

Cadre de sécurité pilier 1 :

Douane à douane

Par Thomas Bifwoli

1. Introduction

En avril 2019, le Kenya Revenue Authority (KRA) a signalé que, grâce à sa collaboration avec Interpol, elle avait réussi à retrouver des véhicules volés dans le port de Mombasa. Le rapport ajoute que ces personnes doivent être rapatriées au Royaume-Uni (d'où elles viennent). En mai, la British Broadcasting Corporation (BBC) a annoncé le limogeage du vice-président gabonais, ainsi que d'un ministre des Forêts, après que « 300 conteneurs de bois aient disparu » dans le port du pays, qui serait destiné à la Chine. Ce limogeage a été effectué par le président Ali Bongo.

Ces deux cas font partie des nombreuses situations transfrontalières régulièrement signalées par les États membres de l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Théoriquement, avec l'assistance de l'OMD, la lutte contre les systèmes/réseaux criminels transfrontaliers, aussi bien localement qu'internationaux, n'a jamais été aussi simple.

Cependant, l'ingérence politique et le manque de capacités posent encore de formidables défis à de nombreux États membres moins développés de l'OMD. Les régions en conflit et d'autres régions et pays vulnérables tels que le nord du Mozambique, la Somalie, les provinces de l'est de la République démocratique du Congo (RDC) ou l'ensemble de la République centrafricaine, entre autres, se révèlent être des territoires particulièrement difficiles pour des interventions efficaces contre contrebande et criminalité.

L'émergence de SAFE

Afin de remédier à ces tensions et à bien d'autres tensions aux frontières mondiales, le Conseil de l'OMD a adopté en juin 2005 le Cadre de normes pour sécuriser et faciliter le commerce mondial - plus connu sous le nom de Cadre SAFE. Il est destiné à fournir des stratégies de

dissuasion du terrorisme international, à sécuriser les recettes fiscales et à promouvoir la facilitation des échanges dans le monde entier. Au fil du temps, le cadre SAFE s'est imposé comme la réponse concertée de la communauté mondiale des douanes aux menaces à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, favorisant également la facilitation des activités légitimes et sécurisées.

Trois piliers de SAFE ont depuis été identifiés comme moteurs de ses objectifs. Les administrations des douanes, en collaboration avec les gouvernements respectifs, ont été chargées de veiller à ce que le cadre SAFE soit pleinement fonctionnel. Les trois piliers sont : i) la douane à la douane, ii) le secteur de la douane à privé et iii) la douane à l'entreprise.

Le pilier douane à douane, dont il est question dans la présente note, appelle essentiellement des partenariats entre les administrations des douanes. Une collaboration plus étroite des douanes est essentielle pour un contrôle aux frontières et une surveillance efficace de la contrebande, y compris des éléments sous embargo du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette note tente d'examiner la relation (douane à douane - Pilier I de SAFE), les défis communs à relever et recommande des domaines d'amélioration de la politique.

Customs to Customs

La communauté internationale a de plus en plus tendance à multiplier les contrôles commerciaux, les sanctions internationales et les embargos, ce qui oblige les organismes des douanes à non seulement se concentrer sur la perception des recettes et la facilitation du commerce, mais également à renforcer le passage sécurisé des marchandises légitimes et à protéger les chaînes d'approvisionnement mondiales. Pour remplir cette double fonction, l'OMD a formulé le Cadre de normes SAFE en tant que principal outil des États membres.

L'un des principaux objectifs du cadre SAFE est de renforcer la coopération bilatérale et multilatérale entre les administrations des douanes afin d'améliorer leur capacité à détecter et à signaler en temps réel les envois à haut risque. Les envois à haut risque comprennent les matières sous embargo du Conseil de sécurité des Nations Unies, en particulier les cargaisons sensibles à la prolifération destinées à ou originaires de la République démocratique de Corée du Nord (DPKR). Des cas de violation de la résolution des sanctions de l'ONU ont été rapportés par le Groupe d'experts sur la RPDC; ils ont signalé des activités sous embargo avec

leurs homologues nord-coréens en Ouganda, en Tanzanie, en Namibie, en Angola, en RDC et au Mozambique.

Le test visant à déterminer si les dispositions du pilier SAFE Pilier I (douane à douane) et leur mise en œuvre correcte par les États membres conduiront à un contrôle et à une détection plus efficace des matières interdites ne sont pas concluants à ce jour. Lors de l'examen des résultats du pilier douane à douane, deux produits livrables clés doivent être conservés au premier plan :

1. Les administrations des douanes doivent favoriser la circulation sans heurts des marchandises dans une chaîne d'approvisionnement du commerce international sécurisée.
2. Un cadre mutuellement acceptable qui permet des échanges légaux et homogènes de renseignements et d'informations exploitables dans le cadre d'une collaboration multilatérale de douane à douane.

Tendances changeantes du fret

Toutefois, ces deux mandats doivent s'adapter aux réalités douanières d'aujourd'hui, à savoir des volumes de fret en augmentation constante passant par les différents points d'entrée. En particulier, les principaux points d'entrée en mer montrent une croissance presque ingérable. En comparaison annuels, les ports de Mombasa ont enregistré une croissance de 14,3 % du fret manutentionné d'ici juin 2019. Les données de 2018 à 2019 sont cohérentes avec les modèles de croissance à long terme. En 2005, le port a admis 436 671 unités à vingt équivalents - EVP (conteneurs); un an plus tard, le volume de fret a atteint plus de 1,2 million d'EVP.

Des tendances de croissance similaires ont été observées à Dar es Salaam, qui a traité 287 948 EVP en 2005. Le volume du trafic de conteneurs a augmenté pour atteindre 590 763 EVP en 2012/13 et plus de 800 000 en 2018.

Sans ajustement des protocoles d'inspection et d'admission, obliger les autorités douanières du monde entier à abandonner leur traitement unilatéral traditionnel de marchandises et à adopter un flux de travail intégré beaucoup plus international ne favorisera pas les objectifs principaux de faciliter le commerce international et de maintenir la sécurité des chaînes d'approvisionnement.

- a) Criblage préalable des informations électroniques

Les administrations des douanes doivent avoir la possibilité d'inspecter et de contrôler les marchandises et les moyens de transport avant leur arrivée au point d'entrée/de sortie respective. Ces approches prospectives douane à douane permettent d'accélérer le dédouanement et de localiser avec plus de précision les conteneurs potentiellement à risque.

Dans le cadre du pilier 1 de SAFE, les relations douane-douane sont soutenues par un système d'information électronique préalable qui aide à identifier les moyens de transport et les moyens de transport (moyens de transport) à haut risque. La combinaison des systèmes de notification préalable avec des outils automatisés de filtrage et de ciblage permet aux administrations des douanes réceptrices de gérer les risques de cargaison à l'arrivée en identifiant les cargaisons à haut risque alors que le navire se trouve encore dans les eaux internationales. Grâce à la notification préalable, des préparatifs peuvent être faits, notamment la présence d'experts en douane ou d'équipes de police scientifique sur le quai lorsque le navire en question arrive. Dans ce contexte, prendre des mesures comprend également le partage des risques identifiés avec les autres administrations des douanes compétentes à l'étranger et, en interne, avec les autorités concernées, telles que les autres autorités répressives ou de contrôle du commerce.

En dépit de l'approche isolée et insulaire des opérations douanières qui s'est longtemps enracinée dans la théorie définie dans le Pilier 1 de SAFE, la praxis des opérations douanières africaines reste pénalisée par de graves contraintes de capacité. La modernisation de la technologie de contrôle constituerait l'amélioration essentielle pour faciliter les échanges d'informations en temps réel entre les administrations des douanes des pays africains. Il devrait inclure, sans toutefois s'y limiter, les machines à rayons X et gamma à grande échelle et les dispositifs de détection de rayonnement. Mais ce n'est qu'un aspect de la mise à niveau des processus douaniers. La deuxième partie concerne les moyens de communication grâce auxquels les échanges d'informations, de renseignements et de rapports en temps réel peuvent être diffusés aux autorités compétentes et aux administrations des douanes, ce qui permet des interventions rapides en cas de besoin.

Par exemple, si un agent des douanes basé au Kenya détecte un risque potentiel lors d'une vérification de routine de ses envois à l'exportation, ces informations doivent être immédiatement transmises à l'organisation douanière homologue du pays de destination de la cargaison. Les fonctionnaires de l'administration des douanes devraient collaborer de manière continue et avec leurs homologues internationaux et trouver les moyens de non seulement partager des informations, mais aussi d'élaborer des plans d'action visant à sécuriser les chaînes d'approvisionnement internationales.

Même si, en théorie, les pays en développement et leurs administrations des douanes acceptaient le déploiement de technologies plus avancées, il reste toujours à déterminer comment ils pourraient l'acquérir et qui formera leur personnel à l'appliquer efficacement. En d'autres termes, une volonté politique considérable est nécessaire pour mettre en place des agences des douanes pleinement informées dans des régions entières du monde.

Trademark East Africa (TMEA), une agence opérant dans la région de l'Afrique de l'Est, a joué un rôle de premier plan en aidant les organismes d'application de la loi des gouvernements de la CAE, y compris les douanes, à mieux relever les défis de la technologie et des infrastructures. D'après son rapport, la TMEA indique qu'environ 38 % de son budget est consacré à « l'amélioration de l'environnement commercial »; l'essentiel du budget est affecté à l'amélioration de la coordination régionale et nationale par le développement des capacités des organes, des institutions et des ministères de la CAE dans chaque État partenaire. Son impact éventuel apparaîtra avec le temps, mais certaines activités et initiatives douanières régionales conjointes mises en œuvre par l'agence dans la région sont déjà visibles. L'une des principales réussites de la TMEA est la création d'initiatives conjointes à la frontière qui permettent, par exemple, aux administrations des douanes de l'Ouganda et du Kenya de travailler ensemble à la frontière de Malaba. La même initiative a été reproduite à la frontière commune de Namanga (Kenya et Tanzanie). Sur ces points de passage frontaliers, les agents des douanes travaillent ensemble, échangent des informations et fonctionnent plus efficacement - exactement comme le prévoyait le pilier SAFE Pilier 1, douane à douane.

D'autres acteurs, tels que l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), ont également encouragé la collaboration douane à douane avec des initiatives conjointes de renforcement des capacités telles que la gestion des risques pour les fonctionnaires des douanes de la CAE. Ces activités et initiatives communes à la fois du TMEA et de la JICA ont contribué à améliorer les relations de travail entre les administrations des douanes des responsables des douanes respectifs et de leur organisation dans la région.

Le pilier douane à douane de SAFE envisage de nouvelles améliorations des normes pour toutes les administrations des douanes :

- Gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement;
- Responsable de l'inspection de la cargaison;
- Technologie moderne dans l'équipement d'inspection;
- Systèmes de gestion des risques;

- Cargaison ou conteneur à haut risque;
- Information électronique préalable;
- Ciblage et communication;
- Mesures de performance;
- Évaluations de sécurité;
- Intégrité des employés
- Inspections de sécurité sortantes.

Alors quel est le problème?

Il y a eu de nombreux rapports sur la contrebande de gangs criminels dans de nombreux ports africains en Afrique. Les systèmes de renseignement interne de l'industrie maritime regorgent d'informations selon lesquelles des bandes criminelles déchargeraient des cargaisons interdites dans de petits ports commerciaux, généralement non surveillés 24 h/24 et 7 j/7 par les douaniers, le long de la côte est de l'Afrique. Ces postes semi-actifs s'étendent de Kismayu en Somalie à Angoche au Mozambique. Même les plus grands ports ne sont pas épargnés par cet étai. Des réseaux criminels ont également infiltré et exploité des postes-frontière terrestres semi-opérationnels et, à certains endroits, même des aéroports secondaires et tertiaires. Certains réseaux criminels puissants ont parfois un impact sur l'élite politique et la politique de certains États membres. Des gangs de drogue faisant campagne pour une position politique directement ou indirectement ont été rapportés. En accumulant un tel pouvoir, les gangs criminels obtiennent de hauts niveaux de protection politique et une quasi-impunité.

Des bandes criminelles transnationales auraient été implantées dans la plupart des points d'entrée en Afrique et ailleurs. Un rapport de l'équipe de surveillance de la sécurité de l'ONU a indiqué que, dans la Somalie déchirée par les conflits, des milices ont commencé à tirer profit du trafic de drogue entrant au Kenya. Le principal port du sud de la Somalie se trouve à Kismaayo, une ville sous le contrôle total -Shabaab, qui s'approvisionne via le port de Kismaayo et exploite les systèmes de taxation des ports comme source de revenus. »

Plus récemment, le président de la République du Kenya a été à l'avant-garde de la lutte contre le commerce illicite de contrefaçons. Certaines personnes à l'origine de ce commerce illicite ont tendance à travailler avec des fonctionnaires, notamment au sein des administrations des douanes respectives. Cela peut se manifester par la vente d'informations à des groupes criminels, en facilitant le passage de produits illicites et en entravant les enquêtes. De telles pratiques illégales entravent manifestement les capacités des organisations douanières et diminuent les avantages potentiels d'une collaboration efficace

entre les administrations douanières. Une culture de la criminalité régionale tolérée tend à saper l'économie et le commerce. Par conséquent, il faut mettre un terme à ces tendances et promouvoir l'efficacité de l'application de la loi, y compris des mesures douanières.

1. Capacité de l'administration des douanes

Le succès de la mise en œuvre du pilier 1 du Cadre stratégique SAFE repose sur deux éléments livrables :

- L'échange continu d'informations entre les administrations des douanes;
- La disposition relative à la reconnaissance mutuelle des contrôles sous certaines conditions. La reconnaissance mutuelle se réfère ici à des mécanismes développés par les administrations des douanes respectives qui sont également acceptés comme acceptables aux fins de validation et d'autorisation. Par exemple, deux administrations des douanes peuvent reconnaître mutuellement que si les marchandises ont été « contrôlées » par l'une d'entre elles et que les mêmes marchandises sont importées dans la deuxième administration, la vérification effectuée est respectée et aucune vérification supplémentaire n'est nécessaire par l'administration destinataire. Ces mécanismes sont nécessaires pour éliminer ou réduire les efforts de validation et d'autorisation redondants ou dupliqués.

Ce sont les outils nécessaires pour créer un environnement propice à une mise en œuvre efficace des mesures douanières.

Pour de nombreuses administrations des douanes de pays en développement, des outils tels que les scanners à rayons X ne sont pas peu coûteux à acquérir et les coûts de maintenance représentent un fardeau financier supplémentaire. Il faut toutefois comprendre que la plupart des administrations des douanes africaines ont bénéficié des pays donateurs qui leur ont permis d'acquérir certains de ces outils. Ces améliorations ont grandement amélioré le travail des opérations douanières en Ouganda, où, par exemple, des scanners à rayons X ont été utilisés pour détecter de l'ivoire et du pangolin de contrebande. De même, en février 2019, le Sud-Soudan, utilisant des scanners fournis par le Royaume-Uni, a détecté de l'ivoire dissimulé dans des conteneurs destinés à l'Asie.

À l'ère de l'automatisation, il est nécessaire de relier les scanners à la plupart des systèmes de traitement douaniers centraux de ces pays. La capacité de ces scanners à relier le travail

de ces outils au système de dédouanement principal est bien comprise. Cependant, loin de tous les principaux points frontaliers/zones sont équipés de cet équipement.

2. Corruption

Selon Transparency International, de nombreux pays africains se classent mal en termes d'indice de corruption. Cette corruption aurait infiltré de nombreuses institutions gouvernementales, y compris les services des douanes. En l'absence d'un système de gestion des risques robuste (voir ci-dessous), la nature même et la méthode de travail des douanes donnent beaucoup de latitude aux agents, par exemple pour choisir la cargaison à inspecter ou à ignorer. Cet exercice de pouvoir discrétionnaire est semé d'embûches qui peuvent avoir pour conséquence d'aider les trafiquants et le crime organisé, allant ainsi à l'encontre de l'objectif de l'application des lois douanières. De nombreux facteurs, notamment des conditions de travail difficiles, des salaires inadéquats ou des perspectives de carrière limitées, associés à la probabilité élevée que des actes répréhensibles soient constatés, incitent à accepter des pots-de-vin ou d'autres formes de corruption.

Pour tirer pleinement parti de la relation de douane à douane, les pays africains et tous les autres pays du monde doivent s'engager à lutter contre la corruption, en particulier dans les agences gouvernementales comme la douane.

3. Volonté politique

Avec de nombreux intérêts divergents, des pressions budgétaires sans relâche et des allocations budgétaires en diminution constante, des engagements politiques délibérés de hauts responsables gouvernementaux peuvent garantir que les organisations des douanes sont équipées et prêtes à mettre en œuvre le concept de douane à douane. Ces besoins politiques vont à l'encontre de la plupart des pays du monde en développement, dont les décideurs sont souvent confrontés à des contraintes budgétaires qu'ils ne semblent surmonter qu'en tirant parti de la solution à court terme de la perception des recettes douanières.

Aussi compréhensibles que soient ces décisions, elles renoncent aux avantages plus riches et plus durables d'une chaîne d'approvisionnement sécurisée à long terme. Des mentalités

changeantes au sommet de la chaîne alimentaire politique permettront la mise en œuvre efficace du pilier 1 du Cadre stratégique SAFE et une chaîne d'approvisionnement plus saine.

Par exemple, des tensions ont été signalées entre les agences frontalières dans certains pays d'Afrique de l'Est. Cela ne prend naturellement pas en charge le réseau de douane à douane. Une gestion efficace de la frontière exige que les gouvernements travaillent continuellement de manière coopérative dans une « chaîne » semblable à une situation. Pour pouvoir atteindre cet objectif, la coopération est essentielle.

Mais la coopération est difficile à obtenir si, à un poste-frontière typique, plusieurs agences nationales ont pour mandat de protéger, de contrôler et de générer des recettes sans partager nécessairement le mandat de coopérer entre elles ou avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière. L'échange transfrontalier d'informations entre les acteurs de première ligne des opérations de gestion des frontières, par exemple entre les agents des douanes kényans et somaliens, est essentiel pour prévenir les infractions aux sanctions, au trafic illicite et à d'autres activités criminelles. Au niveau des frontières maritimes, l'absence de partage bilatéral et tactique des informations douanières aggrave les vulnérabilités, telles que le piratage ou la prise d'otages de fournisseurs d'aide humanitaire.

Options politiques et réalité des politiques nationales

L'échange continu d'informations entre les administrations des douanes est la pierre angulaire du réseau de douane à douane. Pour faciliter encore cet objectif, l'OMD a mis au point et déployé des bureaux de liaison régionaux pour le renseignement (RILO). Le cadre RILO comprend des bureaux régionaux desservant des régions respectives clairement délimitées par l'OMD. Son mandat clé consiste à coordonner la communication, à encourager les échanges d'informations entre les opérations douanières nationales et, en particulier, à assurer la communication en temps voulu des renseignements tactiques.

Chaque État membre devrait avoir un point focal au sein de son administration, qui sera le premier contact du bureau régional de RILO pour l'échange d'informations et l'intervention contre les transferts illicites à la frontière. Le concept RILO ne fonctionne pas uniquement sur la base du besoin de savoir. Un échange d'informations transparent doit également impliquer une interaction continue et un flux d'informations transfrontalier sans nécessairement « le demander ». Un réseau RILO soutenu et robuste peut faire davantage pour ces échanges d'informations libres et efficaces qui soutiendront à long terme le pilier douane à douane dont il est question ici.

Bien que l'OMD encourage ses États membres à adhérer à ces protocoles de coopération et recommande une plus grande coordination des échanges d'informations, l'application pratique est en retard. Malgré la conclusion d'accords multilatéraux et bilatéraux favorables, de nombreux États africains ne parviennent pas à obtenir un soutien total tout en faisant face à la multitude d'autres défis, distractions et pressions budgétaires. Il est nécessaire de déployer des efforts délibérés, parfois bilatéraux, voire régionaux, pour renforcer la coopération et renforcer la coopération entre les douanes. Cela aidera non seulement les administrations des douanes à mieux gérer les frontières (y compris la perception des recettes), mais contribuera également à faire du monde un endroit sûr.

Comme exemple de coopération entre douanes, la douane du Kenya a mis en place son système de dédouanement en 2005 appelé Simba. Il a finalement été amélioré avec un module qui fournit des transmissions d'informations régulières et régulières à l'administration des douanes ougandaises, y compris la signalisation électronique des envois de fret sensibles. Sur la base d'un tel flux d'informations en temps réel, les Ougandais pourraient prendre les mesures nécessaires dans les meilleurs délais. Le Kenya a également tiré parti des transmissions de Simba, car, lors du rapprochement des données pour tous les flux de marchandises, il a été constaté que certains n'étaient pas arrivés en Ouganda; il a plutôt été jeté au Kenya. Cela signifiait que le Kenya pouvait instituer les mesures d'exécution nécessaires pour les marchandises non confirmées comme reçues en Ouganda. Ces mesures d'exécution comprenaient la perception des recettes. Pour le recouvrement des recettes, Simba était une situation gagnant-gagnant pour le Kenya.

En Afrique de l'Est, toutes les administrations des douanes disposent de systèmes de dédouanement en ligne. L'Ouganda utilise le système automatisé de données douanières (SYDONIA); Le Kenya a le système Simba; La Tanzanie a un système intégré des douanes tanzaniennes (TANCIS). Alors que les trois pays fonctionnent comme un territoire douanier et une législation harmonisée avec un tarif extérieur commun, ces systèmes de dédouanement ne sont pas intégrés, ne communiquent pas entre eux et présentent donc une autre approche de gestion des risques douaniers insulaires. C'est le défi auquel ils sont confrontés et des mesures nécessaires doivent peut-être être mises en place pour s'assurer que ce problème est résolu.

Dans le cadre de cette discussion, l'OMD a mis au point plusieurs outils informatiques et les a mis à la disposition de ses membres; s'ils sont pleinement adoptés, ils pourraient grandement aider à améliorer ce partenariat douane à douane. Ces outils informatiques incluent :

a) Réseau national des autorités douanières (nCEN). Cet outil donne à l'administration des douanes la possibilité de collecter, stocker, analyser et diffuser au niveau national des informations pertinentes non seulement pour elle-même, mais également pour les autres services de détection et de répression. Le nCEN offre aux douanes la possibilité de mettre en place une capacité de renseignement et de profilage dynamique qui pourrait aider le partenariat douane à douane s'il était adopté.

b) Système de ciblage de fret (CTS). Cet outil a principalement été mis en place pour permettre aux douanes de saisir les données des manifestes de fret aérien et maritime dans un format électronique et d'analyser les données collectées afin d'identifier les envois à haut risque importés, exportés et transbordés dans l'ensemble des menaces douanières,» y compris du matériel sous embargo des Nations Unies.

Ces outils doivent être pleinement adoptés et mis en œuvre par les États membres de l'OMD afin qu'ils puissent tirer pleinement parti du partenariat douane à douane.

à propos de Thomas Bifwoli



Thomas Bifwoli a travaillé pour le Kenya Revenue Authority (KRA); et avait auparavant été détaché auprès du Bureau de liaison pour le renseignement en Afrique de l'Est et du Sud de l'Organisation mondiale des douanes (OMD RILO ESA) en tant que chef du bureau. Il est coordinateur d'un groupe d'experts des Nations Unies chargé du suivi des sanctions.