



**Conférence  
des Nations Unies  
sur le commerce  
et le développement**

Distr.  
GENERALE

TD/B/WP/93  
25 octobre 1995

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

---

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT  
Groupe de travail du plan à moyen terme  
et du budget-programme  
Vingt-sixième session  
Genève, 4 décembre 1995  
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**EXAMEN DES ACTIVITES DE COOPERATION TECHNIQUE DE LA CNUCED  
ET DE LEUR FINANCEMENT**

Etude approfondie du programme SYDONIA de la CNUCED

Etude du secrétariat de la CNUCED

A sa vingt-quatrième session, le Groupe de travail du plan à moyen terme et du budget-programme a décidé que, pour son examen annuel des activités de coopération technique de la CNUCED, le secrétariat lui soumettrait désormais une étude approfondie sur un programme technique spécifique pour qu'il puisse mieux l'évaluer, faire des recommandations en vue d'une action complémentaire et contribuer au renforcement de l'avantage comparatif de la CNUCED. A cette même session, il a décidé que le Système douanier automatisé (SYDONIA) serait le premier programme devant faire l'objet d'une telle étude approfondie.

**Table des matières**

	<u>Paragraphe</u> s
I. Introduction . . . . .	1 - 2
II. Aperçu d'ensemble du programme . . . . .	3 - 8
A. Bref historique . . . . .	3
B. Les objectifs . . . . .	4
C. Structure et activités . . . . .	5 - 6
D. Financement du programme . . . . .	7 - 8
III. Evaluation globale du programme . . . . .	9 - 46
A. Principe de base et conception du Programme . . . . .	9 - 19
B. Exécution . . . . .	20 - 37
C. Résultats et impact . . . . .	38 - 46
IV. Questions importantes . . . . .	47 - 63
A. L'avantage comparatif de la CNUCED . . . . .	48 - 52
B. Durabilité du programme . . . . .	53 - 60
C. Relations avec les autres programmes de coopération technique de la CNUCED . . . . .	61 - 63
V. Enseignements et recommandations . . . . .	64 - 74
A. Les enseignements . . . . .	65 - 72
B. Recommandations . . . . .	73 - 74

## I. INTRODUCTION

1. A sa vingt-quatrième session, le Groupe de travail du plan à moyen terme et du budget-programme a décidé que, pour son examen annuel des activités de coopération technique de la CNUCED, le secrétariat lui présenterait désormais une étude approfondie d'un programme technique spécifique pour qu'il puisse mieux l'évaluer, faire des recommandations en vue d'une action complémentaire et contribuer au renforcement de l'avantage comparatif de la CNUCED. A cette même session, il a décidé que le Système douanier automatisé (SYDONIA) serait le premier programme devant faire l'objet d'une telle étude approfondie. La présente étude porte sur l'ensemble du programme SYDONIA 1/ et plus particulièrement sur les projets qui sont déjà arrêtés/achevés ou en cours d'exécution. Elle n'entre pas dans les détails de chaque projet, mais donne une évaluation de la conception d'ensemble, de l'exécution, des résultats et de l'impact et examine certaines questions essentielles ayant trait au programme. L'étude est fondée sur une analyse des descriptifs des projets, des divers rapports d'évaluation des projets et des examens tripartites, et elle exploite les résultats d'évaluations récentes et les renseignements recueillis lors d'une visite sur le lieu d'exécution d'un projet et à l'Organisation douanière mondiale de Bruxelles, ainsi qu'à l'occasion d'entrevues avec le personnel.

2. L'étude a été établie par le Groupe de la coordination et de l'évaluation des programmes. Elle n'engage que lui et il l'a rédigée en coopération avec le Programme spécial pour l'efficacité commerciale et en consultation avec le Groupe de la politique et de la coordination en matière d'assistance technique. M. W.J. O'Donnell, ancien haut fonctionnaire de l'Administration douanière des Etats-Unis, avait été engagé en qualité de consultant indépendant pour des questions de fond.

## II. APERÇU D'ENSEMBLE DU PROGRAMME

### A. Bref historique

3. Le programme remonte au début des années 80 où la CNUCED a mis au point un logiciel aux fins de la collecte et de la compilation de statistiques du commerce extérieur fiables et récentes à l'intention d'un groupe de pays de l'Afrique de l'Ouest. Elle a déterminé qu'il devrait être possible de saisir les données au stade du dédouanement. Cette formule avait en outre l'avantage d'informatiser les opérations douanières concernant les marchandises et, du même coup, de simplifier dans bien des cas les formalités de dédouanement. Dès la fin des années 80, SYDONIA était devenu le plus vaste programme de coopération technique de la CNUCED. Au mois d'avril 1995, le système avait été installé dans 29 pays et était en cours d'installation dans 38 autres (voir annexe).

### B. Les objectifs

4. Les principaux objectifs de SYDONIA sont : i) réformer le processus de dédouanement moyennant la rationalisation et l'informatisation des formalités, avec pour résultat une plus grande efficacité du commerce; ii) maximiser les perceptions douanières, qui constituent l'une des principales composantes des recettes publiques dans la plupart des pays en développement, en assurant que

---

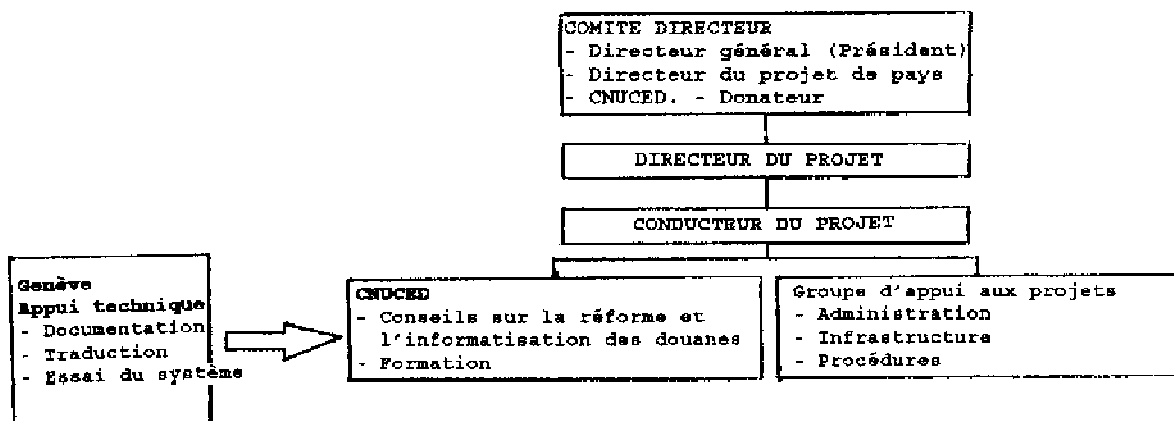
1/ Sauf indication contraire, le terme "Programme" s'entend dans la présente étude du Programme SYDONIA.

toutes les marchandises sont déclarées, que les calculs des droits et taxes sont exacts et uniformes sur l'ensemble du territoire national et que les exonérations sont bien gérées; iii) produire des statistiques commerciales et financières fiables et récentes pour faciliter la gestion économique et diffuser des normes commerciales internationales par le biais de l'informatisation des douanes.

### C. Structure et activités

5. SYDONIA fait partie du Programme spécial pour l'efficacité commerciale (PSEC). Il s'agit d'un dispositif, avec gestion centralisée à Genève, qui coiffe un ensemble de centres d'appui régionaux/sous-régionaux et de projets au niveau des pays. La gestion centrale est assurée à Genève par deux groupes relevant du PSEC, le Groupe des activités opérationnelles (GAO) et le Groupe d'appui et du développement technique (GADT). Le GAO est chargé de la planification stratégique, de la conception des projets et de la gestion, tandis que le GADT est responsable du développement du logiciel et de l'appui technique. Outre la gestion du Programme SYDONIA, ces groupes s'occupent d'autres domaines d'activité relevant du PSEC. A la fin de juin 1995, le dispositif compte quatre centres d'appui régionaux/sous-régionaux, desservant respectivement l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, les Caraïbes, et l'Asie et le Pacifique. Les centres d'appui régionaux ont pour tâches principales a) de préparer les projets nationaux de SYDONIA; b) de coordonner les besoins en données statistiques et d'introduire des normes internationales en la matière; c) d'harmoniser les procédures et les documents; d) de gérer la formation des personnels et la maintenance du logiciel; e) de suivre et appuyer l'exécution des projets nationaux. On trouvera ci-dessous l'organigramme des projets de pays.

#### Organigramme des projets



6. Le cycle normal de la conception et de l'exécution d'un projet d'installation de SYDONIA dans un pays dure entre deux et trois ans et demi. La CNUCED recommande une stratégie d'exécution décomposée fonction par fonction. Après la signature du descriptif du projet, l'installation du système se déroule suivant la procédure standard ci-après : Phase 1 - Etude approfondie des formalités douanières existantes et introduction des réformes appropriées (il s'agit d'un processus ininterrompu qui commence et s'achève avec le projet); Phase 2 - Formation des fonctionnaires essentiels de l'administration des

douanes; Phase 3 – Chargement des dossiers, y compris examen des besoins, modification du règlement douanier, adoption de nouveaux formulaires et de nouvelles procédures pour permettre l'automatisation; Phase 4 – Fonctionnement du nouveau système en parallèle avec le système manuel, réglage du système; Phase 5 – Exploitation et mise à l'épreuve du système dans la réalité d'une douane; Phase 6 – Installation dans d'autres bureaux de douane, évaluation et mise en place des adaptations indispensables au système.

#### D. Financement du programme

7. SYDONIA est le plus grand programme de coopération technique de la CNUCED depuis la fin des années 80. La situation d'ensemble des ressources est présentée dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1  
Contributions au programme SYDONIA/FALPRO, 1988-1994 a/

Provenance des fonds	Budget (en dollars)	Dépenses (en dollars)b/
<u>Donateurs bilatéraux:</u>		
Danemark	2 636 679	1 973 374
France	329 276	316 457
Allemagne	685 585	685 585
Italie	1 451 337	1 451 337
<u>Donateurs multiples</u>		
Suède	1 558 274	1 486 707
Suisse	2 484 594	2 206 608
Royaume-Uni	1 579 495	471 960
Total partiel	10 879 125	8 743 258
Commission européenne	1 948 785	1 370 731
PNUD c/	27 048 966	22 100 581
<u>Ressources nationales et autres:</u>		
a) Ressources nationales:		
Belize	180 338	164 114
Gibraltar	339 607	292 396
Malte	484 357	389 387
Namibie	102 179	68 390
b) Ressources de la Banque mondiale:		
Arménie	469 426 d/	182 500
Géorgie	447 557 d/	32 733
Philippines	915 105	242 368
Ouganda	56 486	47 793
c) Ressources de la BID:		
Panama	321 113	205 147
<b>TOTAL</b>	<b>43 193 044</b>	<b>33 839 398</b>

a/ Non compris les dépenses d'appui au programme.

b/ Y compris les chiffres estimatifs de 1994.

c/ Y compris les contributions au titre de la participation aux coûts passant par le canal du PNUD en provenance des pays bénéficiaires, le financement émanant principalement de la BID.

d/ Y compris un élément pour l'établissement de Pôles commerciaux (Trade points).

8. A l'échelon central, des apports (en espèces et/ou en nature) ont été fournis par l'Allemagne, le Danemark, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le

Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse, en plus des ressources propres de la CNUCED. Sur le terrain, les projets sont financés par plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux. Ces dernières années, les principaux contributeurs ont été l'Union européenne (UE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), les Gouvernements du Danemark, des Etats-Unis, de la France, du Royaume-Uni et de la Suisse. On observe simultanément parmi les gouvernements utilisateurs eux-mêmes, conscients des avantages à attendre du nouveau système, une tendance de plus en plus marquée à fournir un financement et d'importantes contributions en nature par prélèvement sur le produit d'emprunts contractés auprès de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement.

### III. EVALUATION GLOBALE DU PROGRAMME

#### A. Principe de base et conception du Programme

##### 1. Le principe de base

9. Le principe de base, établi au début des années 80, est toujours valable aujourd'hui. Au fil des années, l'expérience dans les divers pays a montré qu'il existe un décalage entre les objectifs des réformes fiscales et douanières et les résultats effectivement obtenus, notamment en ce qui concerne les recettes. Dans plusieurs cas, ce décalage s'explique surtout par le fait que l'on néglige la réforme des administrations en cause. S'agissant du commerce international, les pays développés tirent parti de la technologie nouvelle pour échanger des renseignements sur les possibilités qui contribuent à faciliter le commerce. A cet égard, SYDONIA est un outil qui peut répondre aux besoins de nombreux pays en développement et les aider à tirer avantage de la technologie moderne de l'information. En effet, le développement et la diffusion de cette technologie ont facilité la mise en oeuvre de SYDONIA pour les pays en développement les moins avancés, et ont donné plus d'importance à la promotion des normes internationales par le biais de l'informatisation.

10. Les avantages offerts par SYDONIA dans l'automatisation des formalités administratives des pays en développement sont les suivants : i) logiciel fourni gratuitement dans le cadre des projets d'assistance technique mis au point par la CNUCED avec installation financée par les gouvernements, les institutions bilatérales ou multilatérales; ii) utilisation de systèmes de codage et de normes internationaux tels que le Système harmonisé (SH), le Document administratif unique, les messages EDIFACT et les codes des Nations Unies; iii) une nouvelle version 3 (SYDONIA++) qui permet aux divers utilisateurs d'un même pays de se connecter entre eux ainsi qu'avec l'extérieur (négociants par exemple).

11. Les administrations douanières ont beaucoup à gagner en s'informatisant. Parmi les divers avantages, les plus remarquables sont la rapidité du traitement des données, la sélection des renseignements de nature à renforcer les contrôles et le traitement rapide des déclarations en douane (enregistrement, paiements, comptabilité, suivi et localisation des marchandises, etc.). Outre les douanes, les autres principaux bénéficiaires de l'informatisation sont notamment les importateurs, les courtiers et autres intermédiaires, les Trésors publics et les organismes nationaux de statistique.

12. Le principe de base du Programme est bien établi. Les solutions sont adaptées exactement aux problèmes. Les objectifs sont bien définis et montrent

que le programme a une vue claire et précise des besoins et de la manière d'y répondre. Enfin et surtout, les responsables de sa gestion ont une certaine vision, un but dans lequel ils croient et qu'ils savent réalisable. Leurs idées traduisent un esprit d'initiative, une attitude orientée vers l'action.

13. Au niveau international, les Etats membres ont reconnu la valeur du programme. Ainsi, au Symposium international des Nations Unies sur l'efficacité commerciale (tenu à Columbus, Ohio, en octobre 1994), les gouvernements ont souligné la nécessité de tirer parti au maximum des technologies de l'information dans les douanes et ont préconisé la mise au point d'applications informatiques pour le traitement douanier des transactions commerciales et financières, en tenant compte de l'expérience de tous les pays. Il a été recommandé également que les gouvernements appliquent, selon les possibilités, le programme SYDONIA, et que des interfaces informatiques soient élaborées et offertes aux intermédiaires du commerce (paragraphe 3, section B, TD/SYMP:TE/6).

## 2. Conception du programme

14. Cette conception est d'une manière générale déterminée par le souci d'atteindre des objectifs d'ensemble du Programme. Celui-ci a en outre bénéficié de l'expérience acquise, appliquant les leçons qui en sont tirées pour la conception et l'exécution des projets nouveaux. Dans sa conception, le Programme a également tenu compte de l'exigence de souplesse et d'adaptabilité imposée par les différences entre les niveaux de développement de l'administration des douanes et du commerce des divers pays. Il y a cependant matière à amélioration en ce qui concerne le rôle et les fonctions des centres d'appui régionaux et de la formation.

15. Les centres d'appui régionaux/sous-régionaux ont pour mission de soutenir les projets nationaux, de réagir aux demandes de projets nouveaux et d'aider à identifier les moyens de les financer. Ils coordonnent les activités de formation et assurent la normalisation au niveau régional des systèmes informatisés SYDONIA. L'examen du volume de travail effectué lors de certaines évaluations antérieures des projets régionaux a montré que les principales tâches exécutées pendant les premières années concernaient la mise en route des projets nationaux et le contrôle de leur exécution. Toutefois, ces centres pourraient être plus utiles si, en plus, ils continuaient de seconder les pays après l'achèvement des projets nationaux, en faisant une plus large place au contrôle de la gestion et à la maintenance technique de ces projets, et en prévoyant notamment l'amélioration du système ainsi que des interventions d'experts appelés spécialement pour régler certains problèmes. Ces fonctions prennent d'autant plus d'importance que les pays sont de plus en plus nombreux à avoir installé le système et en sont devenus très tributaires. L'effondrement du logiciel et l'interruption de l'exploitation des déclarations, de la collecte ou de la production de données statistiques causés par un problème technique peuvent compromettre la durabilité des résultats d'un projet. La survie du centre d'appui de la région d'Asie et du Pacifique illustre bien cet impératif du maintien de l'appui technique : après l'arrêt du financement du PNUD, les pays utilisateurs, toujours très intéressés par le projet y relatif, ont tenu à le continuer et l'ont donc financé seuls.

16. Les activités de formation entreprises à l'intention des pays utilisateurs ont été conçues, développées et menées suivant trois pistes parallèles fondées sur les langues, et non sur la base d'un tronc commun qui a été traduit ultérieurement. Comme le PSEC le reconnaît, il en est résulté une fragmentation

des efforts de formation et le programme dans son ensemble s'en est trouvé dilué. Qui plus est, à une exception près, il n'y a pas eu de contrôle de l'efficacité de la formation.

17. Dans le cadre du processus de développement de SYDONIA++, le PSEC a mis au point une nouvelle stratégie de formation. L'édifice repose sur une fondation solide avec comme pierres angulaires l'approche modulaire, l'analyse des besoins, la connexité des tâches et le contrôle central. La stratégie est exhaustive et bien au point. Elle couvre tous les aspects de la formation requise, propose un large échantillon de modules visant à répondre aux différents besoins en matière de formation et définit les exigences fondamentales des méthodes pédagogiques, les normes de la documentation, les ressources, les emplacements et un calendrier provisoire.

18. Il est nécessaire d'établir un mécanisme de contrôle de l'efficacité de la formation. Cette rétroaction est un outil important pour la planification des futures activités de formation, et le programme SYDONIA devrait s'en servir pour vérifier si les hypothèses antérieures restent valides aux fins de l'orientation future vers une analyse de la réalité et des besoins. S'il est trop tôt pour juger les résultats de cette approche, il n'en reste pas moins qu'elle a permis d'éviter les pièges du passé. Elle exige un contrôle central beaucoup plus serré du processus de développement avec une gestion centralisée axée sur le programme et orientée vers l'action. Elle reconnaît la nécessité de mettre en place un dispositif cohérent et uniforme ayant un niveau élevé de qualité et d'efficacité.

19. La formation devrait viser également le renforcement des institutions. C'est par elle que les cadres dirigeants, les superviseurs et les employés sont conduits à se voir comme autant d'éléments faisant partie intégrante du secteur commercial. Grâce à la formation, ils devraient être amenés à se considérer comme un des éléments moteurs de l'élaboration de la politique commerciale et à se juger investis d'une responsabilité capitale et d'une fonction essentielle dans le développement économique. Il suit de là que la formation devrait être divisée entre le mécanisme et le suivi du fonctionnement du système automatisé et l'exploitation de celui-ci aux fins de la facilitation du commerce et de l'élaboration des politiques.

## **B. Exécution**

20. SYDONIA est le plus vaste programme mondial en matière douanière. Le système est installé ou sur le point de l'être dans 67 pays, et des propositions concernant dix autres projets sont en cours d'élaboration. Cette croissance a été possible à cause de la flexibilité interne du programme qui lui permet d'apporter une assistance technique à un grand nombre de pays qui sont à des stades différents de développement politique et économique, en s'adaptant à ces variables que sont la taille du pays, le volume et la configuration de ses échanges commerciaux, son contexte politique et le degré de sophistication de son administration des douanes. La gestion des projets a parallèlement progressé, depuis les rudiments du début pour arriver à une méthodologie avancée de planification et d'exécution des projets au niveau des pays. Des descriptifs de projets et des plans d'exécution détaillés et perfectionnés ont été mis au point, et des outils logiciels modernes de gestion des projets sont utilisés pour suivre et contrôler les activités d'exécution. Les qualités d'initiative, l'expérience et les compétences spécialisées du personnel chargé du programme ont contribué à cette progression.



21. Ce processus évolutif ne s'est pas déroulé en vase clos et a été, à vrai dire, influencé par plusieurs forces externes. D'abord, il y a eu un très net changement dans les attentes des utilisateurs potentiels. Ainsi, alors qu'au tout début du programme les pays clients restaient généralement sans rien demander ni sans rien faire, ils sont devenus depuis quelques années des partenaires actifs. Ce changement a eu pour effet que l'équipe centrale de Genève a été entraînée par le rythme des projets nationaux de grande ampleur tels que ceux entrepris en Hongrie, à Malte, aux Philippines et en Roumanie. De surcroît, beaucoup de projets ont bénéficié de la participation d'organismes internationaux tels que l'UE, la Banque mondiale et le FMI dont les importantes interventions ont introduit dans le tableau un nouveau degré de sophistication et d'expertise. Ensuite, la concurrence du secteur privé a contribué très efficacement à forger une réputation d'excellence et à imposer un nouveau climat d'autorité et d'entreprise. Enfin, les pays en développement ont progressé dans le perfectionnement de la gestion d'un projet d'automatisation et ils font de plus en plus appel à des consultants en gestion et à des conseillers extérieurs, tout en tirant parti de la formation et des conseils offerts par l'Organisation douanière mondiale et les diverses administrations des douanes.

22. S'il veut exploiter les impressionnantes réalisations décrites plus haut, le Programme doit maintenant donner la priorité à plusieurs aspects de la gestion concernant le contrôle interne, la planification, la communication, l'appui au programme et le développement et la commercialisation du logiciel.

#### 1. Contrôle interne et gestion

23. Si l'on se place du point de vue de la gestion, le tableau qui se dégage est celui d'une entreprise qui privilégie les ventes par rapport à la production, à la distribution et au "service après-vente". Malgré un personnel remarquable, la capacité à respecter les principes de base de la planification, de la coordination et du contrôle demande à être améliorée. Le manque de préparation à ces trois tâches peut faire perdre de vue les principaux objectifs, créer du désordre et des frustrations et affaiblir l'effort global. Le Programme ne peut certes pas se permettre d'avoir un personnel affecté en permanence au contrôle, mais sa taille et son importance rendent celui-ci nécessaire s'il veut que l'exécution et le contrôle de la qualité des divers projets soient efficaces.

24. Actuellement, les centres d'appui régionaux/sous-régionaux sont quasi autonomes et le dispositif de suivi et de contrôle de leurs activités est inadéquat; la communication des données financières et autres se fait au gré des circonstances et les contacts sont laissés à la discrétion des divers fonctionnaires chargés du Programme SYDONIA qui font partie de l'équipe centrale de Genève. Si les centres sont considérés comme étant de simples vendeurs, les contrôles n'auraient alors rien d'urgent, mais dans le nouveau contexte le fait est que chacun des centres est le principal porte-parole de sa région et que de leur réussite dépend celle des projets SYDONIA. Aussi la direction du PSEC doit-elle exercer un contrôle plus serré, mieux définir les orientations et assurer une bonne coordination entre les différents éléments du Programme aux niveaux central/régional/sous-régional et à celui des pays.

#### 2. Planification

25. La mise en oeuvre du Programme SYDONIA s'est déroulée sur la base d'un plan aux concepts assez généraux. Les détails des buts à court et à long terme

ont été laissés à la discrétion des divers responsables. Ils possèdent certes un plan organisationnel, mais celui-ci n'a pas été pleinement rationalisé, et aucun des détails spécifiques n'a été énoncé par écrit dans un plan d'activité. Par contre, un gros travail de planification a été consacré aux divers projets. Les descriptifs de projets ont répondu aux questions classiques : "Qu'allez-vous faire ?", "Comment allez-vous le faire ?", "Combien cela coûtera-t-il ?", "Quand aurez-vous terminé ?" et "Quels sont les résultats escomptés ?". Il n'empêche qu'aucun plan d'activité n'a été élaboré pour le programme dans son ensemble.

26. Quant aux efforts de planification déployés dans le passé, on peut parler de "microplanification" car ils restaient axés sur une stratégie d'exécution pays par pays. Cantonnée aux problèmes immédiats des projets d'installation, la perspective était trop étroite. Le programme est maintenant devenu trop vaste et trop complexe pour continuer sans un plan suffisamment développé. L'absence de plan d'activité exhaustif a inutilement imposé un lourd handicap aux responsables du PSEC qui doivent contrôler mentalement une multitude de détails bien précis. Plus important encore, elle met en danger l'organisation puisqu'il n'existe aucune voie d'accès à la continuité institutionnelle. Cette lacune a pour effet d'ériger sans qu'on y prenne garde des barrières autour du programme, alors qu'il a besoin de passerelles le reliant à l'extérieur. Les donateurs y voient un obstacle majeur aux tentatives de constitution de fonds d'affectation spéciale et de mobilisation de la coopération. Aussi est-il nécessaire de prendre en considération les tendances à long terme et d'adapter le programme de manière à y répondre, avec un plan d'activité exhaustif comportant des objectifs concrets et des buts chiffrables. Indépendamment de sa valeur comme bonne méthode de gestion, il constituerait un outil d'une importance majeure pour obtenir des ressources budgétaires et extrabudgétaires.

### 3. Communication

27. La communication à l'intérieur du PSEC est solide. Le Groupe des activités opérationnelles (GAO) et le Groupe d'appui et du développement technique (GADT) tiennent des réunions hebdomadaires pour examiner les rapports sur l'état d'avancement des travaux, les questions nouvelles, les problèmes potentiels et autres points d'intérêt général. Des représentants du GADT assistent aux réunions du GAO afin de maintenir une coordination étroite entre leurs activités respectives. Des réunions regroupant la totalité du personnel du PSEC sont organisées à des intervalles réguliers mais moins rapprochés.

28. En revanche, la communication avec les centres régionaux, les pays clients et les représentants résidents du PNUD est fonction des circonstances et est réservée le plus souvent à des questions spécifiques. Dans certains cas, la filière de l'information est complétée par des missions envoyées à Genève ou effectuées par le personnel de Genève. De plus, le PSEC avait, à un certain moment, publié un bulletin qui, entre autres choses, constituait un lien d'une importance capitale dans tout le "réseau" SYDONIA et était jugé informatif et utile; mais, sa diffusion a été arrêtée il y a trois ans environ. L'absence de communications solides et suivies avec l'extérieur a affaibli le Programme SYDONIA, et aux deux réunions de donateurs tenues en 1991 et 1993 il a été demandé que l'information soit plus abondante. Le sentiment général est qu'il faut faire davantage pour tenir informés et faire participer les pays, les centres régionaux et les pays donateurs. Donateurs et bénéficiaires se sont dits préoccupés de voir qu'ils n'interviennent pas dans la prise des décisions, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer la forme, le contenu, l'orientation ou la durée du programme. Cette absence de communication avec l'extérieur est une

grave faiblesse qui amoindrit l'efficacité du programme et conforte l'idée que le Programme SYDONIA n'assure pas un "service après-vente" adéquat une fois que le logiciel a été installé.

#### 4. Appui au programme

29. Nous avons déjà vu que ce sont deux services du PSEC qui sont chargés du Programme SYDONIA, le Groupe des activités opérationnelles (GAO) et le Groupe d'appui et du développement technique (GADT). La répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les deux groupes en ce qui concerne l'appui général aux utilisateurs, l'appui technique pour la solution des problèmes et l'aptitude à répondre aux demandes de changements n'a jamais été entièrement rationalisée. Il est certes incontestable que les deux groupes font chacun un travail remarquable dans leur domaine respectif, mais il arrive trop souvent que des difficultés surgissent lorsque des experts des questions douanières essaient de résoudre des problèmes techniques ou lorsque les programmeurs essaient de résoudre des problèmes douaniers opérationnels. Cela crée à chaque fois des problèmes pour le pays utilisateur et pour l'équipe centrale de Genève : l'utilisateur n'obtient pas l'appui voulu ou il n'est pas donné suite à sa demande et le Programme est peu à peu coupé de ses clients. Le résultat est toujours le même et le développement du logiciel se trouve ainsi entravé parce que les ressources de programmation sont absorbées par les efforts consacrés à la solution des problèmes.

30. Ces conséquences ne sont pourtant pas inévitables. Les problèmes rencontrés par l'utilisateur pourraient être traités progressivement, le point de départ étant un groupe d'assistance qui aurait pour fonction de donner une première réponse aux demandes d'aide. Son personnel aurait les connaissances voulues pour guider l'utilisateur dans les méandres du mécanisme d'utilisation du système ou, si le problème est plus complexe, diriger la demande de renseignement vers ceux qui peuvent y répondre. Il saurait distinguer les problèmes opérationnels des problèmes d'appui technique concernant le logiciel, renvoyant les problèmes opérationnels au GAO et les problèmes techniques (bogues) au GADT. Le PSEC devrait donc établir une voie d'accès facile pour l'appui aux utilisateurs, couvrant aussi bien la solution des problèmes que la demande de changement, avec des définitions claires des responsabilités. Une fois installé, ce dispositif devrait être contrôlé pour vérifier s'il est conforme et suffisant. Le contrôle du processus devrait être automatisé et suivi au moyen d'un système de bases de données donnant à la direction les renseignements critiques nécessaires pour contrôler les opérations et remettre le contrôle entre les mains des cadres supérieurs du PSEC. La question du contrôle de gestion prendra encore plus d'importance avec l'arrivée de SYDONIA++ puisque chaque utilisateur pourra ajouter des fonctions au système central.

31. Un nombre appréciable de membres du personnel de SYDONIA ont indiqué que les appels de fonds et l'administration des projets dans l'optique de l'utilisation des fonds leur prenaient trop de temps au détriment de leurs responsabilités fonctionnelles. Les efforts qu'ils y consacraient les détournent des activités de fond du programme, et, de ce point de vue, il y a beaucoup à gagner à séparer les activités de collecte de ressources des activités opérationnelles.

32. Toujours à propos de l'appui au programme, il se pose en outre le problème de la combinaison des compétences individuelles du personnel de projets tant à Genève que sur le terrain. A Genève, une formation additionnelle concernant

l'installation, la configuration et l'utilisation de tous les modules de SYDONIA ainsi que l'extraction des données statistiques serait bénéfique à la combinaison des compétences individuelles du personnel du GAO. Les experts des questions douanières, les experts techniques et le personnel des centres régionaux ont généralement reçu une formation en matière d'installation et de configuration, mais ils ont besoin d'une formation concernant la gestion des projets et les mesures de facilitation du commerce, ainsi que d'une initiation de caractère général portant sur d'autres programmes de la CNUCED tels que TRAINS et SIAM.

#### 5. Développement et commercialisation du logiciel

33. Le Programme s'est tenu à la pointe des progrès avec le logiciel le plus évolué. Il est passé d'un système de base très rudimentaire au système le plus perfectionné que l'on puisse trouver aujourd'hui (SYDONIA++), avec un environnement plus flexible, autonome et ouvert utilisant à la fois les systèmes d'exploitation UNIX et DOS, une base de données relationnelles et des messages EDIFACT. Le système est ainsi capable de s'intégrer dans un réseau mondial d'échange de données et d'informations entre les utilisateurs. Exploitant une technologie de pointe, il peut servir des clients de toutes tailles, depuis les petits pays comptant moins de 50 000 habitants jusqu'aux grands pays industriels. Le logiciel de la nouvelle version (SYDONIA++) se signale par sa conception qui a permis de répondre aux exigences d'une pluralité d'approches. Il a atteint le degré d'élaboration que des pays développés travaillant dans un contexte d'utilisation de gros ordinateurs aimeraient égaler. Une version pilote de SYDONIA++ a déjà été installée dans sept pays. L'appui à fournir dans le nouveau contexte ne se situera évidemment pas au même niveau pour tous les pays en développement, mais il n'en est pas moins nécessaire d'avoir un cadre qui assure uniformité et normalisation.

34. Tout produit logiciel fait normalement l'objet d'une série d'essais dans le cadre de la phase d'élaboration de son cycle de vie. Livrer un progiciel avant de l'avoir mis à l'épreuve serait contraire aux normes en usage dans la profession. Les essais peuvent être effectués en interne ou confiés à l'extérieur. Lorsqu'une organisation crée son propre logiciel, l'essai de réception de l'utilisateur est effectué par un groupe spécial, représentant l'utilisateur final dont il connaît à fond les exigences et dont les membres sont en général familiarisés avec le travail que le logiciel doit accomplir. Dans le cas où l'élaboration du logiciel a été confiée à une entité extérieure, l'essai de réception est effectué par l'acheteur du logiciel. Dans les deux cas le processus est simple, le groupe chargé du test mesure ce que peut faire le logiciel complètement débogué au regard de ce qu'exige la conception originelle afin de déterminer si l'acheteur reçoit ou non le produit qu'il a payé. En réalité, cette opération permet de découvrir également les erreurs de programmation qui n'avaient pas été décelées lors des essais précédents.

35. Les essais du logiciel de SYDONIA combinent les deux formules. Malheureusement, plusieurs des étapes de la mise à l'épreuve ont été sautées et dans bien des cas c'est un logiciel non contrôlé qui a été envoyé à des pays utilisateurs. Ce genre d'erreur non seulement crée un climat de frustration et de méfiance, mais hypothèque également les maigres ressources de l'équipe centrale de Genève chargée de l'élaboration du logiciel. Il y a eu des moments où le nombre des problèmes signalés et des demandes de changements a dépassé 400. Ce chiffre n'aurait rien d'exceptionnel si les problèmes sont

détectés dans le cadre du processus d'élaboration. Mais s'ils le sont par l'utilisateur final, l'affaire devient grave.

36. Les problèmes de ressources ont obligé à prendre des risques calculés en ce qui concerne les essais. Mis à part deux itérations de la version 2, le Programme a été forcé de laisser à l'utilisateur le soin d'effectuer les essais. Lors des premières itérations, l'opération a été exécutée sans avoir été organisée. Dans les itérations ultérieures, des lieux d'essai ont été choisis mais les tests ont été effectués en aveugle. Aux reproches adressés à cette formule il a été répondu que même les meilleurs créateurs internationaux de logiciels ont des problèmes avec les bogues, mais c'est une analogie qui est au mieux superficielle. Elle ne tient pas compte des ventes manquées ni des conséquences subies par le personnel en cause. Deux points importants ont été négligés : les bogues qui ont échappé à la détection pendant les essais étaient peu nombreuses et elles ont coûté cher.

37. Aux fins de la diffusion du logiciel, le Programme SYDONIA aurait dû avoir une stratégie de commercialisation afin de déterminer les pays qui auraient le plus à gagner avec les systèmes disponibles et de coordonner les efforts des centres d'appui régionaux pour en tirer le meilleur parti possible, l'objectif étant de livrer le produit voulu aux bénéficiaires voulus et au moment voulu. Etant donné les différences entre les infrastructures et les niveaux de technologie, certains pays ne sont pas prêts pour recevoir la dernière version de SYDONIA, alors que d'autres le sont et se trouvent en mesure de passer à la technologie la plus évoluée.

### C. Résultats et impact

38. SYDONIA vise principalement à maximiser les recettes douanières, à améliorer l'efficacité du dédouanement et à fournir des données exactes aux organismes publics de statistique, le but ultime étant de doter les pays des moyens voulus pour assurer une gestion rentable et efficace de leur économie. Dans cette optique, trois critères de réussite semblent primordiaux :

Ø *Accélération du dédouanement.* Un dédouanement rendu plus rapide grâce au système informatisé et à la simplification des formalités douanières devrait être bénéfique au commerce. On devrait réduire au minimum les frais généraux y relatifs qui ont une incidence sur le prix des marchandises exportées et importées.

Ø *Augmentation des recettes.* Une plus grande efficacité dans les méthodes de recouvrement et de comptabilité ainsi que dans celles utilisées pour assurer l'application des règlements devrait se traduire par une augmentation des recettes douanières. Celle-ci résulterait surtout d'une réduction des fausses déclarations (valeur minorée, etc.), mais aussi de l'abandon du traitement manuel des déclarations qui laisserait aux agents plus de temps pour veiller à l'application des règlements et se consacrer notamment à la visite des marchandises.

Ø *Améliorations de la collecte et de la diffusion des données.* Il est essentiel que les décideurs aient à leur disposition des statistiques commerciales exactes. Les données SYDONIA saisies par les douanes pourraient être transférées au bureau national de statistique sur bande magnétique ou disquette aux fins d'analyse et de publication immédiates. Les statistiques nationales et les statistiques au niveau de l'entreprise

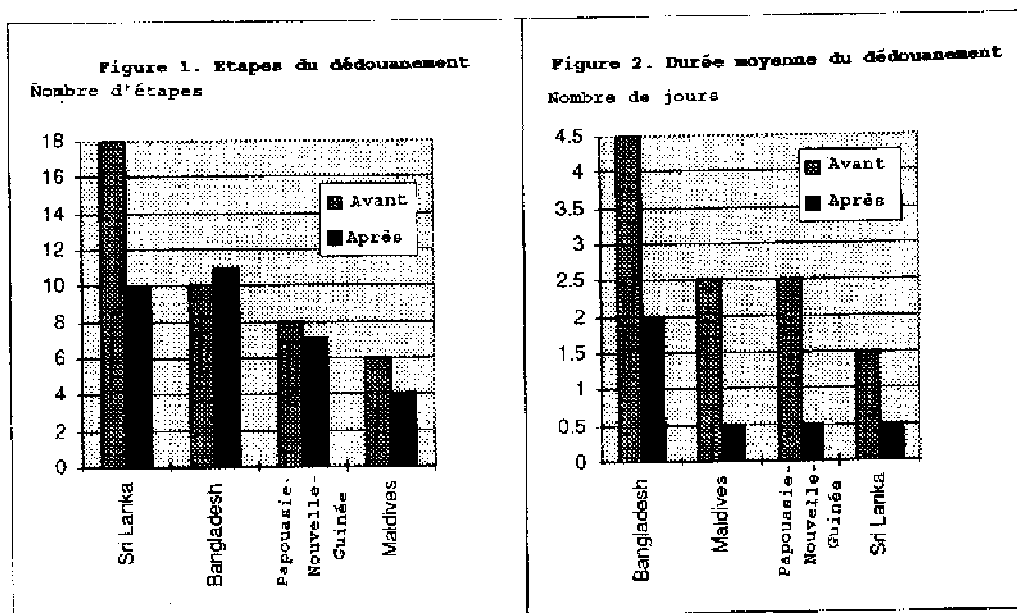
pourraient être mises à la disposition des responsables. Le délai entre la collecte et la publication des données statistiques devrait être considérablement réduit.

39. L'impact de SYDONIA varie d'un pays à l'autre. Certaines administrations douanières ont enregistré des progrès importants et ont gagné en dynamisme et en activité pour atteindre un niveau élevé d'autosuffisance. Le plus souvent, les administrations de ces pays ont saisi l'occasion de rationaliser leurs méthodes et ont reconfiguré leurs opérations. Elles ont introduit des réformes dans un ou plusieurs des domaines ci-après : incorporation des normes de la Convention de Kyoto du Conseil de coopération douanière (CCD), adoption de normes et de codes internationaux, adoption du Code tarifaire harmonisé, passage aux pratiques de calcul de la valeur en douane du GATT, modification et modernisation des procédures, des pratiques, de la politique et des règlements, et automatisation du dédouanement. L'impact sur d'autres administrations des douanes a, toutefois, été moins important ou est même resté marginal, en raison, dans certains cas, de facteurs indépendants de la volonté des responsables du Programme SYDONIA. L'équipe chargée de l'étude n'a pas pu déterminer quels pays entrent dans chacune de ces deux catégories ni calculer leur nombre faute d'avoir à sa disposition un système permettant de suivre et de contrôler la progression des divers pays. En l'absence d'un relevé complet des résultats et de l'impact du programme, l'équipe présente les éléments d'appréciation ci-après qu'elle a pu rassembler.

#### 1. Accélération du dédouanement

40. Un des principaux avantages a été la simplification du dédouanement. Dans plusieurs pays, le nombre des documents requis a été considérablement réduit. Dans un cas, un seul et même document douanier normalisé a remplacé une paperasserie qui comptait en moyenne 25 formulaires différents, d'où une réduction spectaculaire du temps nécessaire au dédouanement. La durée du dédouanement qui était en moyenne de 4 jours à Maurice est tombée à un jour seulement, et à Sri Lanka elle est passée de 2 ou 3 jours à moins d'une journée. Les figures 1 et 2 montrent l'amélioration de l'efficacité dans les pays d'Asie et du Pacifique où SYDONIA a été installé.

41. Avec l'amélioration de l'efficacité du service s'est instauré un climat plus favorable qui profite au monde du commerce dans ses opérations avec les douanes.

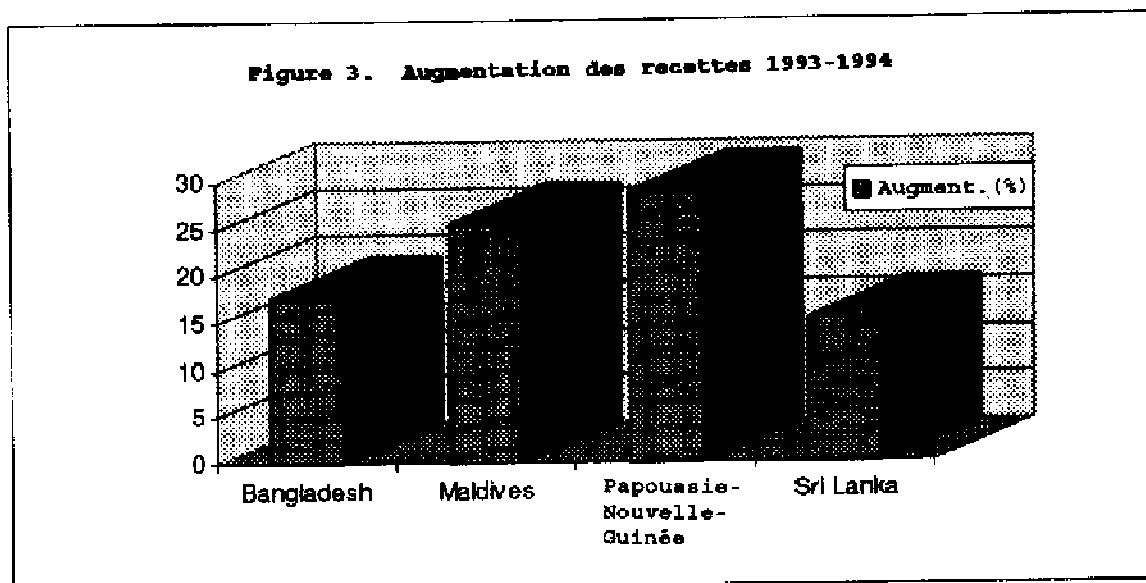


Sources : Administration des douanes des pays considérés.

## 2. Maximisation des recettes

42. Dans certains pays en développement, les douanes se sont trouvées confrontées à un dilemme : ils s'étaient engagés auprès de la Banque mondiale et du FMI à abaisser leurs droits de douane et à augmenter en même temps les recettes. D'après le Directeur général des Douanes honduriennes, "avec SYDONIA, ce défi a semblé plus facile à relever". A Maurice, les recettes douanières ont augmenté de 10 %. Dans le cas de la Roumanie, elles ont augmenté au site pilote de 13 % en moyenne en un an, ce qui a permis à l'administration des douanes de payer les importants travaux de rénovation du bureau portuaire principal. Aux Caraïbes, il est avéré que les recettes ont aussi augmenté. D'après le Directeur général adjoint des Douanes mauritaniennes, SYDONIA a contribué d'une manière déterminante à l'amélioration du recouvrement des droits et taxes dans le pays. Depuis son introduction en 1984, les perceptions douanières ont augmenté de 75 % alors que, pendant la même période, les taux des droits de douane avaient été réduits de moitié et que la valeur totale des importations avait chuté de 30 %. Bien formés, les fonctionnaires des douanes savent retrouver les déclarations non acquittées et font généralement leur travail avec une plus grande efficacité. SYDONIA permet également aux douanes d'échanger des données avec le fisc pour vérifier par recoupement les renseignements <sup>2/</sup>. A Sri Lanka, les recettes douanières ont augmenté en dépit d'un abaissement des taux de droit en 1994 par rapport à 1993. Pendant les trois premiers mois d'exploitation de SYDONIA, les douanes sri-lankaises ont produit un surcroît de recettes de 1,2 milliard de roupies (soit environ 24 millions de dollars).

<sup>2/</sup> Indication donnée à un séminaire parrainé par le FMI, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, 7-8 janvier 1993.



### 3. Amélioration des statistiques

43. SYDONIA a également contribué beaucoup à la collecte, à l'organisation et à la gestion des statistiques et des données. D'abord, il fournit automatiquement des statistiques prêtes à l'emploi aux dirigeants et aux responsables de l'analyse économique aux niveaux national et international. Les renseignements sur les exonérations, les marchandises des manifestes, les quantités transportées, les recettes, etc., sont immédiatement disponibles.

44. En outre, le système est sans égal pour produire des données commerciales au niveau de l'entreprise aux fins de la promotion des échanges commerciaux et de l'efficacité du commerce. Les bases de données et les annuaires d'exportateurs et importateurs sont un outil indispensable pour assurer la promotion du commerce et pour fournir aux partenaires commerciaux étrangers des données facilitant les contacts avec les exportateurs et importateurs locaux. S'ils sont bien présentés, ces annuaires servent de vitrine aux exportations nationales et constituent également un document de travail fondamental pour identifier les entreprises du pays qui conviennent le mieux aux activités de promotion du commerce. Les données commerciales recueillies au niveau de l'entreprise par les administrations des douanes sont un point de départ idéal pour l'établissement des annuaires d'exportateurs et importateurs. Dans un nombre grandissant de pays en développement, les données douanières informatisées sont accompagnées d'un indicatif de société pour chaque opération d'exportation et d'importation, qui permet d'identifier l'entreprise exportatrice ou importatrice.

45. Comparées à d'autres sources telles que les enquêtes, les données traitées par SYDONIA ont l'avantage d'être exhaustives, d'un accès relativement bon marché et faciles à mettre à jour. Elles combinent données sur les contacts (noms et adresses) et données quantitatives (valeurs et volumes des opérations par produit et pays). Les données douanières détaillées au niveau de l'entreprise permettent d'établir des bases de données sur les exportateurs et importateurs grâce à leurs renseignements commerciaux précis classés par produit, pays et entreprise. La consultation d'une telle base de données peut avoir pour objectif, parmi bien d'autres, d'établir une liste de toutes les



entreprises qui ont une expérience de l'exportation d'un produit particulier sur un marché cible bien déterminé, des profils commerciaux des sociétés ou des listes des sociétés ayant une connaissance pratique d'un pays partenaire spécifique. En outre, SYDONIA a rendu abordable le prix de ces données, car les organismes de promotion des échanges commerciaux et les entreprises n'ont pas besoin de remplir des questionnaires et d'accorder des entrevues, comme ce serait le cas avec les enquêtes et autres méthodes coûteuses de production des données. Il a également simplifié les procédures de mise à jour puisque les données sont disponibles à intervalles réguliers.

46. Enfin, la mise à disposition de ces données profite au monde des affaires et à l'économie dans son ensemble en ce qu'elle réduit les coûts de l'information pour les secteurs public et privé et qu'elle accroît la transparence des opérations du commerce extérieur. Par contre, l'information produite par SYDONIA est utilisée avec plus ou moins d'efficacité dans les divers pays selon le degré de développement institutionnel de leur fonction publique. L'équipe chargée de l'étude n'a pas trouvé de renseignements suffisants pour mesurer à quel point les statistiques et les données fournies par le canal de SYDONIA ont été utilisées par les administrations nationales, mais cela ne diminue en rien le rôle exceptionnel d'un système qui permet de mettre facilement à la disposition des utilisateurs les données nécessaires aux diverses tâches décrites plus haut.

#### IV. QUESTIONS IMPORTANTES

47. L'équipe chargée de l'étude a analysé trois questions qui à son avis sont essentielles : l'avantage comparatif de la CNUCED, la durabilité du Programme SYDONIA et les relations avec les autres programmes de coopération technique de la CNUCED.

##### A. L'avantage comparatif de la CNUCED

48. Le Programme SYDONIA a contribué beaucoup à la réforme et à l'amélioration de la gestion des douanes. La douane est généralement perçue comme une administration paperassière et soucieuse du règlement, et SYDONIA a contribué à mieux la replacer dans la perspective du développement. C'est ainsi que dans beaucoup de pays les formalités douanières et les méthodes de rassemblement des données ont été transformées, et ces réformes ont conduit à une accélération des opérations qui a considérablement profité au secteur privé. En plus, les recettes douanières ont enregistré des hausses rapides et substantielles, et les occasions d'utilisation de pratiques mal commodes ont été réduites.

49. Les réalisations du Programme SYDONIA ont été excellentes en ce qui concerne la qualité du logiciel. Il n'est pas un producteur de logiciels qui puisse approcher du niveau de SYDONIA pour ce qui est de la gamme des fonctions ou des caractéristiques techniques. Qui plus est, avec le développement de SYDONIA++ tous les concurrents, aussi bien du secteur public que du secteur privé, sont laissés loin derrière. L'Organisation douanière mondiale a apporté sa caution et son appui au programme. Des pays qui ont été à la pointe de l'automatisation des douanes comme l'Angleterre, l'Australie, le Canada, le Danemark et les Etats-Unis ont donné leur adhésion à SYDONIA plutôt que d'essayer de rivaliser avec lui. La réussite du Programme est particulièrement manifeste dans le cas des Etats-Unis où est envisagée une grande révision qui sera fondée sur la même architecture que celle utilisée dans SYDONIA++.

50. Le Programme SYDONIA est fondé sur le principe suivant : offrir une large gamme d'activités d'assistance technique centrées sur la réforme des douanes avec l'appoint de compétences spécialisées en matière de facilitation du commerce et bénéficiant des efforts d'autres programmes d'assistance technique de la CNUCED avec lesquels il est impossible de rivaliser. Il faudrait des années à une autre organisation pour mobiliser le savoir-faire et l'appui généralisé dont le programme bénéficie maintenant. Le coût serait un facteur important pour une opération du secteur privé. Il n'y aurait pas d'économies d'échelle, sans parler du coût de la recherche-développement, des frais généraux et des marges bénéficiaires.

51. Quand il est question d'avantage comparatif, on ne saurait négliger la valeur de quinze années de contacts et d'expérience. Autre considération importante, il ne faut pas oublier l'ampleur de l'impact que SYDONIA a eu sur la normalisation. Soixante-sept pays utilisent maintenant un tarif douanier commun, des codes internationaux normalisés et, s'ils passent à SYDONIA++, des messages standard EDIFACT pour l'échange des données. Ainsi a été mise en place une large base qui préparera le terrain pour des améliorations de l'efficacité grâce à l'utilisation d'une connexion entre les administrations des douanes. Les organisations régionales et sous-régionales en tireront profit dans les efforts qu'elles déploient aux fins de l'échange des données, de l'établissement de leur politique et des négociations dans les instances internationales. De même, la plate-forme normalisée apportera aux transporteurs internationaux, aux professionnels du commerce multinational et aux intermédiaires trois avantages : abaissement des coûts, accélération du service et forte réduction du stationnement en douane des marchandises. Sans SYDONIA, ces avantages seraient réduits parce que la fragmentation l'emporterait sur la cohésion.

52. Pour garder cet avantage comparatif, la CNUCED doit établir une forte relation entre le travail d'analyse des politiques et SYDONIA à deux niveaux, au niveau du programme dans le cadre du PSEC et entre SYDONIA et les autres programmes dans le cadre de la CNUCED.

## **B. Durabilité du programme**

53. La durabilité est déterminée par quatre facteurs clés : i) faire en sorte que le programme reste pertinent, et donc souhaitable; ii) assurer la qualité du produit et des services; iii) fournir un bon appui politique et financier; iv) maintenir une bonne gestion.

54. Le Programme SYDONIA a consacré beaucoup de ressources à l'aide à fournir aux pays en développement pour réformer les opérations de leurs administrations douanières et améliorer leur capacité de collecte, d'organisation et de gestion des données et de l'information. Il a nécessité des activités multiples : élaboration du système, développement et amélioration du logiciel, installation du système dans les pays utilisateurs, exploitation des centres régionaux, formation et services consultatifs. Ces activités ont été accueillies favorablement par la plupart des pays en développement, et la rapide augmentation du nombre de participants au cours des cinq dernières années atteste la valeur accordée au Programme.

55. Le Programme a été financé par le PNUD et par des fonds d'affectation spéciale de donateurs bilatéraux, et ces contributions financières montrent qu'il est pertinent et très demandé. Il ne pourra durer qu'au prix d'une augmentation de l'appui politique combinée avec un accroissement des ressources

extrabudgétaires, y compris des contributions en nature des secteurs public et privé. Cela exige une stratégie comportant notamment une amélioration de la communication, un programme de diffusion active et un renforcement des liens avec les autres programmes de la CNUCED et les autres organisations internationales.

56. En outre, le financement par le secteur privé représente un potentiel énorme. Les sociétés multinationales, les entreprises commerciales, les compagnies de transport et leurs associations sont très conscientes des avantages que leur procurerait un service douanier réformé, modernisé, automatisé, et dans les instances internationales elles sont plusieurs à s'être déclarées intéressées par l'idée d'apporter un appui. Dans le cas de SYDONIA, la base potentielle des donateurs du secteur privé est très large. Les contributions peuvent être en nature. Par exemple, les transporteurs aériens et maritimes internationaux utilisent les messages EDIFACT depuis plus de dix ans. Ils ont mis en place des traducteurs, des bases de données et des programmes de commutation de messages à usage interne et possèdent un savoir-faire technique qu'ils pourraient partager.

57. On s'est demandé s'il était matériellement possible de récupérer le coût du système auprès de ses utilisateurs. Cette option pourrait être étudiée plus en détail. Des redevances modiques pourraient être perçues pour chaque opération ainsi que pour la participation au système. Elles seraient payées par les agents, les transporteurs et les organisations de services, à savoir par exemple les administrations portuaires, ou les entreprises de traitement à façon (entreprises qui se chargent du traitement des données pour le compte des agents, transporteurs, importateurs ou administrations portuaires). L'élargissement des sources de recettes en universalisant le système permettrait d'augmenter le montant des fonds disponibles, de créer un partenariat avec le pays en développement et d'assurer les donateurs potentiels que les bénéficiaires sont bien décidés à réaliser les objectifs du programme. Les redevances pourraient consister en un prélèvement direct sur chaque opération, ou bien on pourrait encourager les pays utilisateurs à réinvestir un certain pourcentage des recettes imputables aux améliorations de l'efficacité ou du surcroît de recettes résultant de l'utilisation du système. Il convient toutefois de noter aussi que, selon leur situation, certains pays estimeront peut-être que cette dernière formule constitue une charge trop lourde.

58. Le facteur qualité est un aspect important du financement par les utilisateurs. Les entreprises qui ont participé à l'élaboration des concepts et qui connaissent les résultats escomptés et paient la facture exigeront un service excellent. Cela obligera la fonction publique des divers pays en cause à adopter une attitude de plus grande ouverture, et la transparence qui en résultera devrait améliorer le partenariat entre les administrations des douanes et le monde du commerce. Si une relation directe est établie entre le financement et la qualité du service, elle se généralisera.

59. Les liens directs entre la gestion du programme et la capacité de celui-ci à se maintenir par ses propres moyens sautent aux yeux. L'organisation interne, les politiques et les procédures concernant des aspects du programme tels que l'exécution, la formation, les documents des utilisateurs, les essais de réception des systèmes, l'appui aux utilisateurs sont autant d'éléments qui ont un rapport direct avec l'image de crédibilité et de confiance que se sont forgée les utilisateurs, les donateurs, les organisations internationales et les autres services de la CNUCED.

60. L'aptitude du Programme SYDONIA à réagir positivement et en temps voulu a une incidence directe sur la confiance que placent en lui les pays bénéficiaires. Les deux domaines les plus visibles sont la livraison des versions et l'appui aux utilisateurs, ce dernier étant d'une importance capitale, surtout dans le cas des efforts concernant la résolution des problèmes et les demandes de changements. Le Programme avait souffert auparavant d'une certaine perte de crédibilité car les pays n'étaient pas sûrs qu'il pourrait donner les résultats promis. Dans le passé, la façon dont avaient été traitées des questions telles que la sélectivité des marchandises, le module des manifestes et les extractions de données statistiques avait entamé leur confiance. Mais des mesures ont été prises pour répondre aux demandes en suspens et améliorer la suite donnée aux rapports sur les problèmes d'essai et aux demandes de changements grâce à la mise en place d'un système pour le traitement des problèmes que pourrait éventuellement poser la version 2. L'Organisation douanière mondiale a d'ailleurs constaté que les choses s'étaient considérablement améliorées au cours des quatre dernières années. Des doutes ont été exprimés à propos des dates de livraison de la version 3 (SYDONIA++) et de sa fonctionnalité. S'il est trop tôt pour savoir avec quelle rapidité et quelle efficacité le Programme SYDONIA répondra aux problèmes de la version 3, la confiance est cependant plus grande aujourd'hui que par le passé. D'une manière générale, il importe que le PSEC dise la vérité sur le produit qui sera livré et quand il le sera ainsi que sur la vraie nature des efforts entrepris actuellement dans les pays qui ont reçu la version 3.

### **C. Relations avec les autres programmes de coopération technique de la CNUCED**

61. Une étude a été effectuée pour déterminer les relations entre SYDONIA et les autres programmes d'assistance technique de la CNUCED. Les objectifs et les caractéristiques de ces programmes ont été comparés avec ceux de SYDONIA pour déterminer le degré de coopération et les domaines qui pourraient se prêter à une fusion. La constatation générale est que si la coordination et la coopération entre SYDONIA et l'autre programme dans le cadre du PSEC (à savoir les Pôles commerciaux - Trade Points) sont solides, il y a en revanche matière à amélioration en ce qui concerne la coopération et la coordination entre SYDONIA et d'autres programmes - surtout SIAM, TRAINS et les autres programmes de coopération technique entrepris dans les domaines des transports maritimes, du transport multimodal et des ports ainsi que dans les pays en développement sans littoral. Ces programmes visent fondamentalement les mêmes clients (c'est-à-dire les professionnels du commerce) et sont tous, d'une manière ou d'une autre, connectés à la chaîne d'événements intervenant dans le mouvement des marchandises et la manipulation des données y relatives. Aussi se prêtent-ils à un renforcement des liens avec SYDONIA, surtout si le programme est davantage axé sur le client et que l'on adopte une approche holistique de l'assistance technique au niveau des pays.

62. L'équipe chargée de la présente étude est d'avis qu'il conviendrait de resserrer le lien entre SYDONIA et SIAM et que l'on pourrait même fusionner les deux systèmes. Si l'on voit les choses en se plaçant au niveau des systèmes informatiques, il y a là également une occasion d'élaborer une approche unifiée qui consisterait à mettre en place une plate-forme pour fusionner les systèmes automatisés relevant des programmes de la CNUCED. Dans l'étude des systèmes informatiques de la CNUCED qu'il a réalisée en 1992, le Groupe de la coordination et de l'évaluation des programmes recommandait de poursuivre la fusion ou l'intégration de certains des progiciels conçus à l'intention des pays en développement, y compris, selon qu'il conviendrait, l'élaboration d'ensembles

de programmes avec des systèmes de base et des modules supplémentaires pour répondre aux exigences particulières des utilisateurs. Il faisait également observer dans son étude que l'établissement d'un système complet d'information commerciale TRAINS (Système d'analyse et d'information commerciales) moyennant l'intégration de plusieurs systèmes connexes (dont le Système d'information sur les mesures de réglementation commerciale, le SGP, la base de données du CCI sur les négociants et le système d'information sur les mesures de protection de l'environnement ayant un rapport avec le commerce) constituait un bon exemple de cette approche. La hiérarchie technologique autoriserait, protégerait et permettrait la réalisation des buts, de la mission et des objectifs de chaque client au niveau des pays, tout en empêchant les doubles emplois, en assurant une meilleure coordination et en renforçant la coopération.

63. S'agissant de la coopération et de la coordination entre SYDONIA et TRAINS, on pourrait envisager des efforts conjoints (missions communes, par exemple) pour améliorer la collecte de données statistiques au profit de TRAINS et la diffusion des données douanières produites par SYDONIA dans les pays utilisateurs.

## V. ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

64. SYDONIA a donné de très bons résultats comme programme d'assistance technique. Il a introduit des réformes et des améliorations de grande ampleur dans la politique, les pratiques et les procédures régissant l'application des lois concernant les importations et les exportations. Il a également permis aux pays utilisateurs d'adopter des normes, des formulaires et des codes internationaux dont l'un des plus importants est le Système harmonisé (SH). Les modules Déclarations, Comptabilité et Statistiques ont fourni la puissance de traitement de l'information nécessaire pour simplifier les procédures de déclaration en douane, accélérer la mainlevée douanière, recouvrer et comptabiliser les perceptions douanières et produire en temps voulu des statistiques exactes et fiables. Les données produites sont précieuses pour les responsables nationaux et internationaux ainsi que pour l'analyse économique dans des domaines tels que l'élaboration des politiques commerciales et l'analyse des tendances.

### A. Les enseignements

65. Il est unanimement admis que SYDONIA a les moyens techniques de bien fonctionner. Il contient toutes les fonctions requises d'un système douanier informatisé. Comme avec tout autre système, il y a des conditions préalables qu'il faut remplir pour mettre en oeuvre et bien exploiter SYDONIA dans le cadre d'une réforme générale des douanes. On trouvera exposés ci-après les principaux enseignements tirés de l'expérience acquise avec les divers projets nationaux et de l'évaluation de l'efficacité et du rendement du Programme, et il est à espérer qu'ils seront utiles pour les futures activités de planification, de conception et d'exécution.

66. *Engagement des intéressés.* Les pouvoirs publics de même que l'administration des douanes doivent avoir la ferme volonté d'assurer le bon fonctionnement du système. Il faut y ajouter parfois un engagement financier de la part de l'Etat en plus des fonds susceptibles d'être fournis par des donateurs. Dès lors que l'on a décidé de développer et de mettre en oeuvre un système douanier informatisé, il faut bien comprendre qu'il nécessitera un soutien continu, à savoir, notamment, des fournitures, le remplacement

périodique du matériel, un appui technique (y compris une bonne communication avec la direction centrale du Programme à Genève et/ou avec les centres d'appui régionaux), et les mises à jour du logiciel.

67. *Analyse des besoins.* Une analyse méthodique des besoins réels et de la situation des divers pays est un préalable indispensable. Les hypothèses d'hier, pour aussi valables qu'elles étaient alors, ne seront peut-être pas un bon guide pour demain, et les hypothèses qui se révèlent être des guides valables pour une action dans un pays ou une région ne sont pas non plus automatiquement applicables dans d'autres. Aussi est-il important de se prémunir contre l'éventualité d'hypothèses erronées en testant leur validité au fur et à mesure du développement de chaque projet.

68. *Réforme de l'administration des douanes.* La réussite de la mise en oeuvre de SYDONIA passe d'abord par une vaste réforme des formalités et procédures douanières. Celle-ci peut comporter notamment la suppression des étapes du traitement dont on peut se passer, la simplification et l'élimination de certains formulaires, la rationalisation de l'exploitation des documents dans le cadre du bureau de douane et l'adoption de codes internationaux.

69. *Equipe d'exécution.* La réussite de la mise en oeuvre du système exige la désignation et la formation professionnelle d'une équipe d'exécution qui sera ensuite chargée de la formation des autres agents et fonctionnaires des douanes. En outre, l'équipe est généralement chargée de la mise en oeuvre du système dans un lieu pilote avant de passer à la mise en oeuvre au niveau national.

70. *Création d'un nouvel environnement.* L'appui aux utilisateurs du système est également crucial. Ils doivent être prêts à accepter le changement et la réforme, et il faut les motiver au moyen d'une information et d'une formation qui leur fassent comprendre les avantages du système et leur rôle dans son exploitation. Il importe de mettre en place une véritable culture informatique.

71. *Service à la clientèle.* La crédibilité du Programme SYDONIA peut être renforcée ou amoindrie selon le degré d'efficacité et de ponctualité de sa réponse aux besoins des utilisateurs. Les deux domaines les plus sensibles sont la livraison du logiciel et l'appui aux clients, ce dernier étant d'une importance critique surtout dans le cas des efforts concernant la solution des problèmes et les demandes de changements.

72. *Ressources du programme.* Un financement stable et prévisible est un préalable indispensable à la réussite du Programme SYDONIA. Celui-ci se place dans une vaste perspective et a une bonne capacité technique, mais les aléas de son financement ont limité son potentiel. Les faiblesses de sa conception et de sa gestion sont également largement imputables à ce dernier facteur.

## **B. Recommandations**

73. Au niveau national, les pressions de la concurrence, les normes multinationales et les exigences exceptionnelles des négociations commerciales exigent un service douanier qui ait le pouvoir de faciliter le mouvement des marchandises tout en protégeant le négociant légitime par une application efficace des règlements, en générant des recettes suffisantes assorties d'une comptabilité précise et en produisant des statistiques qui constitueront la matière première essentielle à l'élaboration des politiques. Par sa nature même, le futur appui technique doit impérativement fournir une base qui permettra aux

administrations des douanes de s'adapter aux réalités nouvelles et, plus important encore, d'élaborer leurs propres programmes d'activité. La gestion du programme actuel par sa nature et son essence mêmes et la traduction de ses concepts dans la réalité ont permis de réaliser un bond quantitatif au profit des pays utilisateurs, mais elles ne suffisent plus.

74. Voici les recommandations que suggèrent les considérations ci-dessus :

1) Un financement instable et insuffisant a été, et continue d'être, un handicap majeur qui limite le potentiel du Programme. Il faut que les Etats membres reconnaissent que l'appui politique doit aller de pair avec un financement stable et adéquat. Faute d'une action visant à donner suite à la recommandation du rapport Anstee ("Examen des activités de coopération technique", TD/B/40(2)/14) concernant un "fonds d'affectation générale", la CNUCED devrait appliquer cette idée au niveau du programme en encourageant, en l'espèce, l'établissement d'un "fonds d'affectation spéciale SYDONIA". Dans le même temps il y aurait lieu de procéder à une étude de la dotation en personnel du Programme, notamment à la lumière des autres recommandations présentées ci-après.

2) La continuation de l'appui technique au système informatique dans les divers pays reste un sujet de préoccupation 3/, notamment après qu'il a été mis fin au projet. Les centres régionaux/sous-régionaux devraient jouer un rôle important au service de la durabilité des projets nationaux, surtout après leur achèvement. Si les principales fonctions des centres ont été orientées sur la mise en route et l'exécution des projets, il faudrait cependant qu'ils soient en mesure à ce stade de seconder les pays (par des interventions destinées à résoudre les problèmes), en assurant la continuité de l'application des normes et des critères fixés par le Programme SYDONIA tout en s'adaptant aux nouvelles évolutions de la technologie. Celles-ci sont devenues un enjeu majeur pour le Programme. Le financement nécessaire au maintien de ces centres régionaux est une question essentielle. En cas de cessation de l'appui multinational faute de ressources financières ou au terme du projet, on pourrait envisager comme solution la mise en place de réseaux régionaux regroupant les administrations douanières utilisant SYDONIA qui peuvent se fournir une assistance technique mutuelle. On pourrait également établir, au stade de la planification et de la conception des projets, une ligne budgétaire destinée à financer l'apport d'une "aide d'urgence" après l'installation du système.

3) Les projets qui introduisent des changements fondamentaux par le biais de l'informatisation des opérations essentielles qui ont une incidence sur la situation du cadre de travail offrent souvent la possibilité d'apporter d'autres changements importants dans le contexte plus large de la mission de l'organisme bénéficiaire, en l'occurrence l'administration des douanes. Dans les cas où ces possibilités se présentent, il faudrait s'efforcer de les exploiter dans la perspective d'une adaptation institutionnelle à plus long terme.

4) Le Programme SYDONIA devrait continuer de mettre l'accent sur la compatibilité avec la politique économique du gouvernement et une bonne intégration avec le programme par pays du PNUD. L'introduction de la version 3

---

3/ Cette préoccupation a été exprimée par un grand nombre d'utilisateurs, notamment des pays de la région d'Asie et du Pacifique et de la Communauté des Caraïbes.

(SYDONIA++) en remplacement de la version 2 est une entreprise difficile car elle oblige à une réforme plus profonde dans les pays bénéficiaires, y compris dans le cas d'entités autres que l'administration des douanes. Aussi les conditions préalables à remplir avant l'installation du système sont-elles plus rigoureuses. Cela étant, il faudrait renforcer la coopération entre la CNUCED et d'autres institutions telles que la Banque mondiale et le FMI.

5) Il faut maintenant adapter les politiques et procédures de base en matière de gestion aux réalités nouvelles et accorder une attention beaucoup plus grande à d'autres domaines d'une importance capitale tels que la qualité du logiciel, l'adéquation de la formation, l'exhaustivité de la documentation et la crédibilité de l'appui aux utilisateurs. Le Programme devrait également fixer des critères pour le temps de réaction aux demandes de renseignements, d'éclaircissements et d'aide des utilisateurs. Il faudrait renforcer la coordination et le contrôle du Programme et, à cet égard, nommer un coordonnateur qui seconderait le directeur du Programme SYDONIA dans sa fonction de surveillance et qui serait chargé des tâches suivantes : i) liaison horizontale et verticale quotidienne et coordination aux niveaux central, régional et national; ii) suivi de l'exécution des plans de travail des divers projets; et iii) gestion d'un groupe central d'assistance/d'une ligne directe pour interrogations que le Programme devrait mettre en place pour apporter un appui efficace aux utilisateurs.

6) Il conviendrait d'accorder une plus grande attention à la communication avec les donateurs et les bénéficiaires. Parallèlement, il y a beaucoup à dire en faveur de la reprise de la diffusion du bulletin (arrêtée il y a trois ans environ) qui permettrait de fournir des renseignements sur les derniers développements, de discuter des problèmes communs et, d'une manière générale, d'établir un lien entre l'équipe centrale de Genève, les centres d'appui régionaux/sous-régionaux et les administrations des douanes.

7) Le Programme devrait, dans l'immédiat, mettre en place un système automatisé dont il assurerait la maintenance avec le plus grand soin et qui permettrait de suivre les progrès de ses pays clients et de contrôler l'efficacité des résultats des projets, de façon que la mesure de cette efficacité soit fondée sur des constatations objectives. Il est nécessaire de revenir sur les hypothèses passées pour vérifier si elles resteront valables dans l'avenir afin de pouvoir valider la conception d'un descriptif de projet pour tout pays adoptant SYDONIA++ et de définir les mesures à prendre à titre intérimaire pour d'autres. Le Programme devrait adopter une formule de "planification par dépistage" <sup>4/</sup> comportant l'examen systématique des hypothèses pour conversion en connaissances à mesure que se déroule l'exécution d'un projet, en particulier dans les situations où, l'incertitude étant très grande, les hypothèses antérieures ne fournissent peut-être que de vagues indications pour l'action à mener dans l'avenir.

---

<sup>4/</sup> "Discovery-driven Planning", Gunther McGrath R. & MacMillan I.C., Harvard Business Review, juillet-août 1995.



**Annexe**  
**PROGRAMME SYDONIA : RELEVÉ DE SITUATION**

<b>PAYS</b>	<b>VERSION En service/ installée/en cours d'installation</b>	<b>ACHEVE Date d'achèvement</b>	<b>EN COURS</b>	<b>FILIERE/ PROPOSITION 1</b>
Albanie				x
Anguilla	2.6		x	
Antigua/Barbuda	2.6		x	
Arménie	++		x	
Aruba	2.51	1995		
Bangladesh	2.6	1994		
Barbade	2.51/2.6	1993		
Belize	2.6		x	
Bénin	2.51/2.6	1993		
Bhoutan				x
Iles Vierges britanniques	2.6		x	
Burkina Faso	2.6		x	
Burundi	2.51/2.6	1993		
Cap-Vert <sup>2,3</sup>	2.5/2.6	1989,1990, 1992		x
République centrafricaine	2.5/2.6	1992		
Colombie <sup>2,3</sup>	2.51/2.6	1994	x	
Comores	2.5/2.6	1993		
Cuba	2.6		x	
Dominique <sup>2</sup>		1989,1993		
Djibouti				x
El Salvador <sup>2</sup>	2.51/2.6	1993	x	
Gambie	2.6		x	
Géorgie	++		x	
Ghana	2.6	1993		
Gibraltar	2.6	1993		
Grenade			x	
Guatemala <sup>3</sup>	2.51		x	
Guinée	2.6		x	

PAYS	VERSION En service/ installée/en cours d'installation	ACHEVE Date d'achèvement	EN COURS	FILIERE/ PROPOSITION 1
Guinée-Bissau	2.6		x	
Guyana	2.6		x	
Haïti <sup>2</sup>	2.31	1993		x
Honduras <sup>2</sup>	2.51/2.6	1993	x	
Hongrie	++		x	
Iran, Rép. islamique d'				x
Liban	++		x	
Madagascar <sup>2,3</sup>	2.5	1994	x	
Maldives	2.51/2.6	1994		
Mali	2.6		x	
Malte	2.6	1995		
Mauritanie <sup>2,3</sup>	2.6	1991		x
Maurice	2.51/2.6		x	
Mongolie	2.6		x	
Montserrat	2.6		x	
Mozambique	2.51		x	
Namibie	2.6		x	
Népal				x
Antilles néerlandaises	2.51/2.6	1995		
Nicaragua	2.6		x	
Niger	2.5	1993		
Pakistan		1993		
Panama <sup>2</sup>	2.51/2.6	1991	x	
Papouasie-Nouvelle-Guinée <sup>3</sup>	2.6	1995		
Pérou			x	
Philippines	++		x	
Roumanie	++		x	
Rwanda <sup>2,3</sup>	2.51/2.6	1994	x	
Slovaquie	++		x	

<b>PAYS</b>	<b>VERSION En service/ installée/en cours d'installation</b>	<b>ACHEVE Date d'achèvement</b>	<b>EN COURS</b>	<b>FILIERE/ PROPOSITION 1</b>
Saint Kitts-et-Nevis	2.6		x	
Sainte-Lucie	2.6		x	
Saint-Vincent-et-les- Grenadines	2.6		x	
Sao-Tomé-et-Principe	2.6		x	
Sri Lanka	2.6		x	
Soudan	2.51/2.6	1995		
Oman				x
Suriname	2.6		x	
Tanzanie, Rép.-Unie de	2.6		x	
Togo <sup>3</sup>	2.4	1993		
Trinité-et-Tobago	2.6		x	
Iles Turques et Caïques	2.6		x	
Venezuela			x	
Viet Nam	2.6		x	
Yémen				x
Zaire <sup>2</sup>	2.5	1990,1992		
Zambie				x
Zimbabwe	2.6	1995		

1. Projets négociés ou en cours d'approbation.
2. Deux ou plusieurs projets SYDONIA.
3. Projets où la version 2 a été installée et où l'installation de la version 3 est envisagée.

**Annexe**  
**PROGRAMME SYDONIA : RELEVÉ DE SITUATION**

<b>REGION</b>	<b>EN COURS</b>	<b>ACHEVE Date d'achèvement</b>	<b>CENTRE D'APPUI</b>	<b>FILIERE/ PROPOSITION</b>
Projet centraméricain CAM (Guatemala)		1994		
Marché commun des Etats de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe COMESA (Lusaka)	x		3	
Projet CEDEAO (Lomé-Togo)	x			
Projet multinational pour la région d'Asie et du Pacifique RAS (Kuala Lumpur)	x		1	
Projet sous-régional pour les Caraïbes CAR/94/004	x		3	
Expansion du commerce interarabe, région arabe				x
Proposition en vue d'un centre d'appui régional pour deux CIS				x
Sous-régional pour le Pacifique				x
Nouveau centre centraméricain				x
Nouveau centre pour l'Europe orientale				x