

# **DOCUMENT DE SYNTHÈSE DES DÉFIS DE LA RÉGION OMD AOC ET ESQUISSES DE SOLUTIONS**

## **INTRODUCTION**

Les Administrations des Douanes de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sont confrontées à de multiples défis. Lesquels défis ont d'ailleurs fait l'objet de plusieurs recommandations éparses, dont il est question de les agréger afin de les traduire en actions concrètes. Pour mettre en œuvre lesdites recommandations, elles ont souvent tendance à apporter des réponses individuelles avec des fortunes diverses.

Cependant, compte tenu de leurs moyens limités, Il apparaît de plus en plus nécessaire d'apporter des solutions collectives, concertées et efficaces à ces problèmes communs.

C'est tout le sens qu'il faut donner à la décision de la 15<sup>ème</sup> Réunion des Experts de la Conférence des Directeurs généraux des Douanes de la Région de l'Organisation mondiale des Douanes (OMD) pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (AOC), avec la mise en place d'un Groupe de Travail virtuel, chargé de produire ce présent document de synthèse sur les défis de la Région.

L'objectif principal de ce document de synthèse sur la stratégie générale de la région AOC est d'identifier et de répertorier l'ensemble des défis qui interpellent la Région en vue d'élaborer des esquisses de solutions. En termes d'objectifs spécifiques, il s'agira de :

- Présenter tous les défis sans priorisation en vue d'une prise en charge globale ;
- Faire ressortir l'intérêt de leur prise en charge au regard de la démarche stratégique de l'OMD et de la Région AOC ;
- Mettre en relief les orientations et les outils de l'OMD qui peuvent permettre une prise en charge de ces défis ;
- Susciter l'intérêt des Directeurs généraux sur l'importance de ces défis et la nécessité de les relever.

Ainsi, ce document se veut une ébauche non exhaustive, ni définitive des enjeux actuels pour la Région et les possibilités qui lui sont offertes. Il s'articule autour des axes suivants : (I) la politisation de la Douane, (II) le leadership, (III) la gestion des ressources humaines, (IV) les multiples interventions des sociétés d'inspection, (V) la dépendance au SYDONIA, (VI) l'actualisation et l'harmonisation des codes communautaires, (VII) les accords de partenariat économique, (VIII) le transit régional, (IX) la criminalité transfrontalière organisée, (X) la gestion coordonnées des frontières, et (XI) l'accord sur la facilitation des échanges.

## **I- LA POLITISATION DE LA DOUANE**

### **1- ANALYSE**

La frontière entre la sphère politique et la sphère administrative n'est pas étanche du fait que c'est le même personnel qui se retrouve souvent dans ces différentes entités. Le cursus aidant et les aptitudes se développant au cours de l'ascension hiérarchique, le personnel administratif se retrouve en plein centre du champ politique, soit par compétence ou par proximité, ou les deux à la fois.

Toutefois, il existe des secteurs administratifs qui, en raison de la sensibilité de la matière et de l'instabilité du champ politique, se sont vus encadrés par des dispositions légales qui les isolaient de toute velléité d'ingérence politique. Les administrations douanières en font partie et, plus encore, bénéficient souvent d'un statut spécial dérogatoire au statut général de la fonction publique. Le statut spécial restreint les libertés politiques, syndicales et associatives, tout en prévoyant des avantages spécifiques en contrepartie.

Malgré cela, la politisation des administrations douanières est souvent décriée et présentée comme source de contre-performance. Un tour sur la toile permet de déceler que c'est un mal omniprésent et ce, depuis longtemps. La seule différence est qu'auparavant, la compétence l'emportait sur la proximité (sociale, familiale, religieuse, ethnique, etc.). Aujourd'hui, les carences ont tendance à être corrigées par des accointances en lieu et place de la culture de la compétence, seule garante de la performance pour mieux servir l'intérêt général.

## 2- PROPOSITIONS

Les Administrations des Douanes de la Région AOC sont confrontées à cette immense difficulté qu'est la grande ingérence politique dans la gestion du personnel, tant du point de vue du recrutement que de la mobilité des agents. Deux perspectives de solutions s'offrent à elles pour dépasser cet état de fait.

D'une part, il y a le leadership et d'autre part la gestion des ressources humaines axée sur la compétence. Ces propositions feront l'objet de développements ci-dessous. Elles permettront, lorsqu'une bonne mise en œuvre en sera faite, à tout le moins, de réduire sinon de mettre fin à des décennies de « douane politique ».

## II- LE LEADERSHIP

### 1- ANALYSE

Les Administrations des Douanes ont une mission fiscale, une mission économique, une mission d'assistance et une mission sécuritaire. De par ces missions transversales, elles jouissent d'une place privilégiée dans nos pays. Dans certains pays du monde, elles sont érigées en Ministères ou ont effectivement ce rang.

Que ce soit sur le plan fiscal, économique ou sécuritaire, la Douane participe activement à la vie de l'Etat et même, se substitue à d'autres corps de métier par moment et par endroit. Cette transversalité en fait une administration leader en raison également de sa contribution sans cesse croissante au budget de l'Etat et à son rôle dans la compétitivité des entreprises.

Toutefois, ce leadership doit s'incarner, ce qui n'est pas toujours le cas. Compte tenu des compétences dont regorgent les administrations douanières et des performances qu'elles réalisent, la position de leader devrait couler de source. Encore faudrait-il en être pleinement conscient et se comporter de manière conséquente.

### 2- PROPOSITION

En fait, le leadership pourrait se définir comme une relation de confiance réciproque, se manifestant par la capacité à fédérer et à mobiliser les énergies autour d'une

action. L'expression et l'incarnation de ce leadership permettraient de s'affirmer davantage dans la réalisation des missions des administrations douanières mais aussi, de bénéficier de la confiance des politiques quant aux orientations que l'autorité douanière voudrait donner à son action. En outre, fort de ce leadership, les administrations douanières pourraient sortir du joug politique et conduire les changements nécessaires à leur modernisation.

L'éthique et l'intégrité, en plus de la compétence et de la performance, constituent des maillons importants du développement du leadership. L'intégrité est cette qualité consistant à se conformer ou à être conforme à ce que commandent le devoir et la conscience. Quant à l'éthique, c'est une disposition individuelle à agir selon les vertus, afin de rechercher la bonne décision dans une situation donnée.

La restauration de l'image et de la confiance des administrations douanières vis-à-vis des autorités politiques, pour déconstruire tous les préjugés, passe par la mise en œuvre effective des instruments de l'OMD tels que la Déclaration d'Arusha, le Plan d'action en faveur de la Promotion de l'Ethique, le Guide sur le développement de l'éthique, le Recueil des meilleures pratiques en matière d'éthique.

L'OMD aura vite saisi l'importance du leadership, ce qui est à l'origine de la formation sur le Leadership et le Perfectionnement du Personnel d'Encadrement (LMD) dispensée chaque année à l'intention des cadres des administrations douanières. Les fonctionnaires ayant suivi cette formation sont appelés à mettre en application dans leur travail de tous les jours, les aptitudes acquises, et ce pour le profit de leur administration. Les administrations devront veiller à la responsabilisation de ces derniers pour tirer le meilleur profit de ces aptitudes.

C'est dans le même ordre d'idée que la Région OMD AOC a suggéré dorénavant que des échanges sur le leadership soient inscrits de manière permanente à l'ordre du jour de la Conférence des Directeurs généraux des Douanes.

Les nombreuses initiatives de portée régionale de la Région OMD-AOC ont besoin d'un leadership fort pour prospérer. La mise en œuvre des solutions esquissées dans ce document entre dans cette optique.

### **III- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

#### **1- ANALYSE**

La gestion des ressources humaines est le parent pauvre des administrations douanières de la Région AOC. En effet, le rapport de diagnostic du Programme Colombus renseigne à profusion sur cette défaillance pour toutes les administrations qui se sont soumises à l'exercice de la phase 1.

C'est ainsi que le plan stratégique de l'OMD reprend en son pilier 4, le développement organisationnel, et le plan stratégique de la Région AOC a fait de la Gestion des ressources humaines son pilier 3.

Dès lors, la gestion des ressources humaines est au centre des préoccupations de toutes les administrations douanières et des organisations y afférentes pour continuer à être ce creuset de performances, source d'émulation.

#### **2- PROPOSITION**

La Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Effectifs axée sur la Compétence (GPEEC) est au cœur des actions de modernisation des administrations douanières, eu égard aux carences constatées dans ce domaine d'une part, et d'autre part, au rôle central que doivent jouer les ressources humaines dans le développement et la performance des administrations. En effet, l'homme n'est plus seulement un moyen, mais doit être considéré comme un acteur ayant une place importante au sein du système.

Ainsi, le Projet de Modernisation des Administrations des Douanes de l'Afrique de l'Ouest (MADAO) financé par le Fonds de Coopération douanière de la Suède sous la supervision de l'OMD, présente une approche intéressante pour les administrations douanières soucieuses de venir à bout des difficultés de la gestion des ressources humaines.

A travers les outils développés, qui sont de véritables instruments d'aide à la décision, les emplois sont sécurisés, les compétences requises décrites et la question de la mobilité du personnel sera désormais scientifiquement abordée.

Ces outils ont pour noms : référentiel des emplois, référentiel des compétences, dictionnaire des compétences et descriptifs de poste. A terme, une telle approche débouchera sur un plan de carrière aux contours clairs pour tout le personnel.

L'élargissement de ce projet aux Administrations des Douanes de l'Afrique centrale a été recommandé lors de la 20<sup>ème</sup> Conférence des Directeurs généraux des Douanes de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

En réalité, le même plan stratégique régional constitue l'outil de planification partagé par toutes les administrations qui l'implémentent dans leurs instruments de pilotage. Dès lors, les problèmes étant similaires, l'usage des mêmes référents permettra aux uns et aux autres de partager les expériences et les solutions mises en œuvre pour venir à bout de certaines difficultés.

#### **IV- LES MULTIPLES INTERVENTIONS DES SOCIETES D'INSPECTION**

##### **1- ANALYSE**

La situation à laquelle les Administrations des Douanes sont confrontées depuis plusieurs décennies est l'intervention des sociétés d'inspection. En effet, plusieurs fonctions des administrations des douanes se sont vues externalisées au profit de structures multinationales qui appuient, voire, se substituent aux douaniers pour la réalisation de leurs missions traditionnelles.

Qu'il s'agisse de l'inspection avant embarquement ou de l'inspection à destination, ces sociétés proposent une panoplie de services allant de l'évaluation en douane au classement tarifaire en passant par la détermination de l'origine des marchandises. Aujourd'hui, ces dernières ont fini de s'engouffrer dans la faille et procèdent à la diversification des solutions proposées.

Si d'aucuns se contentent des missions traditionnelles (espèce tarifaire, origine, valeur, analyse du risque, etc.), d'autres s'investissent dans la modernisation et le renforcement de capacités en proposant la fourniture ainsi que l'assistance technique dans l'utilisation de matériels modernes de contrôle tel que les scanners et les systèmes de suivi à distance du transit à l'aide des balises GPS.

Cette situation trouverait sa source durant la période des ajustements structurels lors de laquelle, les institutions de Bretton Woods en faisaient une conditionnalité en vue de la sécurisation des recettes douanières. Cela témoignait surtout d'un manque de confiance vis-à-vis des administrations douanières où l'éthique professionnelle semblait faire défaut.

En outre, suite à la signature de l'accord de l'OMC sur l'évaluation en douane en 1994, le recours aux sociétés d'inspection a été recommandé « au regard des insuffisances organisationnelles et techniques des différentes administrations douanières à mettre en œuvre l'accord ». A tort ou à raison, c'est suite à cela que le phénomène a pris de l'ampleur, reléguant les douaniers à de simples agents d'entérinement, voire des auxiliaires sous la supervision desdites sociétés.

Toutefois, le recours à ces sociétés ne saurait être indéfini. Aussi, le Groupe de travail de l'OMC sur l'inspection avant expédition recommandait-il en 1999 : « les pays développés devraient faire en sorte que les pays en développement reçoivent l'assistance technique nécessaire en vue du renforcement de leurs capacités afin qu'ils puissent se passer progressivement des inspections avant expéditions ». Depuis lors, des balbutiements sont notés ça et là, sans grandes avancées.

## 2- PROPOSITION

L'année 2013 a constitué un tournant remarquable. Tout d'abord, le 20 juin lors d'un Atelier régional organisé par l'OMD, qui s'est tenu au Niger sur les interventions des sociétés d'inspection en Afrique de l'Ouest et du Centre, une déclaration commune a été adoptée: « La déclaration de Niamey ». Celle-ci a été un engagement fort de la part des Administrations, des Gouvernements et de l'OMD à œuvrer dans le sens de recouvrer l'ensemble des fonctions douanières externalisées et d'accompagner les

administrations dans ce processus. Les termes de la déclaration concernent autant l'inspection avant expédition que celle à destination.

Ensuite, en décembre 2013, la signature de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges à Bali, a fini de compter au nombre des obstacles à la facilitation des échanges, le recours à des inspections avant expédition (article 10, alinéa 5.).

En plus de cet encadrement juridique international, l'OMD a élaboré le Dossier Recettes Phase II dans lequel, il est question du processus de réappropriation des fonctions traditionnelles douanières. Il appartient aux administrations d'en exprimer le besoin pour que des formations y afférentes soient envisagées pour les accompagner.

Par ailleurs, l'OMD a également envoyé en février 2015, un questionnaire sur l'intervention des sociétés d'inspection à toutes les administrations. Il s'y agissait de renseigner sur les contrats arrivés à terme, sur ceux en cours et ceux renouvelés ainsi que les domaines d'interventions. Les administrations gagneraient à y répondre pour une identification exhaustive en vue d'un plan d'action opérationnel.

Toutefois, la grande difficulté dans le processus de déconstruction/reconstruction envisagée est que les sociétés d'inspection ont fini de s'enraciner dans nos Etats. Cet enracinement multiforme se traduit entre autres, par des relations personnalisées avec le pouvoir politique, l'utilisation d'un personnel local à tous les niveaux de responsabilités et la diversification des solutions proposées.

Mais, tous comptes faits, l'intervention de ces sociétés comporte un coût non négligeable pour les Etats. Dès lors, le leadership des autorités douanières doit œuvrer dans la sensibilisation des pouvoirs politiques, quant à la nécessité de rétablir le monopole fiscal de l'Etat et le renforcement des capacités des Agents des Douanes à bien remplir les missions qui ne sont autres que les leurs.

## **V- DEPENDANCE DE SYDONIA ET FUTURES EVOLUTIONS**

### **1- ANALYSE**

Né dans la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au début des années 1980, le Système douanier Automatisé (SYDONIA) passe du logiciel statistique à un système informatique douanier mondial. En effet, il est aujourd'hui implanté dans plus de quatre-vingts (80) pays et est disponible en dix-neuf (19) langues.

Le Programme est lancé en 1981 par la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) en sa version 1. Les versions ont évolué en 1984, 1994 et 2004 avec respectivement la version 2, la version 3 ou SYDONIA ++, la version 4 ou SYDONIA WORLD.

L'objectif de la CNUCED est de moderniser la Douane pour permettre le développement du commerce, en assurant la fluidité du trafic commercial régulier, en automatisant le calcul des droits et taxes, en augmentant l'efficacité du contrôle douanier et obtenir ainsi une perception optimale des recettes avec une application uniforme de la réglementation douanière.

Avec l'expertise et l'expérience acquises dans le domaine de l'informatique douanière, SYDONIA a fini de gagner la confiance des administrations douanières et des gouvernants. Ainsi, avec le mandat de la CNUCED, des développements sont sans cesse opérés, pour une mise aux normes et standards sur les technologies de l'information en matière douanière. Au sein de la Région AOC, sur les vingt-trois (23) administrations, seules deux (2) ont des systèmes d'information autres que SYDONIA. Cet état de fait renseigne sur l'omniprésence du système douanier automatisé.

Toutefois, si certaines administrations ont pu acquérir les codes sources et effectuer des développements autonomes dans certains domaines, la majorité est largement tributaire de l'expertise de la CNUCED à plus d'un titre (maintenance, développements, assistance technique) avec tout ce que cela comporte en termes de coût. Certaines sont encore à des versions antérieures du Programme, bien que d'autres essaient de trouver des moyens (matériels et financiers) de migrer vers les versions plus récentes.

## 2- PROPOSITION

Les Administrations des Douanes gagneraient à favoriser le transfert de technologies et de compétences afin de disposer d'ingénieurs et d'experts dans les différents domaines de l'informatique douanière (système, réseau, développement, sécurité, etc.) en vue de prendre en charge l'évolution de leurs systèmes d'information, lorsqu'elles seront en mesure d'obtenir les codes sources.

En outre, il existe déjà des pays au sein de la Région ayant une expertise avérée en matière d'informatique douanière (autant ceux qui sont sur SYDONIA et ceux qui ont d'autres systèmes d'information). Dès lors, le partage d'expériences et de bonnes pratiques contribuerait à une mise à niveau des uns et des autres. En effet, par le canal d'accords bilatéraux, l'assistance technique de certains pays pourrait être sollicitée.

Par ailleurs, sur le plan multilatéral, le Groupe de Travail régional sur le développement informatique (GTR info) est un cadre propice d'échanges que les Administrations de la Région AOC sont en train de mettre à profit. Aussi, les recommandations qui sont issues de la dernière réunion et même des prochaines doivent être suivies d'effets.

Les futures évolutions de SYDONIA ont été abordées dans le cadre du Sous-Comité informatique de l'OMD. Il a été recommandé à la CNUCED, relativement à la base de données de SYDONIA, d'opérer une mise aux normes par rapport au modèle des données de l'OMD sur les tables de sa base qui ne l'étaient pas encore.

## **VI- ACTUALISATION ET HARMONISATION DES CODES COMMUNAUTAIRES**

### 1- ANALYSE

Les pays composant la Région de l'OMD pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre appartiennent à diverses organisations communautaires. Si tous appartiennent à l'Union Africaine (UA), ils n'en demeurent pas moins affiliés à des Unions douanières, monétaires, économiques ou autres.

Nous pouvons compter l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA/8 pays) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO/15 pays) en Afrique de l'Ouest, la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC/6 pays) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC/10 pays) en Afrique centrale.

L'UEMOA et la CEMAC disposent chacun d'un code communautaire et d'un Tarif Extérieur Commun (TEC). Mais, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le TEC de la CEDEAO est entré en vigueur pour les quinze (15) pays y compris les pays de l'UEMOA. La mise en œuvre de TEC au sein des communautés économiques est devenue un des socles de l'intégration en plus de l'élaboration d'une réglementation douanière commune.

## 2- PROPOSITION

Les codes communautaires existants ne regroupent qu'un nombre limité de pays de part et d'autre de l'AOC (8 pays au sein de l'UEMOA et 6 pays au sein de la CEMAC). Néanmoins, il y a des dispositions internationales qui engagent les différents membres à savoir, la Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, adoptée en 1973 (entrée en vigueur en 1974) et révisée en 1999 (encore dénommée Convention de Kyoto (CKR)).

Dans la perspective de la mise en place de la zone de libre-échange de l'UA, les pays de la Région AOC peuvent réfléchir sur un code communautaire extensible et adapté à toute l'Afrique. Toutes les spécificités géographiques, politiques et géostratégiques étant observables au sein de la région, c'est une initiative régionale qui aura une portée continentale.

Au-delà de cette démarche prospective, les administrations sont à l'ère de la Douane numérique avec l'usage des technologies de l'information. A l'heure de la dématérialisation des procédures et du guichet unique, toutes les procédures automatisées doivent être prises en compte dans les réglementations en vigueur. La validité juridique des documents électroniques repose sur des mises à jour ou modifications de la réglementation applicable. Dès lors, il s'avère nécessaire

d'actualiser et d'harmoniser l'existant avant d'envisager une extension du champ d'application.

## **VII- LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE**

### **1- ANALYSE**

Les accords de Cotonou mettent fin au Système généralisé de Préférences en envisageant un partenariat renouvelé, fondé sur la réciprocité entre l'Union européenne (UE) et six régions des pays d'Afrique Caraïbes Pacifiques (ACP).

Toutefois, l'UE et les ACP sont des partenaires très inégaux, autant en termes de richesses (les pays ACP sont 31 fois moins riches) (OCDE), qu'en termes de dépendance commerciale. L'UE reste d'une importance primordiale pour les échanges des pays ACP (elle est la plus grande importatrice et la seconde exportatrice pour les pays ACP), mais ces échanges sont marginaux pour l'UE.

Le marché européen dispose de barrières tarifaires faibles contrairement aux ACP plus protégés par des taux de droits de douane assez élevés. Ces droits de douane constituent en moyenne 25% des revenus des gouvernements africains. L'abaissement de ces droits pourrait induire des ajustements d'autant plus sévères pour les pays pour qui l'Union européenne est un partenaire commercial important et pour lesquels les droits de douanes restent une composante importante des recettes de l'Etat.

Certes, l'offre d'accès au marché européen prévoit une ouverture entière de l'UE dès le départ et un démantèlement tarifaire progressif sur une durée de 20 ans pour l'Afrique subsaharienne, mais à terme, la libéralisation des échanges sera une réalité réciproque avec tout ce que cela induit en termes de perte de recettes, quand bien même, des séries de clauses de sauvegardes sont prévues en cas de perturbations du marché local.

### **2- PROPOSITION**

Il est à constater un renouveau de l'intégration régionale, occasionné par les négociations des APE. L'ère des destinées singulières apparaît ainsi révolue et il faut

nécessairement « s'unir ou périr » (Nkwame NKRUMAH), donc développer des stratégies communes de survie dans une guerre mondiale économique (rapprochement UEMOA/CEDEAO/Mauritanie ; Mise en œuvre TEC CEDEAO).

Dans ce contexte, au delà du programme de transition fiscale, les Administrations des Douanes sont interpellées sur deux de leurs missions essentielles : la mission économique et celle sécuritaire. En effet, le salut des communautés économiques réside dans le renforcement du tissu économique pour faire face à la concurrence en accompagnant les entreprises et en sécurisant les échanges.

La priorité devra être accordée aux échanges intra régionaux, avec une reconnaissance mutuelle des Opérateurs économiques agréés (OEA).

Les Administrations des Douanes ont deux outils privilégiés pour jouer leur partition dans des économies réorientées à savoir d'une part, le Cadre de normes SAFE consacrant l'ère du partenariat et le Guide de mise en œuvre de l'Accord sur la Facilitation des Echanges.

## **VIII- LE TRANSIT SOUS REGIONAL**

### **1- ANALYSE**

La globalisation ne cesse d'accroître les flux commerciaux mondiaux qui s'appuient essentiellement sur le transport maritime. Selon Jean Michel GRADT « Le transport maritime international a franchi le cap symbolique des 10 milliards de tonnes de marchandises en 2014, c'est à dire deux fois plus qu'il y a vingt ans ». Le transport maritime a étendu à tous les continents la production et la consommation des matières premières et des biens manufacturés.

Toutefois, tous les pays n'ont pas de frange maritime et certains dépendent des pays côtiers pour recevoir et transmettre leur part du volume. Tous les pays n'ont pas non plus des infrastructures portuaires leur permettant d'accueillir les navires gros porteurs, d'où la constitution de hubs et le développement du transit.

La région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre est également tributaire de cette situation. En effet, de part et d'autre, il y a de grands ports qui centralisent et desservent les pays de l'hinterland par le régime du transit.

Un ensemble de conventions internationales et d'accords encadrent le transit. Si le droit de passage pour les pays sans littoral est consacré par la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer signée à Montego Bay (10 décembre 1982), depuis 1965, l'adoption de la Convention internationale relative au Commerce et au Transit des pays sans littoral, reconnu ce droit d'accès avec un traitement non discriminatoire de ces derniers.

Aussi les marchandises en transit sont-elles exemptées de droits et taxes, quels que soient les moyens de transport utilisés, même dans le cas des opérations de transbordement.

Cependant, c'est la convention douanière relative au transport international de marchandises sous-couvert de carnet TIR, dite Convention TIR (1975), qui consacra les systèmes de transit conçus pour faciliter au maximum le mouvement des marchandises sous scellés douaniers dans le transport international, en fournissant aux pays traversés, la sécurité et les garanties douanières requises.

Cette convention a été la source d'inspiration d'autres conventions régionales, sous régionales voire bilatérales, pour favoriser et encadrer le transit.

## 2- PROPOSITION

« L'informatisation du transit est le moyen le plus efficace pour assurer la fluidité du transport routier. Ce processus repose sur l'interconnexion des systèmes informatiques douaniers ». Aujourd'hui, l'interconnexion des systèmes d'information constitue un enjeu majeur pour le développement et la simplification des opérations de transit.

C'est dans cette perspective que la CEDEAO, après l'adoption de la Convention TRIE, avait envisagé le Projet ALISA pour l'interconnexion des systèmes informatiques des administrations des pays membres pour le transit. Le projet a

connu des lenteurs dans son exécution. Lorsque la Côte d'Ivoire, dans le cadre des APE intérimaires signés avec l'Union européenne a bénéficié d'un Programme d'Appui au Commerce et à l'Intégration Régionale (PACIR), le volet transit a été identifié comme secteur clé.

Avec trois autres pays, une avancée fulgurante a été enregistrée dans le cadre du Projet d'interconnexion par l'élaboration des documents des spécifications fonctionnelles et techniques, avec à la clé une solution simple et standard pouvant être implémentée dans tous les systèmes d'information.

La réunion du Groupe de Travail régional (GTR Info) sur le développement de l'informatique douanière, tenue à Abidjan du 20 au 22 janvier 2016, a recommandé aux administrations de la Région AOC, d'adopter le standard PACIR pour la mise en œuvre du projet d'interconnexion des systèmes d'information.

Il apparaît ainsi, que le transit régional doit essentiellement reposer sur l'informatisation et l'interconnexion des systèmes d'information mais cela ne saurait suffire. En réalité, le système de suivi électronique des marchandises aura un rôle important à jouer pour la géolocalisation des marchandises en transit et assurer un transport sans rupture de charge.

Nonobstant cela, la garantie a également un rôle non négligeable pour accroître la sécurisation de la marchandise et permettre la réparation en cas de non-respect des engagements souscrits. C'est un rôle qui, conformément à la pratique internationale et communautaire, revient aux chambres consulaires pour en définir les modalités.

La plus grande difficulté pour les pays de la région réside dans la mise aux normes des moyens de transports utilisés dans le cadre du transit, le transport conteneurisé n'étant pas encore suffisamment ancré dans nos systèmes de transit en raison des coûts engendrés.

Il appartient dès lors aux pouvoirs publics, dans le cadre d'une gestion coordonnée des opérations de transit, d'en arriver à l'obligation du transport conteneurisé pour éviter les ruptures de charge et les contrôles multiples. Si le passage au scanner devient une norme au bureau de départ et d'arrivée, un gain de temps sera assuré

par la mutualisation des résultats des contrôles.

Au delà de la Convention de Kyoto révisée, l'OMD a élaboré un manuel de transit. Le tout, combiné au document de la Douane du 21<sup>ème</sup> siècle offrent à nos administrations un socle solide pour le développement d'un transit régional sécurisé par l'usage du numérique.

## **IX- CRIMINALITE TRANSNATIONALE ORGANISEE**

### **1- ANALYSE**

« La notion de criminalité transfrontalière recouvre un ensemble d'activités délictueuses dont les auteurs et les impacts traversent les frontières de plusieurs Etats. La criminalité transfrontalière est de plus en plus le fait de groupes organisés en réseaux, qui bénéficient d'appuis et de facilités dans différents pays. Ces activités illicites – parmi lesquelles le trafic de drogue, le trafic d'armes, le trafic d'êtres humains, le trafic de produits pharmaceutiques, le trafic du tabac et des produits du tabac, le blanchiment d'argent, le brigandage ou la piraterie maritime – constituent aujourd'hui des défis majeurs pour la sécurité et la stabilité des sociétés qu'elles touchent. »

Cette réflexion de Michel LUNTUMBUE nous permet de tracer les contours de la criminalité transnationale organisée, et d'avoir une idée sur sa dimension dans la Région AOC. Même si aujourd'hui l'Afrique de l'Ouest est considérée comme une plaque tournante de trafics de tous ordres, il n'en demeure pas moins que les ramifications vont au-delà (l'Afrique du Centre étant la porte d'à côté).

D'une manière générale, on observe en Afrique de l'Ouest une corrélation entre les zones de conflits ou post-conflits et les zones d'extension de la criminalité et des trafics illicites de toutes sortes.

Les organisations terroristes constituent également des relais importants pour les trafiquants. En effet, une corrélation directe pourrait être établie entre ces trafics et le financement des activités terroristes dans cette partie du Continent.

Aujourd'hui, de nombreux efforts sont consentis par les Etats pour venir à bout de ce fléau qu'est la criminalité transfrontalière organisée et son corollaire : le terrorisme.

## 2- PROPOSITION

Les efforts des pays de la sous-région en vue d'une lutte coordonnée contre la criminalité transfrontalière, s'inscrivent dans le cadre du Plan d'action régional de la CEDEAO adopté par les chefs d'État et de gouvernement à Abuja, en décembre 2009.

Ce dispositif régional est une émanation du Plan d'action de l'Union africaine (UA) sur la lutte contre la drogue et la prévention de la criminalité (PAUA). Lancé en janvier 2008 pour une période de cinq ans, le PAUA a pour objectifs « de renverser les tendances actuelles de la toxicomanie et du trafic de la drogue, du crime organisé, de la corruption, du terrorisme, des défis liés au développement socioéconomique et à la sécurité humaine, et d'améliorer le bien-être social des populations en Afrique».

Le PAUA vise également «à renforcer les capacités des [...] communautés économiques régionales et des États membres en matière d'élaboration et de coordination de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la drogue et de prévention du crime ». À ce titre, le Plan d'action de la CEDEAO est une traduction, à l'échelon régional, du PAUA d'où sa possible appropriation par les pays de la Région AOC appartenant tous à l'UA.

Par ailleurs, l'OMD a mis à la disposition des membres le Recueil de gestion coordonnée des frontières adopté lors de la session de juin 2015 (année consacrée à la GCF) et a développé dans le Cadre de Normes SAFE un troisième pilier avancé à savoir le Partenariat Douane et autres Agences gouvernementales.

## **X- LA GESTION COORDONNEE DES FRONTIERES**

### 1- ANALYSE

Cet enjeu revêt une importance capitale dans le contexte actuel de nos frontières, dites poreuses, marqué par des menaces multiformes telles le terrorisme, le trafic illicite de stupéfiants, le commerce illicite des espèces protégées par la convention CITES, la circulation des armes légères et de petits calibres, les épidémies telles qu'Ebola...

Face à ces menaces, la question « comment gérer une frontière ? » devient centrale dans les politiques gouvernementales. A cette question, la réponse de l'OMD est sans ambiguïté. Pour faire face, il faut gérer les frontières autrement, c'est-à-dire avoir une « gestion coordonnée des frontières » (GCF), impliquant la participation de tous les acteurs concernés.

Par « Gestion coordonnée des frontières », on entend une démarche coordonnée des services de contrôle aux frontières, à la fois sur le plan national et international, dans le but d'améliorer leur efficacité dans les contrôles.

Ainsi, au sens de l'OMD, l'expression « gestion coordonnée des frontières » (GCF) (préférée à l'expression Gestion intégrée des Frontières) fait référence à une approche coordonnée des services chargés du contrôle aux frontières, que ce soit au niveau national comme au niveau international, en vue d'une gestion plus efficace de la circulation des marchandises et des passagers, dans le souci de préserver l'équilibre avec les exigences liées au respect de la loi.

Selon l'OMD toujours, la gestion coordonnée des frontières (GCF) constitue, une approche visant à impliquer et à coordonner les organismes du service public qui travaillent de part et d'autre des frontières en vue d'atteindre un objectif commun et d'apporter ainsi une réponse cohérente du gouvernement face aux défis que représente la gestion des frontières.

La GCF désigne également une logique de gestion des opérations aux frontières destinée à garantir la mise en œuvre de processus et de procédures efficaces et rentables par l'ensemble des organismes de réglementation impliqués dans la sécurité des frontières en respectant les exigences réglementaires applicables aux voyageurs, aux marchandises et aux moyens de transport internationaux.

## 2- DEMARCHE

L'objectif d'un système de gestion coordonnée des frontières est de faciliter les échanges ainsi que le dédouanement pour les voyageurs, tout en garantissant la sécurité des frontières. Pour y arriver, elle se base sur la coopération tant au niveau national qu'international.

Au niveau national, la GCF repose sur la coopération à l'intérieur des services et entre les différents services. La coopération à l'intérieur des différents services est celle qui existe entre les différentes structures d'un gouvernement, et comporte une dimension verticale ainsi qu'une dimension horizontale. La dimension verticale de la coopération à l'intérieur des services porte sur la coordination et la coopération entre les différents niveaux administratifs, depuis l'organe d'Etat jusqu'aux unités travaillant aux frontières. La dimension horizontale porte pour sa part, sur la coopération entre diverses unités aux différents niveaux du service.

La coopération internationale entre les services est l'autre pilier de la GCF. Elle repose sur un cadre juridique solide regroupant deux pays ou plus. La coopération peut s'appuyer sur une déclaration de politique, un Protocole d'accord ou un accord bilatéral/multilatéral. La coopération et la coordination effectives entre les différents services aux frontières se déroulent sur trois niveaux :

- coopération locale entre les fonctionnaires des deux côtés de la frontière ;
- coopération bilatérale entre Etats voisins ;
- coopération multilatérale.

Ce dernier aspect interpelle la Région AOC. La mise en place de Postes de contrôle juxtaposés, la signature de protocoles d'accord d'assistance mutuelle administrative permettront la mutualisation des moyens, pour une lutte efficace contre la criminalité, la facilitation des échanges, la gestion des pandémies, catastrophes naturelles et flux de migrants post-conflits.

Un début de mise en œuvre a été enregistré avec le Protocole d'accord sur la mutualisation du renseignement fluvio-maritime que la Région toute entière devrait s'approprier par sa signature et son application effective.

La mise en application efficace de la gestion coordonnée des frontières suppose également, un échange de renseignements fluide et un bon système de gestion et d'analyse du risque.

Néanmoins, il faudrait tenir compte d'un aspect crucial pour une fluidification de la coopération à savoir l'interconnectivité. A ce titre l'OMD a mis à la disposition des Administrations le Customs Enforcement Network (CEN) pour l'échange de renseignements sécurisé, régulièrement utilisé par le réseau des Bureaux Régionaux de Liaison chargé du Renseignement (BRLR).

## **XI- L'ACCORD DE L'OMC SUR LA FACILITATION DES ECHANGES**

### **1- ANALYSE**

Conclu à Bali en décembre 2013, l'Accord de l'Organisation mondiale du Commerce sur la Facilitation des Echanges (AFE) est le premier accord commercial multilatéral depuis l'établissement de l'OMC. Une fois entré en vigueur, il devrait réduire le coût total du commerce de plus de 14% pour les pays à faible revenu et de plus de 13% pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure en simplifiant la circulation des marchandises à travers les frontières.

Avec les procédures actuelles au niveau des frontières, une transaction ordinaire peut comporter de nombreuses étapes. L'AFE établit une série de mesures pour la circulation rapide des marchandises à travers les frontières, inspirées des meilleures pratiques dans le monde.

La mise en œuvre de l'accord est assujettie à une assistance et un soutien qui devront être fournis aux pays pour les aider à acquérir la capacité nécessaire. L'accord entrera en vigueur lorsque les deux tiers des Membres de l'OMC l'auront ratifié et auront déposé leurs instruments d'acceptation auprès du Secrétariat de l'OMC.

### **2- PROPOSITION**

Les Administrations des Douanes seront au cœur de la mise en œuvre de l'AFE. Aussi, l'OMD a-t-elle lancé le Programme Mercator destiné à appuyer la mise en œuvre de l'AFE. Ce programme a pour vocation d'assister les gouvernements dans le monde entier à mettre en œuvre l'AFE de manière prompte et harmonisée.

Toutes les régions de l'OMD ont bénéficié d'un Atelier régional du Programme Mercator. En plus, un guide de mise en œuvre a été élaboré par l'OMD pour accompagner les Administrations des Douanes dans le processus. Le processus initial de la facilitation des échanges, il faut le dire, a été entamé depuis l'élaboration de la Convention de Kyoto Révisée.

DEFIS	STRATEGIES	STRUCTURES
POLITISATION DE LA DOUANE	-Leadership -GPEEC	-Formation -GRH -Contrôle interne (Inspection des services)
LEADERSHIP	-Formation LMD -GPEEC -Déclaration d'Arusha -Plan d'action en faveur de la Promotion de l'Ethique -Guide sur le développement de l'éthique -Recueil des meilleures pratiques en matière d'éthique	-Formation -Planification stratégique -Contrôle interne
GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	-GPEEC (MADAO)	-GRH
SOCIETES D'INSPECTION	-Déclaration de Niamey -Accord sur la Facilitation des échanges -Dossier Recette Phase III de l'OMD -Leadership	-Législation et Coopération internationale -Opérations douanières (dédouanement et surveillance) -Formation
SYDONIA	-Vivier d'experts en informatique -Coopération bilatérale et multilatérale	-Recrutement -Formation -Informatique -Législation et Coopération internationale
CODES COMMUNAUTAIRES (ACTUALISATION ET HARMONISATION)	-Adoption CKR (avec les annexes) -Prise en compte dématérialisation des procédures et Guichet unique -Elaboration d'un projet de Code des Douanes pour la Région OMD AOC extensible à l'UA -Gestion coordonnée des frontières (GCF)	-Législation et Coopération internationale -Informatique -Planification stratégique
ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE (APE) ET SES CONSEQUENCES	-Renforcement de l'Intégration régionale -Cadre de normes SAFE (pilier II) -Mise en œuvre AFE -Gestion coordonnée des	-Législation et Coopération internationale -Planification stratégique

	frontières (GCF)	
TRANSIT	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Manuel de transit de l'OMD</li> <li>-Modèle de données de l'OMD</li> <li>-Standard PACIR</li> <li>-Interconnexion</li> <li>-Gestion coordonnée des frontières (GCF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Législation et coopération internationale</li> <li>-Opérations douanières (surveillance et dédouanement)</li> <li>-Informatique</li> <li>-Chambres de Commerce</li> </ul>
CRIMINALITE TRANSFRONTALIERE ORGANISEE	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Plan d'action de l'Union africaine (PAUA)</li> <li>-Projet de Plan d'action de la Région AOC (PAROC)</li> <li>-Cadre de normes SAFE (Pilier III)</li> <li>-Renforcement de capacités</li> <li>-Gestion coordonnée des frontières (GCF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Législation et Coopération internationale</li> <li>-Opérations douanières</li> <li>-Planification stratégique</li> <li>-Formation</li> </ul>
GESTION COORDONNEE DES FRONTIERES (GCF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Protocoles d'accord</li> <li>-Interconnexion</li> <li>-Echanges sécurisés de Renseignements</li> <li>-Postes de contrôle juxtaposés</li> <li>-Recueil de gestion coordonnée des frontières de l'OMD</li> <li>-Protocole d'accord sur la mutualisation du renseignement fluviomaritime</li> <li>-Les Douanes en réseau</li> </ul>	-Toutes les structures
ACCORD SUR LA FACILITATION DES ECHANGES (AFE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Adoption CKR</li> <li>-Mise en place de Comités nationaux de facilitation des échanges</li> <li>-Guide de l'OMD pour la mise en œuvre de l'AFE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Législation et Coopération</li> <li>-Informatique</li> <li>-Planification stratégique</li> </ul>

**TABLEAU SYNOPTIQUE DES DEFIS ET DES STRATEGIES PROPOSEES AVEC LES STRCUTURES DE MISE EN OEUVRE**



# LEADERSHIP

## GPEEC

## GCF

**STRATEGIES TRANVERSALES**