

SECURITE PAR COLLABORATION (SPC ++ Project)

Améliorer le rôle des douanes dans les frontières fragiles - Renforcer la coopération régionale pour la gestion des frontières

1. Objectifs de la politique et contexte de l'activité proposée

Ces dernières années la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (WCA) a été témoin de défis sécuritaires qui ont mis en difficulté des solutions efficaces aux niveaux national et parfois bilatéral. Les criminels opèrent à travers les frontières et beaucoup revendiquent leur affiliation à des organisations supranationales basées sur des idéologies religieuses et leur expansion. Ces activités ont un impact négatif sur les économies nationales, le commerce international ainsi que la sécurité et le développement régionaux. La nature et la complexité de ces activités criminelles exigent un paradigme alternatif pour la gestion de la sécurité régionale aux frontières.

L'objectif politique du projet est d'appuyer les politiques régionales en cours portant sur la sécurité et le développement dans la région de l'AOC et d'aider les gouvernements à fournir des réponses sécuritaires appropriées et adaptées prenant en compte la dimension économique de la violence du terrorisme ou des conflits à travers le prisme de la gouvernance commerciale transfrontalière et de la gestion des frontières.

Les zones frontalières et les économies frontalières représentent un paradis géographique et financier pour les groupes armés. Les zones frontalières et les villes liées aux économies frontalières sont les principaux points névralgiques de la violence au Nigeria, au Niger, au Cameroun, au Tchad et en République Centrafricaine. La situation est similaire dans d'autres régions frontalières de la région de l'AOC (Nord du Mali, Burkina Faso, Liptako-Gourma au-delà des frontières entre le Mali le Niger et le Burkina Faso, au nord du Tchad) et au-delà (Soudan occidental frontière entre la Tunisie et la Libye). Les zones frontalières sont des zones importantes d'insurrection potentielle. Certains facteurs peuvent expliquer cette situation.

Tout d'abord tous les services de l'état sont confrontés à des difficultés similaires qui profitent aux groupes armés :

- i) Une relation défavorable entre la taille des frontières et les ressources disponibles pour les contrôler ;
- ii) Les difficultés à coordonner les actions des états et à diffuser les informations en raison des ressources techniques limitées et de la corruption qui génère de la concurrence et de la méfiance parmi les fonctionnaires ;
- iii) Les communautés frontalières coopérant mal avec les forces de sécurité de l'Etat en raison d'un manque de confiance dans l'état.

Deuxièmement l'économie frontalière offre des possibilités aux groupes armés :

- i) Les activités commerciales et de transport sont facilement taxables ;
- ii) Les communautés frontalières peuvent tirer profit du trafic illégal directement ou indirectement (droits de passage) ;
- iii) l'insécurité restreint l'accès aux activités commerciales et génère ses propres solutions de sécurité locales fournies par les milices.

Au-delà des cadres humanitaires et d'urgence spécifiques, les réponses actuelles à l'insécurité suivent les principes habituels du lien sécurité-développement. D'une part les politiques de sécurité impliquent dans une moindre mesure l'armée et la police - pour la gouvernance et le contrôle des mouvements des individus. D'autre part, les politiques de développement mettent l'accent sur la pauvreté et visent à installer des services de base et à créer des emplois. Les principales hypothèses qui guident les politiques de développement sont que la pauvreté conduit au terrorisme ou à l'insurrection et à l'emploi des jeunes et la fourniture de services de base dans l'éducation la santé et l'agriculture contribuera à lutter contre l'engagement dans les groupes armés.

Ces réponses devraient être complétées et tenir compte des spécificités de l'insécurité dans les zones frontalières. À partir du travail de terrain préliminaire et de la revue de la littérature, quatre hypothèses principales ont été faites.

Premièrement la pauvreté et le chômage ne sont peut-être pas les principaux moteurs de la participation à des activités terroristes. La politique est importante, la relation avec l'Etat est cruciale. La corruption, l'absence de visibilité des investissements publics, la violence individuelle des fonctionnaires et du personnel militaire, le mécontentement à l'égard de l'action de l'Etat nuisent de façon spectaculaire à la confiance dans l'Etat. Dans de nombreuses régions frontalières où les activités et le commerce informels étaient largement tolérés par les agences de l'Etat en temps de paix, restaurer l'autorité de l'Etat

après une crise signifie plus que garantir la sécurité et fournir des services de base. En effet, lorsque l'Etat s'est retiré de la zone, des groupes armés ont installé leurs propres services de justice et de sécurité et certains d'entre eux ont contribué à l'enrichissement des populations (par exemple en achetant du bétail local à des prix plus élevés que les prix habituels locaux ou en recrutant des guides et ou en recrutant des guides et des escortes parmi les jeunes locaux et en leur versant des salaires qui les rendaient indépendants de leurs parents ou des autorités traditionnelles). Le rétablissement de l'autorité de l'Etat devrait combiner l'application de la loi mais de manière ciblée. D'après plusieurs entretiens avec des opérateurs économiques, l'une des grandes attentes de l'Etat n'est pas de créer des inégalités mais d'encourager un accès égal à l'enrichissement apporté par l'économie frontalière. En effet, l'égalité d'accès aux opportunités d'enrichissement est une fonction qui différencie fortement l'Etat des groupes armés qui tendent à privilégier certains individus ou groupes et à fusionner l'idéologie, la politique et l'économie pour créer des monopoles économiques.

Une deuxième observation est que le commerce est une activité hautement résiliente. De nouvelles routes peuvent être ouvertes (comme pour le transit entre les ports nigériens et les pays enclavés comme le Tchad) ou les mêmes routes sont encore opérationnelles (comme dans le nord du Mali) mais dans tous les cas, le commerce des produits de base en particulier des nécessités se déroule encore dans les zones touchées par la violence. Par conséquent et comme le commerce transfrontalier et ses activités corrélées (transport guidage) sont une source majeure de revenus et d'emplois dans les zones frontalières, les donateurs et les gouvernements devraient mieux soutenir le commerce et sa gouvernance dans les zones frontalières. À cet égard, le soutien au commerce et à la facilitation du commerce peut contribuer à la résolution des crises et au rétablissement de la confiance dans l'Etat.

Un troisième constat est que la coopération entre les services nationaux (police et douanes) et entre les douanes des deux côtés des frontières se complique par le manque de moyens techniques pour diffuser le renseignement et l'information, l'absence de méthodes pour structurer la coopération sur le terrain et un manque de confiance global dû à la corruption qui décourage parfois la circulation du renseignement parmi les institutions et favorise sa circulation entre les individus de manière informelle.

Une quatrième observation est que de manière générale, les zones frontalières touchées par la violence souffrent d'un manque de connaissances. Une meilleure connaissance de ces zones éloignées permettrait de mieux comprendre la situation et d'éclairer les facteurs environnementaux de la violence. En particulier il faut davantage de

connaissances sur les flux commerciaux qui représentent une source de taxation informelle et de financement pour les groupes armés. Il faut davantage de connaissances sur les volumes de commerce, l'imposition potentielle et le prix à payer par les acteurs économiques pour déplacer leurs produits à travers les frontières fragiles, ce prix étant formel (taxes douanières, frais de route, coûts supplémentaires dus à la fermeture des routes par l'armée) ou informels (prix des escortes par les organes de l'Etat ou groupes armés, pots-de-vin ...).

Un groupe de 5 Membres (Nigéria, Niger, Cameroun, Tchad et République Centrafricaine) a décidé de lancer le projet **SECURITE PAR COLLABORATION (SPC ++)** pour relever ces défis, renforcer le rôle des administrations douanières aux frontières fragiles et favoriser l'intégration régionale en matière de sécurité. Le rôle des douanes dans les frontières fragiles combine la sécurité et le développement. Les administrations douanières sont le seul service d'Etat dont la culture et les pratiques professionnelles intègrent cette double approche. Parmi les organismes régionaux, certains opèrent dans les zones frontalières avant la crise pour encourager les économies régionales basées sur des ressources naturelles partagées comme l'Autorité du Bassin du Lac Tchad ou l'Autorité Liptako-Gourma mais leurs missions traditionnelles sont axées sur le développement principalement sur l'agriculture et ses activités scientifiques corrélées. Ainsi, une initiative régionale de promotion du commerce et de sa gouvernance comme des leviers importants pour combiner l'intégration économique et la sécurité apparaît comme nécessaire.

Le projet SPC++ a une forte dimension régionale car il concernera le bassin du lac Tchad. En premier lieu cette zone est un nœud de flux de marchandises entre pays côtiers (Nigeria Cameroun Algérie Egypte Libye Soudan) et pays enclavés (Niger Tchad République centrafricaine). Deuxièmement, le commerce transfrontalier dans ce domaine fournit également des besoins aux populations vivant loin des capitales et des principaux points d'entrées nationaux. Troisièmement, le commerce transfrontalier est la principale source de revenus publics perçus localement : Les recettes fiscales collectées par les douanes alimentent la majeure partie des activités des services publics (y compris les salaires des fonctionnaires dans certains cas) ¹. Quatrièmement, le commerce transfrontalier est profondément enraciné dans la société à travers des représentations sociales positives de la mobilité et de la contrebande attachées à certaines populations spécifiques, des connaissances sur le terrain détenu par certaines catégories de la population et des liens étroits entre les commerçants locaux.

¹ Ce rôle local des douanes est souvent négligé par la littérature académique sur l'impôt.

La structure sociale des commerçants locaux leur a peut-être été utile pour négocier de nouvelles routes commerciales avec des fonctionnaires de l'Etat. Des observations et des entretiens dans des pays enclavés comme le Tchad ou le Mali ont montré que les commerçants locaux impliqués dans le commerce international en particulier avec les pays côtiers voisins ne sont pas des concurrents. Ils sont organisés en petites corporations, échangent des informations, fournissent une aide financière à leurs membres, partagent les moyens de transport. Par exemple, les commerçants Bol au Tchad envoient régulièrement quelqu'un dans des ports ou des villes étrangères pour effectuer des opérations commerciales pour le compte d'autres commerçants et ils regroupent leurs cargaisons par moyens de transport. Leurs pratiques commerciales, logistiques et financières les rendent tous informés de la valeur des prix des marchandises et des moyens de transport payés par les autres. En conséquence, les coûts supplémentaires engendrés par le terrorisme - qu'il s'agisse d'impôts informels ou de nouveaux frais de transport ou de douane - ne génèrent pas de concurrence et sont totalement intégrés au prix final. À titre d'exemple, lorsque la présence de Boko Haram a causé la fin de la circulation des bateaux sur le lac Tchad, les commerçants tchadiens sont allés aux Douanes du Niger pour négocier la façon dont leurs marchandises qui transiteraient nouvellement du Nigéria au Tchad en passant par le Niger devraient être déclarées.

Si les règles du marché ne garantissent pas que de nouvelles contraintes donneront naissance à de nouvelles niches de concurrence, les agences étatiques devraient assumer la responsabilité de contenir l'augmentation des prix finaux et de contrôler la répartition des coûts dans ces prix. Les Administrations douanières sont déjà partiellement impliquées dans cette réglementation « sociale » en fixant des valeurs de référence à des cargaisons spécifiques de produits de première nécessité (la taille, le contenu et la valeur de ces cargaisons sont discutées entre commerçants et fonctionnaires des douanes). Toutefois cette pratique peut également avoir ses propres inconvénients en encourageant la corruption ou la concurrence entre les bureaux de douanes pour faire baisser les « coûts finaux » payés par les commerçants, ce qui diminue la collecte des recettes nationales. Au Nigeria, au Cameroun et au Tchad, la fiscalité est une préoccupation croissante tant au niveau budgétaire en raison de la baisse des prix du pétrole qu'au niveau symbolique en raison de la nécessité de maintenir les populations vivant dans des zones touchées par la violence et parfois abandonnées par les fonctionnaires dans l'Etat-nation.

Une première tentative d'initiative douanière régionale sur la sécurité des frontières a été lancée en 2014 mais n'a donné aucun résultat concret. Les raisons en sont multiples : un niveau élevé d'insécurité dans la région du lac Tchad qui n'exigeait que des actions militaires urgentes ; absence d'une compréhension commune de la situation qui était un obstacle à la promotion du rôle des douanes au niveau gouvernemental ; manque de ressources matérielles et financières pour que les douanes mettent en œuvre des solutions techniques.

En 2016 sur la base de cette expérience et compte tenu du rétablissement progressif de la paix dans la région du lac Tchad, les douanes nigérianes ont présenté une nouvelle initiative - **le projet de la SPC++ - lors de la 21^{ème} Conférence Régionale Des Directeurs Généraux Des Douanes De La Région AOC (Abidjan, Côte d'Ivoire, 27-29 avril 2016)** Le projet a été approuvé et adopté par les directeurs généraux de la région OMD-AOC.

Un comité technique a été créé et s'est réuni pour la première fois en décembre 2016 à Abuja pour i) discuter de la situation ii) faire des recommandations aux DG et iii) planifier les prochaines étapes. Le projet SPC++ propose une nouvelle approche pour lutter contre les crimes transnationaux, le terrorisme et les insurgés dans la région AOC. Son objectif global est de rendre les politiques de sécurité régionales et nationales plus inclusives en développant la dimension économique des réponses des états à l'insécurité et en y incorporant le commerce, la fiscalité et les questions douanières.

2. Résumé des activités proposées

2.1. Travaux analytiques pour générer des connaissances

Le travail d'analyse comprend:

- des missions de terrain dans 3 domaines déterminés par le Comité technique SPC++
- une analyse quantitative de l'impact de Boko Haram sur le commerce régional basé sur les statistiques douanières

Résultats : Rapport d'experts Partie 1 (Analyse de la situation).

Cette première étape est déjà financée par les 5 Membres et le Fonds de réserve de l'OMD.

2.2. Experts sur les solutions techniques

En guise de suivi immédiat du rapport analytique, les experts devraient se réunir pour élaborer des solutions techniques et juridiques. Des solutions juridiques peuvent être prises en charge par des experts nationaux compte tenu des spécificités nationales. Cependant, quelle que soit la forme exacte des solutions la dimension technologique des solutions sera cruciale. Les technologies devraient permettre aux administrations des douanes (i) d'optimiser leur présence sur le terrain, (ii) d'assurer la diffusion des renseignements et de l'information, (iii) de faciliter les communications au siège et les niveaux de première ligne, (iv) de cartographier les risques et les activités (en temps réel), (v) surveiller les performances et les mauvaises pratiques des unités de terrain de la Douane et (vi) effectuer un travail analytique pour évaluer les risques et conseiller les décideurs.

Les bailleurs de fonds devraient financer ces réunions d'experts de 3 jours (2 experts par pays = 10 experts) ainsi que la participation de 3 experts en cartographie, communication, technologies de datamining (voyages hébergement et éventuels honoraires si les experts viennent du secteur privé).

Résultat : Rapport d'experts Partie 2 (Proposition de solutions).

2.3. Conférence des Directeurs Généraux

Le rapport d'experts sera présenté aux DGs lors d'une conférence régionale à laquelle tous les acteurs concernés par la sécurité dans la région seront invités.

Les donateurs devraient appuyer cet événement régional qui est crucial pour recueillir l'appui politique, valider les solutions et éventuellement trouver l'appui externe des bailleurs de fonds.

2.4. Mise en oeuvre des Solutions

À ce stade précoce l'évaluation de la nature et des coûts des solutions serait prématurée. Toutefois compte tenu des besoins les solutions mobiliseront très probablement :

- Un centre régional pour les opérations et le renseignement ;
- Une infrastructure de données spatiales qui recueillera toutes les informations les diffusera et permettra la coordination de l'allocation des ressources sur le terrain et la circulation du renseignement ;
- Un équipement de téléphonie mobile pour les services de terrain et les communautés frontalières ;

- Formation pour les experts qui rejoignent le centre régional d'opérations et de renseignement.

2.5 Encourager la diffusion des connaissances et des contacts au-delà de la région

Le SPC ++ renouvelle le paradigme de la facilitation du commerce en le reliant plus profondément à la sécurité. Il vise à mobiliser des technologies et de nouveaux concepts. En outre, les groupes armés opérant dans le bassin du lac Tchad ont des connexions au-delà des frontières de la région AOC en particulier dans la région MENA. Il est donc important que ce projet en tant que projet pilote bénéficie d'un large public et que les enseignements tirés de ce projet bénéficient à l'ensemble de la communauté douanière. La participation d'experts du SPC++ est attendue :

- Dans des réunions similaires dans la région MENA ce qui serait une excellente occasion de confronter les pratiques et les solutions et ;
- Dans les événements organisés par le milieu académique ou les think tanks sur la sécurité.

En outre, les groupes armés opérant au sein du Bassin du Lac Tchad ont des connexions au delà des frontières de la Région AOC, en particulier dans la région de MENA. Il est donc, important que ce sujet, en tant que projet pilote, bénéficie d'une large audience et que les leçons apprises dans ce projet bénéficient à toute la communauté des Douanes. La participation des experts SPC ++ est attendue :

- Dans des réunions similaires dans la région de MENA, qui serait une excellente opportunité pour confronter les pratiques et les solutions et,
- Dans les événements organisés par les universitaires et les groupes de réflexion sur la sécurité.

Les donateurs devraient appuyer les 5 pays membres dans le financement de ces missions.

3. Estimations du budget et des jalons