



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION

Stratégie en matière de renforcement des capacités douanières

Préparée par l'Organisation mondiale des douanes au nom de la communauté douanière internationale¹

Introduction

Les Administrations des douanes du monde entier jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de diverses politiques officielles vitales et contribuent à la réalisation de nombreux objectifs dans le cadre du développement national. En outre, la douane étant souvent la vitrine indiquant comment un pays est perçu par le reste du monde, elle façonne la perception des individus et des organisations principalement impliquées dans les prises de décisions en matière de commerce et d'investissements étrangers.

Sans une administration des douanes efficace et rentable, les gouvernements ne seront pas en mesure de répondre à leurs objectifs politiques s'agissant de la perception des recettes, de la facilitation des échanges, des statistiques commerciales et de la protection de la société face à diverses préoccupations sociales et nationales. La participation de la douane au développement national constitue un énorme potentiel et peut faire toute la différence pour les nombreuses populations assujetties à la pauvreté à travers le monde.

Ainsi, un investissement en matière de renforcement des capacités bien élaboré et ciblé qui vise essentiellement à améliorer l'efficacité et la rentabilité des Administrations des douanes peut permettre d'apporter des bénéfices certains aux gouvernements et aux donateurs et faire en sorte que les pays en développement puissent tirer parti des nombreuses opportunités que leur offre en matière de développement l'élargissement du système commercial mondial.

¹ L'OMD a organisé deux réunions du Groupe de travail de haut niveau en matière de renforcement des capacités avec la participation de ses Membres, et des organisations internationales, notamment l'OMC et la Banque mondiale, les institutions financières et les représentants du secteur privé en septembre 2002 et en mars 2003. Ce document s'inspire des résultats de ces réunions, de la participation d'autres parties prenantes et de nos propres recherches.

Malheureusement, à ce jour, de nombreuses initiatives en matière de renforcement des capacités n'ont pas répondu aux objectifs souhaités. Cette stratégie reflète les idées de la Communauté douanière internationale et présente un argumentaire en faveur d'une démarche plus ciblée, coordonnée et dotée des ressources nécessaires afin de mettre en place le renforcement des capacités au sein des administrations des douanes des pays en développement et des pays les moins avancés.²

Argumentaire pour un Renforcement complet des capacités douanières

Alors que le rôle et les responsabilités principales de la douane sont restés les mêmes pendant de nombreuses années, la manière dont la douane s'acquitte de ce rôle et de ces responsabilités a considérablement changé au cours de ces dernières années. Les éléments qui ont motivé ce changement peuvent être résumés comme suit :

- mondialisation et maintien de la croissance du commerce international;
- prise de conscience accrue des coûts associés au respect des formalités inefficaces et obsolètes aux frontières;
- augmentation des investissements de la part du secteur privé en matière de logistique moderne, de contrôle d'inventaires, de systèmes de fabrication et d'information, qui suscitent une plus grande attente de ce que peut offrir la douane en matière de processus rapides et prévisibles à l'importation et à l'exportation;
- utilisation accrue des technologies de l'information et de la communication qui sont par ailleurs plus accessibles;
- plus grandes exigences en matière de politiques et de procédures directement associées aux engagements internationaux (adhésion à l'OMC par exemple);
- multiplication des accords commerciaux régionaux qui augmentent considérablement la complexité des formalités et des contrôles aux frontières;
- augmentation de la charge de travail des services douaniers et des attentes de la part des gouvernements malgré des ressources budgétaires et humaines parfois stables ou réduites;
- prise de conscience accrue de l'importance d'une bonne gouvernance et d'une éthique professionnelle au sein des services douaniers; et
- depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, prise de conscience accrue de la nécessité pour les administrations des douanes de jouer un rôle plus important dans la protection de la société pour répondre aux menaces posées à la sécurité nationale.

² Cette Stratégie tente de répondre à la Déclaration ministérielle de Doha de l'OMC de novembre 2001, dans laquelle le rôle du renforcement des capacités est souligné dans les domaines intéressant la douane. Elle constituera une contribution à la Conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra à Cancun en septembre 2003.

Ces éléments moteurs du changement ont permis aux milieux commerciaux et aux principales institutions financières de mieux comprendre l'importance d'une administration des douanes efficace pour l'avenir économique et social des pays en développement. Il est à présent clairement entendu qu'une administration des douanes qui fonctionne bien et qui est respectueuse de l'éthique peut contribuer dans une large mesure à une mobilisation rentable des recettes³ et peut aider les gouvernements à faciliter les échanges et les investissements et accroître la confiance placée dans la qualité et l'éthique des institutions officielles.

Alors que les obstacles classiques tels que les tarifs ont été progressivement réduits, les réformes en matière de facilitation des échanges permettant de lever les obstacles non tarifaires deviennent de plus en plus importantes. Suite au Cycle de négociations multilatérales de l'Uruguay, les pays en développement ont adopté une série d'obligations sans précédent, nombre d'entre elles étant directement liées à la douane.

Toutefois, contrairement aux obligations d'accès au marché traditionnelles, l'élimination ou la réduction d'une série d'obstacles non tarifaires est une tâche difficile et onéreuse pour de nombreux pays en développement. Les bénéfices qui peuvent découler de telles initiatives sont toutefois considérables⁴.

Le fait d'affecter les ressources appropriées pour entreprendre des initiatives en matière de renforcement des capacités des Administrations des douanes des pays en développement constitue donc un investissement sain et rentable pour les gouvernements et les organisations donatrices. Cela peut en outre aider la douane à contribuer de manière plus significative aux objectifs de développement nationaux tels que la perception des recettes, la facilitation des échanges, la protection de la communauté, les investissements étrangers, la sécurité nationale et enfin la réduction de la pauvreté.

En fait, puisque chaque envoi de marchandises est sujet au contrôle et au traitement de la douane à l'importation et à l'exportation, celle-ci occupe une position idéale pour coordonner, consolider et simplifier les formalités réglementaires aux frontières au nom de toutes les parties prenantes officielles. En outre, il s'agit du seul service officiel capable de répondre efficacement au besoin de facilitation des échanges tout en percevant les recettes dues et en protégeant la société contre diverses préoccupations sociales et relatives à la sécurité nationale.

Alors qu'il est généralement reconnu au sein de la communauté des donateurs qu'il convient d'accorder davantage d'attention au renforcement des capacités des administrations des douanes des pays en développement, il est plus difficile d'obtenir un accord sur la façon de concevoir ces améliorations, de les mettre en œuvre et de trouver les ressources nécessaires à cet effet. Ce qui a manqué à ce jour, c'est une vaste stratégie globale visant à mobiliser le soutien international, améliorer la coordination et la coopération entre toutes les parties prenantes, et fournir un cadre bien élaboré pour un renforcement des capacités pratique et viable des administrations des douanes des pays en développement. Cette stratégie est conçue pour répondre à ces besoins.

³ Contrairement à la plupart des pays industrialisés où les droits de douane contribuent dans une moindre mesure aux recettes de l'Etat, de nombreux pays en développement ou pays les moins avancés dépendent encore de la douane qui représente jusqu'à 50% de leurs recettes.

⁴ L'OCDE estime que les coûts liés aux retards, à la bureaucratie et au respect de la loi lors du passage aux frontières s'élèvent à 5-13% de la valeur des marchandises impliquées dans ces transactions. Une étude récente révèle que si les coûts des transactions commerciales internationales étaient réduits d'à peine 5% en 2006, cela représenterait une somme de 154 milliards de dollars EU de plus pour la région de l'APEC, soit 0,9% du PNB. Le même rapport conclut que les réformes douanières menées à Singapour, en Thaïlande et aux Philippines pourraient entraîner une augmentation du revenu annuel réel de 3.9 milliards de dollars EU.

Que signifie le renforcement des capacités dans un contexte douanier

Dans le contexte douanier, l'expression "renforcement des capacités" vise le développement ou l'acquisition d'aptitudes, de compétences, d'outils et de ressources nécessaires à l'amélioration des capacités d'une administration pour remplir ses fonctions et atteindre ses objectifs.

Il s'agit d'un large processus englobant tous les aspects d'une administration des douanes qui ne peut pas être traité avec succès s'il porte uniquement sur des questions techniques spécifiques. A titre d'exemple, la mise en œuvre efficace de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane nécessite bien plus qu'un simple accord de la part d'un gouvernement. Elle implique généralement un changement au niveau de la loi, la création d'une nouvelle infrastructure administrative, le développement et la mise en œuvre de nouveaux systèmes et régimes, et une augmentation considérable des aptitudes et des connaissances des fonctionnaires des douanes à l'échelon national.

Alors qu'il n'existe pas de modèle d'administration des douanes universel, la communauté douanière internationale estime que les activités de renforcement des capacités douanières devraient se concentrer sur l'amélioration des performances de la douane pour chacun des principes figurant dans la Convention de Kyoto révisée. Les principes suivants s'inspirent dans une grande mesure de la Convention :

Ethique	Les administrations des douanes devraient être exemptes de corruption et s'efforcer de préserver un degré d'éthique élevé.
Transparence	Les lois, règlements, directives administratives et les régimes douaniers devraient être rendus publics et mis à la disposition des clients de la façon la plus accessible qui soit.
Responsabilité	Les administrations des douanes doivent être rendues responsables de leurs actes, grâce à un dispositif de vérification administrative et/ou juridique transparent et facilement accessible.
Prévisibilité	Les lois, règlements, directives administratives et régimes douaniers devraient être appliqués de façon équilibrée et uniforme.
Facilitation et Contrôle	Tout en assurant un respect des lois et règlements douaniers, les administrations des douanes devraient s'efforcer de faciliter le traitement et le dédouanement du commerce licite en ayant recours à la gestion du risque.
Service clientèle	Les administrations des douanes devraient s'efforcer continuellement d'améliorer le niveau de service offert aux clients.
Normalisation	Les lois, règlements, directives administratives et régimes douaniers devraient, le cas échéant, être harmonisés en fonction des normes internationales convenues.
Simplification	Les lois, règlements, directives administratives et régimes douaniers devraient être simplifiés dans la mesure du possible afin que le dédouanement puisse être effectué sans entraves inutiles.

Intervention minimale

Les administrations des douanes devraient appliquer une gestion du risque fondée, et des contrôles reposant sur un audit en vue d'identifier les activités, les personnes, les marchandises et les moyens de transport à haut risque et limiter le niveau d'intervention douanière.

Technologie de l'Information et de la Communication

Les administrations des douanes devraient faire un usage optimal de la technologie de l'information et de la communication en vue de faciliter l'adoption des principes repris dans la Convention de Kyoto révisée.

Coopération et Partenariat

La douane devrait s'efforcer de développer des relations de coopération avec toutes les parties prenantes, y compris les services de l'Etat, le secteur privé et les autres administrations des douanes.

Amélioration permanente

La douane devrait établir des critères de performance et mettre en œuvre des systèmes et des procédures visant à améliorer en permanence l'efficacité et la rentabilité de tous les processus commerciaux.

Un plus grand respect de la loi

La douane devrait travailler avec ses clients en vue de les aider à améliorer leur niveau de respect de la loi sur base volontaire.

En outre, tous les efforts de modernisation et de réforme douanières devraient se concentrer sur l'établissement et le renforcement de la gestion et des capacités administratives des administrations douanières.

Six leçons tirées des précédentes activités de renforcement des capacités

Les travaux de recherche effectués par le Secrétariat de l'OMD, les administrations membres et les organisations donatrices ces dernières années ont identifié une série de facteurs qui contribuent au succès ou à l'échec des initiatives de renforcement des capacités. Ces leçons peuvent être résumées comme suit :

1. Nécessité d'effectuer un diagnostic précis des besoins en matière de renforcement des capacités et de trouver des réponses spécifiques à chaque pays.

L'expérience suggère qu'un des éléments de succès importants pour ce qui est de la réalisation d'initiatives efficaces en matière de renforcement des capacités est un diagnostic précis des besoins en développement. Alors que les administrations des douanes du monde sont confrontées à des défis stratégiques similaires et accomplissent des fonctions officielles similaires, leurs spécificités, l'environnement dans lequel elles opèrent, les compétences administratives, la disponibilité des ressources et leurs ambitions en matière de développement varient énormément.

Ainsi, il est extrêmement important de prêter une attention toute particulière à ces facteurs lors de l'analyse, de la conception et de la mise en œuvre d'actions individuelles de renforcement des capacités dans les pays en développement.

La communauté douanière internationale est préoccupée par le fait que de nombreux programmes de renforcement des capacités ont été mis en œuvre de par le passé en se basant sur une évaluation et une analyse des besoins inexacts ou incomplètes. Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation, à savoir :

- absence d'un outil de diagnostic de qualité spécialement axé sur la douane et capable de fournir un modèle ou un cadre concret permettant une évaluation ou une analyse complète des besoins en matière de renforcement des capacités;
- un groupe restreint d'experts douaniers ou de consultants possédant l'expérience ou les qualifications adéquates afin d'entreprendre des études de diagnostic;
- les résultats de l'étude du diagnostic motivés par les exigences, compétences ou les objectifs des organisations donatrices ou par les prestataires d'assistance technique plutôt que par les administrations bénéficiaires; et
- une attention insuffisante prêtée à des questions sensibles certes, mais non spécifiques à la douane, telle une gestion saine du secteur public et des compétences administratives, une planification stratégique, une gestion du changement, une coopération externe, l'information des cadres supérieurs et des statistiques de base.

Afin de résoudre ces problèmes, il convient d'accorder une meilleure attention à une analyse profonde des besoins et des circonstances propres aux administrations des douanes. En outre, en vue d'accroître la qualité et la portée de l'évaluation qui découle du diagnostic, une plus grande importance doit être accordée au choix, à la formation et aux qualifications des experts douaniers engagés pour réaliser des évaluations dans le pays. Le cadre du diagnostic en matière de renforcement des capacités douanières de l'OMD fournira un ensemble d'outils qui permettront d'entreprendre des missions d'évaluation et d'aider les spécialistes douaniers à se concentrer sur tous les aspects de l'administration douanière plutôt que sur les domaines pour lesquels ils s'estiment plus compétents.

Les programmes de renforcement des capacités devraient répondre aux besoins propres à chaque pays et être élaborés de manière à répondre au climat politique, économique et social de chaque administration des douanes. Dans la douane, comme ailleurs, il est clair que le concept de taille unique ne s'applique pas. En d'autres termes, les solutions doivent correspondre à chaque situation.

2. Nécessité d'obtenir une volonté et un engagement politiques durables au plus haut niveau

Les travaux de recherche effectués par plusieurs organisations internationales ont identifié l'extrême importance d'obtenir une volonté et un engagement politique au plus haut niveau pour que les programmes de renforcement des capacités portent leurs fruits⁵. Sans un tel engagement, soutenu à long terme, les efforts de renforcement des capacités sont voués à l'échec quelle que soit la qualité de leur conception et de leur mise en œuvre. C'est pour cela que la communauté douanière internationale estime qu'un engagement politique de haut niveau est une condition préalable ou un critère fondamental pour déterminer s'il convient de soutenir et de financer des activités de renforcement des capacités en douane.

⁵ Voir les notes PREM de la Banque mondiale, avril 2002, n° 67, Centre de développement de l'OCDE, Document technique n°175, avril 2001, et document de la Commission de politique générale de l'OMD, SP0119.

Alors qu'il est assez aisé pour les cadres supérieurs d'un gouvernement de marquer leur soutien et leur engagement vis-à-vis des programmes de réforme et de modernisation douanières, l'expérience démontre qu'il est plus difficile pour les gouvernements de concrétiser ce degré d'engagement au moment de déployer les ressources humaines et financières appropriées.⁶ La communauté douanière internationale estime qu'en matière de renforcement des capacités, la principale responsabilité incombe aux gouvernements et que ceux-ci doivent être prêts à fournir, en contrepartie du financement des donateurs et de l'assistance technique qui leur sont fournis, les ressources humaines et financières nécessaires.

3. Nécessité de renforcer la coopération et la cohérence

L'un des problèmes auxquels sont constamment confrontés les bénéficiaires et les dispensateurs du renforcement des capacités est le faible niveau de coordination et de coopération entre les donateurs à l'échelon national, régional et international qui entraîne une duplication des efforts dans certains domaines et une attention insuffisante, voir une absence totale d'attention dans d'autres domaines stratégiques importants d'une administration des douanes.

De même, et malgré les récentes améliorations apportées en vue d'accroître le niveau de coordination et de cohérence des activités de renforcement des capacités, le processus visant à garantir une coordination efficace entre les différents donateurs continue de ralentir les efforts de renforcement des capacités à l'échelon international. A titre d'exemple, le Secrétariat de l'OMD s'est récemment entretenu avec une administration membre à laquelle six organisations donatrices de portée nationale et internationale différentes avaient offert d'importants programmes de renforcement des capacités. Face à une telle situation, l'OMD peut jouer un rôle de coordination et de facilitation certain.

Afin d'améliorer réellement cette situation, les gouvernements et les administrations membres doivent se montrer plus dynamiques et adopter une démarche plus stratégique afin de répondre aux besoins en matière de renforcement des capacités. De plus, les gouvernements doivent éviter de succomber à la tentation d'accepter l'assistance proposée par un donateur simplement parce que celle-ci lui est offerte et doivent plutôt jouer un rôle stratégique et positif dans la détermination des besoins et de la voie à suivre en matière de réforme.

En outre, les outils nécessaires à une telle coopération, par exemple le Cadre intégré pour l'Assistance liée au commerce en faveur des pays les moins avancés devraient être utilisés⁷ pour assurer une meilleure cohérence en matière d'identification des besoins et de déploiement des ressources et des connaissances appropriées pour le renforcement des capacités.

4. Nécessité de renforcer la participation des personnels douaniers qui doivent s'approprier le concept

Selon les réactions que l'OMD a reçues de la part de plusieurs administrations membres, il semblerait que de nombreux programmes de renforcement des capacités n'ont pas pu répondre de façon pertinente à la nécessité d'obtenir une pleine participation et un engagement des fonctionnaires des douanes. Il en résulte que de nombreux personnels douaniers ne se sont pas engagés personnellement dans les réformes de l'organisation et de l'administration qui étaient présentées dans les différentes activités de renforcement des capacités.

⁶ Des mandats relativement longs et stables pour les Directeurs généraux des douanes sont souhaitables pour que les cadres supérieurs puissent se positionner en chefs de file.

⁷ Les organismes qui font partie du Cadre intégré sont la Banque mondiale, le FMI, le Centre du commerce international, la CNUCED, le PNUD et l'OMC. L'OMC apporte sa contribution en mettant des experts à disposition lors de missions de diagnostic à la demande.

Il convient d'obtenir une telle participation avant de mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités, quel qu'il soit. Le personnel douanier concerné devrait, le cas échéant, être impliqué dès le début du programme de renforcement des capacités, en commençant par le diagnostic visant à évaluer les besoins en matière de renforcement des capacités. Il convient tout particulièrement de veiller à ce que les informations pertinentes soient transmises en temps opportun lors de l'activité de renforcement des capacités. Afin de trouver une solution à ce problème, il convient de s'assurer que les fonctionnaires de la douane du pays concerné soient impliqués à tous les niveaux du processus, à savoir au moment de la présentation, la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des efforts de renforcement des capacités.

Dans la mesure du possible, les initiatives de renforcement des capacités devraient être supervisées par le personnel douanier du pays et les cadres supérieurs devraient être activement impliqués dans la stratégie de promotion et de communication. Les équipes de mise en œuvre et les groupes qui soutiennent le projet peuvent participer à cette entreprise. Les initiatives de renforcement de capacités devraient effectivement être entendues comme étant le fait de gouvernements, des chefs des administrations des douanes et de l'équipe de gestion, avec l'implication et la coopération du secteur privé.

Les consultants douaniers, les spécialistes en technique douanière et les conseillers travaillant dans les pays concernés doivent s'assurer d'une participation et d'une appropriation sur place; de tels objectifs doivent être clairement définis lors de la conception et de la mise au point des propositions et autres documents concernant le projet.

A cet effet, l'adoption d'une approche régionale pertinente offre aux participants la possibilité de procéder à un échange d'expériences avec les autres fonctionnaires et les administrations des douanes qui sont souvent confrontés à des problèmes similaires.

5. Des attentes réalistes de la part des gouvernements et des donateurs

Lorsqu'elle a procédé à l'examen des nombreux projets et activités en matière de renforcement des capacités qui ont été menés à bien au cours des dix dernières années, l'OMD a constaté que très peu d'entre eux répondaient aux objectifs de développement fixés ou allaient au-delà. Cette constatation est certes décevante eu égard au financement et à l'assistance technique fournis à de nombreuses administrations des douanes, mais il semble que nombre de ces initiatives ont été évaluées par rapport à des attentes quelque peu irréalistes et trop ambitieuses. De plus, le renforcement des capacités engagé était souvent soit inadéquat, soit insuffisant pour garantir les transformations escomptées.

Mettre en œuvre des programmes de réforme et de modernisation au sein des administrations des douanes de pays en développement est une tâche difficile qui s'apparente à un défi. La communauté douanière internationale estime que les attentes doivent être réalistes et mesurées pour tenir compte de l'ampleur et de la portée des problèmes à résoudre et des ressources allouées pour réaliser la tâche en question. De même, et ceci est en étroite relation avec les problèmes liés à la précision du diagnostic des besoins (décrit ci-dessus), la contribution du renforcement des capacités doit être parfaitement ciblée par rapport aux problèmes qui sont censés être résolus. C'est ainsi que, par exemple, les travaux de recherche effectués par l'OMD ont indiqué que la vaste majorité des activités de renforcement des capacités conduites dans le monde entier ont principalement porté sur la formation et/ou l'assistance technique. Une telle contribution peut certes jouer un rôle utile, mais la contribution apportée par le biais du renforcement des capacités aurait également dû être axées sur une série de questions portant de manière plus large sur l'administration, les procédures et l'infrastructure afin d'obtenir les résultats escomptés.

De plus, même lorsqu'il semblerait que des progrès significatifs ont été réalisés grâce à un programme de renforcement des capacités précis, bien souvent les données de base objectives permettant une comparaison logique font défaut. Le Cadre du diagnostic du renforcement des capacités de l'OMD traite ce problème en détail et devrait offrir une base solide pour améliorer la qualité des données de base obtenues dès le début d'une action de renforcement des capacités. De même, la méthode utilisée dans le cadre de l'Etude de l'OMD sur le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises devrait être considérée comme un outil essentiel pour le recueil et l'analyse des performances opérationnelles de la douane.⁸

6. Il convient d'allouer les ressources humaines et financières appropriées au renforcement des capacités

Les administrations des douanes de nombreux pays en développement en particulier sont confrontées à d'énormes pressions visant à optimiser la perception des recettes. Afin d'y parvenir, notamment dans un environnement caractérisé par un faible niveau de respect de la loi sur base volontaire, les fonctionnaires des douanes ont généralement recours à de lourdes vérifications matérielles ou documentaires visant à vérifier la valeur, la classification et l'origine des marchandises. Il en résulte des retards importants au niveau du dédouanement qui créent un environnement vulnérable à la corruption. Parallèlement, les administrations des douanes sont également confrontées à une forte pression exercée par le secteur privé et les services officiels intéressés au commerce qui exigent un traitement et un dédouanement rapides des marchandises. Ceci ne peut se faire qu'en réduisant les examens documentaires et matériels qui requièrent d'énormes ressources.

Même si l'expérience démontre que dans de nombreux pays industrialisés, ces exigences et ces objectifs apparemment concurrentiels peuvent être gérés avec succès par une administration des douanes efficace et rentable, la portée et l'ampleur des améliorations qu'il convient d'apporter pour atteindre ce but dans de nombreux pays en développement et moins avancés sont vastes. Après avoir procédé à l'examen de nombreuses études de cas, l'OMD a conclu que les ressources humaines et financières consacrées à des réformes aussi importantes n'étaient généralement pas suffisantes pour réaliser les changements requis et que bien souvent, même lorsque des améliorations ont pu être réalisées, celles-ci n'étaient pas viables à long terme.

A titre d'exemple, de nombreux projets de renforcement des capacités douanières ont mis l'accent sur la mise en œuvre de systèmes reposant sur la technologie de la communication et de l'information. Bien que la communauté douanière internationale appuie entièrement une telle activité, elle s'inquiète du fait que de tels projets souffrent souvent d'un manque de ressources par rapport à l'ampleur des changements à opérer. Le rapport entre les coûts relatifs à la mise en œuvre et les coûts associés à la période suivant la mise en œuvre en matière de technologie de l'information est traditionnellement de 1:4, c'est à dire que 25% des coûts associés à la mise en œuvre d'un nouveau système informatique devraient être consacrés à la mise en œuvre elle-même et 75% au suivi accordé en matière de matériel et de logiciels informatiques lors de la phase suivant la mise en œuvre.

Les travaux de recherche effectués par l'OMD ont révélé que, dans de nombreux cas, le rapport allait plutôt dans le sens opposé. Il en résulte que de nombreuses administrations des douanes du monde en développement sont dans l'incapacité d'assurer le service après vente de leur infrastructure informatique et risquent peu d'obtenir le soutien de leur gouvernement pour pouvoir acquérir une version plus récente d'un même produit. Ce problème est aggravé par le fait que la mise en œuvre de systèmes informatiques entraîne une révision des processus commerciaux qui ne relève pas de l'informatique.

⁸ L'Etude de l'OMD sur le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises

Les initiatives de renforcement des capacités qui ont porté leurs fruits ont souvent fait appel à des conseillers douaniers de qualité qui ont aidé les fonctionnaires du pays à mettre en œuvre les objectifs du projet. Le détachement de conseillers expérimentés dans des pays en développement représente une part considérable du coût des projets de renforcement des capacités. Il en résulte que de nombreux projets de renforcement des capacités limitent délibérément le nombre et la durée des missions des consultants détachés pour des projets spécifiques à court et à long terme.

La communauté douanière internationale s'inquiète de ce que les conseillers sont souvent affectés à un projet pour une période de temps inadéquate, une attention moindre étant accordée au soutien et à l'assistance pendant la période suivant la mise en œuvre. Il en résulte que les améliorations ne sont pas viables à long terme. En effet, dans plusieurs cas, les administrations des douanes ont été témoin d'une succession de projets de renforcement des capacités de moyenne ou grande échelle, tous élaborés pour répondre à des besoins institutionnels similaires.

Afin de remédier à ces problèmes, les initiatives en matière de renforcement des capacités devront :

- inclure des délais de mise en œuvre beaucoup plus longs;
- prévoir un meilleur soutien lors de la phase qui suit la mise en œuvre;
- prévoir de manière appropriée le recours à des conseillers à court et long terme dans le pays; et
- inclure des mesures prévoyant un soutien supplémentaire et un financement à long terme (notamment dans le cas d'activités reposant sur la technologie de la communication et de l'information).

Besoins et défis en matière de renforcement des capacités

Au début de l'année 2003, l'OMD a mené une enquête détaillée auprès des administrations membres en vue de déterminer leurs principaux besoins, obstacles et défis en matière de renforcement des capacités. Les résultats de cette enquête, ainsi que les informations obtenues par le biais de consultations supplémentaires peuvent être résumés comme suit :

Les administrations membres de l'OMD ont identifié six éléments fondamentaux essentiels à un renforcement des capacités douanières efficace et complet. Ces éléments sont les suivants :

- Une volonté politique suffisante, des qualités de commandement et un soutien des parties intéressées suffisants pour garantir le caractère durable des résultats obtenus en matière de renforcement des capacités;
- La faculté de disposer à long terme de ressources appropriées et d'un accès à des sources de financement durables;
- L'existence d'un service public ou d'une fonction publique pleinement opérationnel offrant l'infrastructure de base nécessaire pour gérer les lois et règlements nationaux et veiller au respect des engagements souscrits à l'échelon international;
- L'existence d'un cadre légal stable et d'un système judiciaire efficace;
- L'existence de conditions d'emploi et de rémunération adéquates pour les fonctionnaires des douanes; et

- Un climat généralement propice au changement et aux améliorations.

Les Membres de l'OMD estiment que chacun de ces points est fondamentalement important pour la réussite du renforcement des capacités. Certains des points mentionnés ci-dessus ne sont pas directement du ressort du personnel douanier, mais il est précisé que sans ces éléments fondamentaux, il serait difficile d'apporter des améliorations significatives et durables. Ainsi, lors de l'évaluation des besoins en matière de renforcement des capacités d'administrations données, il est essentiel d'accorder une attention particulière à ces questions. L'OMD a à cette fin, inclus un outil "d'Evaluation du niveau de préparation" dans son Cadre du diagnostic en matière de renforcement des capacités douanières.

Lorsqu'il est estimé qu'un ou plusieurs de ces éléments fondamentaux font défaut, ou du moins n'existent pas à un seuil réaliste, les programmes de renforcement des capacités conformes au modèle présenté dans le présent document ne conviendront peut-être pas. Si tel est le cas, et surtout lorsque l'infrastructure et les contrôles habituels aux frontières n'existent pas ou ne sont pas viables⁹, le recours à des mesures d'urgence peut alors s'avérer approprié.

Par exemple, dans les cas où la perception des recettes, indispensable au bon fonctionnement d'un gouvernement, est en péril et que des solutions prévues en matière de renforcement des capacités ne sont pas viables à court et moyen termes, un certain nombre de gouvernements et d'institutions financières internationales décident de faire appel à des sociétés d'inspection avant expédition (PSI). Tout en reconnaissant les raisons pour lesquelles un gouvernement décide de faire appel à un tel système, l'OMD et ses administrations membres redoutent plutôt les effets à long terme sur le renforcement des capacités douanières, dans la mesure où le régime de PSI a souvent été considéré comme un moyen de remplacer la douane plutôt que comme une mesure intermédiaire. L'OMD recommande au contraire que les services offerts par une société privée servent de mesures complémentaires pour appuyer les activités de la douane tandis que des efforts concertés sont déployés en vue de créer l'infrastructure nécessaire pour gérer la douane de façon plus durable. Ainsi, des programmes de renforcement des capacités complets, conformes aux modèles décrits dans le présent document, devraient être mis en œuvre parallèlement à l'utilisation de compagnies d'inspection avant expédition.

Dans le cadre de l'enquête en matière de renforcement des capacités réalisée auprès des administrations membres, celles-ci ont identifié sept domaines prioritaires pour lesquels il convient de dispenser une assistance aux fins du renforcement des capacités. Bien que les réponses reçues varient considérablement en termes d'exigences, les Membres mettent en exergue les domaines qui semblent les plus pertinents. Les Membres ont besoin d'une assistance en matière de renforcement des capacités en vue de :

- préparer et mettre en œuvre une législation douanière moderne;
-
- élaborer et/ou améliorer les systèmes et les procédures visant à tenir compte des changements nécessaires pour remplir les engagements internationaux et régionaux;
- renforcer la capacité de planification stratégique et opérationnelle;
- renforcer les compétences des personnels douaniers en matière de gestion et de direction;

⁹ Par exemple, pendant ou immédiatement après une période de guerre civile ou de conflit international

- analyser, concevoir et mettre en œuvre des structures relatives à l'organisation et à l'administration;
- mettre en œuvre ou améliorer les systèmes et les infrastructures reposant sur la technologie de la communication et de l'information;
- réviser et améliorer les systèmes et régimes douaniers afin de les adapter aux pratiques modernes (telles que décrites dans la Convention de Kyoto révisée et d'autres instruments de l'OMD);
- améliorer le niveau de coopération, la communication et le partenariat avec les parties prenantes, notamment avec les autres services officiels et le secteur privé;
- rehausser le niveau d'éthique; et
- obtenir une infrastructure, des moyens techniques, du matériel et d'autres moyens adéquats, ainsi que des ressources humaines et financières.

En outre, lorsque le Secrétariat a procédé à l'analyse des réponses reçues dans le cadre de l'enquête sur le renforcement des capacités de l'OMD, de nombreuses administrations des douanes avaient évidemment déterminé quels étaient leurs besoins en matière de renforcement des capacités par rapport aux priorités de leur gouvernement. Il ressort clairement qu'une attention toute particulière a été prêtée à l'identification des besoins en matière de renforcement des capacités afin de s'assurer que la mise en œuvre de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane n'aura pas un effet négatif sur la perception des recettes. Dans ce contexte, de nombreuses administrations souhaitent vivement bénéficier d'une assistance pour ce qui est de la fraude en matière d'évaluation qu'elles estiment très répandue dans les pays en développement et les pays les moins avancés. Comme indiqué dans le présent document, pour remédier à cette situation, il conviendra d'investir massivement pour améliorer divers systèmes et procédures douaniers.

En raison de l'importance accrue actuellement accordée aux problèmes de sécurité nationale, les administrations des douanes ont également identifié des besoins en matière de renforcement des capacités liés à la mise en œuvre de la Résolution de l'OMD sur la sécurité et la facilitation de la chaîne logistique internationale. D'après les réponses reçues, il conviendrait de dispenser une assistance en matière de renforcement des capacités pour :

- renforcer le niveau de coopération et de communication avec les autres services officiels jouant un rôle dans le domaine du commerce, du transport et de la sécurité nationale;
- améliorer la sécurité matérielle et la surveillance des zones placées sous le contrôle de la douane;
- obtenir des données relatives à l'importation et à l'exportation en temps opportun afin d'identifier les marchandises et les moyens de transport à haut risque (conséquences au niveau juridique, des procédures et de la technologie de l'information);
- améliorer les capacités d'inspection et de vérification (compétences humaines et utilisation des moyens techniques appropriés);
- renforcer les capacités dans le domaine du renseignement, y compris l'échange d'informations avec d'autres services à l'échelon national et international;
- établir des accords de coopération avec les entreprises;

- améliorer l'éthique professionnelle; et
- mettre en œuvre les dispositions de la Convention de Kyoto révisée.

Les besoins en matière de renforcement des capacités susvisés ont été mis en exergue dans le cadre de la mise en œuvre de la Résolution, mais plusieurs réponses ont indiqué à juste titre qu'il y a un chevauchement entre ces questions et les besoins en matière de renforcement des capacités plus vastes mentionnés dans le présent document.

Rôle et responsabilités des parties prenantes et partenaires potentiels

Comme indiqué ci-dessus, l'ampleur et la portée des défis en matière de renforcement des capacités auxquels sont confrontées les administrations des douanes du monde en développement sont immenses. Pour accroître l'efficacité et la rentabilité de nombreuses administrations douanières de façon significative et durable, il conviendra d'obtenir la coopération et la concertation de toutes les parties prenantes, s'agissant notamment :

- des gouvernements;
- des administrations des douanes;
- du secteur privé;
- des principales organisations internationales;
- des institutions financières internationales, des banques régionales de développement et des agences nationales de développement;
- des administrations membres de l'OMD des pays industrialisés; et
- du Secrétariat de l'OMD.

Chacun des groupes mentionnés ci-dessus a un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du renforcement des capacités douanières. Un bref résumé de la contribution que ceux-ci peuvent apporter est présenté ci-après.

Les gouvernements

Le renforcement des capacités incombe principalement aux gouvernements individuels. Les gouvernements doivent créer l'infrastructure administrative saine nécessaire au bon fonctionnement d'une administration des douanes et doivent s'assurer que les ressources humaines et financières allouées à la douane correspondent à son éventuelle participation à la réalisation des objectifs de développement nationaux. Toutefois l'expérience montre que c'est rarement le cas.

Les administrations des douanes de nombreux pays en développement et de pays les moins avancés n'ont pas les ressources nécessaires, sont mal équipées et leurs fonctionnaires sont mal rémunérés. De plus, les gouvernements mettent rarement l'accent sur la modernisation et la réforme douanières lors de leurs consultations et négociations avec les institutions financières et les organisations donatrices internationales. Parce que les organisations donatrices accordent des prêts aux gouvernements, et non pas aux individus et aux organisations internationales, il est indispensable que les gouvernements préparent des argumentaires convaincants en matière de renforcement des capacités et recherchent activement le soutien financier nécessaire.

Les gouvernements occupent une position privilégiée pour orienter et coordonner les efforts de renforcement des capacités des autres parties prenantes y compris des donateurs. Dans certains cas, les gouvernements ont accepté que les donateurs ou les prestataires de renforcement des capacités indiquent la voie à suivre dans le cadre des efforts de réforme et de modernisation et ont cherché une aide sans adopter une approche stratégique visant à obtenir un soutien.

La douane

Etant donné que dans la plupart des pays, la douane est la principale institution associée au contrôle et à la facilitation aux frontières, elle se doit de rendre un service rentable à la communauté qu'elle sert. La douane connaît bien l'environnement dans lequel elle opère et entretient des contacts quotidiens avec les autres services officiels et le secteur privé. Les administrations des douanes devraient adopter une approche stratégique pour identifier les besoins de renforcement des capacités, indiquer la voie à suivre et le contenu des programmes d'amélioration.

De nombreuses initiatives en matière de renforcement des capacités sont relativement peu coûteuses et peuvent être réalisées avec les ressources humaines et financières existantes sans devoir faire appel à un financement ou une aide extérieurs. Les Administrations des douanes devraient également octroyer les ressources adéquates pour soutenir des initiatives de renforcement des capacités productives et être plus actives au moment de présenter leurs besoins en développement à leurs gouvernements et autres parties intéressées. De plus, les Administrations des douanes devraient faire un meilleur usage du renforcement des capacités offert par les organisations donatrices en vue de s'assurer que les améliorations apportées soient d'un caractère durable et mieux développées.

Le secteur privé

Le secteur privé a un important rôle à jouer dans le renforcement des capacités. Les associations professionnelles sont souvent les principaux bénéficiaires des changements positifs réalisés par le biais d'initiatives de renforcement des capacités douanières. Pour la plupart des entreprises, la rapidité de la livraison, la prévisibilité et une chaîne logistique sûre sont essentielles à leur survie. Ainsi, le secteur privé devrait utiliser l'influence qu'il peut avoir sur les gouvernements pour allouer les ressources nécessaires à la réforme douanière et les grands organismes privés devraient susciter et appuyer le soutien accordé aux initiatives saines de renforcement des capacités. De même, le secteur privé devrait participer dans la mesure du possible à de telles activités. Le cas échéant, il pourrait accroître l'assistance en matière de renforcement des capacités fournie par les donateurs, soit en dispensant une formation et une assistance technique, soit en apportant un soutien financier direct. Afin d'élaborer des dispositifs durables visant à impliquer le secteur privé, les associations professionnelles et les organes du secteur privé appropriés devront adopter des perspectives à long terme et ne pas se limiter aux intérêts de secteurs d'activités spécifiques.

Une administration des douanes saine et totalement opérationnelle est un atout pour toutes les parties prenantes et la possibilité de participer aux initiatives de réforme et de modernisation devrait être envisagée dans cette optique. Le secteur privé se doit également de soutenir les efforts de renforcement des capacités douanières en participant à des instances consultatives et en adoptant des normes commerciales modernes et conformes à l'éthique.

Les organisations internationales

Les organisations internationales ont joué et continueront à jouer un rôle important en appuyant les efforts déployés en matière de renforcement des capacités par les administrations des douanes. Les organisations internationales sont en mesure de promouvoir le soutien à l'échelon mondial des normes et des accords internationaux grâce à des programmes de formation et d'assistance

technique ciblés. Des organisations telles que l'OMC, l'OCDE, la CNUCED, le PNUD et le Forum économique mondial participent toutes activement à la conception et à la mise en œuvre des initiatives de renforcement des capacités en matière douanière. De plus, les principaux organes du secteur privé tels que la Chambre de commerce internationale ont participé à l'élaboration de recommandations pour une administration des douanes moderne et efficace.

Les institutions financières telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international participent dans une large mesure à la formulation et à la mise en œuvre de l'assistance en matière de renforcement des capacités. De nombreux pays en développement et de pays moins avancés n'ont pas les ressources financières et humaines nécessaires pour entreprendre des programmes complets de renforcement des capacités. Les institutions financières peuvent jouer un rôle important en dispensant des conseils et en donnant accès à un financement approprié, visant à ce que les initiatives de renforcement des capacités soient productives. Les institutions financières coopèrent de plus en plus dans le cadre d'initiatives telles que le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés afin que l'assistance soit bien conçue et qu'elle corresponde réellement aux principaux besoins en développement.

De même, le Partenariat en matière de facilitation mondiale pour le transport et le commerce (GFP) qui est l'un des principaux programmes de la Banque mondiale, vise à réunir les parties intéressées (du secteur public et privé) à l'échelon national et international pour apporter des améliorations positives dans le domaine du transport et de la facilitation des échanges. Les Partenaires travailleront ensemble à la conception et à la mise en œuvre de programmes spécifiques visant à atteindre ces objectifs en tirant parti de leurs avantages comparés respectifs en la matière et ce de manière coordonnée¹⁰.

Les institutions financières doivent reconnaître l'importance de la douane dans la réalisation des ambitions économiques, sociales, fiscales et commerciales des nations et souligner le fait que la douane est un élément clé de leurs programmes de développement par pays.

Organisations régionales

Les banques régionales de développement fournissent des conseils et des fonds pour aider les administrations des douanes à entreprendre diverses activités de renforcement des capacités. Bien souvent, l'assistance dispensée est directement liée à des initiatives régionales complémentaires. L'assistance est en général dispensée aux administrations des douanes par des partenaires bilatéraux, des organisations internationales ou des consultants du secteur privé. C'est ainsi que, par exemple, l'OMD a participé à des programmes de renforcement des capacités financés par la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement car ses connaissances douanières enrichissaient les initiatives régionales. De même, l'OMD a travaillé en étroite coopération avec des organisations telles que le Sous-Comité de l'APEC sur les régimes douaniers et entretient actuellement des relations de travail plus étroites avec une série d'organisations dont le COMESA, l'ASEAN et le Secrétariat du Commonwealth.

Donateurs bilatéraux

Les agences nationales d'assistance en matière de développement constituent également une source non négligeable de financement et d'assistance technique pour le renforcement des capacités douanières, notamment lorsque le pays bénéficiaire possède des liens historiques ou revêt une importance stratégique pour le pays donateur. De plus en plus souvent, les agences nationales entreprennent des projets conjoints avec des organisations et des institutions

¹⁰ L'OMD travaille avec la Banque mondiale à renforcer les activités du GFP en accordant davantage d'importance à la douane.

financières internationales afin de s'assurer que les ressources limitées sont utilisées en toute efficacité. Des agences telles que l' Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), le Département du Royaume-Uni pour le développement international (DFID), l'Agence de coopération internationale japonaise (JICA), l'Agence française de développement et plusieurs agences nationales en Allemagne, au Danemark, en Suède, en Corée, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande ont généreusement financé des activités liées à la douane par le passé.

Souvent, pour qu'un programme de renforcement des capacités douanières s'avère efficace, il doit se reposer dans une large mesure sur des experts douaniers compétents et hautement qualifiés. Une partie de cette expertise peut dans certains cas être obtenue en faisant appel à des organisations internationales telles que l'OMD ou au secteur privé, le nombre d'experts disponibles est très limité. Afin de pouvoir obtenir les ressources nécessaires pour mener à bien des activités de renforcement des capacités dans les pays en développement et les pays les moins avancés, il convient d'obtenir la contribution régulière des administrations membres des pays développés. Le cadre du diagnostic de l'OMD en matière de renforcement des capacités servira de guide aux experts nationaux et de mécanisme permettant de contrôler la qualité des services consultatifs. De plus, les administrations membres devront continuer à s'impliquer activement dans les programmes d'assistance bilatéraux et fournir des conseils en matière de politique générale au Secrétariat de l'OMD.

Le rôle de l'OMD

La mission de l'OMD est d'améliorer l'efficacité et la rentabilité des administrations des douanes dans le cadre du respect des règlements commerciaux, de la protection de la société et de la perception des recettes, en contribuant de cette façon au développement du commerce international et au bien-être économique et social des nations. Afin de remplir sa mission, l'OMD applique trois grandes stratégies en matière de renforcement des capacités :

Tout d'abord, par le biais de ses Conventions, autres instruments et bonnes pratiques, l'OMD fournit une série de modèles approuvés à l'échelon international pour une administration des douanes moderne.

Deuxièmement, l'OMD offre une instance pour la coopération internationale et l'échange de renseignements et d'expériences entre les administrations membres, les autres organisations internationales et le secteur privé.

En troisième lieu, par le biais de son programme de formation et d'assistance technique, elle offre une variété d'opportunités de qualité pour le renforcement des capacités en matière d'organisation administrative.

En outre, l'OMD est activement impliquée dans les activités suivantes :

- améliorer la qualité et la disponibilité des programmes de formation et d'assistance technique grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme d'éducation à distance¹¹ (E-learning);
- promouvoir l'importance que revêt une administration des douanes efficace auprès des diverses instances internationales et principales organisations financières¹²;

¹¹ Le premier module E-learning qui porte sur la lutte contre la fraude douanière sera disponible à la fin du mois de juin 2003

¹² L'OMD a mis un accent particulier sur l'importance de la douane pour le développement économique et social d'un pays et la nécessité d'avoir recours au renforcement des capacités lors de nombreux forums internationaux (OMC, OCDE, institutions de l'ONU, et organisations non gouvernementales telles que le

- revoir le programme de réforme et de modernisation douanières pour le rendre plus accessible, souple et pertinent face aux besoins des administrations membres¹³;
- améliorer le degré de coopération et de cohérence des efforts de renforcement des capacités déployés à l'échelon international¹⁴; et
- rechercher les moyens visant à mieux coordonner l'assistance en matière de renforcement des capacités grâce au développement de dispositifs régionaux appropriés¹⁵.

En outre, étant donné que l'OMD doit concentrer ses ressources limitées sur les domaines revêtant une importance plus stratégique, celle-ci travaille actuellement à l'élaboration d'un Cadre du diagnostic complet en matière de renforcement des capacités douanières qui servira d'outil pour identifier les besoins et élaborer des programmes de renforcement des capacités plus efficaces pour les administrations membres. Un aperçu du Cadre du diagnostic est présenté ci-après.

Elaboration d'un Cadre du diagnostic en matière de renforcement des capacités douanières

Depuis plusieurs années, les gouvernements, les donateurs et les administrations membres se tournent de plus en plus souvent vers l'OMD pour obtenir des conseils pratiques et des orientations quant au diagnostic des besoins de la douane, et pour cerner le contenu et les méthodes à adopter pour améliorer de façon réelle et durable les administrations des douanes du monde en développement. En effet, ils se sont tournés vers l'OMD pour recevoir un guide complet ou plan de route sur la façon de parvenir à une modernisation efficace des administrations des douanes du monde en développement.

Fort heureusement, contrairement à d'autres services de l'administration publique, les éléments nécessaires à l'amélioration de l'efficacité et de la rentabilité de l'administration des douanes sont déjà en place. L'OMD gère plusieurs Conventions, instruments et bonnes pratiques acceptées à l'échelon international, qui, ensemble, fournissent un schéma directeur concis pour une administration des douanes moderne. La Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto révisée), la Convention du Système harmonisé et la Déclaration d'Arusha sur l'éthique douanière sont des exemples de normes

Forum économique mondial). Elle a également mis l'accent sur la nécessité d'une réforme douanière auprès du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, des banques régionales de développement (notamment la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement) et des autres organisations donatrices y compris du Secrétariat du Commonwealth.

¹³ Le Groupe de travail de haut niveau sur le Renforcement des capacités a procédé à un examen intensif des activités précédentes de renforcement des capacités de l'OMD, notamment le programme de réforme et de modernisation douanières. Ceci a conduit à l'élaboration d'un Cadre du diagnostic en matière de renforcement des capacités par le Secrétariat (voir section suivante).

¹⁴ L'OMD a dispensé une assistance technique dans le cadre d'un programme conjoint avec le Secrétariat du Commonwealth. Elle a servi d'agent d'exécution dans le cadre du projet du PNUCID sur les Ports maritimes africains et du programme de l'USAID d'Assistance technique en matière d'évaluation pour les pays sub-sahariens. Outre le fait qu'elle a fourni des experts dans le cadre de missions réalisées en coopération avec le Cadre intégré (voir note en bas de page n°7), l'OMD travaille actuellement avec la Banque mondiale dans le cadre du GFP afin d'ajouter une dimension relative au renforcement des capacités douanières (note en bas de page n°10). Elle examine également la possibilité d'organiser des activités de renforcement des capacités douanières par pays avec le Secrétariat du Commonwealth.

¹⁵ Pour tenir compte de l'essor des accords commerciaux régionaux, l'OMD élabore à présent une approche régionale au renforcement des capacités qui comprend une assistance destinée à aider ces groupes régionaux à faire reposer leurs régimes douaniers sur des normes internationales.

acceptées à l'échelon international qui sont actuellement disponibles pour servir de guide dans le cadre d'initiatives de renforcement des capacités.

Toutefois, il n'existe encore aucune approche normalisée et complète permettant de définir les besoins en matière de renforcement des capacités douanières et d'y répondre. De même, la plupart des efforts déployés en la matière étaient d'une portée assez étroite et étaient très peu liés aux instruments, aux outils et aux bonnes pratiques de l'OMD. Ceci a conduit à des interventions de renforcement des capacités mal élaborées, reposant sur un mauvais diagnostic.

Le Cadre du diagnostic de l'OMD en matière de renforcement des capacités douanières rassemble en un seul document clair et concis tous les principaux éléments et les bases nécessaires à l'établissement d'une administration des douanes efficace et rentable. Il fournit une méthode normalisée et globale pour le diagnostic des besoins, la conception et la mise au point de bonnes pratiques. Il met l'accent sur les Conventions, les instruments et les bonnes pratiques de l'OMD, ainsi que sur le matériel préparé par d'autres organisations¹⁶. Il a été conçu pour servir d'outil pratique dans le cadre du renforcement des capacités, à l'intention des fonctionnaires de l'OMD, des administrations membres, des organisations financières et de toute partie engagée dans la conception et la mise en œuvre d'initiatives de renforcement des capacités douanières.

Il comprend un outil permettant d'évaluer le niveau de préparation et dix chapitres qui couvrent tous les éléments d'un programme complet de renforcement des capacités. Les dix éléments portent sur :

- le rôle moteur et la planification stratégique
- les systèmes et les régimes douaniers
- le cadre en matière d'organisation et d'institution
- le cadre juridique
- les ressources (humaines, financières et matérielles)
- la technologie de l'information
- la coopération extérieure et les partenariats
- la gestion du changement et l'amélioration permanente
- la bonne gouvernance
- les renseignements et les statistiques en matière de gestion

Le Cadre du diagnostic comprend un outil d'évaluation complet, ou liste de contrôle, pour chacun des éléments décrits ci-dessus. Il contient en outre des conseils pratiques sur la façon de procéder à une étude de diagnostic avec un maximum d'objectivité et une active participation des parties prenantes, notamment des fonctionnaires des douanes.

Pour s'assurer que le Cadre du diagnostic permette la conception, la mise au point et la mise en œuvre de programmes clairs, il contient également des directives visant à concevoir, mettre en œuvre et contrôler les initiatives de renforcement des capacités. Les directives comprennent des parties consacrées à :

- La préparation de plans d'action, de propositions de projets et estimation des coûts;
- l'identification des objectifs du projet, contribution/activités, résultats, indicateurs de performance, hypothèses, etc.

¹⁶ Par exemple, le contenu des Directives douanières de l'ICC et la Déclaration de Columbus se sont avérés utiles dans le cadre de l'élaboration du Cadre du diagnostic.

- Elaboration d'un cadre logique; conseils pour la mise en œuvre, y compris une répartition des contributions/activités, gestion du projet, participation des parties intéressées et soutien apporté au programme, et
- Directives pour le contrôle et l'évaluation.

Le Cadre du diagnostic en matière de renforcement des capacités douanières est achevé et existe sous forme de projet de document. Il demande à être peaufiné et sera mis au point grâce aux réactions obtenues dans le cadre d'essais pilotes réalisés au cours des derniers mois.

Résumé et conclusions

Les Administrations des douanes du monde entier jouent un rôle vital dans la mise en œuvre de politiques officielles des plus importantes, et contribuent à la réalisation de divers objectifs nationaux de développement. Sans une administration des douanes efficace et rentable, les gouvernements ne pourront pas répondre à leurs objectifs politiques s'agissant de la perception des recettes, de la facilitation des échanges, des statistiques commerciales et de la protection de la société face aux éléments qui menacent la sécurité nationale.

Des investissements bien conçus et ciblés en matière de renforcement des activités, principalement axés sur l'amélioration de l'efficacité des administrations des douanes peuvent produire des bénéfices considérables, tant pour les gouvernements que pour les donateurs, et permettre aux pays en développement de tirer parti des nombreuses opportunités de développement qui leur sont offertes dans un système commercial mondial en pleine expansion.

Toutefois, de nombreux efforts en matière de renforcement des capacités ont échoué parce qu'ils n'ont pas répondu aux objectifs fixés. Afin d'améliorer la qualité et la pertinence des initiatives de renforcement des capacités douanières, les gouvernements, les administrations des douanes, les donateurs et toutes les parties intéressées de la communauté douanière internationale doivent tirer la leçon des succès et des échecs passés et adopter de nouvelles approches et stratégies pratiques. Les principales leçons à tirer, ainsi que les suggestions visant à améliorer la conception, la mise au point et la mise en œuvre d'initiatives de renforcement des capacités, ont été présentées dans ce document.

La Stratégie de l'OMD en matière de renforcement des capacités a été conçue pour fournir une réponse pragmatique permettant d'identifier les besoins de renforcement des capacités des administrations membres du monde en développement et d'y répondre. De même, les conventions, instruments et bonnes pratiques de l'OMD acceptés à l'échelon international fournissent les éléments nécessaires à une administration des douanes saine.

Le plan de route tant attendu, est donc disponible pour entreprendre avec succès des initiatives de renforcement des capacités douanières réussies. Il revient à présent aux parties intéressées de s'engager dans la mise en œuvre pratique des principes et des mesures proposées dans la présente stratégie.
