

## CAPSULE PROFESSIONNELLE 3

---

# Gestion des frontières, enjeux douaniers et corridors de transport : retours d'expériences douanières

*Par Lionel Pascal*

*Doctorant au Centre de Recherches et de Documentation Européennes et Internationales (CRDEI)  
à l'Université Montesquieu Bordeaux IV.*

*Ancien directeur Interrégional des Douanes françaises*

## Biographie

*Avant d'être nommé Receveur Régional des douanes au Havre (France) et de superviser concomitamment l'équipe d'experts français chargés des missions de cadre de diagnostic par l'OMD dans les pays francophones, **Lionel Pascal** a réalisé de nombreuses missions au titre de la coopération internationale française, du FMI et de l'OMD dans différents pays, touchant à la modernisation des services douaniers (Maroc, Sénégal, Mali, Togo, Zambie, Madagascar, Ile Maurice, Pérou, Jordanie, Algérie, Pologne, Albanie).*

*Au cours de son parcours professionnel, il a occupé de hautes fonctions qui lui ont permis d'acquérir une grande expérience dans l'expertise douanière et les relations économiques internationales, de renforcer la coopération avec les services spécialisés contre les grands trafics et le blanchiment d'argent pour l'Amérique du Nord en tant qu'Attaché douanier à Washington. Lionel Pascal a occupé plusieurs postes de directeur des douanes au titre desquels il a participé activement à la réorganisation des services douaniers, à l'introduction de nouvelles méthodes de travail basées sur la sélection et l'analyse de risque notamment pour les services*

chargés de la sécurité des trains empruntant le tunnel sous la Manche. Au Havre, particulièrement, il a mis au point en coopération avec la Communauté Portuaire Havraise une logistique informatique performante, le projet AP+ (Adémar Protis +, accélération des procédures d'exportation grâce à la dématérialisation) outil de gestion de l'ensemble des ports français. De même, il a mis en place les bases d'un programme de contrôle des conteneurs, après les attentats de New York. Il est ainsi devenu un spécialiste de la sécurisation du commerce international des marchandises. ( l'OEA (Opérateur Economique Agréé) et l'ICS (Import Control System) dont l'UE a décidé la généralisation. Un livre sur ce sujet a été publié en 2012. Depuis quatre ans, il est aussi chargé de cours à l'IERSE à Paris (Institut d'Enseignement et de recherche pour la sécurité des entreprises). Enseignant à l'Université du Havre, il a co-créé le Master « Douanes et Logistiques » et participe à la mise en place du MBA de l'Ecole de Management de Normandie comme animateur principal sur le thème de la sécurisation logistique. Il a écrit des articles sur la sécurisation du transport international des marchandises sur diverses revues logistiques, notamment « Le Phare ». Doctorant à l'Université Montesquieu-Bordeaux4, il étudie les conséquences de la privatisation des missions douanières. Au cours de sa carrière, Lionel Pascal a été fait Chevalier de la Légion d'Honneur et Chevalier de l'Ordre National du Mérite.

# Introduction

Le rôle protecteur est un trait caractéristique de la souveraineté d'un Etat : ce rôle s'exerce aux frontières en terme militaire, mais aussi en terme économique afin de protéger l'emploi et le commerce intérieur. Mais le commerce international s'impose pour le développement du pays et il est nécessaire de trouver une organisation capable de réguler tout en protégeant. Pour ce faire, l'une des premières missions d'un Etat est de mettre en place une administration aux frontières de son territoire afin :

- de taxer les marchandises à l'importation (ou à l'exportation lorsque c'est possible. Ex : pétrole),
- d'interdire l'entrée des marchandises prohibées (ex : drogue) et,
- de vérifier si les lois et règlements divers applicables à ces marchandises sont respectés (normes) pour protéger son territoire et ses citoyens-consommateurs.

Cette mission est, en général, remplie par une administration spécifique placée en priorité aux frontières de l'Etat : la DOUANE. Dans quelques pays, notamment en voie de développement, il arrive que tout ou partie des missions douanières soient « privatisées » et que des sociétés, dites « de pré-inspection », soient en charge de cela et effectuent les évaluations des marchandises et, parfois, la collecte des droits et taxes correspondants.

En réalité et dans les faits, le rôle de la douane en frontière est triple :

1. Rôle fiscal. Rattaché le plus souvent au Ministère du Budget, la douane perçoit les droits et taxes dus. Ceux ci représentent, selon les Etats, (en fait suivant le niveau de développement des Etats), entre 10 et 80% des recettes budgétaires de ces Etats.

2. Rôle économique. Sur la base des règles du commerce international établies par l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) et de ses propres règles internes, la douane surveille les flux commerciaux avec trois objectifs :

- a. la fluidité ;
- b. la sécurité et,
- c. la qualité.

Pour cela elle met en place des procédures spécifiques adaptées aux besoins des entreprises. A titre d'exemple, le transit en suspension des droits et taxes de marchandises d'un point du territoire à un autre, voire à un pays étranger assure la fluidité du trafic portuaire. Presque partout dans le monde, la douane publie les statistiques du Commerce Extérieur du pays afin d'aider le gouvernement local et les Autorités économiques au pilotage de ce secteur.

3. Rôle protecteur. La douane assure une mission de protection de l'espace territorial afin de protéger ses habitants, ses consommateurs et le pays des dangers et des abus. Pour cela, elle lutte contre la fraude et les grands trafics internationaux :

armes, contrefaçons, drogue, etc. Elle participe à la protection de l'environnement (pollutions, Convention de Washington sur les animaux en voie de disparition, etc.) et à la protection du patrimoine national (œuvres d'art et antiquités, ivoire, etc.). Elle veille au respect des normes et à la protection du consommateur en veillant à la qualité et à la sécurité des produits industriels importés de pays tiers.

Afin de réaliser ces missions, la douane procède, sur place ou ailleurs, à des contrôles documentaires ou physiques afin de vérifier la concordance de la déclaration et de la marchandise. Les contrôles physiques sont essentiels dans le travail de la douane et cela distingue cette administration des administrations fiscales classiques. Pour effectuer ces missions, la Douane dispose de moyens humains et matériels variables selon les pays. Elle dispose aussi de moyens juridiques souvent importants, voire exorbitants du droit commun (ex : droit de fouille des personnes et des moyens de transport sans mandat précis).

Les douaniers sont répartis sur l'ensemble du territoire, principalement en frontière où ils procèdent à des contrôles sur des points fixes ou points de passage obligatoires pour l'introduction de marchandises dans le territoire (bureaux de douane). Ils effectuent des surveillances dans les intervalles entre ces points fixes. L'obligation pour les transporteurs de se présenter à un bureau de douane précis pour procéder aux opérations d'importation ou d'exportation se nomme « la conduite en douane ». Passer outre à cette obligation se nomme « contrebande ». Pour permettre une circulation plus fluide aux points –frontières, il est possible sous conditions d'effectuer des contrôles à l'intérieur du territoire, voire à l'intérieur de l'entreprise destinatrice. A l'inverse, pour des raisons de sécurité, il est maintenant exigé que des contrôles soient faits « avant embarquement » vers le pays de destination : c'est à dire sur les quais du pays de départ. Dans le cadre de la *Container Security Initiative* prônée par l'administration américaine, une équipe de douaniers américains sont présents à côté de la cellule douanière française de ciblage des containers (CELTIC) depuis 2002 sur le port du Havre.

Lors des contrôles aux points fixes, les douaniers effectuent les opérations de dédouanement et encaissent les droits et taxes afférents à ces opérations. Dotés de moyens roulants, maritimes et parfois aériens, la surveillance des intervalles et des points d'entrée (surveillance de la conduite en douane) est faite par des agents en uniforme et le plus souvent armés et organisés comme des militaires. Evidemment, si les principes généraux de l'organisation douanière et de ses missions sont identiques partout, chaque pays, selon son histoire, sa géographie et surtout son niveau de développement apportera à son administration des différences adaptées au contexte local.

Il est intéressant de considérer qu'au sein de l'Union Européenne, les bureaux installés aux frontières intérieures ont été supprimés afin d'éviter la redondance des contrôles et de diminuer ainsi le coût du transport des marchandises. A l'inverse, au sein de la zone CEMAC, les points de contrôles fixes et mobiles ont

été multipliés sur les routes entre le port de Douala et les capitales des Etats enclavés de l'hinterland, République Centre Africaine (RCA) et TCHAD, ce, pour lutter contre la contrebande dans le transit des marchandises. On pourrait ajouter que les trafics routiers entre le Mexique et les Etats-Unis ne jouissent pas d'une ouverture totale de la frontière malgré la libre circulation des frets sur un espace économique ALENA. Avec ces trois exemples, on constate que les missions régaliennes de la douane demeurent identiques où que l'on soit sur la planète. Par contre, les modalités d'utilisation des services douaniers et la préoccupation du contrôle ne sont pas nécessairement perçues de la même manière selon les conditions économiques, logistiques ou politiques des pays (et des grands ensembles commerciaux sous-régionaux).

Comme indiqué précédemment, il arrive que ces missions, dites régaliennes, soient privatisées. Les Organisations Internationales, telle la Banque Mondiale, (BM) ont recommandé depuis de nombreuses années à certains pays pauvres de cantonner la douane étatique à un rôle subalterne de surveillance générale et de confier à une société privée spécialisée la mission de contrôle des marchandises, voire de perception des droits afin de lutter contre la corruption endémique des fonctionnaires et de leur hiérarchie. Cette privatisation, programmée au départ pour quelques années, et devant permettre une meilleure formation des douaniers locaux, s'est en fait institutionnalisée sans qu'une efficacité de cette privatisation soit démontrée sur le long terme. Pour accompagner les douanes nationales, un nombre limité de sociétés de services est disponible. Le français Bureau Veritas et les deux entreprises suisses Cotecna et SGS se placent comme les sociétés de services jouissant d'une réputation internationale pour accompagner les douanes dans le respect des normes et réglementations internationales. L'aptitude à délivrer les certifications internationales relevant de la sûreté/sécurité mais aussi de la qualité, de l'environnement ou encore de l'hygiène/santé cloisonne en quelque sorte le marché mondial de la fourniture de services aux douanes. Les trois grandes entreprises européennes combinent par essence intérêts dans le contrôle de l'espace national et facilitation des circulations des trafics internationaux. En guise d'exemple, Bureau Veritas s'occupe historiquement du contrôle des flux agroalimentaires de la sous-région ouest-africaine avec d'importants contrats au Mali ou en Côte d'Ivoire notamment. L'implantation et la gestion de scanners sous la responsabilité de la douane et de la société privée mandatée illustre cette coopération nécessaire entre les fonctionnaires locaux et les professionnels d'une société internationale.

D'un point de vue de douanier, et suite aux constatations faites dans de nombreux pays africains, force est de constater que dans la majeure partie des cas, les bilans opérationnels de ces sociétés ne permettent pas d'affirmer que la douane locale a réellement amélioré son savoir-faire. De même, la formation des douaniers locaux reste souvent trop insuffisante, pour ne pas dire absente des contrats passés avec les entreprises internationales spécialisées.

Dans la dernière partie du XXI<sup>e</sup> siècle et au XXI<sup>e</sup> siècle, la technologie a permis des avancées importantes pour le dédouanement des marchandises. Que ce soit pour les opérations de dédouanement informatisées permettant des opérations à longue distance en l'absence de douaniers à proximité, de l'utilisation de scanner à containers afin de visualiser sur écran le contenu d'un ensemble routier ou la mise en place d'une balise de surveillance des véhicules qui sont en transit dans un territoire donné ; les moyens d'aujourd'hui améliorent considérablement l'efficacité de cette administration. Cela étant, il ne faut pas tomber dans le piège du « tout électronique », car ce sera toujours un douanier qui signera le « bon à enlever » permettant à la marchandise d'être libre de circuler sur ledit territoire que ce bon s'effectue avec un clic ou avec un stylo. Il faut donc veiller particulièrement à la formation initiale et continue des douaniers et au contrôle interne afin de lutter contre les cas de corruption. En effet, les enjeux financiers et sécuritaires lors des mouvements de marchandises sont énormes. Pour les Organisations Criminelles (OC), faire entrer des marchandises prohibées ou diminuer fortement la valeur d'une marchandise afin de payer moins de droits restera toujours un objectif qui permettra à ces Organisations de gagner des sommes colossales de façon illégale, de développer ainsi le travail informel et de réduire la bonne marche de l'économie du pays et donc de son développement.

L'expérience montre que pour frauder, il n'existe que trois moyens depuis toujours et que cela perdurera :

- a. passer en contrebande
- b. faire de fausses déclarations (faux documents ou faux cachets)
- c. corrompre un fonctionnaire des douanes

Enfin, il faut aussi prendre désormais en compte les impératifs sécuritaires consécutifs aux attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis et aux autres attentats en Europe. Les mesures prises immédiatement par les américains et celles préconisées depuis par l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) ont modifié en profondeur le dédouanement et dans le même temps ont considérablement surélevé le coût de ces opérations de dédouanement. Les obligations de transmettre par informatique de nombreuses données avant le départ du moyen de transport dans le pays de chargement des marchandises et d'attendre le « feu vert » du pays de destination pour charger sur le navire ou l'avion ces dites marchandises, ces obligations donc, couplées à des audits très approfondis des entreprises travaillant à l'international changent en profondeur le dédouanement et ne laissent pas de place aux « amateurs » du dédouanement. CSI, Loi des 24 heures, C-TPAT, HR1 et beaucoup d'autres initiatives ont été portés dans le cadre d'une sécurisation des circulations conteneurisées planétaires et plus précisément à destination du territoire des Etats-Unis.

La mondialisation a pour conséquence une mise en compétition des plateformes portuaires et aéroportuaires dans le monde. Cela signifie qu'un port X ne peut plus se permettre de libérer les marchandises en plusieurs jours alors

qu'à quelques centaines de kilomètres de là, un autre port plus concurrentiel va libérer cette même marchandise en quelques heures. Cette compétition féroce entre plates-formes a eu lieu au sein de l'UE d'une part entre les ports du « range nord » (Hambourg, Rotterdam, Felixstowe Anvers et Le Havre) et autour de la mer Méditerranée (Barcelone, Valence, Gênes, Marseille et Gioia Tauro). La douane ne peut plus se permettre de « bloquer » un temps non prévisible et arbitraire une marchandise, un container ou un navire ! Cette administration doit entrer dans le « jeu » concurrentiel entre ports et aéroports. D'ailleurs des indicateurs de performance ont été mis en place au sein des principales administrations douanières et ces chiffres peuvent être mis en perspective avec ceux du secteur privé afin que les uns et les autres partagent l'analyse et si possible les objectifs de compétitivité. Ce qui s'est passé en Europe se déroulera prochainement en Afrique de l'Ouest où la concurrence entre les ports de Dakar, Abidjan, Lomé, Cotonou et Douala est vive. Le temps de dédouanement à Douala est le triple de celui de Dakar (51 j au lieu de 19 !)<sup>61\*</sup> : lorsque les liaisons inter-Etats seront fiables, seul le port le plus compétitif survivra !

## *Frontières et corridors*

L'organisation des contrôles en frontière a toujours posé des difficultés importantes du fait de la contradiction des objectifs :

- a. Sécuriser les opérations de dédouanement que ce soit une sécurisation fiscale ou une sécurisation d'ordre public dans le cadre de la lutte antiterroriste.
- b. Fluidifier le passage afin d'éviter des pertes de temps, et donc d'argent, aux entreprises et aux particuliers lors de ces opérations de dédouanement.

Selon la priorité définie par l'Etat, le bureau frontière et la surveillance autour de celui-ci est organisée de façon différente. Cela est particulièrement vrai dans les ports ! Plus de 80% des marchandises transportées dans le cadre du commerce international le sont par la voie maritime. C'est ainsi mettre en valeur le rôle d'un port dans la production de richesse du pays. Les pays disposant de bureaux portuaires ou aéroportuaires importants et bien organisés ont ainsi un avantage économique sensible. La situation des pays enclavés est beaucoup plus difficile<sup>62\*\*</sup> : les grandes organisations internationales (FMI et BM) se sont penchés dessus depuis longtemps et leurs experts ont proposé des solutions de « désenclavement économique » en créant la notion de corridors douaniers entre deux points d'un continent où les marchandises circulent sous le régime douanier dit

<sup>61</sup> \* indicateurs de la compagnie maritime Maersk sur le taux de rotation des containers dans les ports africains : Dakar est premier et Douala est dernier et 12<sup>ème</sup>.

<sup>62</sup> \*\* voir le livre de G. Rabillaud, « *La fatalité de l'enclavement* » et de Yann Alix « *Impertinences logistiques : plaidoyer prospectif pour une nouvelle compétitivité subsaharienne* », les Impertinences, 2011, La Documentation Française.

« du transit ». Ainsi sur le continent africain 14 corridors ont été identifiés. L'idée de départ était de rendre la notion de frontière extensible et de permettre aux marchandises de ne pas subir de contraintes, notamment financières, qu'elles soient dédouanées au point frontière ou au point de destination.

Cette idée simple et donc pertinente a rencontré un franc succès aussi bien en Europe qu'en Afrique. Seuls les Etats-Unis n'ont pas mis en place des procédures accélérées pour permettre un dédouanement à l'intérieur du territoire. Il faut souligner que leur manque d'enthousiasme pour les procédures de transit dans des corridors se justifie parfaitement d'un point de vue économique : la balance commerciale des Etats-Unis est largement déficitaire depuis des décennies, aussi ne rien faire pour désengorger les ports américains de marchandises japonaises, italiennes ou chinoises ne peut être qu'une mesure appréciée des fabricants locaux. L'importance du rôle de la frontière-premier point d'entrée- sur un continent ou un pays-continent est ainsi démontrée.

D'une part, il est évident que c'est au point frontière que les contrôles physiques exigés par la douane peuvent s'effectuer dans les meilleures conditions. Sur place, il y a des aires de dédouanement permettant aux camions, wagons ou autres containers de stationner le temps nécessaire à la réalisation du dossier de douane. Il existe aussi des entrepôts dits « sous douane » permettant le déchargement des navires et des avions ; entrepôts dans lesquels les marchandises peuvent rester au moins 45 jours avant de recevoir une destination douanière (paiement des droits et taxes, mise en transit, réexportation, ...). Il existe enfin un service de surveillance public ou privé qui veillent à ce qu'aucun détournement de marchandises ne se fasse (lutte contre la contrebande).

D'autre part, du fait de l'installation du bureau de douanes, les détenteurs de marchandises trouveront aussi des transitaires pour les aider à faire la déclaration en douane, des banques pour cautionner les mouvements de marchandises ou faire l'avance des droits et taxes dus (crédits d'enlèvement).

Enfin, les autres administrations pouvant avoir un rôle à jouer pour les mouvements des marchandises, des moyens de transport et des personnes en passant la frontière sont aussi présentes. La Police ou les Forces de Sécurité, le service vétérinaire, le ministère de l'Agriculture sont les administrations le plus souvent sur place pour les contrôles demandés par la puissance publique, mais il peut aussi y avoir le ministère du commerce extérieur (pour les licences et les contingentements), le ministère de la culture (pour le trafic d'œuvre d'art).

Le nombre élevé d'administrations en frontière est parfois considéré par les économistes du transport comme un signe de la volonté de blocage commercial. L'ampleur des tâches bureaucratiques et comptables à effectuer dans un bureau de douane en frontière a souvent été décrite pour qu'il ne soit pas nécessaire de



le faire de façon exhaustive à nouveau ! Mais il faut insister sur trois points fondamentaux pour le service des douanes :

- a. la douane doit absolument s'assurer que la marchandise déclarée est conforme à celle qui va passer la frontière. Quatre éléments peuvent faire l'objet de fraude :
- la valeur : quand les droits et taxes sont ad valorem, c'est fondamental
  - l'origine : faire respecter les conséquences des accords internationaux de son gouvernement pour le commerce extérieur du pays
  - la position tarifaire de la marchandise : clef du calcul des droits et taxes dus
  - la quantité des marchandises introduites : c'est l'évidence !

b. la douane doit s'assurer que, quelles que soient les circonstances, les droits et taxes dus seront payés. Que les marchandises soient volées, abîmées ou disparues, un responsable doit être identifié et ce dernier devra s'acquitter de la somme réclamée par l'administration. Ce principe paraît simple, mais son application est très délicate ! Cela se nomme en terme douanier, la « prise en charge ». Depuis la création du régime du transit (ce qui veut dire circulation des marchandises d'un point à un autre en suspension des droits et taxes), l'importance de la disparition des véhicules ou la non présentation des marchandises au bureau de destination finale a toujours posé problème et a surtout considérablement surenchérit le coût du transport de ces marchandises. Il arrive que le cautionnement permettant de couvrir les droits et taxes en jeu (souvent égal à la valeur totale de la marchandise) en cas de manquement doit être refait à chaque entrée dans un nouveau territoire. On imagine les fonds nécessaires pour les importateurs lorsqu'ils appartiennent à un pays enclavé pour garantir ces importations. On imagine aussi les tentations qui sont offertes aux douaniers afin de ne pas vérifier la totalité des points ci-dessus. La notion de prise en charge n'a pas toujours eu l'attention qu'elle méritait par les organisations internationales : beaucoup d'experts sont des spécialistes des transports et des économistes. Aussi, la complexité de la prise en charge et ses contraintes financières et juridiques a choqué et il a été proposé des mesures de simplification sans que la douane soit réellement intégrée au processus car les douaniers étaient considérés comme d'obtus bureaucrates. La notion de Guichet Unique électronique a heureusement permis des avancées et les pertes financières pour le Trésor étaient telles que chacun a compris qu'il fallait assurer la fiabilité du système de prise en charge avant de faire des routes et des corridors !

Cela s'avère d'autant plus important que ces missions fondamentales de l'administration douanière peuvent être assurées par des sociétés privées. Il existe des sociétés spécialisées pour l'évaluation de la marchandise et la détermination des éléments de la déclaration, notamment l'origine. De même, la surveillance des véhicules en transit peut aussi être confiée à des sociétés de surveillance dotées parfois de moyens supérieurs à la dotation classique des dites adminis-

trations, surtout dans les pays en développement. La Banque Mondiale depuis longtemps a recommandé la « privatisation » de ces missions afin de lutter contre la corruption des fonctionnaires. Néanmoins, le fait de privatiser durant une période supérieure à trois années entraîne les mêmes conséquences et augmente la complexité du dédouanement du fait que les douaniers continuent d'examiner scrupuleusement toutes les déclarations en douane liées à une opération privatisée ! Le résultat est qu'outre une redondance des contrôles, il y a une double « perception » non prévue par les textes. Ce type d'exemple qui relève des constats énoncés sur le terrain illustre les enjeux d'une réformer et d'une modernisation des administrations douanières. Le problème est que cela doit s'inscrire dans le temps long par le biais de la formation professionnelle et de la mise à disposition de moyens pour travailler sur un changement progressif des mentalités et des pratiques. Or, force est de constater que dans les pays en voie de développement, il a été souvent préféré le transfert de responsabilité vers des sociétés privées plutôt que de lancer de vastes et même fastidieux chantiers de rénovation complète des pratiques des agents locaux. La solution à court terme peut apporter des résultats financiers et comptables qui justifient la pertinence de ces stratégies de privatisation. Cela creuse d'autant plus les écarts et génère d'autant plus les frustrations, voire les humiliations, auprès d'agents nationaux de moins en moins valorisés dans leurs fonctions.

Selon les perceptions et témoignages ressentis « sur le terrain », la réalité de l'organisation du travail après « privatisation » est que la douane officielle est « frustrée » de se voir préférer une société privée pour faire son travail. En conséquence, les services officiels peuvent être amenés à contrôler de façon approfondie la déclaration annoncée par la société dite de « pré-inspection » et trouver une erreur ou un contentieux afin de montrer le manque de professionnalisme de ces sociétés. Il faut dire que le plus souvent la façon de faire des sociétés et des douaniers pour déterminer la valeur en douane n'a rien de scientifique et la réglementation sur la valeur « transactionnelle » n'est jamais appliquée. C'est le plus souvent le règne de l'arbitraire ! Il serait nettement plus productif et constructif d'imposer de manière systématique aux sociétés privées des programmes de formation et d'accompagnement des douaniers locaux. Le changement des pratiques et des mentalités passent par un travail long de concertation et de coopération entre les services des douanes et les opérateurs internationaux (et nationaux). L'intérêt mutuel serait de concilier ces tendances lourdes à la privatisation des services avec la réforme indispensable d'une administration douanière pas toujours en phase avec les besoins réels de la circulation internationale des flux de marchandises. Bien sûr, cela signifie que ces sociétés peuvent être directement profitables aux douanes des pays en développement si et seulement si des mesures précises d'accompagnement permettent une amélioration de l'ensemble des procédures obligatoires dévolues à chacune des parties prenantes des opérations douanières.

c. Enfin, il faut que la douane s'assure que la marchandise ayant fait l'objet d'une déclaration approuvée par l'autorité douanière sorte bien du territoire à l'exportation ou entre bien dans le territoire à l'importation afin d'éviter les déchargements clandestins dans un des deux pays frontaliers. La surveillance du « transit » reste complexe.

La technologie au XXI<sup>e</sup> siècle vient opportunément aider les services douaniers pour accomplir avec succès ces missions. Depuis très longtemps les laboratoires spécialisés permettent de renseigner les douaniers quant à la composition des produits, objets des déclarations en douane. Des analyses très poussées permettent de découvrir toute anomalie dans ce domaine très technique.

La systématisation depuis 1990 de scanners à conteneurs permettant de visualiser sur un écran le contenu des boîtes ou des caisses a permis d'augmenter de façon assez rigoureuse le nombre de contrôles physiques lors du passage en frontière. Depuis peu, des matériels de surveillance par GPS (Global Positioning System) ou en français « Système de localisation mondial » remplacent efficacement les tentatives multiples de poser des scellés dits « inviolables ». Ces GPS installés sur les camions permettent de suivre en temps réel les mouvements de ces véhicules : changement de route, arrêt non programmé, etc.

Mais là encore, même si on enregistre sur un écran les dysfonctionnements du camion, cela ne permet pas une intervention douanière immédiate afin de connaître la cause de ce dysfonctionnement. Il faut quelques minutes pour enlever ou mettre un colis dans une remorque tractée !!! En Afrique, les Organisations Internationales avaient recommandé pendant un temps les escortes douanières qui accompagnaient les ensembles routiers le long d'un corridor préétabli; puis se sont résolues à chercher des méthodes moins dispendieuses de surveillance continue et surtout plus fonctionnelles. En effet, outre le coût pour les entreprises qui rémunèrent ainsi les douaniers individuellement et collectivement, la façon de procéder laissait à désirer : la douane locale n'a que rarement des véhicules administratifs pour faire cet accompagnement. Les douaniers sont le plus souvent installés dans le premier véhicule et se dirigent le plus vite possible au bureau frontière où ils attendent sereinement l'arrivée des autres camions, lesquels ont eu toute possibilité pour faire ce qu'ils avaient envie. Ce système a échoué partout, mais il est délicat de le supprimer car il permet aux douaniers en uniforme de toucher légalement un petit pécule supplémentaire et souvent les administrations gèrent globalement la répartition de cet apport financier afin que ceux qui restent dans les bureaux de la direction générale touchent aussi un petit quelque chose. Le système du GPS est un plus, mais comme tout système il ne prévient pas de tous les risques douaniers et logistiques d'une « évaporation » de la marchandise ou de l'ajout d'une autre ! Ces solutions technologiques ont aussi un coût qui est imputé directement aux coûts finaux de transport, ce qui est particulièrement sensible dans les pays en voie de développement qui ne disposent

déjà que rarement d'infrastructures terrestres de bonne qualité. La technologie permettant le « tracking a tracing » des boîtes ne permet pas nécessairement aux douaniers d'optimiser réellement la performance de la prestation de transport sur un corridor.

Enfin, la technologie informatique permet de dématérialiser les déclarations en douane, y compris les titres de transit. La création de guichet unique administratif permettant de diminuer le temps d'attente des visas administratifs a simplifié la gestion du transit. Il faut harmoniser, dès l'entrée des marchandises sur le territoire, le dédouanement en associant les autres autorités administratives compétentes en vue qu'une seule inspection physique ait lieu et que celle-ci soit coordonnée par la douane.

Ces nouvelles technologies sont particulièrement efficaces dans le domaine de la sécurisation des marchandises. L'assurance de ne pas laisser entrer des armes ou des explosifs en lieu et place de machines agricoles portées faussement sur la déclaration en douane devient une haute priorité d'Etat. Le rôle protecteur de cet Etat trouve là toute sa plénitude : on peut laisser passer des marchandises non déclarées, le Trésor est lésé ; c'est évidemment regrettable mais cela n'a rien à voir avec le fait de laisser passer du matériel permettant de faire des attentats et de tuer des personnes ! L'Etat ne le pardonnera pas à son administration et l'opinion publique du pays encore moins. Ainsi les points d'entrée du territoire sont-ils les mieux équipés pour permettre des contrôles aussi efficaces que possible et cette option redevient opérationnelle. L'administration américaine, avec la loi HR1, souhaite aller encore plus loin puisque les contrôles seraient effectués à l'extérieur du territoire américain en subordonnant le chargement de marchandises vers les Etats-Unis à un contrôle physique obligatoire et à une radiographie du container avant chargement sur le navire ou l'avion. Cette radiographie transmise en Virginie à un centre d'analyses permettrait aux experts américains, seuls habilités en l'état, à donner le « feu vert » au chargement. A l'heure d'aujourd'hui, la loi HR1 fait toujours l'objet de discussions vives aux Etats-Unis et sa mise en application a déjà été retardée à plusieurs reprises. Il n'empêche que la loi HR1 modifie encore un peu plus la notion du contrôle douanier avec une notion d'extra-territorialité nouvelle sur des corridors de transport qui se construisent finalement depuis tous les ports étrangers concernés par l'exportations de produits à destination du territoire des Etats-Unis.

La nécessité de ne pas « bloquer » la frontière a obligé les services des douanes à coopérer afin d'échanger des informations permettant de faire une analyse de risques des marchandises et en conséquence de cibler celles qui feront l'objet d'un contrôle approfondi. Le système de dédouanement adapté au commerce international est l'analyse de risques : c'est ce qui se pratique aujourd'hui au sein de l'UE où les risques sont notés de A à C, ce qui entraîne une obligation de contrôle approfondi, documentaire ou une absence de contrôle au premier point

d'entrée. La révolution liée à la gestion du risque concerne la maîtrise de l'information liée à la marchandise en circulation.

Afin d'être plus performant, les douanes ont aussi établi des accords de partenariat avec les entreprises afin de pouvoir obtenir en temps réel dès le départ des marchandises de l'étranger des informations fiables sur les marchandises, le propriétaire, l'expéditeur, le destinataire,....Il est évident cependant que si un risque dans le domaine de la sécurité est identifié, le contrôle devra avoir lieu au plus tard au premier point « touché ». La nouvelle législation américaine (loi dite HR1) prévoit dans les prochaines années un contrôle par le moyen du scannage obligatoire avant embarquement à 100%. Cela pèserait lourd sur les coûts des marchandises importées. Mais le Parlement Européen dans son rapport sur la modernisation des services douaniers en date de novembre 2011 indique déjà dans le point 18 que cette « exigence...est trop lourde et extrêmement coûteuse, alors que ses avantages réels sont incertains ».

Pour favoriser le commerce légitime, il faut donc structurer l'organisation des postes douaniers aux frontières du territoire et doter ces bureaux d'équipements modernes permettant le passage aussi rapide que possible des marchandises. Mais le coût de ces installations incite fortement à éviter la multiplication des lieux de dédouanement. Les territoires enclavés et les régions de l'intérieur veulent aussi une rapidité de passage en douane afin d'une part de participer au développement économique de leurs zones et d'autre part d'aider les grands points d'entrée (ports) à se désengorger. Pour permettre cela, il a été créé des corridors douaniers.

## *Le Corridor Douanier est une partie de la frontière*

L'idée de base était simple : pourquoi faire attendre des marchandises à un point d'entrée d'un territoire quand ces marchandises sont destinées à un autre pays, enclavé, ou à une région éloignée. Dans le domaine de la logistique, tout le monde serait gagnant si une procédure efficace était mise en place :

- la douane du point d'entrée ne traiterai pas ces marchandises et se consacrerait à celles dédouanées sur place
- dès le débarquement des marchandises, celles-ci pourraient être chargées par rail ou véhicule vers le point de destination, ce qui économiserait beaucoup de frais de stockage et d'entretien.
- les entrepôts ne seraient pas envahis de marchandises en instance.
- un système de garantie et de suivi simple permettrait de garantir la fiabilité du système.
- une route ou une voie serait privilégiée pour acheminer ces marchandises du point de départ au point de destination où s'effectueraient les

opérations de douanes. Ce sont les corridors qui permettraient ainsi une surveillance plus aisée.

En partant de ces principes simples, un peu partout dans le monde, des régimes douaniers dit de transit ont été créés et mis en place : au sein de l'UE comme en Afrique (ex : le TRIE- Transit Routier Inter Etats entre le Sénégal et le Mali). Le transit est un régime douanier qui permet sous certaines garanties de transporter des marchandises d'un point à un autre en suspension de droits, taxes, accises et autres mesures économiques ou douanières à travers un ou plusieurs pays.

Trois types de garanties sont prises sur le transit :

- a. garantie juridique : identification d'un responsable (principal obligé) qui sera poursuivi en cas de litige et paiera les droits et taxes dus, plus les amendes éventuelles.
- b. garantie financière : consignation ou caution bancaire fiables qui sera utilisée en cas de défaillance du principal obligé. La caution peut être globale pour une société ou isolée par envoi séparé. Ces garanties doivent couvrir l'intégralité de la dette susceptible de naître et au taux toujours le plus élevé.
- c. garantie physique : scellés ou escortes

Il existe deux sortes de transit : celui appelé TIR (Transit International Routier mais il existe aussi le TIF (ferroviaire),) faisant l'objet d'une convention internationale (Convention de Genève de 1959 révisée en 1975 et 1999) , au formalisme lourd et entraînant des frais de cautionnement importants . C'est ce système qui existe en Afrique. Il existe aussi le Carnet ATA (Admission Temporaire Admission : Convention de Bruxelles de 1961). Dans les pays occidentaux, notamment en Europe il a été mis en place un transit simplifié lequel comme son nom l'indique est beaucoup plus souple, notamment sur les conditions du cautionnement lequel peut même être suspendu après un délai de 3 ans sans difficultés.

Mais en ne collectant pas immédiatement les droits et taxes, on introduit une tentation : créer un titre de transit entre deux points (bureau de douane d'entrée et d'apurement final) et faire disparaître la marchandise avant la fin ! Cela peut se faire dans un seul et même pays, et le fait de passer plusieurs frontières, en compliquant la bureaucratie, ouvre de nouvelles opportunités de fraude. Depuis des dizaines d'années, les douanes ont tenté de créer des scellés inviolables, des documents infalsifiables, des itinéraires imposés (corridors), ... Bref tous les moyens possibles ont été mis à l'épreuve. Cela était complété par des surveillances fixes ou/et mobiles de douaniers et maintenant d'appareils GPS. La fraude existe toujours ! D'autant que beaucoup de douanes africaines gèrent mal les transits et les garanties bancaires ne sont quasiment jamais prises lorsque la marchandise a disparu... mais il faut dire aussi que dans la plupart des cas le suivi du régime du transit est très mal effectué volontairement ou non ! Ces réalités de terrain illustrent toute la difficulté d'un fonctionnement optimisé d'un corridor de transport sous un angle

purement douanier. Les régimes de transit « construisent » *de facto* des corridors de transport. Ils devraient en optimiser la performance et ainsi réduire coûts finaux de transport en réduisant notamment le manque chronique de fiabilité. Dans la plupart des situations rencontrées en Afrique subsaharienne, force est de reconnaître qu'il n'en est rien et que les pratiques résistent aux réformes.

Cela est d'autant plus intéressant pour les organisations de fraude que les taux de taxation sont différents. L'exemple de la CEMAC vient à l'appui de mon affirmation : officiellement tous les pays de la zone CEMAC ont un tarif extérieur commun, donc même taxation pour toutes les marchandises ! Mais le Cameroun, qui est le pays économiquement le plus important, a un port, Douala, qui accueille de nombreux containers et autres marchandises pour les pays enclavés de la zone (Tchad et RCA) et même pour les deux Congo. Or, le Cameroun, en violation des accords CEMAC, modifie à sa guise le taux des marchandises entrant dans son territoire sans en aviser ni le secrétariat de la CEMAC ni le pays de destination des marchandises. Les distorsions de taux sont un des éléments de motivation à la fraude ! Mais les autres pays de la zone font de même en supprimant ou en créant des sous positions tarifaires sans aviser leurs partenaires. (voir à ce sujet le rapport sur l'Impact de la révision du TEC en zone CEMAC sur les Finances Publiques et les économies de la zone. PLA et NYAMYA le 5/02/2010).

Ces fraudes sont facilitées aussi par la mésentente des partenaires : entre le Sénégal et le Mali les rapports sont délicats et chacun veut affirmer sa souveraineté en organisant ses propres contrôles au détriment du commerce de proximité. De même le corridor ferroviaire entre ces deux pays fonctionne très mal : outre des problèmes techniques de voies, le système de gestion informatique du port de Dakar ne prend pas en compte les marchandises sortant par le ferroviaire et la société qui gère la voie Dakar-Bamako a installé son propre service informatique sans connexion avec le port. Cet exemple met en perspective la problématique de gestion harmonisée et intelligente de l'information liée à la circulation physique des marchandises. Des solutions technologiques et managériales existent mais elles ne peuvent voir le jour qu'avec un rôle renforcé des appareils douaniers des pays concernés. L'entente entre États voisins et le plus souvent membres de la même organisation régionale est donc vitale pour le bon déroulement des opérations de transit le long d'un corridor ! Ce qui est important ce n'est pas de créer des autoroutes transfrontières, celles-ci ne peuvent qu'être que la conséquence d'une organisation commune préalable du transport douanier. Il faut que les « politiques » reprennent la main en instituant un environnement économique identique et transparent dans chacun des pays membres.

Enfin, la mise en place de partenariat « douanes–entreprises » dans les ports et aéroports peut se concevoir pour des opérations de transit. Plus que le corridor lui-même ce qu'il faut organiser en permanence, c'est la confiance entre les parties. Les libéralités du dédouanement doivent être attribuées en fonction du niveau

de confiance que la douane a dans l'entreprise. Comme pour l'OEA (Opérateur Economique Agréé), un audit systématique devrait être réalisé afin de vérifier les moyens mis en œuvre et la formation des employés pour respecter les consignes douanières au sein de chaque entreprise voulant utiliser le corridor douanier. Surtout, il faut appliquer des sanctions dures en cas de fraude dument constatées, notamment en appliquant la théorie dite de « l'escalier suédois » : on établit une échelle de mesures facilitatrices du transport et du dédouanement sur 5 niveaux : Le premier : tout est dédouané dans le premier point d'entrée et le paiement se fait avant que la marchandise quitte les lieux portuaires.

Le cinquième : l'entreprise a une autorisation permanente de « passer la douane » lors de l'importation, elle tient une comptabilité matière et paie ce qu'elle doit chaque mois à l'Etat de destination des marchandises. Entre ces deux extrêmes les entreprises montent « l'échelle de confiance » avec du temps et de la rigueur dument constatée.

En cas de manquement constaté, l'entreprise recommence automatiquement au niveau 1. Cette technique permet de faire le tri entre les entreprises sérieuses et celles qui cherchent avant tout à profiter de l'inorganisation du dédouanement et de la multiplication des visas quels qu'en soient les motifs. Dans ce cadre peu importe si une des missions douanières a été privatisée ou non, car l'Etat doit garder la main sur les sanctions.

Bien entendu, les Administrations douanières doivent aussi évoluer et ne pas culturellement penser que toute société privée est un fraudeur potentiel ! L'époque est à la coopération par des accords de partenariat « douanes entreprises » qui repose sur l'échange permanent d'informations et la confiance dans le professionnalisme de l'autre partie. Les initiatives américaines comme le C-TPAT mettent en avant la transparence dans les pratiques. Les entreprises privées tirent alors profit de leurs bonnes pratiques par un passage facilité, voire accéléré de la frontière américaine. En matière de corridors, notamment sur les postes frontières entre les Etats-Unis et le Canada, l'initiative C-TPAT a permis de fluidifier les circulations des poids lourds, notamment chargés de conteneurs qui transitaient *via* Montréal ou Halifax et à destination (ou en origine) du territoire états-unis. Les douanes américaines furent totalement impliquées dans le processus de gestion et de mise en place du C-TPAT qui fut d'emblée critiqué par la plupart des professionnels du transport. Après une décennie d'expérience, ce sont des milliers d'entreprises certifiées C-TPAT qui profitent d'une gestion optimisée des informations liées aux entreprises et aux transports qu'elles contrôlent. L'Opérateur Economique Agréé (OEA) de l'Union européenne s'inscrit dans la même philosophie de transparence et de fluidification des circulations marchandises par la maîtrise en amont d'informations. Nous ne disposons pas de telles initiatives en Afrique, et sommes encore très loin de pouvoir certifier des entreprises garantissant une quasi absence de contrôle physique !

Le commerce légitime représente 95% du passage des marchandises ; il ne faut pas que les 5% d'illégal empêchent les 95% de se développer.



## Conclusion

Les corridors douaniers ne peuvent fonctionner correctement qu'à l'intérieur d'une Union Douanière qui fonctionne de façon rationnelle et dont l'autorité supranationale est respectée par chacun des pays membres. Le système informatique de gestion doit aussi être commun entre ces Etats. Aujourd'hui les Guichets Uniques électroniques de type AP+ (mis en place au Havre et à Cotonou au Bénin entre autres) permettent une gestion et un suivi unique quelle que soit la distance entre les points à relier. Aussi, la clef de la réussite des corridors est d'une part dans une prise en charge identique et informatisée au premier point d'entrée et d'autre part dans la mise en place d'un système de confiance entre l'entreprise et la douane.

Il faut cependant noter que l'importance de la sécurisation, tant sur le continent nord-américain qu'au sein de l'UE, tend à donner une place plus importante au premier point d'entrée du territoire visé au détriment d'une organisation plus fluide mais moins facile à contrôler. Cette organisation ne peut se faire sans l'appui des politiques locaux qui doivent surmonter leurs égoïsmes nationaux et en mettant des moyens importants au premier point d'entrée de la zone visée. Dans cette optique des moyens communs dans les ports et les aéroports pourraient utilement être proposés aux pays membres.

Le développement des corridors douaniers ne pourra se faire dans de bonnes conditions qu'après que les ports et aéroports aient fait la preuve de leur « révolution » en matière douanière. Et c'est parce que certains ont voulu mettre « la charrue avant les bœufs » et mettre en place des corridors sans avoir assaini et modernisé les ports et aéroports que le transport de marchandises continue de s'effectuer dans de mauvaises conditions en Afrique.

Enfin, il convient de conclure sur l'impérieuse nécessité de repenser la manière dont on forme et on informe les douaniers. Ce dernier, outre les prérogatives classiques de son métier de base, doit être aussi un « logisticien » dans l'âme ! Il doit être une partie prenante essentielle de la fluidité des trafics. Il doit permettre une amélioration des pratiques tout au long de la chaîne de transport. Un douanier formé à cet effet est une pierre angulaire du fonctionnement d'un corridor de transport, en particulier pour toutes les marchandises en transit. Or, même si des initiatives continuent d'émerger dans ce sens<sup>63</sup>, la formation aux enjeux de la circulation internationale des flux demeure trop faible. Dans le même ordre d'idée, le recours aux nouvelles technologies ne sera bénéfique *in fine* que si la formation

<sup>63</sup> J'avais en qualité d'expert douanier participé activement à la mise en place d'un Master « Douanes et Logistiques » à l'Université du Havre dès 2007. Une des finalités de cette formation était d'apporter de nouveaux éclairages à des agents de douane (notamment des pays en voie de développement du continent) africain dans le but d'amorcer la longue chaîne du changement des pratiques et des mentalités.

aux nouveaux outils s'accompagne d'une formation au changement. Changement des mentalités et changement des pratiques pour que l'agent des douanes ne se sente pas dépossédé de ses prérogatives par l'implantation de solutions technologiques innovantes et/ou par le recours à des sociétés privées souvent en pointe sur ces nouvelles méthodes. La performance économique et logistique des corridors de transport passe nécessairement par les douanes concernées. Oublier le rôle moteur du douanier ne permettra pas d'enclencher le cercle vertueux d'une économie des transports fluidifiée et massifiée sur des corridors optimisés.