer cette méthode d'évaluation et de contrôle interne."

L'un des autres avantages de l'ETM est que, bien que très technique, elle ne doit pas nécessairement être menée par des fonctionnaires de l'OMD; toute administration peut entreprendre cette étude. L'OMD continuera à soutenir que la mesure du délai de dédouanement est le meilleur moyen d'améliorer la facilitation des échanges car elle permet de définir avec précision la situation actuelle et les goulots d'étranglement.

Gestion intégrée des frontières/ Partenariats Douane-entreprises

Les missions de diagnostic du Programme Columbus ont également permis de constater qu'il reste encore beaucoup à accomplir pour mieux intégrer la gestion des frontières et que ce facteur est déterminant pour promouvoir davantage la facilitation des échanges. L'OMD fournit des avis et des conseils en étudiant les différents modèles d'intégration de la gestion des frontières, tels que celui consistant à fusionner différentes agences ou encore le modèle dit "front/back office" dans lequel différentes agences se voient confier des responsabilités selon que le processus de dédouanement commence ou s'achève. En outre, l'OMD pilote le modèle dit "One-Stop-Shop" (centralisation des services) par lequel les douanes de pays voisins intègrent leurs processus de dédouanement pour éliminer toute duplication¹².

SECURITE DES ECHANGES

L'OMD a décidé d'accroître sa participation à la sécurité des échanges en remplissant un rôle de soutien en vue d'empêcher la violence de masse contre les individus et

11 Organisation mondiale des douanes, *Guide de l'OMD permettant de mesurer le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises*, 2002.

12 Pour plus de renseignements, il y a lieu de consulter le Cahier de la douane de l'OMD intitulé *La gestion intégrée des frontières*.

les infrastructures, la prolifération nucléaire et le trafic illicites d'armes conventionnelles. Toutefois, son rôle ne s'arrête pas là. La sécurité des échanges consiste également à convaincre les administrations douanières et les entreprises à tous les degrés de la chaîne logistique internationale d'incorporer des précautions de sécurité en vue de réduire les vols, la corruption, l'espionnage industriel et la contrebande. Ainsi, une sécurité des échanges renforcée améliore la facilitation du commerce et la perception des recettes.

Le principal instrument adopté par l'OMD pour parvenir à l'équilibre nécessaire entre sécurité et facilitation est le Cadre de normes SAFE de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial. Le Cadre de normes SAFE comporte 17 normes qui couvrent de nombreux sujets ayant une incidence directe sur la sécurité et la facilitation, notamment la gestion de la chaîne logistique intégrée, les prérogatives pour l'inspection du fret, les matériels d'inspection modernes, les systèmes de gestion des risques, l'identification du fret à haut risque, les renseignements fournis à l'avance par voie électronique au sujet du fret, le ciblage, les indicateurs de performance, l'évaluation de la sécurité, l'éthique, les inspections au départ aux fins de la sécurité et les partenariats douane-entreprises. Le cadre de normes s'appuie sur quatre éléments clés : la communication de renseignements préalables par voie électronique au sujet du fret; l'évaluation des risques afin de lutter contre les menaces en matière de sécurité; l'exécution de contrôles à l'exportation en utilisant de préférence du matériel de détection non intrusif; et les Opérateurs économiques agréés (OEA).

Etant donné que les contrôles douaniers aux fins du recouvrement des recettes ne doivent pas être stricts au point de ne pas faciliter les échanges, l'OMD recommande que les contrôles de la douane en matière de sécurité se fondent sur l'évaluation des risques afin de s'assurer que les échanges ne s'arrêtent pas brutalement. L'OMD est convaincue qu'une suraccentuation des contrôles en matière de sécurité, en particulier si elle conduit à inspecter ou scanner tous les envois, est tout autant préjudiciable au commerce international qu'un accent trop appuyé sur la perception des recettes. Plus

encore, elle ne permettra pas de réduire les risques puisque d'autres caractéristiques s'y superposeront, comme par exemple une perte d'attention des fonctionnaires provoquée par un excès de routine et les coûts d'opportunité qui en résultent.

Pour la plupart des Membres de l'OMD, la sécurité n'est pas la principale priorité, du fait qu'ils ont été chargés par leur Ministre ou leurs dirigeants politiques de se consacrer au rôle traditionnel du recouvrement des recettes. Ce choix politique est explicable et durera tant que les priorités nationales n'auront pas changé et tant que les dirigeants ne demanderont pas à la douane de se concentrer sur une autre fonction. L'OMD encourage les ajustements modestes, à leurs prémices ou bien déjà existants, apportés à des contrôles plus équilibrés. Il en résultera une meilleure facilitation des échanges, une protection de la société renforcée, des recettes plus importantes et, en fin de compte, une administration des douanes plus efficace et plus rentable.

En outre, les activités principales (par exemple, la réception de données relatives aux transactions, l'exécution d'inspections physiques, le recueil de statistiques, l'échange de données avec d'autres organismes gouvernementaux, et la coopération avec les milieux commerciaux en vue d'examiner des questions opérationnelles), et le renforcement des capacités nécessaire pour améliorer ces activités, peuvent parfaitement se dérouler aux fins du recouvrement des recettes, mais elles restent tout à fait fondées si on les applique à la sécurité.

Tendances et pratiques en matière de sécurité

Etudions à présent certaines des tendances et des pratiques répertoriées à l'occasion des missions d'évaluation des besoins réalisées dans le cadre du Programme Columbus.

Contrôles douaniers

La plupart des administrations douanières possèdent les prérogatives légales pour procéder à des contrôles douaniers de l'ensemble de marchandises qui entrent sur leur territoire douanier ou qui le quittent. Tant dans les pays développés que dans ceux en développement, la plupart des inspections physiques concernent le fret ou les envois importés. Le point commun

s'arrête là, les inspections physiques des importations dans les pays du Programme Columbus étant essentiellement destinées à s'assurer que les droits de douane correspondants ont été payés. Les contrôles à l'exportation restent limités, notamment en ce qui concerne les risques liés à la sécurité.

Matériel d'inspection non intrusif

Les scanners et les matériels de détection des rayonnements restent rares dans les pays du Programme Columbus. Souvent, les administrations douanières utilisent du matériel d'inspection non intrusif pour détecter des marchandises passibles de droits non déclarées ou sous-évaluées plutôt qu'à des fins de sécurité. Les investissements significatifs en matériel d'inspection non intrusif devraient s'appuyer sur une stratégie claire quant à son utilisation; un système d'évaluation des risques; les ressources nécessaires pour l'acquérir et assurer sa maintenance; une formation appropriée; et la résolution des conflits d'intérêts potentiels susceptibles de survenir lorsqu'une société privée fournit le matériel, notamment si le matériel offert s'accompagne de contreparties. En outre, si la fonction d'une administration consiste essentiellement à recouvrer des recettes, le matériel d'inspection non intrusif n'est certainement pas le premier investissement à consentir.

Dans les cas où ce matériel est nécessaire, l'OMD dispose parmi ses effectifs d'un spécialiste qui est à la disposition des Membres de l'OMD pour fournir des conseils concernant l'efficacité de la technologie, les problèmes de maintenance et les caractéristiques d'un contrat relatif à ce matériel. Ce spécialiste a apporté son assistance à de nombreux pays du Programme Columbus au cours des derniers mois.

Systemes informatisés d'évaluation des risques

Les systèmes électroniques de dédouanement permettant de traiter les déclarations à l'importation et à l'exportation sont répandus. En outre, ces systèmes peuvent être établis ou adaptés en vue de détecter les envois en fonction de facteurs de risques déterminés. D'une manière générale, les profils de risques mettent davantage l'accent sur les critères fiscaux que sur les critères liés à la sécurité. De plus, pour en revenir au débat sur le renforcement de l'état, les postes frontières éloignés man-

quent souvent de l'infrastructure requise, comme par exemple l'électricité, les moyens de télécommunication et le matériel informatique nécessaire pour effectuer un traitement électronique des marchandises.

Créer un esprit de corps

Créer un esprit de corps est essentiel pour renforcer la santé d'une organisation. Une question liée au moral qui souvent n'est pas prise en compte par la modernisation douanière est celle de l'importance des uniformes. De nombreuses administrations n'imposent ni ne fournissent d'uniformes à leurs fonctionnaires sur le terrain. L'uniforme comporte des avantages substantiels. Il peut constituer un moyen de renforcer l'éthique professionnelle. Il permet d'empêcher les fonctionnaires de se montrer moins motivés lorsqu'ils doivent effectuer des inspections physiques et craignent de salir leurs vêtements civils. Il permet également de rendre les fonctionnaires plus visibles. En termes de sécurité, il permet de distinguer plus facilement le personnel autorisé dans les zones d'accès limité (même s'il conviendrait de le compléter à l'aide notamment de badges d'identification et de cartes d'accès).

Ethique/Politiques de rotation des effectifs

Dans les administrations des douanes, les directives relatives à l'éthique des employés et les codes de conduite sont relativement répandus. Toutefois, dans de nombreux cas, il incombe à l'administration des douanes de modifier ses structures et ses ressources organisationnelles pour mieux détecter les cas de corruption et enquêter sur eux. Il est notamment préférable de créer des services indépendants des cadres dirigeants de l'administration et composés de fonctionnaires chargés exclusivement d'enquêter sur les cas de corruption.

Dans un pays, l'administration douanière a longtemps appliqué une politique de rotation agressive pour résoudre le problème récurrent de l'éthique professionnelle. Toutefois, rien ne prouve que cette politique a eu le moindre effet sur la réduction de la corruption. L'année dernière, les cas de corruption ont fortement diminué, mais ce résultat est dû à la nomination d'un nouveau Directeur général et à des licenciements massifs. Au fil du temps, cette politique de rotation semble avoir été non seulement inefficace mais également contreproductive puisqu'elle a porté

atteinte à la continuité de l'emploi et a souvent eu une incidence négative sur la durabilité des notions apprises lors des cours de formation.

Les risques inhérents aux systèmes de rotation des effectifs ont fait l'objet de diverses recherches. Par exemple, Odd-Helge Fjelstad a écrit au sujet des défis que représentent les politiques de rotation :

"Mais l'un des dangers qui accompagne le système de rotation réside dans le fait que l'incertitude ainsi créée à l'égard des employés peut engendrer une corruption plus importante [soulignement ajouté], dans la mesure où les percepteurs peuvent profiter de l'occasion pour tenter de s'enrichir personnellement lorsqu'ils sont stationnés dans les postes les plus 'lucratifs'. La rotation des fonctionnaires peut également donner aux supérieurs corrompus un pouvoir indu. Ainsi, ils peuvent 'vendre' des affectations à des postes intéressants ou muter des fonctionnaires à des postes éloignés pour les punir de leur honnêteté. La pénurie de personnel qualifié tels que des auditeurs ou des comptables limite encore davantage le potentiel des régimes de rotation dans les pays les plus pauvres¹³."

Pérennité de la formation

Plutôt que de dispenser une formation sans se demander si elle est pertinente, il conviendrait de prendre en considération la notion de pérennité de la formation. Dans un pays du Programme Columbus, le Directeur général a tenu à assister aux premières séances d'un cours de formation. Si l'on ajoute d'autres facteurs comme la présence du personnel approprié en classe, une telle attitude montre clairement que les dirigeants de cette administration prennent la formation très au sérieux. Dans un autre pays, le contraire s'est produit. Pour un cours programmé portant sur le moyen d'élaborer un programme OEA, l'administration a fourni au dernier moment une liste de participants, dont la plupart n'étaient pas des fonctionnaires des douanes mais des représentants des milieux commerciaux. Cela aurait convenu si le cours avait porté sur les avantages d'un programme OEA, mais ce cours était conçu sous la forme d'un séminaire

très technique sur la façon d'élaborer des profils de risques et n'était donc absolument pas destiné à des importateurs ou à des exportateurs.

L'OMD applique plusieurs approches pour promouvoir la pérennité de la formation, comme par exemple les modules d'enseignement à distance (e-learning). Récemment, l'OMD a consacré des ressources significatives à des cours de formation des formateurs. Grâce à cette stratégie, l'OMD forme des fonctionnaires nationaux aux techniques de formation dans un domaine de compétence particulier. Ainsi, la question de la faible probabilité de succès de la formation "fly in, fly out" est résolue.

Opérateurs économiques agréés

L'Opérateur économique agréé (OEA) est un sous-ensemble relevant des partenariats douane-entreprises qui peut conférer des avantages selon les différents types de mesures proactives prises par les entreprises. Le Cadre de normes SAFE définit un OEA SAFE comme étant "une partie intervenant dans le mouvement international des marchandises à quelque titre que ce soit et qui a été reconnue par ou au nom d'une administration nationale des douanes comme respectant les normes de l'OMD ou des normes équivalentes en matière de sécurité de la chaîne logistique. Les opérateurs économiques agréés peuvent être notamment des fabricants, des importateurs, des exportateurs, des agents en douane, des transporteurs, des agents de groupage, des intermédiaires, des exploitants de ports, d'aéroports ou de terminaux, des opérateurs de transports intégrés, des exploitants d'entrepôts ou des distributeurs." Une entreprise qui prend les précautions de sécurité validées par une administration douanière et qui profite ensuite d'avantages tels que des délais de dédouanement réduits est un OEA SAFE¹⁴.

En juin 2007, l'OMD a adopté une version modifiée du Cadre de normes SAFE qui comporte désormais des renseignements complémentaires sur les conditions requises pour obtenir le statut d'OEA SAFE.

Certains partenariats douane-entreprises visent des objectifs purement fiscaux, et ils sont encouragés le cas échéant. Mais

13 Fjelstad, Odd-Helge, Fighting Fiscal Corruption, Public Administration and Development 23, p. 165-173, 2003.

14 Voir le Cadre de normes SAFE de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial, rév. juin 2007.

ce type de partenariat est possible aux premières étapes du développement, alors que l'OEA SAFE ne l'est pas. Un partenariat douane-entreprises sans un élément sécurité conduit un pays à créer un OEA SAFE au bout du compte, si cela est souhaité et profitable.

Cinq pays disposent aujourd'hui de programmes OEA opérationnels. Après avoir créé des programmes OEA, les administrations des douanes devraient s'efforcer d'établir une reconnaissance mutuelle vis-à-vis des autres administrations possédant des programmes OEA similaires. L'Accord de reconnaissance mutuelle (ARM) entre les Etats-Unis et la Nouvelle-Zélande annoncé en juin 2007 est le premier ARM en matière d'OEA SAFE. Il existe par ailleurs au moins trois projets en cours en matière de reconnaissance mutuelle qui concernent respectivement l'Australie et la Nouvelle-Zélande, la CE et la Chine et enfin les administrations douanières (Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanie et Ouganda) de la Communauté est-africaine (EAC).

Les pays en développement devraient être encouragés à instaurer des partenariats douane-entreprises simples, s'accompagnant généralement de projets pilotes menés dans un ou deux ports ou postes frontières. Ceci peut être considéré comme une initiative relevant du Pilier 2 du Cadre de normes SAFE : le fait qu'un pays entre dans le cycle dépend des relations qu'il entretient avec la communauté commerciale et de son aptitude à appliquer des principes douaniers modernes. Au premier stade, l'administration répertorie, à partir des données en matière de dédouanement, les opérateurs commerciaux les plus importants et organise régulièrement des réunions avec les représentants des milieux commerciaux pour briser les barrières de la méfiance. Elle peut ensuite conclure des Protocoles d'accord en vue de renforcer l'entente cordiale, la transparence et la prévisibilité.

A mesure que la relation progresse, ou en parallèle à cette progression, la douane peut procéder à une analyse fondamentale des risques, sur papier et avec un simple stylo si nécessaire, en vue de déterminer quels sont les opérateurs qui respectent la loi et ceux qui ne le font pas. En appliquant un

échelonnement approprié, la douane peut améliorer graduellement l'évaluation des risques en se servant des données recueillies par le biais de contrôles informatisés. La plupart des pays en développement ayant une orientation de nature fiscale, la gestion des risques et l'informatisation seraient initialement appliquées de manière à déterminer les sociétés qui paient les droits de douane et celles qui ne les paient pas. Ceci devrait vraisemblablement commencer par des projets pilotes. A mesure que l'administration s'intègre dans le cycle, elle peut introduire des facteurs de risques en matière de sécurité et de protection de la société.

Dans le contexte de la douane, la sécurité est le fait le plus nouveau en ce qui concerne les contrôles douaniers et elle est devenue une priorité pour plusieurs administrations douanières. La perception des recettes demeure le principal objectif de la majorité des administrations douanières et devrait le rester longtemps encore.

CONCLUSION

Ce deuxième numéro du Rapport de l'OMD sur les tendances et les pratiques : Aperçu du renforcement des capacités a présenté la notion du renforcement de l'état et offert plusieurs exemples propres au contexte douanier. Mais la discussion est loin d'être achevée et le principal objectif de cette section est de provoquer des réflexions qui pourront servir de base à une analyse plus approfondie au cours de réunions stratégiques.

ARC² a également présenté une analyse concernant la facilitation et la sécurité des échanges ainsi que certains des outils mis à la disposition des Membres de l'OMD pour relever les défis que ces fonctions leur posent.

Pour conclure, voici un récapitulatif des activités et initiatives de l'OMD en matière de renforcement des capacités qui concernent nombre des sujets évoqués dans ce rapport :

- Approbation de plans d'actions en matière de mise en oeuvre pour 35 pays participant au Programme Columbus.

- Programmes pilotes en matière de mise en oeuvre du Programme Columbus dans plus de 10 pays.
- Initiative du Dialogue mondiale en vue d'encourager la coordination des donateurs dans le but de rationaliser le renforcement des capacités et de mieux gérer les fonds disponibles.
- Concept de formation des formateurs afin de mieux exploiter les ressources limitées en matière de formation.
- Un séminaire sur l'évaluation des risques destiné à dispenser une formation pratique pour créer ou améliorer un système de sélectivité informatisé est programmé au début de l'année 2008 dans la région des Amériques.
- Le Programme Picard, qui désigne le partenariat instauré entre l'OMD et des universités pour faire avancer la recherche universitaire et le professionnalisme en matière douanière, continue à progresser. En collaboration avec le Réseau universitaire international d'étude des questions douanières (INCU) et les Membres de l'OMD, l'OMD a élaboré le premier jeu de normes internationales de reconnaissance de la formation de nature douanière.
- Le deuxième numéro du Journal mondial de la douane a été publié en octobre 2007 et avait pour thème la "Sécurité de la chaîne logistique".
- Lancement de la base de données Worldcap qui contient des renseignements de base sur les administrations douanières.
- Une réserve d'experts accrédités en matière de renforcement des capacités est mise à la disposition des Membres de l'OMD et des institutions internationales.
- Catalogue d'ateliers interactifs portant sur diverses compétences.
- Le renforcement de la régionalisation se poursuit avec la création de Bureaux régionaux de renforcement des capacités (BRRC). L'OMD dispose désormais de BRRC dans cinq de ses six régions : Asie/Pacifique (Bangkok); Afrique australe et orientale (Nairobi); Afrique du Nord, Proche-et Moyen-orient (Dubai); Amériques (Buenos Aires) et Afrique centrale et occidentale (Abidjan). Des discussions sont actuellement en cours dans la région Europe afin de déterminer où sera implanté le BRRC Europe.
- Pour répondre aux besoins mis en exergue dans les recommandations issues des missions de diagnostic, au moins 4 ateliers nationaux sur l'éthique devraient être organisés au cours des prochains mois. En outre, deux ateliers régionaux de formation des formateurs seront organisés : l'un pour la région des Caraïbes, l'autre pour la région de l'Organisation océanienne des douanes (OCO). Ces ateliers permettront de renforcer la réserve d'experts en éthique douanière qui dirigeront des activités en matière d'éthique liées à la phase deux tant à l'échelon régional que national. Enfin, un atelier de haut niveau sera organisé afin de confirmer l'engagement pris par les Chefs des douanes en vue de renforcer l'éthique douanière en établissant la planification des mesures et leur mise en oeuvre, garantissant ainsi l'utilisation des outils de développement de l'éthique élaborés par l'OMD, notamment le Guide pour le développement de l'éthique ainsi que le Recueil des meilleures pratiques en matière d'éthique.
- Le recours aux modules d'enseignement à distance (e-learning) de l'OMD se développe parmi les Membres. Les prochains Membres de l'OMD qui hébergeront le programme au niveau national sont les Philippines et la Serbie, qui seront équipées en décembre 2007. Par ailleurs, afin d'accentuer le succès de l'enseignement à distance, l'OMD recourt de plus en plus aux Centres régionaux de formation (CRF). Ainsi, le nouveau CRF de la République dominicaine sera équipé au début de l'année 2008 au profit de la région Amériques et des Membres de la Conférence douanière inter-Caraïbes (CCLEC).

Programme Columbus

Bénéficiaires

- → Lettre d'intention marquant la volonté d'appliquer le Cadre de normes SAFE, en attente d'une mission de diagnostic
- → Diagnostic effectué au profit du bénéficiaire
- → Diagnostic effectué au profit du bénéficiaire; le pays bénéficiaire a signalé des progrès complémentaires ou reçu un soutien supplémentaire
- * → Mission de diagnostic planifiée

● 1. Afghanistan	● 28. Côte d'Ivoire	● 54. Ancienne République yougoslave de Macédoine	● 80. Papouasie-Nouvelle-Guinée
● 2. Afrique du Sud	● 29. Croatie	● 55. Lesotho	● 81. Paraguay
● 3. Albanie*	● 30. Cuba	● 56. Liban	● 82. Pérou
● 4. Algérie	● 31. Egypte	● 57. Macao, Chine	● 83. Philippines
● 5. Angola	● 32. El Salvador	● 58. Madagascar	● 84. Qatar
● 6. Antilles néerlandaises	● 33. Emirats arabes unis	● 59. Malawi	● 85. République démocratique du Congo
● 7. Argentine	● 34. Equateur	● 60. Malaisie	● 86. République dominicaine
● 8. Azerbaïdjan	● 35. Ethiopie	● 61. Maldives	● 87. Rwanda
● 9. Bahamas	● 36. Fidji*	● 62. Mali	● 88. Sainte-Lucie
● 10. Bahreïn	● 37. Gabon	● 63. Maroc	● 89. Sénégal
● 11. Belarus	● 38. Gambie*	● 64. Maurice	● 90. Serbie
● 12. Bénin	● 39. Géorgie	● 65. Mauritanie	● 91. Sierra Leone
● 13. Bermudes	● 40. Ghana	● 66. Mexique	● 92. Soudan
● 14. Bhoutan	● 41. Guatemala	● 67. Moldova	● 93. Sri Lanka
● 15. Bolivie	● 42. Guinée	● 68. Mongolie	● 94. Swaziland
● 16. Botswana	● 43. Haïti*	● 69. Monténégro	● 95. Tadjikistan
● 17. Brésil	● 44. Honduras	● 70. Mozambique	● 96. Tanzanie
● 18. Burkina Faso	● 45. Hong Kong, Chine	● 71. Myanmar	● 97. Tchad*
● 19. Burundi	● 46. Inde	● 72. Namibie	● 98. Thaïlande
● 20. Cambodge	● 47. Iran (Islamique République d')	● 73. Népal	● 99. Togo
● 21. Cameroun	● 48. Jamahiriya arabe libyenne*	● 74. Nicaragua	● 100. Trinité-et-Tobago
● 22. Cap-Vert*	● 49. Jordanie	● 75. Niger	● 101. Tunisie
● 23. Chili	● 50. Kazakhstan	● 76. Nigéria	● 102. Ukraine
● 24. Chine	● 51. Kenya	● 77. Ouganda	
● 25. Comores	● 52. Kirghizstan	● 78. Ouzbékistan	
● 26. Congo (République du)	● 53. Koweït	● 79. Panama	
● 27. Costa Rica			

Pays engagés à appliquer le Cadre de normes SAFE et n'ayant pas demandé d'assistance à l'OMD

1. Allemagne	12. Espagne	23. Italie	34. Portugal
2. Arabie saoudite	13. Estonie	24. Japon	35. Roumanie
3. Arménie	14. Etats-Unis	25. Lettonie	36. Royaume-Uni
4. Australie	15. Finlande	26. Lituanie	37. Russie (Fédération de)
5. Autriche	16. France	27. Luxembourg	38. République tchèque
6. Belgique	17. Grèce	28. Malte	39. Singapour
7. Bulgarie	18. Hongrie	29. Nouvelle-Zélande	40. Slovaquie
8. Canada	19. Irlande	30. Norvège	41. Slovénie
9. Chypre	20. Indonésie	31. Pakistan	42. Suède
10. Corée (République de)	21. Islande	32. Pays-Bas	43. Turquie
11. Danemark	22. Israël	33. Pologne	44. Yémen

Données actualisées au 6 novembre.



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

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

Elke Portz

Coordination des donateurs
elke.portz@wcoomd.org

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

Amériques	Eleanor Thornton	eleanor.thornton@wcoomd.org
Asie/Pacifique	Henk Van Zandwijk	henk.vanzandwijk@wcoomd.org
Afrique australe et orientale	Christopher Kristensson	christopher.kristensson@wcoomd.org
Europe	Vitali Mikeladze	vitali.mikeladze@wcoomd.org
Afrique du Nord, Proche- et Moyen-Orient	Mohammed Obeidat	mohammed.obeidat@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

Décembre 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/2007/0448/48