



AUD-NEPAD
AGENCE DE DEVELOPPEMENT DE L'UNION AFRICAINE



Guide de référence des **postes de contrôle juxtaposés**

3^{ème} Édition, Juin 2022

2022



© Agence de développement de l'Union africaine – NEPAD, Agence japonaise de coopération internationale

230 15th Road, Midrand, Johannesburg, Afrique du Sud

Tél : +27-11 256 3600

E-mail : info@nepad.org

Web : www.nepad.org

Twitter@Nepad_agency

#L'Afriqueque nous voulons (#TheAfricaWeWant)

ISBN : 978-1-77634-912-8

Juin 2022

Cette publication a été préparée par le personnel de l'Agence de Développement de l'Union Africaine – NEPAD et Agence japonaise de coopération internationale avec des contributions externes. Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans ce travail ne reflètent pas nécessairement les vues de l'AUDA-NEPAD. Les désignations employées et la présentation du matériel dans ce produit d'information n'impliquent pas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AUDA-NEPAD et de la CUA concernant le statut légal ou de développement de tout pays, territoire, ville ou zone ou de ses autorités, ou concernant la délimitation de ses frontières ou limites.

Citation recommandée :

Agence de développement de l'Union africaine – NEPAD et Agence japonaise de coopération internationale. Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés. Juin 2022. AUDA-NEPAD & JICA, Midrand, Afrique du Sud.

Préface

Le commerce – un moteur essentiel de la croissance et du développement – est inestimable pour permettre aux gens de sortir de la pauvreté et d'accéder à la prospérité. Cependant, en Afrique, le commerce n'a pas encore répondu à cette aspiration de croissance économique et de développement durable. Selon l'Organisation



mondiale du commerce (OMC), si le commerce africain des biens et services a progressivement augmenté entre 2005 et 2019, la part globale du continent est restée à environ 3 % seulement des importations et exportations mondiales. Cela s'explique en partie par le fait que 18 des 54 pays d'Afrique ont un PIB inférieur à 10 milliards de dollars chacun et que 16 d'entre eux sont enclavés ; ils sont donc confrontés aux défis associés à des marchés de petite taille et fragmentés. La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) – qui est devenue opérationnelle en janvier 2021 – est bien placée pour soutenir la création de marchés plus intégrés sur le continent. En supprimant les barrières commerciales et en permettant la libre circulation des biens, des services et des personnes en Afrique, la ZLECA contribuera à augmenter les dépenses combinées des consommateurs et des entreprises sur le continent.

Un autre attribut important du commerce africain est sa forte orientation vers l'extérieur et donc le volume limité du commerce intra-africain. Des données récentes de l'Union africaine et du Fonds monétaire international (FMI) montrent que les exportations intra-africaines ne représentent qu'environ 13%, alors que les niveaux de commerce intrarégional sont d'environ 60% en Europe, 40% en Amérique du Nord et 30% dans l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Étant donné que la plupart des pays africains font du commerce avec des pays extérieurs au continent, leurs économies n'ont pas réussi à exploiter pleinement les complémentarités et à tirer pleinement parti des économies d'échelle qu'une plus grande intégration des marchés peut offrir.

Dans ce contexte, les postes de contrôle juxtaposés (PCJ) sont essentiels pour améliorer l'interconnectivité et renforcer l'intégration des marchés régionaux grâce au traitement du dédouanement aux frontières en un seul endroit. Conformément au programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), plusieurs projets de mise en œuvre de PCJ ont été entrepris et d'autres sont prévus, afin de connecter les infrastructures transfrontalières et d'augmenter de manière significative le volume des échanges commerciaux à partir de l'opérationnalisation de la ZLECA. Alors que l'Afrique s'achemine vers une intégration à l'échelle du continent avec la libre circulation des biens, des personnes et des investissements par le biais de la ZLECA, les PCJ joueront un rôle essentiel en tant que première étape pour jeter les bases d'une union douanière continentale.

Outre les défis liés à l'augmentation des volumes d'échanges, de nouveaux défis résultant de la pandémie de COVID-19 ont eu un impact négatif sur les mouvements transfrontaliers. La pandémie a nécessité la mise en place de protocoles sanitaires, notamment des mesures de

prévention des infections telles que le dépistage, la quarantaine et la vaccination. Dans le même temps, la pandémie offre l'occasion de remodeler pour le mieux l'état du monde pour les années à venir grâce à l'élaboration de politiques et de mécanismes techniques permettant de contrôler la propagation de nouvelles variantes et de maladies transmissibles à travers les frontières.

En conséquence, des appels ont été lancés en vue de réviser le Guide de référence des PCJ – une ressource clé qui élabore le concept de PCJ et fournit des directives sur les opérations des PCJ – afin de tenir compte de l'évolution du contexte provoquée par le lancement de la ZLECA et par la pandémie de COVID-19.

La publication réussie de la 3^e édition du Guide de référence des PCJ, qui fait suite à la dernière révision majeure de 2016, est une étape importante et doit être saluée. Cependant, notre travail ne s'arrête pas là. En fait, il sera important d'obtenir une plus grande adhésion et d'atteindre autant de parties prenantes que possible en vue de son utilisation et de son adaptation complètes pour le développement des PCJ « sur le terrain ».

La 3^e édition du Guide de référence des PCJ a été préparée dans le cadre de l'Agenda 2063, alors que l'Afrique se dirige vers une union douanière unique par le biais de la ZLECA. Nous devons donc travailler ensemble pour accélérer cet important voyage, en utilisant au maximum ce guide inestimable comme une étape vers le développement du continent. Alors que l'AUDA-NEPAD continue à mener la mise en œuvre du PIDA et à soutenir la ZLECA, nous apprécions le soutien continu de nos partenaires et des parties prenantes pour faciliter ce processus vers une Afrique intégrée, prospère et pacifique.

Nardos Bekele-Thomas

Directrice générale

Agence de développement de l'Union africaine, AUDA-NEPAD

Avant-propos

Depuis le lancement du premier poste de contrôle juxtaposé (PCJ) en Afrique en 2009, des progrès considérables ont été réalisés dans le développement des PCJ. À mesure que l'Afrique progresse vers son intégration régionale, les PCJ ont gagné en importance dans leur fonction de facilitation et de promotion du commerce international et intra-africain.

En collaboration avec les communautés économiques régionales (CER), les États membres respectifs et les partenaires de développement, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) poursuit activement la promotion des PCJ en Afrique. À ce jour, la JICA a contribué à 14 PCJ en mettant en œuvre des projets concrets et non concrets. Compte tenu de l'importance du partage des connaissances/expériences et du renforcement des capacités pour diffuser cette initiative en Afrique, la JICA a soutenu la publication de la 1ère édition du Guide de référence PCJ en 2011 et de la 2ème édition en 2016. En conséquence, le Guide de référence (Sourcebook), un guide opérationnel du concept de PCJ, a été largement utilisé par les différentes parties prenantes et les responsables de la mise en œuvre des PCJ à travers le continent.



Plus de cinq ans se sont écoulés depuis le lancement de la 2e édition, et la nécessité de réviser le Guide de référence est apparue en raison de deux événements majeurs affectant la facilitation du commerce en Afrique, à savoir le lancement de la ZLECA et la pandémie de COVID-19. Afin de faciliter le commerce et d'assurer une gestion efficace des frontières pendant les pandémies, il est de plus en plus nécessaire, tant au niveau politique qu'opérationnel, d'adapter le développement, l'exploitation et le fonctionnement des PCJ à ces énormes changements.

Le processus de révision du Guide de référence des PCJ a été mené par l'AUDA-NEPAD avec l'aide de diverses parties prenantes, notamment les CER, les États membres/partenaires et les partenaires internationaux.

Je pense qu'avec les contributions des différentes parties prenantes, la 3e édition du Guide de référence PCJ constituera un guide plus pertinent et une ressource utile que les personnes chargées de la mise en œuvre des PCJ pourront utiliser comme référence et dont elles pourront tirer des enseignements pratiques dans la situation actuelle sans précédent. J'espère que ce Guide de référence sera largement utilisé et qu'il contribuera à faire progresser la facilitation des échanges et à jeter les bases de l'intégration régionale en Afrique.

La facilitation des échanges est essentielle pour maximiser les avantages de la ZLECA et faciliter la reprise économique après la COVID-19. La JICA continuera à s'engager à soutenir les initiatives africaines en faveur de l'intégration régionale, en respectant l'appropriation par l'Afrique.

MASUDA Junko

Directeur général, Département Afrique
Agence japonaise de coopération internationale

Table des matières

Préface

Avant-propos

Table des matières

Liste des encadrés, des figures et des tableaux

Abréviations

Résumé exécutif R-1

Chapitre 1: Le concept de PCJ 1-1

- 1.1 Introduction 1-1
- 1.2 Définition et les quatre piliers du concept de PCJ 1-3
 - 1.2.1 Définition 1-3
 - 1.2.2 Les quatre piliers des PCJ 1-4
 - 1.2.3 Les PCJ comme outil de facilitation du commerce 1-8
- 1.3 Modèles PCJ 1-9
 - 1.3.1 Vue d'ensemble 1-9
 - 1.3.2 Avant les PCJ : Le poste frontière traditionnel à deux arrêts 1-10
 - 1.3.3 Le modèle PCJ juxtaposé 1-11
 - 1.3.4 Modèle PCJ chevauchant 1-13
 - 1.3.5 Modèle PCJ d'un seul pays (entièrement situé) 1-13
- 1.4 Les PCJ et l'intégration régionale 1-14

Chapitre 2: Justification et avantages des PCJ 2-1

- 2.1 Le rôle des PCJ dans le développement économique à travers les Corridors de commerce et les chaînes de valeur 2-1
- 2.2 Sélection et hiérarchisation des projets PCJ le long des corridors 2-3
- 2.3 La justification et l'objectif de la création des PCJ 2-4

Chapitre 3: Processus/pratiques recommandés pour l'établissement des PCJ 3-1

- 3.1 Vue d'ensemble 3-1
- 3.2 Phase d'identification du projet 3-2
- 3.3 Phase de préparation du projet 3-3
 - 3.3.1 Étude de faisabilité 3-3
 - 3.3.2 Accords pour la création de(s) PCJ 3-4
- 3.4 Phase de mise en œuvre/construction 3-4
 - 3.4.1 Structures de gestion de projet 3-4
 - 3.4.2 Enquêtes de base 3-7
 - 3.4.3 Procédures de fonctionnement des PCJ 3-7
 - 3.4.4 Conception et construction des installations PCJ 3-8
 - 3.4.5 Fourniture de mobilier et installation du réseau et des systèmes TIC 3-8
 - 3.4.6 Formation et sensibilisation 3-9

3.4.7	Pilotage et lancement des opérations du PCJ	3-10
3.5	Phase opérationnelle.....	3-10
Chapitre 4: Les PCJ en tant que projets du secteur public.....		4-1
4.1	Introduction	4-1
4.2	Considérations clés pour les PCJ en tant que projets du secteur public	4-2
4.2.1	Volonté et soutien politiques	4-2
4.2.2	Parties prenantes multiples.....	4-2
4.2.3	Haute visibilité et contrôle public	4-3
4.2.4	Décaissements et cycles de financement.....	4-3
4.2.5	Mécanismes d'exécution des projets.....	4-4
4.2.6	Changements fréquents dans le personnel du projet	4-4
4.3	PCJ et considérations socio-économiques.....	4-4
4.3.1	Vue d'ensemble	4-4
4.3.2	Simplification des procédures frontalières pour les communautés locales	4-4
4.3.3	Simplification des procédures frontalières pour les petits commerçants	4-6
4.3.4	Considérations de genre dans les opérations des PCJ	4-10
4.3.5	Considérations pour les opérateurs du secteur privé	4-13
4.4	Sauvegardes environnementales.....	4-14
4.5	Planification de la réduction et de la gestion des risques de catastrophes et d'urgence	4-16
Chapitre 5: Enquêtes de base, évaluation d'impact et suivi pour les PCJ		5-1
5.1	Introduction : Processus des enquêtes de base et du suivi périodique.....	5-1
5.2	Études de préconception (planification).....	5-2
5.2.1	Types d'études/enquêtes	5-2
5.2.2	Indicateurs	5-3
5.2.3	Analyse nationale/régionale/corridor	5-7
5.2.4	Enquêtes de base sur les frontières.....	5-10
5.2.5	Prévision de la demande de trafic.....	5-12
5.2.6	Analyse économique	5-15
5.3	Études/enquêtes de la phase opérationnelle	5-20
5.3.1	Suivi	5-20
5.3.2	Analyse d'impact	5-21
5.4	Outils de collecte de données	5-23
5.4.1	Outils et techniques : Vue d'ensemble	5-23
5.4.2	Critiques sur le passage de la frontière.....	5-23
5.4.3	Enquêtes sur le temps moyen	5-23
5.4.4	Utilisation des sources de données TIC.....	5-26
Chapitre 6: Cadres institutionnels pour les PCJ		6-1
6.1	Processus de mise en œuvre des cadres institutionnels pour les PCJ	6-1
6.2	Aperçu des cadres juridiques mondiaux, continentaux et régionaux qui sous-tendent les cadres institutionnels régionaux, nationaux et locaux des PCJ	6-2
6.2.1	Introduction	6-2
6.2.2	Niveau mondial	6-4
6.2.3	Niveau Continental.....	6-8
6.2.4	Niveau régional	6-10

6.3	Identification des parties prenantes	6-18
6.3.1	Vue d'ensemble.....	6-18
6.3.2	Verticalement.....	6-18
6.3.3	Horizontalement	6-18
6.4	Rôles et responsabilités	6-21
6.5	Types d'organes institutionnels à mettre en place.....	6-22
6.5.1	Observations transversales	6-22
6.5.2	Régional et national.....	6-24
6.5.3	Comités directeurs bilatéraux au niveau du siège	6-24
6.5.4	Comités au niveau des frontières.....	6-24
6.6	Composition et représentation.....	6-26
6.6.1	Vue d'ensemble.....	6-26
6.6.2	Sélection des représentants - Mode de désignation.....	6-27
6.6.3	Nombre de représentants pour chaque partie prenante.....	6-27
6.6.4	Niveau de représentation	6-27
6.6.5	Continuité.....	6-28
6.7	Fonctionnement des organes institutionnels.....	6-28
6.7.1	Aspects généraux.....	6-28
6.7.2	Aspects particuliers	6-29
6.7.3	Sous-comités et équipes de travail/ groupes de travail techniques.....	6-33
6.8	Moment de l'intervention/de l'implication.....	6-34
6.8.1	Vue d'ensemble.....	6-34
6.8.2	Interventions permanentes ou intermittentes.....	6-35
6.8.3	Phase d'implication.....	6-35
6.9	Modes de prise de décision	6-35
6.10	Lieu de réunion.....	6-35
6.11	Financement des opérations des organes institutionnels	6-36
6.12	Plans de travail	6-36

Chapitre 7: Modèles de financement et de gestion des PCJ 7-1

7.1	Processus de choix des différents modèles de financement et de gestion pour l'introduction et l'opérationnalisation des PCJ	7-1
7.2	Modèles de financement du développement (construction/réhabilitation).....	7-2
7.2.1	Vue d'ensemble.....	7-2
7.2.2	Partenariats public-privé / Participation du secteur privé.....	7-7
7.3	Modèles de gestion des étapes opérationnelles	7-10
7.3.1	Vue d'ensemble.....	7-10
7.3.2	Gestion opérationnelle (technique)	7-10
7.3.3	Gestion des installations.....	7-11
7.3.4	Gestion de la sûreté/sécurité et régulation du trafic	7-12
7.4	Modes de financement	7-13
7.4.1	Frais d'utilisation	7-13
7.4.2	Trésorerie.....	7-14
7.5	Accords bilatéraux.....	7-14
7.5.1	Vue d'ensemble.....	7-14
7.5.2	Collecte des frais d'utilisation	7-14

7.5.3 Partage des dépenses pour l'utilisation partagée des infrastructures et des installations du PCJ	7-15

Chapitre 8: Cadres juridiques et réglementaires pour les PCJ 8-1

8.1 Processus de mise en œuvre des cadres juridiques et réglementaires pour les PCJ	8-1
8.2 L'environnement juridique général et le concept juridique spécifique des PCJ	8-2
8.2.1 L'environnement juridique général.....	8-2
8.2.2 La relation entre le droit national et le droit supranational	8-2
8.2.3 Les arguments en faveur d'une approche panafricaine.....	8-4
8.2.4 Le concept juridique spécifique des PCJ.....	8-5
8.3 Approches/formules législatives/réglementaires.....	8-6
8.3.1 Vue d'ensemble.....	8-6
8.3.2 Instruments juridiques multilatéraux et plurilatéraux (régionaux)	8-6
8.3.3 Accords bilatéraux.....	8-15
8.3.4 Lois et règlements nationaux.....	8-16
8.4 Questions juridiques spécifiques (de base) PCJ	8-18
8.4.1 Extraterritorialité	8-18
8.4.2 Accords d'accueil.....	8-20
8.4.3 Gestion de la sûreté/sécurité dans la ZCC	8-22
8.4.4 Gestion des installations de la ZCC	8-22
8.4.5 Gestion et résolution des litiges et des conflits	8-22
8.4.6 Définition et délimitation de l'emplacement physique des locaux des PCJ ...	8-25
8.4.7 Définition des contrôles à effectuer.....	8-25
8.4.8 Définition de la séquence des contrôles	8-25
8.4.9 Définition de la transmission des contrôles.....	8-26
8.4.10 Inversion des contrôles.....	8-26
8.4.11 Retour des personnes, des véhicules ou des marchandises	8-26
8.4.12 Accord sur l'utilisation d'une langue commune.....	8-26
8.4.13 Partage/échange de données/Informations	8-26
8.4.14 Réponses aux situations d'urgence	8-31
8.5 Formalisation du cadre juridique/réglementaire approprié pour les PCJ	8-32
8.5.1 Vue d'ensemble.....	8-32
8.5.2 Processus de négociation et d'approbation des accords régionaux et bilatéraux	8-32
8.5.3 Adoption d'une loi nationale sur les PCJ.....	8-35
8.5.4 Légalisation de diverses ordonnances	8-36
8.5.5 Accords supplémentaires qui peuvent être nécessaires	8-36

Chapitre 9: Procédures et protocoles frontaliers pour les PCJ 9-1

9.1 Importance et processus de simplification et d'harmonisation des procédures et protocoles frontaliers pour les PCJ.....	9-1
9.1.1 Importance.....	9-1
9.1.2 Étapes clés.....	9-2
9.2 Normes internationales visant à faciliter la circulation des personnes et des biens aux frontières	9-5
9.2.1 Normes relatives à la circulation des personnes.....	9-5
9.2.2 Normes relatives à la circulation des marchandises	9-10

9.3	Concevoir des procédures de dédouanement aux frontières du PCJ pour les personnes.....	9-20
9.3.1	Dégagement des piétons et des passagers des transports publics.....	9-21
9.3.2	Autorisation des passagers utilisant des transports privés.....	9-22
9.3.3	Dégagement des conducteurs et de l'équipage des véhicules de transport de marchandises	9-22
9.3.4	Contrôles sanitaires portuaires	9-22
9.3.5	Considérations pour les communautés frontalières.....	9-23
9.4	Conception de procédures de dédouanement des marchandises à la frontière dans un PCJ	9-24
9.4.1	Dédouanement des marchandises.....	9-24
9.4.2	Le dédouanement des marchandises dangereuses.....	9-26
9.4.3	Dédouanement des denrées périssables et autres marchandises sensibles au facteur temps	9-27
9.4.4	Dégagement des charges anormales ou larges	9-28
9.4.5	Dégagement des véhicules de transport de marchandises rentrant à vide	9-29
9.5	Renforcement de la sécurité frontalière aux PCJ	9-29
9.5.1	Vue d'ensemble.....	9-29
9.5.2	Crimes transfrontaliers	9-29
9.5.3	Collecte et partage de l'information.....	9-30
9.5.4	Opérations conjointes d'application de la loi.....	9-31
9.5.5	Contrôle stratégique du commerce.....	9-32
9.5.6	Port d'armes à feu dans les zones de contrôle communes	9-32
9.5.7	Évaluation des menaces	9-33
9.5.8	Traite et trafic d'êtres humains et protection des groupes vulnérables	9-34
9.5.9	Recherche de personnes clandestines dans les véhicules de transport de marchandises et de passagers	9-35
9.5.10	Autres questions relatives à la sécurité du fret	9-35
9.6	Manuels de procédures des PCJ et formation associée	9-36

Chapitre 10: Procédures et protocoles de santé pour les PCJ..... 10-1

10.1	Introduction	10-1
10.2	Situation générale de COVID-19 et d'autres maladies infectieuses	10-1
10.3	Nécessité d'un contrôle des maladies infectieuses aux frontières	10-2
10.4	Procédures et installations pour les tests	10-5
10.4.1	Tests.....	10-5
10.4.2	Quarantaine et isolement.....	10-8
10.4.3	Infrastructures.....	10-9
10.4.4	Vaccination	10-10
10.5	Facilitation du commerce et du transport pendant les pandémies	10-12
10.5.1	Importance de faciliter le commerce et le transport pendant les pandémies	10-12
10.5.2	Directives continentales et régionales pour la facilitation du commerce et du transport pendant la pandémie de COVID-19.....	10-15
10.5.3	Bonnes pratiques pour faciliter le commerce et le transport pendant les pandémies.....	10-19

Chapitre 11: Installations physiques et flux de trafic dans les PCJ..... 11-1

11.1	Processus de détermination des conceptions et des spécifications.....	11-1

11.1.1	Processus aux étapes de la planification et de la conception.....	11-2
11.1.2	Consultations avec les parties prenantes	11-3
11.1.3	Options de conception et considérations clés	11-4
11.2	Installations de dédouanement du fret.....	11-9
11.2.1	Voies pour véhicules.....	11-9
11.2.2	Parking, Clôture, et Caméras de sécurité	11-14
11.2.3	Ponts-bascules	11-15
11.2.4	Scanners	11-15
11.2.5	Chantiers et entrepôts d'inspection	11-18
11.2.6	Enclos pour animaux	11-18
11.2.7	Compteurs de traitement	11-19
11.3	Installations de dédouanement des passagers.....	11-19
11.3.1	Installations pour la santé et l'assainissement.....	11-19
11.3.2	Installations pour la sécurité et la protection.....	11-21
11.3.3	Contrôle des passeports	11-21
11.3.4	Toilettes et espaces de repos.....	11-22
11.4	Installations administratives	11-22
11.4.1	Bureaux administratifs	11-22
11.4.2	Lieux de travail communs	11-23
11.4.3	Salle des serveurs (TIC)	11-23
11.5	Services de soutien et autres activités	11-23
11.5.1	Logement du personnel	11-23
11.5.2	Espace pour le secteur privé.....	11-24
11.5.3	Utilitaires	11-25
11.5.4	Installations et équipements de lutte contre l'incendie	11-26

Chapitre 12: Les TIC et les PCJ 12-1

12.1	Le processus de mise en œuvre des TIC dans l'opérationnalisation des PCJ	12-1
12.2	Rôle et importance des TIC dans les PCJ.....	12-2
12.3	Évaluation des besoins en TIC des PCJ	12-4
12.4	Considérations clés pour l'application des TIC aux PCJ	12-6
12.4.1	Vue d'ensemble	12-6
12.4.2	Interconnectivité des systèmes informatiques de dédouanement le long des corridors de commerce/transit.....	12-7
12.4.3	Mise en œuvre des obligations de transport en commun du corridor / systèmes de suivi.....	12-8
12.5	Systèmes et processus TIC clés pour les opérations des PCJ.....	12-8
12.5.1	Vue d'ensemble	12-8
12.5.2	Connectivité – Réseau étendu / réseau local dans la zone de contrôle commune	12-9
12.5.3	Systèmes de dégagement.....	12-10
12.5.4	Gestion coordonnée des frontières par l'utilisation des TIC.....	12-11
12.5.5	Corridors Smart – Initiatives TIC pour l'intégration des corridors de commerce et de transport	12-19
12.5.6	Compilation et suivi des statistiques sur le commerce et les voyages.....	12-20
12.6	Tendances émergentes dans l'application des TIC dans les PCJ	12-20
12.7	Systèmes de continuité des activités et de repli.....	12-22

Chapitre 13: Autres outils de facilitation du commerce et du transport..... 13-1

Chapitre 14: Études de cas PCJ..... 14-1

14.1	Introduction	14-1
14.2	Un exemple pionnier de PCJ géré par le secteur public (Zambie et Zimbabwe) ...	14-4
14.2.1	Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas	14-4
14.2.2	Historique et statut actuel du PCJ.....	14-5
14.2.3	Enseignements tirés.....	14-13
14.3	Cinkansé – Un PCJ à l'échelle d'un seul pays avec la participation du secteur privé (Burkina Faso et Togo).....	14-17
14.3.1	Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas	14-17
14.3.2	Historique du PFC et situation actuelle	14-18
14.3.3	Enseignements tirés.....	14-21
14.4	Mfum - Un PCJ (PFC) pour un seul pays entre deux CER (Nigeria et Cameroun).....	14-24
14.4.1	Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas	14-24
14.4.2	Contexte du poste de contrôle juxtaposé (One-Stop Border Post)	14-25
14.4.3	Développements récents et situation actuelle.....	14-27
14.4.4	Enseignements tirés.....	14-34
14.5	La Communauté d'Afrique de l'Est : Les PCJ dans une union douanière	14-35
14.5.1	Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas	14-35
14.5.2	Contexte	14-35
14.5.3	Enseignements tirés.....	14-37
14.6	Namanga et Rusumo – Cadres juridiques, réglementaires et institutionnels bien conçus, et manuels des PCJ (Kenya, Rwanda et Tanzanie).....	14-42
14.6.1	Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas	14-42
14.6.2	Historique des PCJ et situation actuelle	14-43
14.6.3	Enseignements tirés.....	14-45
14.7	Gasenyi I/Nemba – Un PCJ chevauchant (Burundi et Rwanda)	14-52
14.7.1	Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas	14-52
14.7.2	Historique et statut actuel du PCJ.....	14-52
14.7.3	Enseignements tirés.....	14-54
14.8	Kazungula – Un PCJ axé sur les infrastructures (Botswana et Zambie).....	14-54
14.8.1	Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas	14-54
14.8.2	Historique et statut actuel du PCJ.....	14-55
14.8.3	Problèmes/enseignements tirés.....	14-55
14.9	Lebombo/Ressano Garcia – Un PCJ prévu de longue date avec un mélange complexe de trafic (Afrique du Sud et Mozambique).....	14-57
14.9.1	Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas	14-57
14.9.2	Historique et statut actuel du PCJ.....	14-58
14.9.3	Enseignements tirés.....	14-59

Annexe A	Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022).....	A-1

Annexe B	Matrice comparative des lois et des institutions des communautés économiques régionales (CER).....	B-1

Indice	I-1

Liste des encadrés

Encadré 1-1: Article 8 de l'AFE de l'OMC sur la coopération entre les organismes présents aux frontaliers.....	1-2
Encadré 1-2: Défis lorsque les installations frontalières sont séparées par de longues distances	1-12
Encadré 1-3: Stratégies continentales et régionales africaines.....	1-21
Encadré 2-1: Les PCJ dans le cadre des agendas continentaux et régionaux en Afrique	2-4
Encadré 4-1: Sensibilisation de la communauté frontalière au PCJ de Malaba	4-6
Encadré 4-2: Commerçants à petite échelle et les PCJ	4-8
Encadré 4-3: Charte pour les négociants transfrontaliers.....	4-9
Encadré 4-4: Planification commune de la réduction et de la gestion des risques de catastrophes pour le PCJ de Malaba.....	4-17
Encadré 4-5: Questions relatives à la mise en œuvre des corridors humanitaires en Afrique de l'Ouest	4-19
Encadré 5-1: Le système de feux de circulation développé par l'AUDA-NEPAD.....	5-5
Encadré 5-2: Indicateurs et sous-indicateurs clés de performance identifiés par le Secrétariat de la CAE	5-6
Encadré 5-3: Conception et mise en œuvre des enquêtes le long du corridor Abidjan-Lagos et du poste frontalier de Malanville entre le Bénin et le Niger	5-12
Encadré 5-4: Estimation des économies de coûts d'opportunité le long du Corridor Nord.....	5-16
Encadré 5-5: Comparaison des impacts des économies de coûts d'opportunité parmi les interventions alternatives.....	5-17
Encadré 5-6: Enquêtes de base, finale et d'évaluation d'impact pour les PCJ de Namanga et Rusumo	5-22
Encadré 5-7: Méthodologie de l'étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée de l'OMD..	5-24
Encadré 5-8: Temps d'attente transfrontaliers collectés par GPS sur les camions	5-27
Encadré 5-9: Enquêtes temporelles transfrontalières utilisant des applications mobiles	5-27
Encadré 5-10: Pilote des dispositifs HappyOrNot pour le suivi de routine	5-27
Encadré 6-1: Structure institutionnelle hiérarchique.....	6-3
Encadré 6-2: Sélection de dispositions clés de l'accord établissant la ZLECA concernant les arrangements institutionnels relatifs aux PCJ et à la facilitation des échanges. .	6-9
Encadré 6-3: Exemples d'organisations de couloirs et d'institutions de la société civile en Afrique et instruments juridiques associés.....	6-11
Encadré 6-4: Le but et les fonctions des postes frontaliers vis-à-vis de la société civile	6-20
Encadré 6-5: Exemple du comité commun (bilatéral) de coordination frontalière mis en place à Rusumo	6-25
Encadré 6-6: Expérience de la Banque mondiale avec les comités frontaliers conjoints en Afrique subsaharienne.....	6-26
Encadré 6-7: Activités des différents types de sous-comités (équipes de travail technique) ...	6-33
Encadré 6-8: Utilisation des sous-comités (équipes de travail technique) dans le PCJ de Chirundu.....	6-34
Encadré 7-1: Rôle des partenaires de développement/coopération internationaux dans le PCJ de Chirundu	7-4
Encadré 7-2: Défis de la coordination des apports de multiples partenaires internationaux de développement/coopération.....	7-4

Encadré 7-3: TradeMark East Africa – Un bon exemple de fonds fiduciaire avec de multiples partenaires de développement	7-5
Encadré 7-4: Frais d'utilisation des PCJ en cas de participation du secteur privé.....	7-7
Encadré 7-5: Variantes possibles du financement privé des PCJ par des PPP	7-8
Encadré 7-6: Responsabilités indicatives d'un concessionnaire pour la gestion des installations d'un PCJ	7-12
Encadré 7-7: Extrait du manuel de procédures du PCJ de Ruhwa sur la gestion des biens du PCJ	7-15
Encadré 8-1: Les mérites relatifs de deux approches régionales spécifiques.....	8-3
Encadré 8-2: Structure d'un exemple d'accord bilatéral PCJ.....	8-15
Encadré 8-3: Approche pour l'analyse de la législation sur les frontières nationales.....	8-17
Encadré 8-4: La durabilité des lois et des règlements – Droit dur et droit mou.....	8-18
Encadré 8-5: Forums pour le règlement des différends au niveau interétatique	8-23
Encadré 8-6: Cadre juridique sur le partage/échange de données/Informations entre les administrations douanières	8-27
Encadré 8-7: Limites à l'échange d'informations : Sécurité nationale et vie privée	8-28
Encadré 8-8: Projet/Indicatif de Protocole d'accord sur le partage/échange de données entre les organismes de contrôle des frontières.....	8-29
Encadré 8-9: Schéma indicatif du processus de négociation et d'approbation des accords régionaux et bilatéraux	8-32
Encadré 8-10: Exemple indicatif et historique de la feuille de route pour la préparation et l'adoption du cadre du PFC du Mfum	8-33
Encadré 8-11: Cadre indicatif recommandé pour l'adoption d'une loi nationale sur les PCJ...	8-35
Encadré 9-1: Instruments juridiques régissant la circulation transfrontalière des personnes.....	9-5
Encadré 9-2: Programmes pour grands voyageurs (FTP)	9-7
Encadré 9-3: Instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux régissant le commerce international	9-10
Encadré 9-4: Segmentation des voyageurs.....	9-22
Encadré 9-5: Régime commercial simplifié du COMESA	9-25
Encadré 9-6: Un exemple de bonne pratique pour le port d'armes dans une zone de contrôle commune	9-32
Encadré 10-1: Situations et défis de la réponse à la COVID-19 aux frontières de la CAE	10-3
Encadré 10-2: Défis rencontrés par les chauffeurs routiers pendant la pandémie de COVID-19 et réponses gouvernementales – Le cas de la Communauté d'Afrique de l'Est.....	10-14
Encadré 10-3: Directives continentales et régionales pour la facilitation du commerce et du transport pendant la pandémie de COVID-19 (par ordre chronologique).....	10-16
Encadré 10-4: Lignes directrices continentales sur la facilitation du commerce et du transport pour la circulation des personnes, des biens et des services à travers l'Afrique pendant la pandémie de COVID-19	10-17
Encadré 10-5: Mesures COVID-19 à l'entrée dans le pays de transit ou de destination (exemple).....	10-18
Encadré 11-1: Étude de la fonctionnalité des postes frontaliers conjoints en Afrique de l'Ouest.....	11-4
Encadré 11-2: Approche modulaire de la conception dans le programme PFC de la CEDEAO.....	11-10
Encadré 11-3: Système de gestion des files d'attente GoSwift.....	11-11

Encadré 12-1: Exemple d'intégration des processus pour le dédouanement à la frontière impliquant la santé portuaire, l'immigration et les douanes	12-3
Encadré 12-2: Initiatives régionales d'échange de données douanières en Afrique	12-11
Encadré 12-3: Exemples de modèles de fonctionnement à guichet unique	12-14
Encadré 12-4: L'eSWS de l'ASEAN – un modèle pour l'Afrique	12-16
Encadré 12-5: Les TIC de pointe appliquées dans deux PCJ d'Afrique australe	12-21
Encadré 14-1: Enseignements tirés des études de cas	14-2
Encadré 14-2: Obstacles non physiques au transport le long du corridor Lomé-Ouagadougou (analyse historique)	14-23
Encadré 14-3: Commerce transfrontalier entre le Nigeria et le Cameroun	14-26
Encadré 14-4: Feuille de route initiale pour la préparation et l'adoption du cadre juridique du PFC de Mfum (présentée à titre d'exemple indicatif et historique).....	14-29
Encadré 14-5: Objectifs stratégiques et interventions stratégiques de l'étude de durabilité des PCJ de la CAE	14-40
Encadré 14-6: Structure du manuel de procédures des postes frontaliers à guichet unique de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)	14-42
Encadré 14-7: Vidéo de formation pour le PCJ de Rusumo.....	14-48

Liste des figures

Figure 1-1: Le concept de PCJ	1-5
Figure 1-2: Le concept de PCJ comme l'un des nombreux outils de la facilitation du commerce, de l'intégration régionale et du développement économique.	1-9
Figure 1-3: Diagramme schématique d'un poste frontalier traditionnel à deux arrêts.....	1-10
Figure 1-4: Étapes typiques d'un poste frontalier traditionnel à deux étapes	1-11
Figure 1-5: Schéma d'un PCJ juxtaposé.....	1-12
Figure 1-6: Diagramme schématique d'un PCJ chevauchant	1-13
Figure 1-7: Diagramme schématique d'un PCJ d'un seul pays.....	1-14
Figure 2-1: Carte des principaux corridors de transport en Afrique.....	2-3
Figure 3-1: Processus d'établissement des PCJ	3-1
Figure 3-2: Exemple ou structure recommandée pour l'établissement d'un PCJ	3-5
Figure 5-1: Processus de réalisation des enquêtes, du suivi et des études pour la planification et l'exploitation des PCJ	5-1
Figure 5-2: Enquêtes, évaluation d'impact et suivi des projets PCJ	5-2
Figure 5-3: Flux du modèle de prévision de la demande de trafic des flux de transit et de commerce	5-13
Figure 5-4: Flux du modèle de prévision de la demande de trafic du mouvement local.....	5-13
Figure 5-5: Concept de la post-évaluation	5-21
Figure 6-1: Processus de mise en œuvre des cadres institutionnels pour l'opérationnalisation d'un PCJ.....	6-1
Figure 6-2: Schéma de la structure globale	6-3
Figure 6-3: Schéma de la structure bilatérale.....	6-4
Figure 6-4: Plan de travail pour le PCJ Mamuno (Botswana) / Trans Kalahari (Namibie)	6-37
Figure 6-5: Calendrier de mise en œuvre du PCJ de Namanga (Kenya/Tanzanie)	6-37
Figure 6-6: Calendrier de mise en œuvre du PCJ de Rusumo (Rwanda/Tanzanie)	6-38
Figure 7-1: Processus de choix des différents modèles de financement et de gestion pour l'introduction et l'opérationnalisation des PCJ	7-1
Figure 7-2: Modèles de PPP et potentiel de recettes	7-9
Figure 7-3: Variables de prise de décision pour la structuration des PPP	7-9
Figure 8-1: Processus de mise en œuvre des cadres institutionnels pour l'opérationnalisation des PCJ.....	8-1
Figure 9-1: Étapes clés du processus global de simplification et d'harmonisation des procédures et protocoles dans les PCJ.....	9-5
Figure 9-2: Schéma d'un système de guichet unique électronique.....	9-14
Figure 9-3: La stratégie de l'UE pour améliorer la gestion des risques douaniers	9-16
Figure 9-4: Diagramme de processus sommaire pour les personnes : Un exemple de la CAE.....	9-21
Figure 9-5: Exemples d'étiquettes de danger à utiliser sur les emballages.....	9-27
Figure 10-1: Pays africains exigeant la vaccination contre la fièvre jaune	10-12
Figure 11-1: Processus global de conception des installations des PCJ	11-1
Figure 11-2: Le processus de conception et les considérations clés.....	11-2
Figure 11-3: Exemple de canalisation des voies de circulation.....	11-11
Figure 11-4: Impact de COVID-19 sur les flux de voitures privées et de transports publics.	11-20

Figure 11-5: Impact de COVID-19 sur la disposition des PCJ	11-20
Figure 12-1: Processus de mise en œuvre des TIC dans l'opérationnalisation des PCJ	12-1
Figure 12-2: Étapes du développement d'un guichet unique.....	12-14
Figure 12-3: Architecture régionale d'eSWS.....	12-16
Figure 14-1: Emplacements des PCJ de l'étude de cas.....	14-3
Figure 14-2: Procédures de passage de la frontière à Chirundu avant l'opérationnalisation du PCJ (schéma).....	14-6
Figure 14-3: Procédures de passage de la frontière à Chirundu après l'opérationnalisation du PCJ (schéma).....	14-6
Figure 14-4: Flux directionnels prévus pour le trafic à Chirundu	14-9
Figure 14-5: Modèles de PPP et potentiel de recettes	14-31
Figure 14-6: Variables de prise de décision pour la structuration des PPP	14-32
Figure 14-7: Structure de discussion, de coordination et de prise de décision liée aux PCJ de Namanga et de Rusumo.....	14-46
Figure 14-8: Version en langue anglaise de la brochure pour le PCJ de Namanga	14-51

Liste des tableaux

Tableau 1-1: Les avantages et les inconvénients des différents modèles de PCJ	1-10
Tableau 1-2: Une feuille de route en six étapes de la ZLECA au marché unique africain	1-17
Tableau 1-3: Le rôle des PCJ dans la promotion de l'intégration régionale au sein des CER et d'autres organes de coopération économique régionale	1-18
Tableau 2-1: Avantages potentiels des PCJ par type d'utilisateur.....	2-7
Tableau 5-1: Outils pour les évaluations au niveau des corridors	5-9
Tableau 5-2: Lien entre l'approche et l'objectif de l'évaluation d'impact	5-15
Tableau 6-1: Matrice comparative des lois et institutions des communautés économiques régionales	6-14
Tableau 7-1: Avantages et inconvénients des sources, approches et modalités possibles pour financer la construction ou la réhabilitation/amélioration des PCJ	7-2
Tableau 7-2: Avantages et inconvénients de confier à différents organismes publics la responsabilité de la gestion des installations des PCJ.	7-11
Tableau 8-1: Comparaison des instruments juridiques régionaux pionniers de PCJ.....	8-11
Tableau 9-1: Résumé de l'étendue de la mise en œuvre du manuel des procédures de PCJ de la CAE à Namanga, Rusumo et Malaba, par chapitre et section.....	9-37
Tableau 10-1: Vaccins disponibles pour la COVID-19, décembre 2021	10-10
Tableau 10-2: Vaccinations recommandées pour les voyageurs internationaux	10-11
Tableau 11-1: Composants des installations PCJ	11-8
Tableau 11-2: Types de systèmes de scannage et leurs caractéristiques.....	11-17
Tableau 12-1: Évaluation des besoins en TIC des PCJ	12-5
Tableau 13-1: Autres outils de facilitation du commerce/transport.....	13-1
Tableau 14-1: Comparaison des études sur la libération du temps à Chirundu en 2019 et 2020	14-12
Tableau 14-2: Trois options pertinentes de contrat PPP	14-33

Abréviations

ABC	contrôle automatisé des frontières
ACBC	Centre Africain de Renforcement des Capacités [African Capacity Building Centre]
ACDC	Centres africains de contrôle et de prévention des maladies
ACES	Application des contrôles aux échanges de nature stratégique
ACR	Accord commercial régional
ADM	arme de destruction massive
ADP	autre département public
AFE	Accord sur la facilitation des échanges
Afreximbank	Banque africaine d'import-export
AFTTCC	Agence de facilitation du transport en transit du corridor central
AG	procureur général
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AMS	États membres de l'ASEAN
AOP	autre organisme public
ASEAN	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
ASW	Guichet unique de l'ANASE [ASEAN Single Window]
ASYPM	Système SYDONIA pour la mesure de la performance
AT	assistance technique
ATA	Admission Temporaire / Temporary Admission
ATTTCN	Accord sur le transport et le transit dans le corridor nord
AUBGS	Stratégie de l'Union africaine en matière de gouvernance des frontières
AUDA	Agence de développement de l'Union africaine
B2G	entreprise-gouvernement
BAD	Banque africaine de développement
BCP	plan de poursuite des activités
BIC	bureau d'information commerciale
BLT	construire, louer et transférer
BLT	Bureau des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme
BMA	Autorité de gestion des frontières (proposée en Afrique du Sud)
BMIS	système d'information sur la gestion des frontières
BNT	barrière non tarifaire
BOMCA	Programme de gestion des frontières en Asie centrale
BOO	construire, posséder et exploiter

BOOT	construire, posséder, exploiter et transférer
BOSC	comité directeur bilatéral de PCJ
BPA	analyse des processus d'affaires
BSM	Sécurité et gestion des frontières
CAD	Comité d'aide au développement
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est [East African Community]
Capex	dépenses d'investissement
CBTA	Accord sur les transports transfrontaliers / Association des commerçants transfrontaliers
CCC	Conseil de coopération douanière
CCD	Dispositif à couplage de charges
CCI	Centre du commerce international
CCTV	télévision en circuit fermé
CDC	Centres de contrôle et de prévention des maladies
CDC	conseil conjoint d'un secteur / comité directeur conjoint
CEA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale
CEE-ONU	Commission économique pour l'Europe des Nations unies
CEFACT-ONU	Centre des Nations Unies pour la facilitation des échanges et le commerce électronique
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale [Economic and Monetary Authority of Central Africa]
CEN-SAD	Communauté des Etats Sahélo-Sahariens ou Comunidade dos Estados Sahelo-Saarianos [Community of Sahel-Saharan States]
CEPGL	La Communauté Economique des Pays des Grands Lacs [Economic Community of the Great Lakes Countries]
CER	communauté économique régionale
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations unies
CFC	comité frontalier conjoint (joint border committee)
CMR	Convention relative au Contrat de Transport International de Marchandises par Route [Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road]
CNFE	comité national de facilitation des échanges
CNS	Corridor nord-sud
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international

COJ	Cour de justice
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe [Common Market for Eastern and Southern Africa]
COMPETE	Programme de compétitivité et d'expansion du commerce
Comtrade	Base de données des statistiques du commerce des produits de base
COOP	plan de continuité des opérations
COVID-19	Maladie à coronavirus 2019
CP	plan d'urgence
CTC	comité technique conjoint
CTE	combattant terroriste étranger
CTMS	Système de suivi des déplacements dans les corridors [Corridor Trip Monitoring System]
CTO	observatoire des corridors de transport
CUA	Commission de l'Union africaine
DBFOM	concevoir, construire, financer, exploiter et entretenir
DBO	concevoir, construire et exploiter
DBOM	concevoir, construire, exploiter et entretenir
DBOT	concevoir, construire, exploiter et transférer
DBSA	Banque de développement de l'Afrique australe [Development Bank of Southern Africa]
DDS	Document douanier simplifié du COMESA
DP	Partenaire de dialogue
DRP	plan de reprise après sinistre
DS	règlement des différends
DSU	Accord sur le règlement des différends
EABC	Conseil des affaires de l'Afrique de l'Est [East African Business Council]
EALA	Assemblée législative de l'Afrique de l'Est [East African Legislative Assembly]
EAMU	Union monétaire est-africaine [East African Monetary Union]
EATTFP	Projet de facilitation du transport et du commerce en Afrique de l'Est [East African Transport and Trade Facilitation Project]
eCoO	Certificat d'origine électronique centralisé
ECTS	système de suivi électronique du fret
EDI	Échange de données informatisé
EEI	engin explosif improvisé
EGC	équilibre général calculable

EPC	contrat d'ingénierie
e-Phyto	phytosanitaire électronique
EPI	équipement de protection individuelle
ERCA	Autorité éthiopienne des recettes et des douanes
eSW	guichet unique électronique
eSWS	les systèmes électroniques à guichet unique
EVP	unité équivalente à vingt pieds
EYE	Éliminer les épidémies de fièvre jaune
FAQ	foire aux questions
FCDO	Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth (Royaume-Uni)
FED	Fonds européen de développement
FEM	Forum économique mondial
FGN	Gouvernement fédéral du Nigeria
FIATA	Fédération Internationale des Associations de Transitaires et Assimilés [International Association of Freight Forwarders' Associations]
FMP	Libre circulation des personnes
FTP	Programme pour voyageurs fréquents
G2B	gouvernement aux entreprises
G2C	gouvernement aux citoyens/consommateurs
G2G	gouvernement au gouvernement
GCF	gestion coordonnée des frontières
GFPTT	Partenariat Mondial pour la facilitation des Transports et du Commerce
GIF	gestion intégrée des frontières
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (une agence de développement allemande)
GMS	Sous-région Bassin du Mékong [Greater Mekong Subregion]
GPS	système de positionnement global
GTT	groupe de travail technique
HBM	gestion humanitaire des frontières
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HCV	véhicule à grande capacité
HLSC	Comité directeur de haut niveau
ICA	Consortium pour les infrastructures en Afrique
ICB	informel, transfrontalier
ICC	Chambre de commerce internationale
ICP	indicateur clé de performance

IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement [Intergovernmental Authority on Development]
Interpol	Organisation internationale de police criminelle
IOC	Commission de l'Océan Indien [Indian Ocean Commission]
IPL	Indice de performance logistique
ISDS	Fiche technique sur les garanties intégrées
JBOC	comité conjoint sur les opérations frontalières [joint border operations committee]
JBS	surveillance conjointe des frontières [joint border surveillance]
JICA	L'Agence Japonaise de Coopération Internationale [Japan International Cooperation Agency]
KBA	Autorité du pont de Kazungula [Kazungula Bridge Authority]
LLDC	pays en développement sans littoral
MeV	mégaélectronvolt
MIDAS	Système d'information et d'analyse des données sur les migrations [Migration Information and Data Analysis System]
MOA	mémorandum d'accord
MoU	protocole d'accord
MPME	les micro, petites et moyennes entreprises
MTN	maladie tropicale négligée
N2N	de nation à nation
NACCS	Système automatisé de consolidation des marchandises et des ports [Nippon Automated Cargo and Port Consolidated System]
NCTTCA	Autorité de coordination des transports et du transit du corridor nord [Northern Corridor Transit and Transport Coordination Authority]
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique [New Partnership for Africa's Development]
n/d	non disponible
NII	inspection non intrusive
NOCC	comité national de coordination des PCJ [national OSBP coordination committee]
NOSC	comité directeur national des PCJ [national OSBP steering committee]
NSW	Guichet unique national [National Single Window]
NTFB	Organisme national de facilitation du commerce [national trade facilitation body]
NTIS	Système national d'information sur les transports [National Transport Information System]
O&M	opérations et maintenance
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale

OBR	L'Office Burundais des Recettes (Burundi Revenue Authority)
OCAL	Organisation du corridor Abidjan-Lagos
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OD	origines et destinations
ODD	objectif de développement durable
OEA	Opérateur économique agréé [authorized economic operator]
OGP	organisme gouvernemental partenaire
OIM	Organisation internationale pour les migrations [International Organization for Migration]
OMC	Organisation mondiale du commerce [World Trade Organization]
OMD	Organisation mondiale des douanes [World Customs Organization]
OMS	Organisation mondiale de la santé [World Health Organization]
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida [United Nations Programme on HIV/AIDS]
Opex	dépenses de fonctionnement
OUA	Organisation de l'Unité Africaine [Organization of African Unity]
PACCI	Chambre panafricaine de commerce et d'industrie
PACIR	Programme d'appui au commerce et à l'intégration régionale
PAL	Port Autonome du Lomé (Lomé Port Authority)
PAMOSSET	Projet de modernisation du secteur des transports et de facilitation des échanges sur le corridor Abidjan-Ouagadougou
PAP	Plan d'action prioritaire
PCJ	poste de contrôle juxtaposé [one-stop border post]
PF	poste frontière
PFC	Poste frontière conjoint [joint border post]
PFCTCAL	Projet de facilitation du commerce et du transport sur le corridor Abidjan-Lagos
PFUA	Programme Frontière de l'Union Africaine
PGS	Programme Global Shield (Programme Bouclier Mondial)
PID	Document d'information sur le projet
PIDA	Programme pour le développement des infrastructures en Afrique
PISCES	Système sécurisé de comparaison et d'évaluation de l'identification personnelle
PIT	équipe de mise en œuvre du projet
PMAESA	Association de gestion des ports d'Afrique orientale et australe [Port Management Association of Eastern and Southern Africa]
PME	petite et moyenne entreprise

PPP	partenariat public-privé
QR	réponse rapide
QuARTA	Analyse quantitative des accords de transport routier
RACINES	réhabiliter-pour-exploiter-transférer
RCP	Réaction en chaîne par polymérase
RCSNU	Résolution du Conseil de sécurité des Nations unies
RCTG	Garantie régionale de transit douanier (COMESA)
RDC	République Démocratique du Congo
RECDTS	système régional de suivi électronique du fret et des conducteurs [regional electronic cargo and driver tracking system]
Récos	Régime commercial simplifié
RECTS	système régional de suivi électronique du fret
RITD	Division de l'intégration régionale et du commerce (UNECA)
RJCC	comité conjoint de coordination régionale [regional joint coordination committee]
RKC	Convention de Kyoto révisée
ROC	reconnaissance optique de caractères
ROCC	comité de coordination régional des PCJ
ROO	réhabiliter-pour-faire-opérer
RSE	responsabilité sociale des entreprises
RSS	station en bord de route
SA	Société Anonyme
SACU	Union douanière d'Afrique australe [Southern African Customs Union]
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe [Southern African Development Community]
SARS	South African Revenue Service [Administration fiscale sud-africaine]
SBC	Conseil d'affaires de la SADC
SC	Corridor intelligent
SCO	certificat d'origine simplifié
SCOO	Certificat d'origine simplifié du COMESA
SCTIFI	Conseil sectoriel sur le commerce, l'industrie, les finances et l'investissement (de la CAE) [Sectoral Council on Trade, Industry, Finance and Investment (of the EAC)]
SGR	Chemin de fer à écartement normal
Sida	Agence suédoise de coopération internationale au développement [Swedish International Development Cooperation Agency]
SH	Système harmonisé

SIGMAT	Réseau douanier régional pour le commerce de transit de la CEDEAO
SMART	Sécurité, mobilité, gestion du trafic automatisée et en temps réel
SPV	structures ad hoc
SRA	Swaziland Revenue Authority [Autorité fiscale du Swaziland]
SSATP	Programme de politique de transport en Afrique [sub-saharienne].
SWS	système à guichet unique [single window system]
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
TAAN	test d'amplification de l'acide nucléique
TAH	Autoroute transafricaine
TANCIS	Système intégré des douanes de Tanzanie
TAZARA	Tanzania-Zambia Railway Authority (Autorité ferroviaire de Tanzanie-Zambie)
TCD	méthode temps/coût-distance
TDR	test de diagnostic rapide
TDR	termes de référence
TDU	territoire douanier unique (CAE) [single customs territory, of EAC]
TEC	tarif extérieur commun
TFAF	Facilité de l'Accord sur la facilitation des échanges
TFI	indicateur de facilitation des échanges
TI	Technologies de l'information
TIC	technologie de l'information et des communications [ICT]
TIDO	responsable du bureau d'information commerciale
TIR	Transit International Routier
TKC	Corridor Trans Kalahari
TKCMC	Comité de gestion du corridor Trans Kalahari
TKCS	Secrétariat du Corridor Trans Kalahari
TLC	Consultants en logistique du transport
TLS	Système de feux de circulation (Traffic Light System)
TMEA	TradeMark Afrique de l'Est (TradeMark East Africa)
TMS	enquête sur la mesure du temps (time measurement survey)
TMSA	TradeMark Afrique du Sud (TradeMark Southern Africa)
ToT	formation de formateurs
TRA	Tanzania Revenue Authority (l'Office Tanzanie des Recettes)
TRAINS	Système d'information sur l'analyse du commerce [Trade Analysis Information System]
tralac	Trade Law Centre (centre du droit commercial)

TRIE	Mécanisme de Transit Routier Inter-États (Interstate Road Transit)
TRI	taux de rendement interne
TRIE	Taux de rendement interne économique
TRIPS	Transport Registers and Information Platform and System (Registres de transport et plate-forme et système d'information)
TRS	l'étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée (time release study)
TSI	institution d'appui au commerce
TTC	coût du temps de déplacement
TTCMS	Système de surveillance des corridors de commerce et de transport
TTFA	Évaluation de la facilitation des échanges et des transports
TTTFP	Programme tripartite de facilitation des transports et du transit
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UFM	Union du fleuve Mano
UMA	Union du Maghreb Arabe
UNNExT	Réseau d'experts des Nations unies pour le commerce et le transport sans papier [United Nations Network of Experts for Paperless Trade and Transport in Asia and the Pacific]
UNODC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
UNTOC	Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée
UPS	alimentation sans interruption (ASI)
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VAN	valeur actuelle nette
VLMIS	Système d'information sur la gestion du chargement des véhicules
VOC	coût de fonctionnement du véhicule
vpj	véhicules par jour
VSAT	terminal à très petite ouverture
WAN	réseau étendu
ZCC	zone de contrôle commune
ZLE	zone de libre-échange
ZLECA	Zone de libre-échange continentale africaine
ZLET	Zone de libre-échange tripartite

Résumé exécutif

1. Contexte et objectifs

Les postes de contrôle juxtaposés (PCJ) ou les postes frontière conjoint (PFC) constituent une approche moderne unique pour améliorer l'efficacité des passages frontaliers terrestres en combinant en un seul endroit les arrêts nécessaires au traitement des formalités de sortie et d'entrée des États limitrophes. Les PCJ/PFC ont été progressivement introduits au cours de la dernière décennie en Afrique, où l'on trouve de nombreux pays enclavés, et l'un des principaux défis pour la facilitation des échanges a été les retards et les coûts logistiques élevés dus à l'inefficacité des passages aux frontières terrestres.

Le concept de PCJ/PFC a attiré l'attention de nombreux États africains et de partenaires internationaux du développement, qui y voient une solution innovante pour accroître l'efficacité et faciliter le commerce, conformément à l'esprit de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et un engagement mondial de haut niveau a été pris en faveur du développement et de l'exploitation de PCJ en Afrique de l'Est, de l'Ouest et australe. Le premier PCJ (fonctionnel) a été ouvert à Chirundu, entre la Zambie et le Zimbabwe, en décembre 2009. Depuis, plusieurs PCJ ont été prévus sur le continent.

Afin de fournir une référence pratique en partageant les expériences et les enseignements tirés de l'élaboration des PCJ pour les décideurs et les exécutants des projets PCJ, la 1^{ère} édition du guide de référence des PCJ a été préparée en 2011 en collaboration avec les communautés économiques régionales (CER) d'Afrique, les partenaires internationaux de développement actifs dans les projets PCJ, et les organismes frontaliers qui étaient actifs dans la mise en œuvre des projets PCJ. Comme il était nécessaire de mettre à jour cette référence pour compiler les connaissances ultérieures, les expériences plus larges et les bonnes pratiques, une 2^e édition du Guide de référence PCJ a été préparée et publiée en mai 2016.

Depuis la publication de la 2^{ème} édition du Guide de référence PCJ, **deux événements majeurs** ont affecté les opérations frontalières et les PCJ : la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) et la pandémie de COVID-19 :

- (i) Signé par 54 pays d'Afrique, l'**accord ZLECA** vise à créer un marché unique panafricain des biens et des services, à faciliter la libre circulation des personnes et des investissements et à jeter les bases d'une union douanière continentale. De nombreux avantages, tels que l'augmentation des échanges commerciaux et de l'emploi, sont attendus de la mise en œuvre de la ZLECA.
- (ii) L'autre événement majeur – plutôt inattendu – a été l'apparition de la **pandémie COVID-19** au début des années 2020, qui a mis en évidence l'importance du contrôle des frontières et de la continuité de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que l'élaboration de protocoles communs pour faciliter l'harmonisation des approches pour faire face à de telles situations. Il est devenu nécessaire de repenser et de revoir les processus et procédures aux frontières, et les autorités régionales et nationales doivent fournir des conseils sur la manière de trouver un équilibre entre le contrôle de la propagation des maladies et la facilitation des échanges commerciaux d'urgence et essentiels. Bien qu'il puisse y avoir une « nouvelle normalité », tous les gouvernements et les autorités régionales/continentales doivent s'adapter et formuler des approches innovantes pour garantir un commerce transfrontalier efficace pour la reprise et le développement économiques.

L'objectif de la 3^{ème} édition du Guide de référence est d'examiner et d'intégrer ces environnements changeants et leurs impacts sur les opérations frontalières, ainsi que de refléter le rôle des PCJ et des expériences et exemples plus récents et plus riches de divers projets de PCJ mis en œuvre à travers le continent afin de fournir une référence utile pour la mise en œuvre des PCJ. Les lecteurs visés par le Guide de référence sont principalement les praticiens – fonctionnaires gouvernementaux au niveau décisionnel et agents frontaliers qui traitent les opérations frontalières au quotidien, ainsi que les utilisateurs tels que les opérateurs privés, notamment les importateurs et exportateurs, les agents de dédouanement et transitaires, les transporteurs, les petits commerçants et les communautés locales qui traversent les frontières pour transporter des marchandises, voyager et se déplacer au niveau régional. Le Guide de référence peut également être pertinent et utile pour les organisations régionales et de gestion des corridors qui surveillent les mouvements des corridors et donnent des conseils sur les environnements commerciaux efficaces, ainsi que pour les partenaires de développement qui sont impliqués dans et/ou envisagent de soutenir des projets de commerce et de transport similaires.

Le Guide de référence doit être considéré comme un outil de travail, fournissant des suggestions sur le développement et l'opérationnalisation des PCJ, mais ne doit pas être considéré comme fournissant des spécifications techniques détaillées sur tous les aspects des PCJ dans les différents États membres de l'Union africaine (UA). Bien que diverses études de cas sur les PCJ soient présentées, l'intention n'est pas d'évaluer chaque PCJ comme un succès ou un échec, mais plutôt de partager les expériences et de compiler les leçons apprises pour les lecteurs qui sont impliqués dans des projets PCJ. Le Guide de référence devrait être utilisé avec d'autres sources pertinentes lors du développement et de l'opérationnalisation des PCJ. Si les bonnes et les meilleures pratiques sont fournies à titre indicatif, les processus et les technologies présentés doivent être intégrés et adaptés aux besoins de chaque État membre, de chaque paire de pays et de chaque poste frontière. Et bien que le Guide de référence ait été préparé pour être aussi complet que possible, certains aspects des PCJ ont nécessairement été couverts de manière moins détaillée que d'autres.

Étant donné que de nombreux PCJ ont été établis et planifiés en même temps que d'autres initiatives de gestion des frontières et de facilitation des échanges, l'objectif du Guide de référence n'est pas d'examiner les détails de chaque projet, mais plutôt de rassembler et de fournir des exemples et des enseignements en vue de la mise en œuvre future de projets similaires.

Puisque le Guide de référence doit être une référence pratique, une large distribution du guide est encouragée, et comme pour les éditions précédentes du guide, la 3^{ème} édition peut également être utilisée et adaptée pour le développement des plans d'action et des procédures du PCJ, ainsi que pour la formation et la sensibilisation sur le terrain.

Enfin, le Guide de référence a été produit à un moment donné sur la base des meilleures informations disponibles. Inévitablement, des changements surviendront qui affecteront les conseils fournis. Par conséquent, il peut être considéré comme un « document vivant » fournissant une plate-forme solide pour améliorer les PCJ, mais qui peut nécessiter une révision de temps en temps pour répondre aux nouvelles tendances et priorités.

2. Structure du Guide de référence

La 3^{ème} édition du Guide de référence comprend 14 chapitres et 2 annexes.

Le chapitre 1 décrit le concept des PCJ. Il présente tout d'abord le contexte et l'histoire des PCJ, le rôle essentiel que jouent les postes frontières dans le commerce international, les voyages et la sécurité en Afrique, ainsi que la nécessité de moderniser les procédures de passage des frontières

pour relever les défis des opérations frontalières et accroître la compétitivité des entreprises dans l'économie mondiale. Il présente ensuite les principales conventions internationales telles que la Convention de Kyoto révisée de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, qui encouragent le contrôle commun et la coordination, y compris la création de PCJ. Se référant à l'histoire de l'Europe et de l'Afrique, le chapitre note que les PCJ ont été inclus dans le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA) et se sont rapidement développés avec le soutien des partenaires du développement. Il décrit la définition et les objectifs des PCJ, ou postes frontières communs (PFC) comme on les appelle en Afrique de l'Ouest, en tant qu'outil de facilitation du commerce contribuant à l'intégration régionale et au développement économique. Le chapitre détaille les quatre piliers nécessaires à la mise en œuvre des PCJ : (i) le cadre juridique et institutionnel, (ii) l'examen et l'alignement des procédures, (iii) l'amélioration de la connectivité frontalière (TIC et systèmes d'échange de données) pour des opérations efficaces des PCJ, et (iv) l'infrastructure matérielle (installations physiques et flux de trafic), y compris trois modèles de développement des PCJ (juxtaposé, chevauchant, et pays unique ou entièrement situé). Enfin, il examine les PCJ et l'intégration régionale, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la ZLECA, dont les objectifs incluent la création d'un marché unique africain et la fondation d'une union douanière continentale. Le chapitre 1 examine le rôle des PCJ et la manière dont ils peuvent contribuer à l'intégration régionale et continentale, ainsi que les principales considérations relatives à la mise en œuvre de projets PCJ à cet égard.

Le chapitre 2 examine la raison d'être et les avantages des PCJ. Ce chapitre examine (i) le rôle des PCJ dans le développement économique par le biais des corridors commerciaux et des chaînes de valeur, (ii) la sélection et la hiérarchisation des projets PCJ le long des corridors, et (iii) la raison d'être et l'objectif de la création des PCJ. Il présente également divers avantages pour les différents groupes d'utilisateurs : gouvernements nationaux, organismes de contrôle des frontières, transporteurs, transitaires et agents en douane, fabricants et commerçants, consommateurs, voyageurs et communautés frontalières.

Le chapitre 3 traite des processus et pratiques recommandés pour la mise en place des PCJ. Il souligne avant tout l'importance d'impliquer toutes les principales parties prenantes dès la phase de planification et d'organiser de vastes consultations entre les organismes frontaliers et les commerçants. Ce chapitre décrit le processus d'établissement des PCJ, de la phase d'identification du projet à la phase de préparation du projet, en passant par la phase de mise en œuvre/construction et la phase opérationnelle. Le chapitre présente les étapes de chaque phase, tout en soulignant l'importance de disposer d'un cadre juridique ou d'un accord formel au stade de la préparation, d'établir des structures de gestion de projet au stade de la mise en œuvre, de convenir de procédures opérationnelles harmonisées et rationalisées pour informer la conception des flux opérationnels, et de fournir une formation et une sensibilisation suffisantes sur le concept et les procédures du PCJ avant le début des opérations du PCJ.

Le chapitre 4 porte sur des PCJ en tant que projets du secteur public. Il note que les projets PCJ sont innovants et impliquent une variété de parties prenantes des deux pays limitrophes ; la portée des projets PCJ tend à être large et complexe. Plus précisément, le chapitre couvre (i) les considérations clés des PCJ en tant que projets du secteur public (c'est-à-dire la volonté et le soutien politiques, les multiples parties prenantes, la grande visibilité et l'examen public, les décaissements et les cycles de financement, les mécanismes d'exécution des projets, les changements fréquents de personnel) ; (ii) les PCJ et les considérations socio-économiques, y compris la simplification des procédures frontalières pour les communautés frontalières et les petites frontières, les considérations de genre dans les opérations des PCJ, et les considérations pour les opérateurs du secteur privé ; (iii) les garanties environnementales ; et (iv) la réduction des risques de catastrophe et d'urgence et la planification de la gestion. Il présente également diverses initiatives à cet égard, telles que le régime commercial simplifié (Récós) et les bureaux

d'information commerciale (dans la région du COMESA) et les centres d'information frontaliers (dans la région de la CEDEAO), le programme de formation des PCJ de la CAE intégrant l'intégration de la dimension de genre et les sauvegardes environnementales et sociales, et le manuel de procédures PCJ de la CAE fournissant des critères pour la préparation des plans de préparation et de réponse aux catastrophes.

Le chapitre 5 examine les enquêtes de base, l'évaluation de l'impact et le suivi des PCJ. Il présente le processus de réalisation des enquêtes, du suivi et des études nécessaires à la planification et au fonctionnement des PCJ. Ces études sont essentielles pour la conception d'installations PCJ appropriées ainsi que pour l'évaluation de la viabilité économique et des impacts des projets PCJ. Le chapitre présente ensuite les types d'études, telles que la prévision de la demande de trafic et l'analyse économique, qui sont essentielles pendant la phase de pré-construction. Il présente également les indicateurs clés de performance (ICP) comme un outil de suivi structuré des opérations du PCJ ; divers indicateurs sont présentés, en se référant aux exemples du système de feux tricolores développé par l'AUDA-NEPAD et de l'outil de mesure de la performance des PCJ de la CAE. Plusieurs sources de données pour l'analyse nationale/régionale sont présentées et les principaux paramètres et outils pour les évaluations au niveau des corridors sont suggérés. Le chapitre présente ensuite les processus et les données types à collecter au stade de la préparation du projet pour les enquêtes de base sur les frontières et les prévisions de la demande de trafic. Divers outils et modèles d'analyse économique sont présentés et il est conseillé aux lecteurs de les considérer en fonction des objectifs/impacts à mesurer. Dans la phase opérationnelle, le suivi périodique des performances est important pour évaluer les opérations des PCJ, tandis que l'évaluation d'impact est effectuée pour évaluer les impacts prévus par le projet. Le chapitre montre comment un tel suivi peut être effectué, suivi d'un examen des outils de collecte de données, y compris les examens de passage des frontières et les études sur le temps moyen, et l'utilisation des sources de données TIC.

Le chapitre 6 examine les cadres institutionnels des PCJ – il fournit une feuille de route pour la mise en place des différents niveaux d'institutions nécessaires pour soutenir l'opérationnalisation d'un PCJ. Le chapitre examine (i) les cadres juridiques mondiaux, continentaux et régionaux qui sous-tendent les cadres institutionnels régionaux, nationaux et locaux du PCJ ; (ii) les parties prenantes ; (iii) les types d'organes institutionnels à mettre en place tels que les comités directeurs bilatéraux et les comités frontaliers communs ; (iv) les rôles et responsabilités des organes établis aux niveaux de gouvernance respectifs ; (v) la composition et la représentation ; (vi) les opérations des organes institutionnels ; (vii) le calendrier d'intervention/de participation ; (viii) les modes de prise de décision ; (ix) le lieu de réunion ; (x) le financement des opérations des organes institutionnels ; et (xi) les plans de travail.

Le chapitre 7 examine les modèles de financement et de gestion des PCJ. Il examine d'abord le processus de choix entre différents modèles de financement et de gestion pour l'introduction et l'opérationnalisation des PCJ. Il aborde ensuite les modèles de gestion de l'étape opérationnelle, y compris les modèles de gestion opérationnelle technique, de gestion des installations, de gestion de la sûreté/sécurité et de régulation du trafic. En raison de la nature des tâches et des aspects de souveraineté impliqués, les entités du secteur privé ne sont pas chargées de l'exploitation technique des PCJ, mais de la gestion des installations, car leur participation offre des avantages potentiels pour l'entretien des infrastructures et des installations. Le chapitre examine également les modes de financement (par exemple, les frais d'utilisation, le trésor public). Enfin, il envisage des arrangements bilatéraux, par exemple le partage des dépenses pour l'utilisation partagée des infrastructures et des installations du PCJ.

Le chapitre 8 traite des cadres juridiques et réglementaires des PCJ. Il commence par une discussion sur l'environnement juridique général et le concept juridique spécifique des PCJ. Il examine ensuite diverses approches et formules réglementaires, notamment les instruments

juridiques multilatéraux et plurilatéraux (régionaux), les accords bilatéraux, ainsi que les lois et règlements nationaux. Il aborde ensuite des questions juridiques spécifiques (centrales) des PCJ, telles que l'extraterritorialité, les accords d'hébergement, les accords de gestion et de résolution des litiges et des conflits, la séquence des contrôles, le transfert des contrôles, l'inversion des contrôles et le partage et l'échange de données et d'informations. Enfin, il envisage la formalisation d'un cadre juridique/réglementaire approprié pour les PCJ.

Le chapitre 9 examine les procédures et protocoles frontaliers pour les PCJ. Il souligne tout d'abord l'importance et le processus de simplification et d'harmonisation des procédures et protocoles existants avant de concevoir des installations et la nécessité de les aligner sur les normes internationales pour faciliter la circulation des personnes et des marchandises aux frontières. Il présente ensuite les principales étapes du processus, les instruments juridiques et les normes, ainsi que les mesures clés telles que la gestion coordonnée des frontières, la gestion des risques, le traitement préalable à l'arrivée et les services accélérés, puis les sections consacrées à la conception des procédures de dédouanement aux frontières du PCJ pour les personnes et les marchandises respectivement. Ces procédures sont idéalement élaborées en impliquant les parties concernées et pourraient être revues et complétées pour répondre aux besoins d'urgence tels que ceux présentés par la pandémie de COVID-19. Le chapitre note également l'importance de prendre en compte les petits commerçants et les communautés frontalières en développant des régimes et des processus simplifiés respectifs. Ensuite, le chapitre examine le dédouanement des marchandises dangereuses et périssables, ainsi que le renforcement de la sécurité dans les PCJ. Enfin, le chapitre passe en revue les manuels de procédures des PCJ et les formations associées introduisant de bonnes pratiques.

Le chapitre 10 examine les procédures et les protocoles de santé dans les PCJ. Il note que bon nombre des décisions politiques à prendre dépendront largement de la situation particulière de chaque corridor, de chaque passage frontalier et de chaque pays, plutôt que de choix universels, et que les décisions finales relèvent de la souveraineté nationale. Il passe en revue la situation générale de la COVID-19 et d'autres maladies infectieuses, la nécessité de contrôler les maladies infectieuses aux frontières, ainsi que les procédures et les installations pour les tests et la quarantaine. Il fournit également des détails sur les situations et les défis de la réponse COVID-19 aux frontières de la CAE comme exemples « sur le terrain ». Le chapitre examine ensuite la facilitation du commerce et du transport pendant les pandémies, en passant en revue l'importance de cette facilitation. Il présente les lignes directrices continentales et régionales pour la facilitation du commerce et du transport pendant la pandémie de COVID-19, ainsi que les bonnes pratiques pour faciliter le commerce et le transport pendant les pandémies, en particulier les pratiques utilisant des solutions numériques.

Le chapitre 11 traite des installations physiques et de la circulation dans le PCJ. Il examine d'abord le processus de détermination de la conception et des spécifications, qui nécessite une bonne compréhension du concept et des procédures des PCJ, ainsi que du commerce et de la circulation sur le site. Il fournit ensuite des processus détaillés et des considérations clés au stade de la planification et de la conception, y compris une discussion sur les parties prenantes et le dimensionnement optimal, puis les composants clés et les exigences des installations de dédouanement du fret et des passagers. Bien que la fluidité du trafic dans les installations des PCJ soit importante, les flux doivent tenir compte des exigences de sécurité et de santé avant les autres processus de dédouanement. Enfin, le chapitre note l'importance de la planification et de la coordination de la lutte contre les incendies, ainsi que de la fourniture d'installations et d'équipements de lutte contre les incendies.

Le chapitre 12 examine la question des TIC et des PCJ. Il commence par le processus de mise en œuvre des TIC dans l'opérationnalisation des PCJ, ainsi que le rôle et l'importance des TIC dans les PCJ. Il observe que la réalisation des avantages des TIC dans un PCJ doit s'inscrire dans

le cadre d'une refonte ou d'une réimagination globale des procédures. Le chapitre présente ensuite les domaines à prendre en compte dans l'évaluation des besoins en TIC des PCJ, ainsi que les principales considérations relatives à l'application des TIC aux PCJ le long des corridors de commerce/transit, telles que l'interconnexion des systèmes informatiques douaniers et des systèmes de suivi et de cautionnement du transit dans les corridors. Le chapitre présente ensuite les principaux systèmes et processus TIC pour les opérations du PCJ, notamment (i) la connectivité dans la zone de contrôle commune, (ii) les principaux systèmes de dédouanement et d'immigration, (iii) la gestion coordonnée des frontières à l'aide des TIC (par exemple, l'échange de données douanières, les guichets uniques, les systèmes de cautionnement unique, les systèmes d'information sur le transport transfrontalier et les systèmes régionaux de suivi des marchandises), et (iv) les approches de corridors intelligents. Il note que les TIC peuvent également être utilisées pour la compilation de statistiques sur le commerce et les voyages. Enfin, le chapitre examine les tendances émergentes dans l'application des TIC dans les PCJ en citant de bons exemples en Afrique du Sud, ainsi que les systèmes de continuité et de repli des activités.

Le chapitre 13 passe en revue d'**autres outils de facilitation du commerce** et du transport qui peuvent être utiles pour rendre le passage des frontières aux PCJ plus fluide et plus efficace. Il comprend une matrice avec (i) une liste des outils ; (ii) les questions et les approches ; et (iii) les références, les sources de bonnes pratiques/outils et les personnes à contacter.

Le chapitre 14 présente huit **études de cas uniques de PCJ** (Chirundu, Cinkansé, Mfum, la CAE, Namanga et Rusumo, Gasenyi I/Nemba, Kazungula, et Lebombo/Ressano Garcia) provenant de différentes régions d'Afrique afin de partager les riches expériences sur le terrain et les leçons tirées de la mise en œuvre de projets de PCJ. Certaines questions/enseignements reviennent dans plusieurs études de cas (par exemple, la nécessité d'institutions, de lois et de procédures bien structurées ; l'importance de la formation), tandis que d'autres sont uniques (par exemple, la viabilité et l'efficacité du modèle de PCJ chevauchant, la possibilité d'améliorer les performances opérationnelles aux frontières même sans PCJ).

L'annexe A présente **une matrice des caractéristiques** (par exemple, l'emplacement, la base juridique, le type, le statut de fonctionnement, le soutien financier au développement) des presque 120 PCJ/PFC qui ont été planifiés ou mis en œuvre.

L'annexe B présente **une matrice comparative des lois et des institutions des communautés économiques régionales**.

3. Résumé des principales recommandations

Sur la base des discussions entre les experts techniques et les principales parties prenantes sur la mise à jour du Guide de référence des PCJ, les points suivants résument les principaux points à retenir et les enseignements à tirer pour faire progresser les PCJ :

- (i) Grâce à la ZLECA, l'Afrique se dirige vers une union douanière continentale, un marché commun, la libre circulation des marchandises et, à terme, la suppression des frontières. D'autre part, étant donné que la transition vers une union douanière complète nécessitera une volonté et un engagement politiques forts, un accord sur les politiques, une harmonisation, une reconnaissance mutuelle et des systèmes avancés d'échange de données, une approche transitoire à long terme est nécessaire. Les PCJ peuvent jouer un rôle dans la transition des passages frontaliers actuellement encombrés vers des points de facilitation des échanges et de contrôle conjoint, première étape vers la réalisation de la ZLECA.

- (ii) Il est nécessaire d'examiner les concepts de PCJ dans de multiples contextes – le simple fait de développer des installations de PCJ ne permettra pas d'atteindre l'objectif d'efficacité – des mesures complémentaires de facilitation du commerce (par exemple, la gestion des risques, l'échange de données) sont nécessaires. Une approche globale du corridor, qui intègre d'autres initiatives de facilitation des échanges, est essentielle pour concrétiser les avantages économiques transformationnels de la facilitation des échanges et de l'intégration régionale. Il est également essentiel de prendre en compte les infrastructures immatérielles telles que l'interconnectivité, l'utilisation du traitement numérique et la rationalisation des procédures, puis d'évaluer les infrastructures supplémentaires nécessaires à l'efficacité et à la sécurité des frontières, et enfin de déterminer/concevoir la taille des infrastructures frontalières des PCJ.
- (iii) Compte tenu de l'impact considérable des pandémies telles que COVID-19 sur les opérations frontalières et la circulation des biens et des personnes, il est important d'intégrer les contingences sanitaires dans la mise en œuvre des PCJ. Il est également nécessaire de revoir ou de compléter les procédures PCJ afin de répondre aux risques pour la santé et la sécurité tout en facilitant les échanges essentiels (par exemple, en élaborant des directives régionales et continentales). Les communautés économiques régionales (CER) peuvent mener ces efforts, en particulier lorsqu'une approche harmonisée est nécessaire pour faciliter le commerce dans la région. Il sera utile d'élaborer des plans de santé publique, de continuité des activités et de réduction et de gestion des risques de catastrophe et d'urgence en réponse à diverses catastrophes naturelles ou d'origine humaine.
- (iv) Compte tenu de la tendance actuelle à l'utilisation accrue des plates-formes électroniques ou numériques, l'application des TIC aux PCJ le long des corridors de commerce/transit (par exemple, l'interconnexion des systèmes douaniers, des obligations de transit dans les corridors et des systèmes de suivi) sera un facteur clé pour obtenir des PCJ efficaces et efficaces.
- (v) Il est important d'intégrer et de réaliser des mesures de performance et de suivi des PCJ après leur mise en œuvre. Il est également nécessaire de prêter davantage attention aux besoins de communautés spécifiques et de prendre en compte la responsabilité sociale des entreprises (RSE).
- (vi) Enfin, il est essentiel de continuer à impliquer les pays qui mettent en œuvre les PCJ et d'atteindre les parties prenantes et de développer des programmes de sensibilisation et de formation qui s'adressent aux différents groupes concernés par les PCJ.

Chapitre 1

Le concept de PCJ

1.1 Introduction

L'Afrique compte le plus grand nombre de pays enclavés (« landlinked ») au monde et, compte tenu du rôle essentiel que jouent les postes frontières dans le commerce international, les voyages et la sécurité, il est impératif que les parties prenantes revoient et modernisent en permanence les procédures de passage des frontières. Le commerce intra-africain représente environ 13% du commerce total du continent, ce qui est bien inférieur aux niveaux du commerce intrarégional en Europe (60%), en Amérique du Nord (40%) et dans l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (30%).¹

Les mauvaises performances de l'Afrique à cet égard sont imputables à une série de problèmes systémiques, dont l'inefficacité des passages de frontières. Selon le rapport sur la compétitivité mondiale du Forum économique mondial (FEM) pour 2019, seuls trois pays africains sont classés dans la première moitié des 144 pays mesurés au niveau mondial.² L'un des 12 piliers de la compétitivité examinés par le FEM concerne l'état de l'environnement pour l'échange de biens et de services. Étant donné que l'accès aux marchés et les obstacles aux échanges et aux voyages sont des composantes de ce pilier, l'efficacité des opérations frontalières influe sur le niveau de compétitivité des économies.³

L'une des approches modernes pour améliorer les opérations frontalières est la création de postes de contrôle juxtaposés (PCJ). À cette fin, la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (1999), communément appelée Convention de Kyoto révisée (RKC),⁴ élaborée par l'Organisation mondiale des douanes (OMD), stipule le contrôle commun et l'harmonisation des heures de travail aux postes frontaliers adjacents, ainsi que la création de bureaux de douane juxtaposés pour faciliter le contrôle commun.⁵ En outre, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans l'article 8 de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE), impose aux États membres l'obligation de veiller à ce que leurs autorités et organismes chargés des contrôles aux frontières et des procédures d'importation, d'exportation et de transit des marchandises coopèrent entre eux et coordonnent leurs activités afin de faciliter les

¹ Union africaine, BIAT – Boosting Intra-African Trade [disponible sur <https://au.int/en/ti/biat/about>]. « Même si l'on tient compte du commerce transfrontalier informel non enregistré de l'Afrique, le niveau total du commerce intra-africain ne devrait pas dépasser 20 %, ce qui reste inférieur à celui des autres grandes régions du monde. » Voir également Lisandro Abrego, Mario de Zamaroczy, Tunc Gursoy, Salifou Issoufou, Garth P. Nicholls, Hector Perez-Saiz et Jose-Nicolas Rosas, *The African Continental Free Trade Agreement : Potential Economic Impacts and Challenges*, Staff Discussion Note SDN/20/04, mai 2020, p. 10.

² World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, 2019, p. xiii [disponible sur https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf]. L'île Maurice, l'Afrique du Sud et le Maroc étaient les seuls pays africains classés parmi les 70 premiers pays de l'indice de compétitivité mondiale.

³ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report, 2014–2015*, 2015, disponible sur www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015.

⁴ Disponible sur http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/conventions/kyoto-convention/revised-kyoto-convention/body_gen-annex-and-specific-annexes.pdf?la=fr.

⁵ Annexe générale (AG) 3.3 de RKC : « Lorsque des bureaux de douane sont situés au même point de passage d'une frontière commune, les administrations des douanes concernées harmonisent les heures d'ouverture ainsi que la compétence de ces bureaux. » ; AG3.5 : « Aux postes frontaliers communs, les administrations douanières concernées effectuent, dans la mesure du possible, des contrôles conjoints » ; et AG3.5 : « Lorsque la douane souhaite établir un nouveau bureau de douane ou transformer un bureau existant à un point de passage commun, elle collabore, chaque fois que possible, avec la douane voisine en vue d'établir un bureau de douane juxtaposé permettant de faciliter les contrôles communs ».

échanges ; l'AFE de l'OMC stipule spécifiquement que cette coopération et cette coordination devraient inclure la mise en place de PCJ, comme le montre Encadré 1-1.

Encadré 1-1: Article 8 de l'AFE de l'OMC sur la coopération entre les organismes présents aux frontaliers

1. Chaque Membre fera en sorte que ses autorités et ses organismes chargés des contrôles et des procédures à la frontière en ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit de marchandises coopèrent entre eux et coordonnent leurs activités afin de faciliter les échanges.
2. Chaque Membre coopérera, dans la mesure du possible et de ce qui sera réalisable, selon des modalités mutuellement convenues avec les autres Membres avec lesquels il a une frontière commune, en vue de coordonner les procédures aux points de passage des frontières pour faciliter le commerce transfrontières. Cette coopération et cette coordination pourront inclure:
 - (a) l'harmonisation des jours et des heures de travail;
 - (b) l'harmonisation des procédures et des formalités;
 - (c) la mise en place et le partage d'installations communes ;
 - (d) des contrôles conjoints;
 - (e) **l'établissement d'un guichet unique pour le contrôle à la frontière.** [emphasis ajoutée]

Source : Organisation mondiale du commerce, Accord sur la facilitation des échanges, 22 février 2017 (date d'entrée en vigueur).

En Europe, le concept de PCJ est apparu pour la première fois dans les années 1920, lorsque la France et la Belgique ont installé leurs installations frontalières dans une ferme située à cheval sur leur frontière et ont offert aux autorités administratives et judiciaires des deux pays la possibilité d'interroger des suspects sans avoir à demander l'extradition. Des installations d'inspection à guichet unique ont ensuite été développées entre plusieurs paires de pays en Europe avant la création de l'Union européenne (qui a conduit à l'élimination de la plupart des contrôles aux frontières en Europe),⁶ et le concept a également été appliqué dans d'autres parties du monde (par exemple, la sous-région Bassin du Mékong [GMS] en Asie du Sud-Est, dans le cadre de l'Accord sur les transports transfrontaliers de 1998).

Dans les années 2000, le concept de PCJ a commencé à être appliqué dans toute l'Afrique. En 2004, la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité de coordination du transport et du transit du corridor nord (NCTTCA) et la Banque mondiale ont élaboré le projet de facilitation du transport et du commerce en Afrique de l'Est (EATTFP), qui, entre autres activités, préconise le développement des PCJ dans la région. Le PCJ de Chirundu, qui dessert la Zambie et le Zimbabwe et dont le profil est présenté à la section 14.2, est considéré comme le premier PCJ entièrement fonctionnel en Afrique. Le projet de création d'un PCJ à Chirundu a été lancé par une décision du Conseil des ministres du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), prise en mai 2005 à Kigali (Rwanda), pour tenter de résoudre les obstacles à la circulation transfrontalière des marchandises dans la région. En Afrique de l'Ouest, le poste frontalier commun (PFC) ou le PCJ de Cinkansé – desservant le Togo et le Burkina Faso et présenté à la section 14.3 – a été le premier à être développé dans cette région.

Après le lancement du PCJ de Chirundu, avec le soutien des partenaires de développement, le concept et le développement des PCJ se sont rapidement développés avec le soutien des

⁶ Il a été noté lors de la 2^{ème} réunion de consultation qu'une union douanière a été mise en place en Europe en 1992, mais qu'avant cela, il existait des PCJ pour faciliter la circulation des marchandises ; de même, le prédécesseur de la Convention Transports Internationaux Routiers (TIR) a été mis en œuvre avant cette date. En d'autres termes, les PCJ et autres mesures de facilitation des échanges ont été mises en œuvre avant l'intégration régionale. *Deuxième réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 22 mars 2022, p. 3.

partenaires de développement comme l'un des principaux outils pour s'attaquer aux obstacles à la croissance du commerce en Afrique. Le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA)⁷ incluait le développement du PCJ et la plateforme du secteur des transports du Consortium pour les infrastructures en Afrique (ICA), défendue par la JICA et la Banque européenne d'investissement, a renforcé son soutien aux PCJ ces dernières années. Les annexes A et B présentent des informations sur plus de 110 PCJ du continent au stade de la planification ou de la mise en œuvre.

On peut au moins soutenir que les PCJ jouent un rôle dans la facilitation du contrôle conjoint et du commerce aux postes frontières, à n'importe quel stade de l'intégration régionale. Par exemple, comme mentionné dans l'étude de cas de la CAE au chapitre 14, la création des PCJ dans la CAE a été alignée sur les objectifs fondamentaux de l'union douanière régionale en veillant à ce que la conception des installations et des procédures frontalières soit conforme au programme d'intégration régionale. Dans la mesure où il pourrait être découvert par la suite que les nouvelles installations des PCJ dépassent les exigences des opérations frontalières dans le cadre du Territoire douanier unique (TDC) de la CAE⁸, des consultations et une nouvelle réflexion seront nécessaires sur les options permettant d'optimiser l'utilisation de ces installations.⁹

Les crises sanitaires mondiales – notamment la pandémie de COVID-19 qui se profile au début des années 2020 – ont mis en évidence l'importance du contrôle des frontières et de la continuité de la chaîne d'approvisionnement, ainsi que de l'élaboration de protocoles communs pour faciliter l'adoption d'approches harmonisées face à de telles situations. Il est devenu nécessaire de repenser les restrictions et réglementations frontalières existantes, et les autorités régionales et nationales doivent fournir des orientations sur la manière de trouver un équilibre entre le contrôle de la propagation des maladies et la facilitation des échanges commerciaux d'urgence et essentiels. Bien qu'il puisse y avoir une « nouvelle normalité », tous les gouvernements et les autorités régionales/continentales doivent s'adapter et formuler des approches novatrices afin de garantir un commerce transfrontalier efficace pour la reprise et le développement économiques.

1.2 Définition et les quatre piliers du concept de PCJ

1.2.1 Définition

Au sens strict, un PCJ est un poste frontière où les voyageurs, les marchandises et les moyens de transport ne s'arrêtent qu'une seule fois pour effectuer les formalités de sortie d'un pays et les formalités d'entrée dans l'autre.¹⁰ En Afrique de l'Ouest, ce concept est généralement désigné sous le nom de poste frontière conjoint (PFC). Selon le Partenariat mondial pour la facilitation des

⁷ Banque africaine de développement, Fonds africain de développement et Union africaine, *Africa's Time for Action, Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA), Interconnecter, intégrer et transformer un continent*, 1er avril 2012.

⁸ Le TDU vise à supprimer les réglementations restrictives et/ou à minimiser les contrôles aux frontières intérieures sur les marchandises circulant entre les États partenaires de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), avec pour objectif ultime la libre circulation des marchandises. Les éléments qui soutiennent le TDU sont les suivants : (i) les marchandises sont dédouanées au premier point d'entrée ; (ii) une seule déclaration en douane est faite au pays de destination ; (iii) les taxes sont payées au point de destination lorsque les marchandises sont encore au premier point d'entrée ; (iv) les marchandises sont transportées sous une seule caution régionale du port à la destination ; (v) les marchandises sont suivies par un système électronique de suivi des marchandises ; (vi) les systèmes douaniers sont interconnectés ; et (vii) les contrôles/ vérifications internes sont réduits au minimum.

⁹ Techniquement, il est avantageux d'avoir des PCJ même au sein d'une union douanière à part entière, mais les installations doivent être suffisamment « légères » pour permettre une facilitation efficace des marchandises puisque plusieurs interventions seront effectuées aux points d'entrée dans l'union douanière ou de sortie.

¹⁰ À titre de référence, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a défini les PCJ comme « une infrastructure physique unique et partagée dans laquelle les services douaniers et frontaliers des pays voisins opèrent côte à côte ». Organisation internationale pour les migrations, *L'OIM et la gestion intégrée des frontières*, 2015, p. 1.

transports et du commerce, un PFC est défini comme un « poste frontalier partagé par les agents frontaliers de deux pays adjacents pour mener conjointement certaines des procédures transfrontalières et de sécurité ». ¹¹

D'un point de vue plus général (tel qu'il a évolué au fil du temps), dans un PCJ, les contrôles frontaliers pour la sortie d'un pays et l'entrée dans l'autre sont effectués dans un espace partagé grâce au principe de l'application extraterritoriale des lois et des accords d'hébergement, à l'institutionnalisation de la coordination entre organismes aux niveaux local, régional et international, à l'échange de données grâce à l'utilisation des TIC, la simplification et l'harmonisation des procédures, ainsi que la modification ou la construction de nouvelles installations dans le but d'améliorer la facilitation des échanges, et donc d'accroître le commerce, d'améliorer les économies régionales et la perception des taxes et des droits, et de maintenir l'ordre et la sécurité publics en atténuant le risque de terrorisme, en prévenant la traite des êtres humains et la transmission des maladies transmissibles.

Les PCJ peuvent également renforcer les avantages de l'amélioration des infrastructures de liaison (routières). D'autres outils de facilitation des échanges – tels que les systèmes de guichet unique, la gestion des risques, les systèmes de confiance, le paiement électronique et les systèmes modernes de gestion du trafic – sont autant d'éléments essentiels à l'efficacité des opérations du PCJ. Ces aspects sont traités dans les chapitres pertinents du présent guide de référence.

Plus important encore, le concept de PCJ favorise une approche coordonnée et intégrée pour faciliter le commerce, la circulation des personnes et améliorer la sécurité en tant qu'outil de facilitation du commerce appliqué aux frontières. Le concept élimine la nécessité pour les voyageurs et les marchandises de s'arrêter deux fois ou plus pour effectuer les formalités de passage des frontières. Le concept de PCJ prévoit l'application de contrôles communs afin de minimiser les activités de routine et les doublons. Grâce à l'approche de « l'ensemble du gouvernement », le concept de PCJ réduit le temps de trajet des transporteurs et des voyageurs, ainsi que le temps de passage aux frontières. Si les PCJ peuvent être mis en œuvre dans un environnement manuel, l'utilisation d'équipements TIC modernes et l'application de plateformes électroniques accélèrent considérablement les opérations aux frontières et en transit. Outre les composantes non techniques, la construction d'installations frontalières appropriées et la disponibilité d'outils opérationnels adéquats créent un environnement propice à des opérations frontalières efficaces et efficaces.

1.2.2 Les quatre piliers des PCJ

Figure 1-1 présente une représentation graphique du concept de PCJ. Pour atteindre l'objectif de facilitation des échanges et des transports (c'est-à-dire réduire le temps et les coûts de passage des frontières, dans un environnement sécurisé, en ne nécessitant qu'un seul arrêt), les PCJ sont mis en œuvre par le biais de quatre piliers : (i) le cadre juridique et institutionnel, (ii) les procédures simplifiées, (iii) les TIC et les systèmes d'échange de données, et (iv) les infrastructures matérielles. La mise en œuvre réussie des PCJ nécessite également l'adoption d'outils de gestion des frontières complémentaires mais essentiels, tels que la gestion coordonnée et/ou intégrée des frontières et la gestion des risques.

¹¹ <http://www.gfptt.org/node/92>.

Figure 1-1: Le concept de PCJ



Source : le présent guide de référence

Chaque pilier est décrit dans le texte suivant.

(1) Cadre juridique et institutionnel

Lors d'un passage de frontière typique, plusieurs organismes gouvernementaux sont responsables des contrôles aux frontières. Pour que les opérations du PCJ soient efficaces et efficientes, ces organismes doivent fonctionner de manière coordonnée afin de minimiser les doublons et les redondances. En outre, l'obligation d'appliquer des contrôles aux frontières nationales sur un territoire étranger et l'application de contrôles conjoints nécessitent un arrangement institutionnel délibéré qui soutient les opérations du PCJ. Il est donc nécessaire de développer un cadre juridique et institutionnel approprié pour soutenir les opérations du PCJ. En droit international, il est généralement admis que l'application des lois nationales est limitée au territoire d'un État. Par conséquent, les PCJ reposent sur le principe de l'application extraterritoriale des lois, qui permet à un État d'étendre l'application de lois nationales spécifiques en dehors de son propre territoire. La mise en œuvre des PCJ exige donc une analyse détaillée du cadre législatif, réglementaire et institutionnel régissant les opérations des organismes frontaliers.

Pour éliminer les obstacles au commerce et améliorer l'efficacité du passage des frontières, les PCJ requièrent une coopération interinstitutionnelle, interdépartementale et intergouvernementale. Dans de nombreux cas, une dizaine d'organismes gouvernementaux ou plus opèrent à la frontière, généralement de manière non coordonnée. Il est également courant de trouver des organismes d'un côté de la frontière et travaillant à des heures différentes de celles des organismes de l'autre côté. Bien que la responsabilité de la protection des intérêts nationaux à la frontière incombe à divers organismes frontaliers, dont l'immigration, la police, la sécurité de l'État et les douanes, et

que les organismes responsables des normes sanitaires, phytosanitaires et techniques aient des mandats différents, l'expérience a montré que les résultats des différents organismes frontaliers s'améliorent généralement lorsque leur niveau de coopération est renforcé. Par conséquent, les concepts de gestion coordonnée des frontières (GCF) et/ou de gestion intégrée des frontières (GIF) font désormais partie intégrante des systèmes PCJ.¹² Les trois niveaux de coopération qui constituent les principaux piliers de GCF/GIF sont la coopération intra-institutionnelle, inter-institutionnelle et internationale. Les chapitres 6 à 8 couvrent les aspects juridiques, institutionnels et de gestion des PCJ.

(2) Révision et alignement des procédures (simplification et harmonisation)

Alors que les utilisateurs seraient tenus de s'arrêter une fois pour effectuer les formalités de sortie et d'entrée à une frontière, le fait de soumettre ces utilisateurs à des formalités de routine et redondantes n'aurait que peu d'impact sur la réduction du temps passé à la frontière. Mettre en œuvre un PCJ sans simplifier et harmoniser les procédures de passage des frontières rend un PCJ inefficace. Le processus de révision et d'alignement des procédures, non seulement pour garantir l'efficacité du PCJ, mais aussi pour faciliter son action et l'adapter aux circonstances, fait partie intégrante de la mise en place du PCJ. Les opérations conjointes et la nécessité de respecter la juridiction dans un environnement PCJ nécessitent des considérations spécifiques lors de l'élaboration des procédures PCJ.

Après avoir élaboré des procédures PCJ, il est important de s'assurer que les agents frontaliers reçoivent une formation suffisante pour qu'ils puissent assimiler les nouvelles procédures. La formation doit être effectuée avant le début des opérations du PCJ. Il est recommandé que, dans la mesure du possible, la formation des fonctionnaires des pays limitrophes soit menée conjointement avec les fonctionnaires de tous les organismes frontaliers. Cette approche permet de renforcer la coopération entre les organismes et entre les pays. Outre la formation, un projet PCJ devrait également organiser des activités de sensibilisation et de prise de conscience pour la communauté locale et les prestataires de services du secteur privé (par exemple, les agents de compensation et les transitaires).¹³

¹² La première édition du Cadre de normes SAFE de l'OMD en 2005 faisait référence à GIF, mais elle a ensuite adopté la GCF. La GIF pourrait être utilisée davantage pour la coordination en matière de sécurité. Dans le cadre de GCF, différents organismes travaillent ensemble sur un même site, tandis que GIF peut impliquer une coopération plus rationalisée entre organismes frontaliers (par exemple, la fusion de l'immigration et des douanes dans un organisme de contrôle frontalier). Parmi les exemples récents d'organisations faisant référence à GIF – dans des contextes liés à la sécurité – figurent (i) le Programme du secteur de la sécurité de l'IGAD [Autorité intergouvernementale pour le développement], *National Capacity Building Workshop on Integrated Border Management Conducted*, parrainé par le Bureau des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme (UNOCT), Unité de la sécurité et de la gestion des frontières (BSM), 15 octobre 2021 [disponible sur <https://www.igadssp.org/index.php/news-events/202-national-capacity-building-workshop-on-integrated-border-management-conducted>] ; et (ii) l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), Integrated Border Management Task Force [disponible sur <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Border-management/Integrated-Border-Management-Task-Force>]. En outre, les documents de l'Union africaine et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) de 2020 font référence à la gestion intégrée des frontières et à la gouvernance intégrée des frontières, respectivement. (i) Organisation internationale pour les migrations [UN Migration] et Marché commun de l'Afrique orientale et australe, *Making the Case to Integrate Human Mobility into Cross-border Trade and Trade Facilitation, Cross border Trade and Border Management in Select Countries and Borders in the COMESA Region : A Case Study*, 2020 [disponible sur <https://publications.iom.int/fr/system/files/pdf/making-the-case-to-integrate-human-mobility.pdf>] ; et (ii) Union africaine, *African Union Strategy for a Better Integrated Border Governance*, June 2020 [disponible à l'adresse <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020-english-au-border-governance-strategy-final.pdf>]. D'autres sources ont utilisé les termes de gestion collaborative, combinée ou globale des frontières.

¹³ Les sections 13.4 et 13.6 présentent des exemples de programmes de formation et de sensibilisation des PCJ planifiés ou menés respectivement dans les PCJ de Mfum (Nigeria/Cameroun) et de Namanga/Rusumo.

Il est également important d'évaluer et de revoir les procédures après le début des opérations du PCJ afin de confirmer si les nouvelles procédures apportent la facilitation attendue des processus et d'identifier les domaines où des améliorations supplémentaires sont nécessaires pour garantir des opérations plus efficaces. En outre, il peut s'avérer nécessaire de réexaminer les procédures en cas d'urgence sanitaire (par exemple, lors de la pandémie de COVID-19), lorsque les mouvements de passage de la frontière doivent être restreints pour contrôler la transmission de la maladie à la frontière ou à travers celle-ci, tout en facilitant l'importation et l'exportation de biens essentiels. L'une des façons de faire face à de telles situations est d'adopter des directives ou des orientations administratives – aux niveaux national, régional et/ou continental – pour compléter les cadres juridiques et les procédures opérationnelles existants. Les lignes directrices tripartites (COMESA, CAE et SADC) sur la facilitation du commerce et du transport pour la circulation des personnes, des biens et des services dans la région tripartite pendant la pandémie de COVID-19 en juillet 2020 constituent un exemple de bonne pratique d'harmonisation par cette approche.¹⁴ De même, le Secrétariat de la CAE a entrepris une mission d'évaluation de la mise en œuvre des processus de dédouanement des marchandises par les organismes frontaliers en juin 2020 afin de relever les défis affectant le dédouanement et la circulation des marchandises dans la région pendant la pandémie et,¹⁵ fin 2021, il a réexaminé les amendements au manuel des procédures de PCJ de la CAE afin de refléter les nouvelles réalités.

Dans l'idéal, les parties concernées élaboreront des plans de santé publique, de continuité des activités et de réduction et de gestion des risques de catastrophe et d'urgence, afin de faire face aux diverses catastrophes naturelles et d'origine humaine, notamment les incendies, les glissements de terrain, les pandémies, la guerre et la sécheresse.¹⁶ Les procédures d'intervention d'urgence peuvent comprendre des mesures permettant aux États d'identifier, de désarmer et de séparer les combattants de la population réfugiée et de les interner dans un endroit sûr, loin de la frontière.¹⁷ De nombreux protocoles exceptionnels peuvent être justifiés dans une situation d'urgence, et l'élaboration d'une procédure distincte pour les opérations en situation d'urgence, en complément des procédures opérationnelles standard, peut être envisagée.

Le chapitre 9 traite des procédures visant à faciliter la circulation des biens et des personnes, tandis que le chapitre 10 porte sur les procédures et protocoles sanitaires.

(3) Amélioration de la connectivité frontalière (TIC et échange de données) pour des opérations efficaces des PCJ

Pour que les opérations d'un PCJ soient réussies, les organismes doivent être en mesure de communiquer entre eux de manière efficace, en particulier lorsque le personnel des organismes

¹⁴ Tripartite du COMESA, de la CAE et de la SADC, *Trade and Transport Facilitation for the Movement of Persons, Goods and Services across the Tripartite Region during the COVID-19 Pandemic*, TP/EO-TC/01/2020/3, 29 juillet 2020.

¹⁵ Secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est, *Report of Mission to Assess Clearance Processes of Cargo at Borders in 7th to 30th June 2020*, juin 2020.

¹⁶ La Convention de l'Union africaine (UA) sur la coopération transfrontalière (connue sous le nom de Convention de Niamey), adoptée par l'Assemblée de l'UA en 2014, favorise la coexistence pacifique des communautés frontalières, stimule la gouvernance sécuritaire transfrontalière et fournit un mécanisme de soutien à la mise en œuvre de la ZLECA en améliorant les relations transfrontalières. Elle n'est toutefois pas encore entrée en vigueur. Le principe de *non-refoulement* s'applique également partout où un État exerce son autorité en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés). La Convention de 1951 et son Protocole de 1967 restent les principaux instruments internationaux permettant d'assurer la protection des personnes déplacées de force au-delà des frontières internationales. Ils sont complétés par des instruments régionaux relatifs aux réfugiés, notamment la Convention de 1969 de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, qui contient des définitions plus larges des réfugiés protégeant les personnes contraintes de quitter leur pays en raison de situations violentes ou perturbatrices.

¹⁷ Union interparlementaire et Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile, e à l'usage des parlementaires*, n° 27, 2017.

se trouve dans des PCJ juxtaposés (voir sous-section 1.3.3), car il est essentiel qu'ils puissent accéder à leurs systèmes d'exploitation et les utiliser de part et d'autre. L'interconnectivité est donc une condition préalable nécessaire pour qu'un PCJ soit fonctionnel puisque la plupart des organismes utilisent désormais leurs systèmes d'exploitation et ne sont parfois pas autorisés à utiliser des processus manuels. Les TIC sont un moteur essentiel de l'automatisation des processus manuels, en réduisant la soumission de documents papier tout en stockant et en partageant ces données de manière plus transparente. Certains pays ont introduit des systèmes de guichet unique, dont les processus sont appliqués à la frontière. En outre, l'interconnexion des systèmes douaniers des pays adjacents et la mise en œuvre d'un cautionnement de transit commun réduisent considérablement les processus ainsi que le temps et le coût du passage des camions à la frontière. Enfin, l'introduction de systèmes de gestion des risques permet de remédier aux pénuries de personnel, de mieux cibler les inspections et de contribuer à la facilitation des échanges. Le chapitre 12 traite des TIC pour les PCJ.

(4) Infrastructure matérielle (installations physiques et flux de trafic)

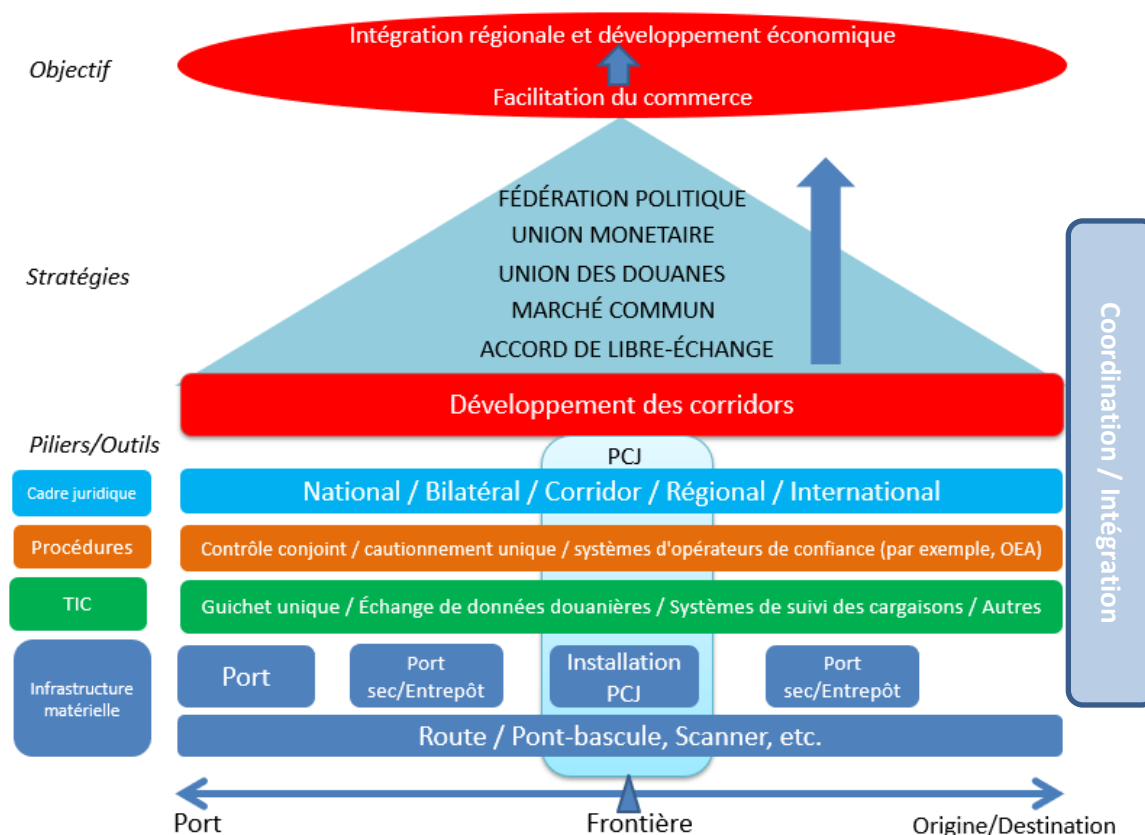
L'infrastructure matérielle des PCJ comprend les installations des PCJ, telles que les bâtiments administratifs des PCJ (bureaux pour chaque organisme de contrôle des frontières), les parkings, les entrepôts, les baies d'inspection, les halls de contrôle des passagers, les halls bancaires, les laboratoires, les scanners, et parfois les logements du personnel et autres équipements opérationnels.¹⁸ Si tous les postes frontaliers ont besoin d'installations physiques pour les opérations frontalières, le niveau des installations requises dépend du type et de la taille des opérations au poste frontalier. En principe, les installations destinées aux opérations du PCJ devraient être fonctionnelles et être déterminées après examen des procédures rationalisées et de l'application des TIC, et ne pas être inutilement élaborées (« dorées ») ou inadéquates. Le chapitre 11 traite des installations physiques et des flux de trafic, y compris la conception des installations frontalières et le niveau d'équipement requis pour les opérations des PCJ.

1.2.3 Les PCJ comme outil de facilitation du commerce

Figure 1-2 montre schématiquement le concept de PCJ comme l'un des nombreux outils de facilitation du commerce, d'intégration régionale et de développement économique. En tant qu'outil facilitant les voyages et le commerce, les PCJ contribuent à l'intégration régionale et au développement économique des communautés. Étant donné que les passages aux frontières font partie intégrante des corridors de transport, des gains d'efficacité opérationnelle similaires devraient être introduits aux points d'entrée, tels que les ports maritimes ou les aéroports, et aux points de déchargement, tels que les points de contrôle intérieurs, et vice versa, pour les marchandises et les voyageurs sortants. Une approche globale du corridor qui intègre d'autres initiatives de facilitation du commerce est essentielle pour concrétiser les avantages économiques transformationnels de la facilitation du commerce et de l'intégration régionale. L'adoption d'une approche axée sur les corridors et les chaînes de valeur internationales dans la sélection et le développement des PCJ est donc essentielle pour accélérer l'intégration régionale et la croissance économique. En fonction du niveau d'intégration régionale, l'approche de la mise en œuvre des PCJ devrait être conçue et alignée sur le stade et la stratégie d'intégration aux niveaux régional et continental.

¹⁸ D'un point de vue général, d'autres infrastructures telles que les centres commerciaux peuvent également être incluses.

Figure 1-2: Le concept de PCJ comme l'un des nombreux outils de la facilitation du commerce, de l'intégration régionale et du développement économique.



Note : Un territoire douanier est un espace géographique dans lequel s'applique une loi douanière. Étant donné que l'établissement d'une union douanière implique la fusion de deux ou plusieurs territoires douaniers, l'espace géographique combiné des territoires douaniers constitutifs devient un seul territoire douanier.

Source : le présent guide de référence

1.3 Modèles PCJ

1.3.1 Vue d'ensemble

Cette section présente d'abord le modèle traditionnel de poste frontière à deux arrêts, puis trois modèles de PCJ/PFC : juxtaposé, chevauchant et à pays unique (entièrement situé). Bien qu'il y ait eu des différences entre les groupements régionaux (par exemple, avec le modèle de pays unique favorisé en Afrique de l'Ouest et le modèle juxtaposé ailleurs), en théorie les modèles alternatifs peuvent être appliqués dans chacune des différentes régions. Tableau 1-1 présente les avantages et les inconvénients des divers modèles de PCJ/PFC.¹⁹

¹⁹ Il existe différentes façons de classer les PCJ. Considérons, par exemple, qu'en décembre 2018, un projet de la JICA en Afrique de l'Est, en identifiant de nouveaux PCJ à faciliter dans le cadre d'un projet de coopération technique, a classé les PCJ actuels et prévus en fonction du stade de construction des PCJ (pas de construction, en cours de construction ou terminé) et du stade opérationnel (aucune action, en cours de préparation, opérationnel avec des défis doux, opérations efficaces). Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co, Ltd, *Component for Effective OSBP Operation of the Project on Capacity Development for International Trade Facilitation and Border Control in East Africa, Recommendations for Selection of New OSBPs to Facilitate (Activity 2)*, décembre 2018, p. 3.

Tableau 1-1: Les avantages et les inconvénients des différents modèles de PCJ

Modèle	Traditionnel à deux arrêts	Modèle PCJ juxtaposé	Modèle PCJ chevauchant	Modèle PCJ à pays unique (entièrement situé)
Coût (construction et entretien)	S.O.	Double	Réduction des coûts (simple)	Réduction des coûts (simple)
Processus	Plusieurs étapes à deux endroits	Sur le pays d'entrée, à un seul endroit	A la frontière à un endroit	Dans le pays de l'établissement uniquement
Inspection(s)	Tendance à être séparé	Contrôle(s) commun(s)	Contrôle(s) commun(s)	Contrôle(s) commun(s)
Les contingences politiques	Moins touché	Moins touché	Touché	Touché
Contingences sanitaires	Moins touché	Moins touché	Touché	Très touché (peut nécessiter l'arrêt des opérations)
Programme d'intégration	Ne s'adapte pas bien	Une seule installation peut suffire	Peut s'intégrer dans un endroit compact	Peut s'intégrer dans un endroit compact

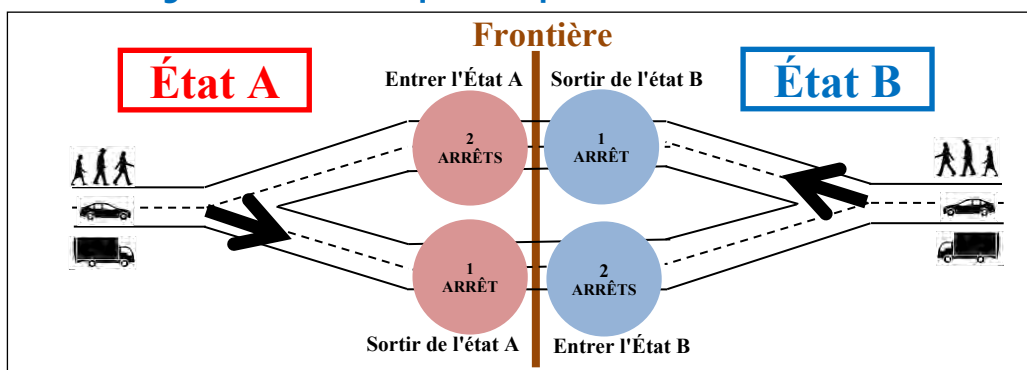
Abréviation : S.O. = sans objet

Source : le présent guide de référence

1.3.2 Avant les PCJ : Le poste frontière traditionnel à deux arrêts

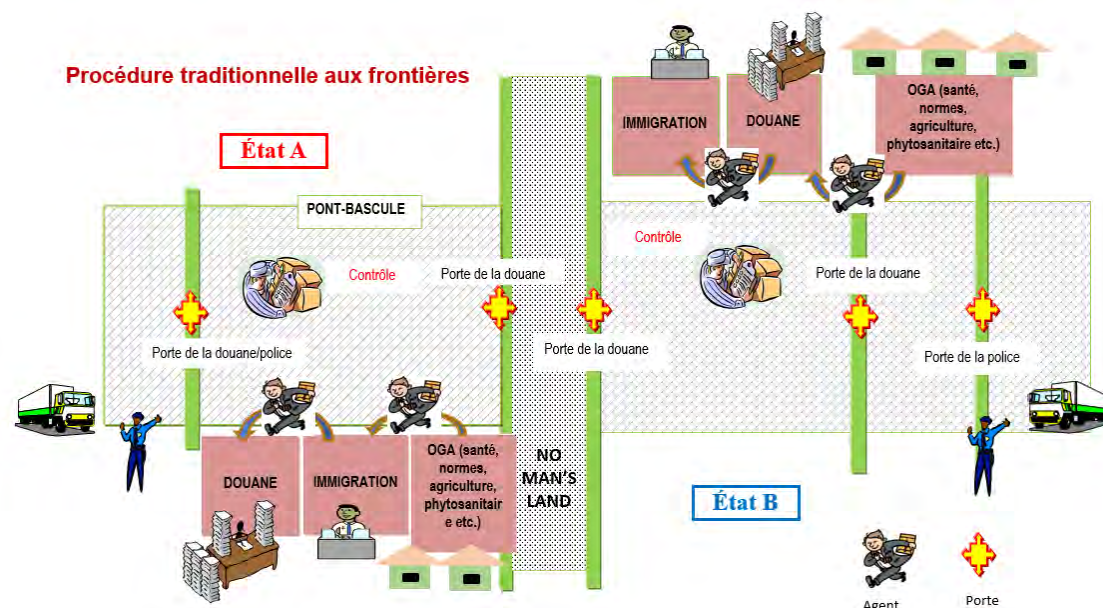
Dans un poste frontière traditionnel, les procédures de sortie sont effectuées d'un côté de la frontière pour les personnes, les véhicules et les marchandises lorsqu'ils quittent un pays. Les procédures d'entrée sont effectuées de l'autre côté pour les personnes, les véhicules et les marchandises à leur arrivée dans un pays. Les activités de passage des frontières impliquent généralement l'immigration, les douanes et d'autres fonctions de contrôle des frontières, en fonction de la taille et des caractéristiques de la frontière et des lois nationales qui régissent les contrôles aux frontières. Dans la plupart des cas, le passage par un poste frontière traditionnel à deux arrêts oblige l'usager (par exemple, un passager ou un conducteur) à passer par chaque bureau concerné pour présenter les documents requis et effectuer les paiements, puis à se rendre de l'autre côté pour effectuer des procédures d'entrée similaires après avoir franchi la ligne frontalière (parfois à quelques centaines de mètres ou plus). De plus, dans un cadre traditionnel, ces bureaux de contrôle frontalier étaient souvent construits séparément, parfois éloignés les uns des autres. À des fins de comparaison avec les modèles de PCJ décrits dans les sous-sections suivantes, Figure 1-3 présente un diagramme schématique d'un poste frontière traditionnel à deux arrêts, tandis que Figure 1-4 montre un flux typique pour un utilisateur traité dans un poste frontière traditionnel.

Figure 1-3: Diagramme schématique d'un poste frontalier traditionnel à deux arrêts



Source : Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{re} édition, septembre 2011, p. 2.

Figure 1-4: Étapes typiques d'un poste frontalier traditionnel à deux étapes



Abréviation : AOP = autre organisme public

Source : le présent guide de référence

1.3.3 Le modèle PCJ juxtaposé

Dans le modèle juxtaposé, des installations frontalières partagées sont exploitées dans le pays d'entrée dans chaque direction. Ce modèle est généralement utilisé lorsqu'il existe déjà des installations et/ou lorsqu'une rivière ou une autre barrière naturelle forme la frontière, comme c'est le cas au passage frontalier de Malaba entre le Kenya et l'Ouganda, à Chirundu entre la Zambie et le Zimbabwe, et à Rusumo entre le Rwanda et la Tanzanie (les études de cas des PCJ de Chirundu et de Rusumo sont présentées dans les sections 14.2 et 14.6, respectivement). Le droit national des deux pays doit permettre aux agents d'exécuter leurs lois dans une zone de contrôle commune (ZCC) de l'État limitrophe (compétence extraterritoriale) et prévoir l'accueil des agents étrangers. Dans le cas de postes frontaliers juxtaposés, il y a deux installations distinctes, mais un arrêt est nécessaire dans chaque direction pour effectuer les formalités de passage de la frontière. Les installations juxtaposées encouragent également la coopération transfrontalière. Il s'agit du modèle de PCJ le plus couramment utilisé, car il n'exige pas que l'un ou l'autre pays renonce à avoir une installation frontalière. Dans les situations où les installations frontalières (juxtaposées) du couple de pays établissant un PCJ sont relativement éloignées les unes des autres, l'application d'une conformité totale dans le « no man's land » entre les installations peut être un défi pour les organismes frontaliers (voir Encadré 1-2). Lorsqu'il existe des installations existantes, l'établissement d'un PCJ nécessite des modifications des bâtiments. Toutefois, que le processus d'établissement d'un PCJ juxtaposé implique la construction de nouvelles installations frontalières ou la modification de structures existantes, l'approche idéale consiste à planifier d'abord l'infrastructure requise pour établir un PCJ avant de procéder à la construction ou à la modification. Les PCJ juxtaposés peuvent être plus adaptés lorsque le niveau d'intégration régionale est encore à un stade naissant, comme une zone de libre-échange ou moins. Figure 1-5 présente un diagramme schématique d'un PCJ juxtaposé.

Encadré 1-2: Défis lorsque les installations frontalières sont séparées par de longues distances

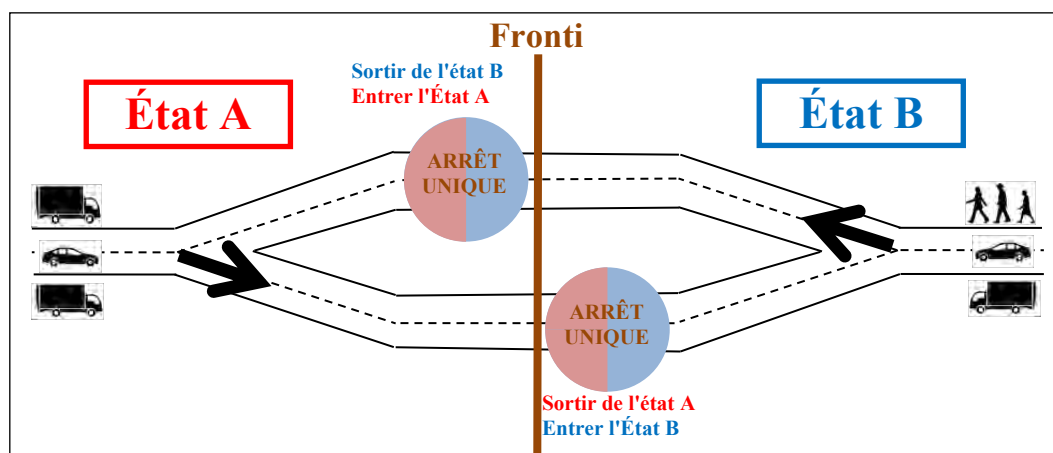
Pour diverses raisons, notamment des facteurs historiques et la topographie, certaines installations frontalières entre pays limitrophes sont séparées par des distances considérables. Ces configurations présentent des défis spécifiques pour la gestion des frontières, comme indiqué ci-dessous :

- (i) Faire respecter la conformité entre les deux installations est problématique, en particulier lorsque ces espaces sont habités, comme c'est le cas entre les postes frontières de Kobero et Kabanga entre le Burundi et la Tanzanie. Les agences frontalières devront peut-être fournir des escortes aux voyageurs et aux transporteurs pour s'assurer qu'ils remplissent les formalités frontalières d'entrée et de sortie, car la propension à éviter de payer les taxes à l'importation et de satisfaire aux autres exigences de conformité est élevée.
- (ii) La gestion moderne des frontières exige la connectivité des systèmes TIC entre deux installations frontalières pour un échange de données plus facile et fiable. Lorsque les installations frontalières sont séparées par des distances considérables, l'établissement d'une connectivité TIC est coûteux.
- (iii) Si les agences frontalières décident de fournir des escortes, cette mesure exige un nombre suffisant d'agents pour servir d'escorte et patrouiller le terrain entre les deux installations. Ces escortes peuvent nécessiter l'utilisation de véhicules, ce qui augmente les coûts d'exploitation.
- (iv) La construction et l'entretien de barrières de sécurité le long des routes ou des trottoirs reliant les deux installations sont coûteux et peuvent nuire à la liberté et au tissu social des communautés frontalières qui vivent entre les deux installations.
- (v) Les installations frontalières éloignées peuvent également présenter un risque pour la sécurité dans les situations où les ressources sont insuffisantes pour surveiller les activités entre les deux installations.

Avant la construction des installations du PCJ aux postes frontaliers de Kobero et Kabanga entre le Burundi et la Tanzanie, les installations frontalières étaient séparées d'environ 6-7 km. L'espace entre les deux installations était habité et comportait des champs de riz et d'autres cultures dans les plaines inondables de faible altitude. La construction de nouvelles installations frontalières en 2014 par TradeMark East Africa (TMEA) a permis de réduire la distance entre les installations réduite à moins d'un km.

Source : le présent guide de référence

Figure 1-5: Schéma d'un PCJ juxtaposé

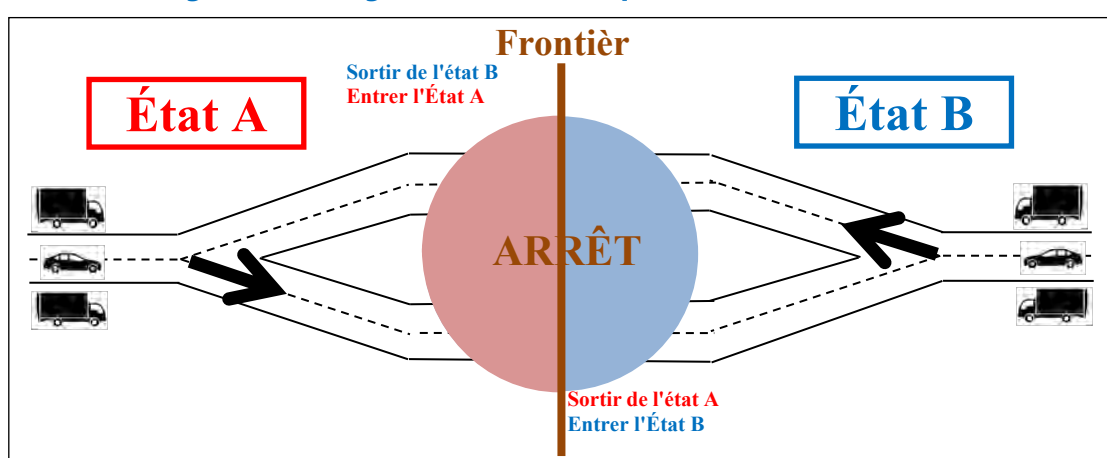


Source : Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{re} édition, septembre 2011, p. 4.

1.3.4 Modèle PCJ chevauchant

Dans le modèle chevauchant,²⁰ une seule installation est construite de part et d'autre de la ligne frontalière. Ce modèle peut être utilisé lorsqu'une nouvelle installation est construite dans un endroit où le terrain est relativement plat. Un avantage associé à ce modèle est qu'il offre une plus grande possibilité de promouvoir la coopération interinstitutionnelle en raison de la proximité des installations opérationnelles et de la probabilité accrue de partager des informations et des équipements opérationnels. Cependant, l'un des défis associés au modèle chevauchant est qu'il peut y avoir des déséquilibres dans les niveaux de maintenance de l'installation en fonction des accords de gestion de l'installation convenus par les parties. Les inspections conjointes et autres activités communes dans le modèle chevauchant nécessitent toujours un cadre juridique autorisant les agents à effectuer des contrôles dans la ZCC de l'État limitrophe. Figure 1-6 présente un schéma d'un PCJ chevauchant.

Figure 1-6: Diagramme schématique d'un PCJ chevauchant



Source : Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{re} édition, septembre 2011, p. 3.

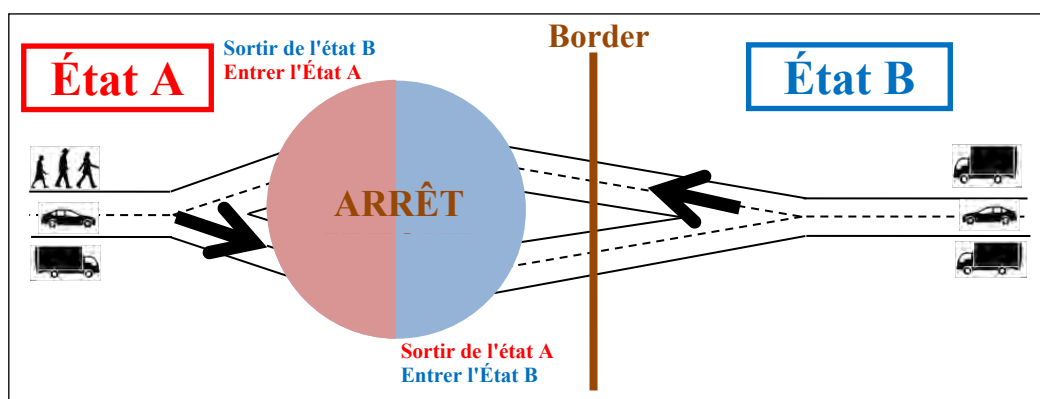
Une installation chevauchante a été construite à Gasenyi I/Nemba, à la frontière entre le Burundi et le Rwanda, dans le cadre d'un projet routier reliant les deux pays ; une étude de cas de ce PCJ, présentée à la section 14.7, démontre la viabilité et l'efficacité du modèle de PCJ chevauchant lorsque la géographie le permet.

1.3.5 Modèle PCJ d'un seul pays (entièrement situé)

Dans le modèle (commun) d'un seul pays, c'est-à-dire un PCJ entièrement situé dans l'un des deux États limitrophes, une seule installation frontalière partagée est construite dans l'un des pays pour accueillir les agents des deux pays chargés d'effectuer les contrôles frontaliers. Il a été observé que les PCJ d'un seul pays ne constituent pas un cas particulier ; ils sont similaires aux ports maritimes, aux ponts routiers ou ferroviaires, ou à toute infrastructure entièrement située dans un seul pays. Le principal avantage de ce modèle réside dans les économies d'échelle qu'il permet de réaliser en termes d'utilisation des infrastructures (puisque'il n'est pas nécessaire de construire des installations des deux côtés de la frontière), mais il nécessite une confiance et une coopération suffisantes entre les pays pour que le PCJ soit construit et exploité dans un seul des pays. Dans le cadre de ce modèle, un pays devra disposer de l'autorité nécessaire pour effectuer des contrôles dans le pays hôte et ce dernier devra disposer d'un cadre juridique permettant aux agents étrangers de travailler sur son sol. Figure 1-7 présente un schéma d'un PCJ à pays unique.

²⁰ Comme le mot « chevauchant » ou « chevauché » ne peut pas être utilisé comme adjectif, il n'est pas utilisé ici.

Figure 1-7: Diagramme schématique d'un PCJ d'un seul pays



Source : Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{re} édition, septembre 2011, p. 3.

Le poste frontalier commun de Cinkansé (PFC/PCJ) desservant la frontière entre le Togo et le Burkina Faso utilise une seule installation sur un terrain burkinabé qui a été transféré à l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ; une étude de cas de ce PFC/PCJ est présentée à la section 14.3. Une seule installation PFC/PCJ a également été développée à Ruhwa (alternativement orthographié Rhuwa) au Burundi, à la frontière avec le Rwanda, dans le cadre d'un corridor routier soutenu par la Banque africaine de développement (BAD). D'autres exemples d'installations dans un seul pays comprennent Noépé, un PFC/PCJ desservant le Ghana et le Togo mais entièrement situé sur le territoire togolais ; Mfum, un PFC/PCJ desservant le Nigeria et le Cameroun mais entièrement situé sur le territoire nigérian ; et l'installation PCJ de Lebombo/Ressano Garcia, prévue pour desservir l'Afrique du Sud et le Mozambique (ces deux dernières études de cas sont présentées dans les sections 14.4 et 14.9, respectivement). Ce sont souvent la géographie, l'état des relations bilatérales entre les paires de pays établissant un PCJ, ou les conditions d'exploitation qui influencent le choix de ce modèle de PCJ. L'un des défis de ce modèle est que, malgré les dispositions des statuts régissant les PCJ accordant un statut égal aux parties, le pays d'accueil a tendance à dominer dans les relations avec l'État voisin, en particulier dans les cas d'instabilité politique.

1.4 Les PCJ et l'intégration régionale

Le continent africain envisage l'intégration régionale depuis les premières années de l'Organisation de l'unité africaine (OUA).²¹ La vision de l'établissement d'une Communauté économique africaine (CEA) a pris la forme d'un programme politique systématique concrétisé par le Plan d'action de Lagos de 1980 (officiellement le Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique, 1980-2000) et a reçu une expression juridique dans le Traité instituant la Communauté économique africaine (le Traité d'Abuja, 3 juin 1991, entré en vigueur le 12 mai 1994). Le Traité visait à réaliser l'intégration financière et monétaire de l'Afrique après la création d'un marché commun africain – en d'autres termes, la vision était que le continent passe d'un marché commun à une union monétaire. Au fur et à mesure de son développement, plusieurs communautés économiques régionales (CER) ont évolué individuellement vers une union financière et monétaire, tandis que d'autres ne l'ont pas fait.

²¹ L'OUA a été créée le 25 mai 1963 comme la première institution continentale postindépendance manifestant une vision panafricaine. L'Union africaine (UA), qui a succédé à l'OUA, est un organisme continental composé des 55 États membres du continent africain et a été officiellement lancée en juillet 2002. Elle s'est attachée à renforcer la coopération et l'intégration des États africains afin de stimuler la croissance et le développement économique. Voir <https://au.int/en/overview>.

Le commerce est le fondement de l'intégration et une union douanière régionale ou continentale peut être formée en supprimant les barrières tarifaires et non tarifaires entre les membres et en adoptant des tarifs extérieurs communs. Le Traité d'Abuja envisageait la création d'une CEA en six étapes sur une période de 34 ans après l'entrée en vigueur du Traité, c'est-à-dire d'ici 2028, en supposant que les CER mènent toutes des programmes d'intégration économique pour devenir des unions douanières dans un délai de 23 ans, c'est-à-dire d'ici 2017, mais cela ne s'est pas produit car toutes les CER n'ont pas progressé vers des unions douanières.²² Cette vision a évolué pour refléter de nouvelles approches telles que l'Agenda 2063,²³ avec un parcours comprenant de nouvelles étapes telles que l'accord établissant la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA).²⁴ L'objectif principal de la ZLECA est de créer un marché unique panafricain des biens et des services afin de faciliter la libre circulation des personnes et des investissements et de jeter les bases d'une union douanière continentale, comme le prévoit l'article 3 de l'accord de la ZLECA. Avant cette date, l'initiative prévoit la facilitation des échanges par la suppression des barrières non tarifaires (article 4), notamment dans le domaine du passage des frontières. Les CER officiellement reconnues²⁵ – établies en vertu de traités distincts – serviront de « éléments de base » pour réaliser l'intégration à l'échelle de l'Afrique (préambule et article 5 de l'accord établissant la zone de libre-échange continentale africaine). L'annexe 4 de l'accord établissant la ZLECA en matière de coopération entre organismes frontaliers stipule que cette coopération peut inclure la mise en place d'un contrôle de poste frontière juxtaposé.

Les estimations de l'impact annuel de la ZLECA sur le commerce régional vont de 5,7 à 8,7 milliards d'USD dans deux scénarios envisagés par Vivid Economics (un cabinet de conseil en économie stratégique), à 16 milliards d'USD dans une évaluation du Fonds monétaire international, et à 10,1-92,0 milliards d'USD dans quatre scénarios envisagés par la Banque africaine de développement.²⁶ En février 2022, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique a évalué *les implications de la zone de libre-échange continentale africaine pour la demande de transport, d'infrastructures et de services*, et a estimé que la ZLECA augmenterait la demande de fret intra-africain de 28 % d'ici 2030, avec des augmentations de la demande de transport routier de marchandises (en termes de nombre de camions) de 39 % en Afrique de l'Ouest, de 19,8 % de l'Afrique de l'Ouest vers l'Afrique australe, et de 9,9 % de l'Afrique australe

²² Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, Union africaine, Banque africaine de développement et Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Next Steps for the African Continental Free Trade Area Assessing Regional Integration in Africa (Prochaines étapes pour la zone de libre-échange continentale africaine, Évaluation de l'intégration régionale en Afrique)*, Aria IX, 2019, p. 55.

²³ L'Agenda 2063 est le cadre stratégique du continent visant à assurer un développement inclusif et durable sur une trajectoire de développement de 50 ans, de 2013 à 2063, par le biais de cinq plans de mise en œuvre décennaux.

²⁴ L'accord ZLECA a été signé le 21 mars 2018 et est entré en vigueur le 30 mai 2019 après le dépôt du nombre requis d'instruments d'adhésion. Sa phase opérationnelle a été lancée le 7 juillet 2019, et les échanges commerciaux dans le cadre de l'accord ont commencé le 1er janvier 2021. Comme indiqué, la ZLECA n'était pas prévue dans les étapes initiales fixées par le traité d'Abuja.

²⁵ L'Union du Maghreb arabe (UMA), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (GAD) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) sont les CER officiellement reconnues par l'Union africaine.

²⁶ (i) Vivid Economics, *What Africa Stands to Gain from the AfCFTA : Country Level Impacts (Ce que l'Afrique peut gagner de la ZLECA : Impacts au niveau des pays)*, document de travail, juillet 2019, pp. 3, 6-7 [un scénario était une estimation mondiale de l'adhésion à un accord commercial régional avant les impacts d'équilibre général, et un autre était une estimation spécifique à l'Afrique de l'adhésion à un ACR, avant les impacts d'équilibre général] ; et (ii) Fonds monétaire international, *African Continental Free Trade Area : A Game Changer for the Continent (Zone de libre-échange continentale africaine : un changement de donne pour le continent)*, 2019, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/AFR/2019/April/English/ch3.ashx?la=e> [en considérant à la fois les mesures tarifaires et non tarifaires, et les impacts d'équilibre général] ; et (iii) Banque africaine de développement, *Perspectives du développement en Afrique 2019*, tableau 3.7, p. 119.

vers l'Afrique de l'Ouest.²⁷ La mise en œuvre de la ZLECA devrait permettre de diversifier les exportations, d'accélérer la croissance, d'intégrer le continent de manière compétitive dans l'économie mondiale, d'accroître les investissements directs étrangers, d'augmenter les possibilités d'emploi et les revenus, et d'élargir l'inclusion économique.

Alors que l'objectif principal de l'intégration régionale au sein des CER est de promouvoir le commerce et le développement économique, la mobilité intrarégionale et les flux commerciaux en Afrique sont restés faibles. Ces faibles flux intrarégionaux sur le continent s'expliquent notamment par la médiocrité des infrastructures de transport et frontalières, ainsi que par la lourdeur des procédures de passage des frontières, appliquées par de multiples organismes qui opèrent généralement de manière non coordonnée. En outre, l'Afrique a les droits d'importation moyens les plus élevés du monde, ainsi que d'importantes barrières non tarifaires. Les pays africains et les CER ne sont pas encore bien intégrés, notamment en termes de production et d'infrastructures, qui soutiennent le commerce et les performances macroéconomiques globales.²⁸ En réponse à ces défis, la création de PCJ a pour but de contribuer au développement économique en facilitant l'intégration régionale par l'amélioration de la mobilité et des flux commerciaux.

L'intégration régionale en Afrique est à des stades différents selon les régions. Les zones de libre-échange (ZLE), les unions douanières, les marchés communs, les unions économiques et monétaires et les unions politiques sont des exemples d'efforts d'intégration régionale. Un rapport de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA), de l'UA, de la BAD et de la Commission des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) présente un scénario possible pour que le continent établisse une union douanière continentale et un marché unique africain unifié dans le cadre de la ZLECA (voir Tableau 1-2). La feuille de route correspond aux six étapes proposées dans le traité d'Abuja, mais reflète la mise en œuvre réelle des unions douanières dans certaines CER. L'étape 1 est la situation actuelle, l'intégration au niveau régional. Au cours de l'étape 2, la libéralisation complète est réalisée en atteignant le niveau des régimes commerciaux préférentiels les plus libéraux en Afrique. À l'étape 3, la ZLECA consolide une zone de libre-échange unifiée en Afrique. Dans l'étape 4, un tarif extérieur commun pour le continent est réalisé et forme une union douanière continentale africaine (tandis que les tarifs résiduels demeurent). Dans l'étape 5, la liberté des capitaux, de la main-d'œuvre et des services est réalisée, un marché commun africain est créé, et avec une harmonisation plus poussée des politiques économiques, un marché unique africain est créé dans l'étape 6.

²⁷ (i) Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Implications of the African Continental Free Trade Area for Demand for Transport Infrastructure and Services (Les implications de la Zone de libre-échange continentale africaine sur la demande d'infrastructures et de services de transport)*, Rapport de synthèse, Cinquième Forum africain des affaires, 2022, disponible sur https://archive.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/abf/abf2022/eng-summary_of_ecas_report_on_implications_of_afcfta_on_transport_services.pdf; et (ii) Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Le secteur des transports en Afrique bénéficiera grandement de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA)*, 9 février 2022, disponible sur <https://www.uneca.org/?q=stories/africa%E2%80%99s-transport-sector-to-strongly-benefit-from-african-continental-free-trade-area->. Les estimations du transport routier n'ont été citées que pour les origines/destinations du trafic indiquées.

²⁸ Union africaine, Groupe de la Banque africaine de développement et Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, *Rapport de l'indice d'intégration régionale en Afrique 2019*, 2019 [disponible sur https://au.int/sites/default/files/documents/38554-doc-fr_arii2019_jul_2019_clean_version_fr_003_j_new_foreword_j_29_april_2020_technical_report_fre.pdf].

Tableau 1-2: Une feuille de route en six étapes de la ZLECA au marché unique africain

1	2	3	4	5	6
AfCFTA with REC FTAs as islets of deeper integration	Fully liberalized AfCFTA	Merger of all African FTAs	African continental customs union	African common market	African single market
Achieved by the AfCFTA in its current form	Liberalization under the AfCFTA is deepened until all trade is liberalized	REC FTAs are subsumed as the AfCFTA reaches 100% liberalization. Competing tariff concessions and rules of origin are phased out. REC customs unions are maintained	REC customs unions are subsumed with a continental common external tariff	Freedom of capital, labour and services are achieved, building on the AfCFTA	Deep economic harmonization

Source : Nations Unies. Commission économique pour l'Afrique, Union africaine, Banque africaine de développement et Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Next Steps for the African Continental Free Trade, Area Assessing Regional Integration in Africa*, Aria IX, 2019, p. 55. (Le résumé en français est disponible en <https://repository.uneca.org/handle/10855/43252>.)

Ces différents stades de l'intégration régionale ont des implications pour l'approche de la mise en place des PCJ. Dans une ZLE – où les pays membres conviennent de réduire ou de supprimer les obstacles au commerce sous la forme de droits de douane et d'autres restrictions commerciales sur les biens produits par les États membres – chaque pays membre conserve ses propres droits de douane sur les importations en provenance de pays non membres. Ainsi, les pays membres d'une ZLE conservent des contrôles frontaliers complets pour vérifier toutes les marchandises et percevoir les droits et taxes des pays tiers, le cas échéant. Les ZLE sont principalement conçues pour réduire les barrières commerciales entre et parmi les États membres et ainsi promouvoir le commerce entre eux. Ainsi, les ZLE profitent aux consommateurs en leur permettant d'accéder à des produits moins chers et/ou de meilleure qualité provenant d'autres États membres, grâce à la réduction ou à la suppression des droits de douane. Si les producteurs peuvent être confrontés à une concurrence accrue, ils peuvent également bénéficier d'un marché de clients potentiels beaucoup plus large. Les ZLE couvrent également d'autres domaines tels que les marchés publics, les politiques de concurrence et les droits de propriété intellectuelle. Dans une zone de libre-échange, les passages frontaliers délimitent les territoires douaniers et servent de points où la juridiction d'un pays sur les biens et les personnes prend fin et où l'autorité d'un autre pays commence. Les douanes et autres organismes gouvernementaux peuvent valider les quotas et autres restrictions commerciales afin de protéger les industries locales et d'encourager le libre-échange de biens et de services entre les pays membres de la ZLE, confirmer que toutes les marchandises sont conformes aux lois nationales et aux conditions commerciales (certaines marchandises peuvent être exemptées de droits de douane), et percevoir les droits et taxes applicables. Dans ce contexte, le rôle d'un PCJ est de faciliter les processus d'autorisation. Un exemple de PCJ dans une zone de libre-échange (celle de la Communauté de développement de l'Afrique australe, SADC) est Chirundu qui dessert la Zambie et le Zimbabwe (voir l'étude de cas à la section 14.2).

Dans le cas d'une union douanière et d'autres stades plus élevés d'intégration régionale, les États membres peuvent établir un territoire douanier commun, qui a une juridiction géographique définie avec un tarif extérieur commun (TEC). En outre, une union douanière complète comporterait les éléments suivants : (i) un territoire douanier unique ; (ii) un mécanisme de partage des recettes ; (iii) un cadre juridique commun ; (iv) un dispositif institutionnel régional ; et (v) la libre circulation des marchandises, grâce à des politiques commerciales communes et à

des régimes fiscaux nationaux harmonisés ou rapprochés applicables au commerce transfrontalier.²⁹

En tant que territoire douanier unique, les contrôles frontaliers aux points de passage des frontières intérieures sont éliminés ou réduits afin de promouvoir la libre circulation des marchandises. Par conséquent, les PCJ établis aux frontières intérieures d'une union douanière devraient offrir un environnement où les contrôles aux frontières sont minimaux, ce qui pourrait être interprété comme une entrave aux efforts visant à assurer la libre circulation des marchandises.

Dans un marché commun, les PCJ doivent également faciliter la libre circulation des personnes, des capitaux et des services s'ils veulent rester pertinents pour l'intégration régionale. La section 14.5 présente une étude de cas sur l'établissement de PCJ dans la CAE, qui donne des exemples de facteurs à prendre en compte lors de l'établissement de PCJ dans une union douanière. L'inclusion de la libre circulation en tant que caractéristique d'une stratégie d'intégration dépend du stade et du niveau d'intégration, c'est-à-dire de la ZLE, de l'union douanière, du marché commun, de l'union économique et monétaire et de la fédération politique. La libre circulation des personnes est contenue dans les protocoles du marché commun et les niveaux supérieurs d'intégration.

La facilitation de la libre circulation des personnes ne doit pas être interprétée à tort comme un compromis sur les exigences de sécurité aux postes frontières. La conception des procédures de passage des frontières et les mesures appropriées à prendre dans des situations spécifiques devraient être guidées par la nécessité de trouver un équilibre entre la facilitation de la libre circulation des personnes et le respect des exigences de sécurité.

En résumé, le rôle des PCJ est de faciliter les processus de dédouanement aux postes frontières et de promouvoir les contrôles/inspections conjoints, quel que soit le stade de l'intégration régionale. De même, les procédures de transit douanier pour les marchandises en transit doivent être facilitées quel que soit le stade de l'intégration régionale, tandis que les procédures/processus requis sont réduits au minimum à mesure que l'intégration régionale s'approfondit.

Tableau 1-2 résume le rôle des PCJ dans la promotion de l'intégration régionale par étape d'intégration.

Tableau 1-3: Le rôle des PCJ dans la promotion de l'intégration régionale au sein des CER et d'autres organes de coopération économique régionale

Stade d'intégration	Caractéristiques	Caractéristiques des contrôles aux frontières	Rôle des PCJ
Avant l'intégration régionale	Une politique tarifaire et commerciale différente dans chaque pays	• Confirmation de la conformité des marchandises aux conditions convenues. • Collecte des droits et taxes pour chaque pays, le cas échéant.	• Facilitation des processus de dédouanement à la frontière et promotion des contrôles/inspections conjoints. • Facilitation des procédures de transit douanier pour les marchandises en transit.
Zone de libre-échange	Une région dans laquelle un groupe de pays a signé un	• Élimination ou réduction des barrières tarifaires et non tarifaires au passage	• Facilitation des processus de dédouanement à la

²⁹ Voir les définitions sur www.customs.eac.int.

Stade d'intégration	Caractéristiques	Caractéristiques des contrôles aux frontières	Rôle des PCJ
	accord de libre-échange et maintient peu ou pas d'obstacles au commerce sous forme de droits de douane ou de quotas entre eux. La SADC peut être considérée comme un exemple.	des frontières intérieures pour les marchandises produites dans les États signataires, avec présentation d'un ou de plusieurs certificats d'origine, tout en respectant les quotas convenus ainsi que les protocoles de santé et de sécurité. Facilitation de la perception des droits et taxes pour les biens produits en dehors des États signataires, le cas échéant.	frontière et promotion des contrôles/inspections conjoints. Facilitation des procédures de transit douanier pour les marchandises en transit.
Union douanière	Un type de bloc commercial qui se compose d'une zone de libre-échange avec un tarif extérieur commun. La CEMAC, la CAE, la CEDEAO, la SACU et l'UEMOA ont obtenu le statut d'union douanière, tandis que la CEEAC et le COMESA et la SADC s'orientent vers une structure d'union douanière.	- En plus des caractéristiques de contrôle frontalier énumérées pour une zone de libre-échange, l'élimination ou la réduction des contrôles frontaliers aux passages des frontières intérieures pour les marchandises produites en dehors des États signataires lorsque les marchandises sont confirmées au point d'entrée et scellées. Les protocoles de santé et de sécurité demeurent mais sont facilités. - Validation des marchandises à l'importation au premier point d'entrée et perception des droits et taxes pour les marchandises importées de l'extérieur du territoire.	- Facilitation des processus de dédouanement à la frontière et promotion des contrôles/inspections conjoints. - Facilitation des procédures de transit douanier pour les marchandises en transit.
Marché commun	L'intégration avec un <u>tarif extérieur commun</u> et peut permettre la mobilité de la main-d'œuvre et des politiques économiques communes entre les pays participants. Un marché commun présente les mêmes	Élimination ou réduction des contrôles et des restrictions aux frontières, des exigences aux points de passage des frontières intérieures entre les États signataires pour les personnes (y compris la main-d'œuvre), les services et les capitaux (par	En plus de ce qui précède, la facilitation de la libre circulation des biens, des personnes (y compris la main-d'œuvre), des services et des capitaux.

Stade d'intégration	Caractéristiques	Caractéristiques des contrôles aux frontières	Rôle des PCJ
	caractéristiques qu'une union douanière, mais en plus les facteurs de production (travail, capital et technologie) sont mobiles entre les membres. Les restrictions à l'immigration et aux investissements transfrontaliers sont supprimées. La CAE est considérée comme ayant réalisé un marché commun.	exemple, les permis de travail pour la main-d'œuvre). Les protocoles de santé et de sécurité demeurent mais sont minimales et/ou un système de reconnaissance mutuelle est en place.	

Remarque : bien que les droits et taxes soient le plus souvent perçus en ligne (ou par l'intermédiaire d'une banque) avant l'arrivée des marchandises, avec une autoévaluation par les importateurs, un point frontalier peut être désigné comme point de dédouanement (et comptabilisé comme une perception à la frontière). Une réévaluation/validation peut être effectuée par les agents à la frontière pour confirmer les marchandises déclarées et percevoir des droits supplémentaires le cas échéant.

Abréviations : CEMAC = Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale, COMESA = Marché Commun d'Afrique Orientale et Australe, CAE = Communauté d'Afrique de l'Est, PCJ = Poste de Contrôle Juxtaposé, CER = Communauté économique régionale, SACU = Union Douanière d'Afrique Australe, SADC = Communauté de Développement d'Afrique Australe, et UEMOA = Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine.

Sources : (i) 10978.pdf (alors que l'UEMOA a également introduit un tarif extérieur commun en 2014, il s'agit plutôt d'une union monétaire) ; (ii) Union africaine, Groupe de la Banque africaine de développement et Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Rapport sur l'indice d'intégration régionale en Afrique 2019*, 2019 [disponible sur <https://www.integrate-africa.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/ARII-Report2019-FIN-R40-11jun20.pdf>] ; (iii) Antoine Bouët, David Laborde et Fousseini Traoré, Sur l'optimalité des tarifs extérieurs communs en Afrique : preuves de l'union douanière de la CAE, document de conférence présenté lors de la 24^e conférence annuelle sur l'analyse économique mondiale (conférence virtuelle), 2021, disponible sur <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/10978.pdf> (si l'UEMOA a également introduit un tarif extérieur commun en 2014, il s'agit plutôt d'une union monétaire) ; (iii) Global Negotiator, Dictionary of International Trade, disponible sur <https://www.globalnegotiator.com/internal-tional-trade/dictionary/common-market/> ; et (iv) Ce Guide de référence.

Si les organismes continentaux et régionaux africains ont mis en place des cadres politiques et institutionnels solides pour promouvoir le commerce, la connectivité et les échanges régionaux (voir Encadré 1-3), les progrès réalisés jusqu'à présent n'ont pas été suffisants en termes opérationnels. Si l'union douanière continentale et le marché unique (commun) sont établis, le rôle des PCJ serait plutôt minime, puisque la meilleure facilitation est l'absence d'arrêt au passage de la frontière. S'il est toujours nécessaire de vérifier les aspects liés à la sécurité et à la santé, si des systèmes qui fonctionnent bien (par exemple, pour l'échange d'informations sur la santé et de données sur l'immigration) et des systèmes de partage mutuel sont en place, ces vérifications seront inutiles. Toutefois, un tel partage avancé des données peut être difficile à réaliser et, compte tenu de la protection accrue des informations relatives à la vie privée, les organismes de contrôle des frontières peuvent encore avoir besoin d'être présents à la frontière. Étant donné que cette transition vers une union douanière complète nécessitera une volonté et un engagement politiques forts, un accord sur les politiques, une harmonisation, une reconnaissance mutuelle et des systèmes avancés d'échange de données, on s'attend à ce que ce changement ne se produise pas rapidement et une approche transitoire à long terme est donc nécessaire. Les PCJ peuvent jouer un rôle dans la transition des passages frontaliers actuellement encombrés vers des points de facilitation des échanges et de contrôle commun, première étape vers la réalisation de la ZLECA. De ce point de vue, la taille des PCJ devrait être déterminée en fonction des besoins, les

gouvernements concernés numérisant de plus en plus les procédures de dédouanement, rationalisant les rôles des organismes de contrôle des frontières, encourageant un recours accru aux mécanismes de reconnaissance mutuelle afin de réduire le nombre d'organismes à la frontière, et augmentant le recours au traitement avant l'arrivée et au prédédouanement, sans qu'il soit nécessaire de procéder à des inspections aux frontières (ou seulement à des contrôles minimaux). Les CER et les autres organismes de coopération économique régionale peuvent être le fer de lance des projets des PCJ et contribuer à la réalisation du programme d'intégration régionale et continentale, en commençant par le niveau régional.

Encadré 1-3: Stratégies continentales et régionales africaines

Les rôles clés des institutions continentales et régionales en Afrique ont consisté à élaborer des cadres, des politiques et des plans directeurs continentaux et régionaux, à établir des conditions juridiques et réglementaires pour le développement des infrastructures régionales et à impliquer tous les acteurs dans les projets d'infrastructures régionales par le biais de consultations publiques et d'autres moyens appropriés. Le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA) est un cadre stratégique pour le développement des infrastructures, qui oriente le programme de développement des infrastructures, les politiques et les priorités d'investissement de l'Union africaine. Il fournit un cadre pour l'engagement avec les partenaires de développement de l'Afrique sur la fourniture d'infrastructures régionales et continentales, et facilite l'intégration physique, économique et sociale du continent à l'appui de la ZLECA. Le PIDA rassemble les initiatives continentales en matière d'infrastructure et les plans directeurs régionaux en un programme cohérent d'investissement dans les infrastructures, avec une stratégie de mise en œuvre et un portefeuille de projets à mettre en œuvre en priorité, par le biais du plan d'action prioritaire (PAP) du PIDA. Le PIDA-PAP couvre les quatre secteurs d'infrastructure clés que sont le transport, l'énergie, les TIC et les ressources en eau transfrontalières. Afin d'améliorer l'accès aux marchés, le commerce inter/intra-africain et la capacité à mettre en œuvre l'accord sur la Zone de libre-échange continentale africaine, l'Organisme de développement de l'Union africaine-Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (AUDA-NEPAD) a pris l'initiative de développer le guide de référence du PCJ, en association avec la JICA, d'organiser des séminaires continentaux et de soutenir les CER, les États membres et d'autres parties prenantes clés dans le développement du PCJ.

Source : le présent guide de référence

Chapitre 2

Justification et avantages des PCJ

2.1 Le rôle des PCJ dans le développement économique à travers les Corridors de commerce et les chaînes de valeur

Un facteur important pour évaluer la performance et déterminer l'attractivité d'un corridor de transport est l'efficacité des points de passage des frontières le long d'un corridor. La Banque mondiale a défini les corridors de commerce et de transport comme « un ensemble coordonné d'infrastructures et de services de transport et de logistique qui facilite les flux de commerce et de transport entre les principaux centres d'activité économique ». En outre, il est observé qu'« [un] corridor de commerce et de transport formel est généralement coordonné par un organisme national ou régional, constitué par les secteurs public ou privé ou une combinaison des deux ».³⁰

Les contrôles liés au transit le long d'un corridor ont lieu à trois points de contrôle principaux : les ports maritimes ou les aéroports, les passages aux frontières terrestres entre les pays, et les installations de dédouanement à l'intérieur du pays.³¹ À cet égard, les postes-frontières terrestres servent de nœuds qui relient différents points le long d'un corridor et sont essentiels au commerce international. En facilitant le commerce international et la circulation transfrontalière des personnes, les postes frontaliers contribuent à la croissance des économies nationales, régionales et internationales. Il y a 16 pays enclavés (« landlinked ») en Afrique,³² et ils dépendent fortement du transport routier pour la logistique³³; relier ces pays enclavés aux ports maritimes de manière fluide est essentiel pour développer le commerce et l'industrie dans ces pays. En outre, selon le niveau d'interdépendance, le bien-être social et économique des personnes vivant dans les communautés frontalières est également affecté par les opérations frontalières.

Dans le cadre du corridor, les experts en développement, les groupements économiques régionaux et les gouvernements nationaux reconnaissent que pour maintenir la compétitivité économique dans le commerce international, les passages frontaliers doivent faciliter le commerce et permettre une circulation transfrontalière sûre et efficace des personnes. A cet effet, la mise en place de PCJ

³⁰ Charles Kunaka et Robin Carruthers, *Trade and Transport Corridor Management Toolkit*, Banque mondiale, 2014.

³¹ Bien que les agences frontalières telles que les douanes mènent des opérations mobiles le long des routes de transit, ces opérations sont gérées à partir de points de contrôle spécifiques.

³² Botswana, Burkina Faso, Burundi, République centrafricaine, Tchad, Éthiopie, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Rwanda, Sud-Soudan, Swaziland, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

³³ Le transport ferroviaire peut constituer un mode de transport peu coûteux pour les marchandises et les personnes, et la disponibilité de modes de transport multiples, y compris les chemins de fer, permet de disposer de réseaux de chaînes d'approvisionnement plus compétitifs et plus résistants, et de multiplier les options pour les utilisateurs professionnels. Cependant, historiquement, les chemins de fer ont été sous-utilisés en Afrique, principalement en raison des coûts d'investissement élevés et des problèmes de maintenance, sauf dans une certaine mesure en Afrique du Sud et dans quelques pays d'Afrique du Nord. Cela dit, en 2006 notamment, un PCJ basé sur le rail a été lancé à Malaba, avec un financement de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) – les deux bureaux de douane ont effectué des contrôles conjoints pour le transit, ce qui a permis de réduire le processus de transit par rail de 45 heures à 7 heures. Commission du commerce international des États-Unis, *Trade Facilitation in the East African Community : Recent Developments and Potential Benefits*, Investigation No. 332-530, Publication No. 4335, juillet 2012, p. 2-17. Le transport ferroviaire est bien adapté au contrôle frontalier à guichet unique, car le trafic est généralement autorisé lors d'un arrêt programmé aux frontières, qui comprend des opérations techniques (par exemple, un changement de locomotives, la maintenance), et celles-ci prennent généralement plus de temps que les contrôles frontaliers. Alors que le service de concession passant par Malaba a cessé ses activités en 2017 en raison de mauvaises performances, la réhabilitation de la ligne à voie métrique est en cours. En outre, il existe des voies ferrées à écartement standard (SGR) prévues et existantes en Afrique de l'Est, telles que celle récemment construite de/vers Mombasa. Par ailleurs, un projet de corridor intermodal financé par la Banque mondiale est en cours pour améliorer l'infrastructure ferroviaire et les plateformes logistiques le long du corridor Dakar (Sénégal)-Koulikoro-Mopti-Gao-Niamey (Niger).

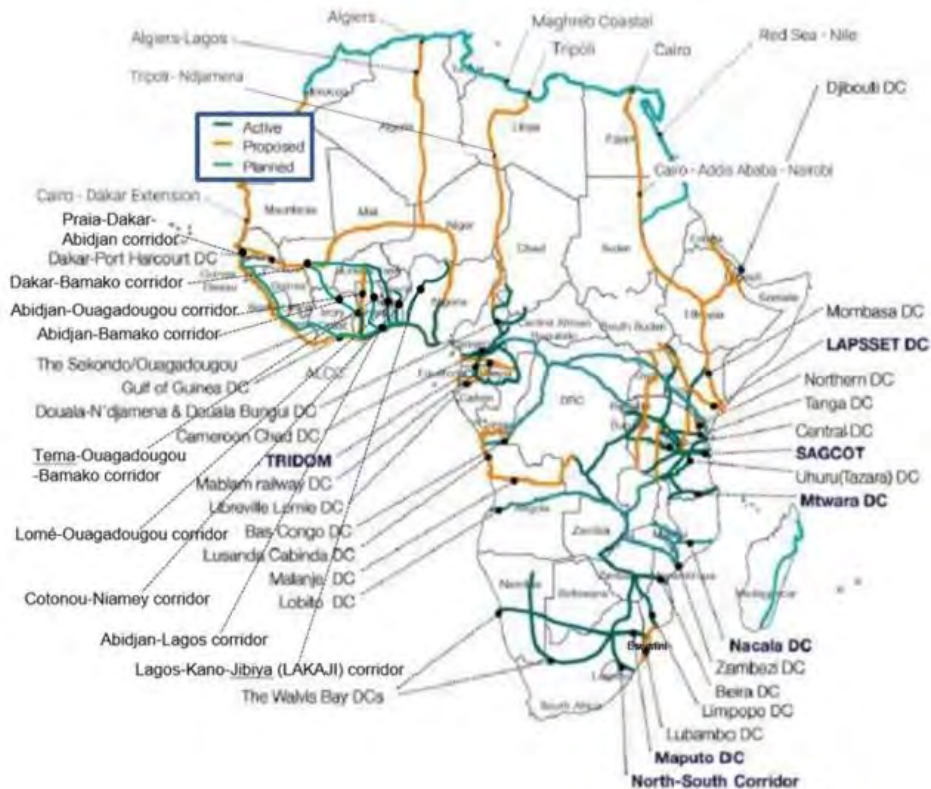
aux postes frontières terrestres devrait contribuer au développement des corridors en facilitant la circulation des marchandises. À cet égard, l'approche par les corridors économiques considère les voies de transport régionales non seulement comme un moyen de transporter des biens et des services ou comme une passerelle pour les pays enclavés, mais aussi comme un outil permettant de stimuler le développement social et économique dans les zones situées le long des corridors. Toutefois, pour tirer parti des gains d'efficacité associés aux PCJ, il est nécessaire que les procédures opérationnelles aux points d'entrée (c'est-à-dire les ports maritimes et les aéroports) ainsi qu'aux points de déchargement à l'intérieur du pays soient conçues et alignées pour compléter les procédures rationalisées et harmonisées aux postes frontières terrestres, en particulier lorsqu'il existe des contrôles de PCJ.

Avec l'interdépendance accrue des économies mondiales, la mondialisation de la production modifie le commerce international. Ces changements ont des implications importantes pour les politiques gouvernementales, notamment en matière de transport et de gestion des frontières. En l'absence de politiques appropriées pour les opérations frontalières, les industries nationales ont tendance à lutter pour être compétitives dans un système commercial international influencé par des chaînes de valeur mondiales. Le Centre de recherches pour le développement international a défini les chaînes de valeur comme « l'ensemble des activités nécessaires pour amener un produit ou un service depuis sa conception, en passant par les différentes phases de production (impliquant une combinaison de transformation physique et l'apport de divers services aux producteurs), la livraison aux consommateurs finaux et l'élimination finale après utilisation ».³⁴ Les biens et les services sont de plus en plus produits à partir de plusieurs endroits plutôt que dans un seul pays. Pour produire ces biens et services, les éléments constitutifs, les fonds, les connaissances et les personnes traversent plusieurs fois les frontières avant qu'un produit fini ne soit mis sur le marché.

Dans le cadre de la chaîne de valeur internationale, les PCJ facilitent le commerce international en réduisant les coûts grâce à des opérations frontalières efficaces. Traditionnellement, les agences frontalières se concentraient uniquement sur la réglementation des activités frontalières, mais avec les récents développements du commerce international, la gestion des corridors et des frontières se concentre également de plus en plus sur la manière de promouvoir la compétitivité et la croissance des économies des zones frontalières, nationales, régionales et internationales. La situation est particulièrement grave pour les pays sans littoral d'Afrique, un continent où les délais aux frontières et les coûts de transport sont parmi les plus élevés au monde. Par conséquent, l'établissement de PCJ devrait contribuer à la réalisation de corridors efficaces et de chaînes de valeur internationales, qui sont essentiels pour accélérer l'intégration régionale et la croissance économique. À titre de référence, la figure 2-1 présente une carte des principaux corridors de transport en Afrique.

³⁴ Raphael Kaplinsky et Mike Morris, *A Handbook for Value Chain Research* (Manuel pour la recherche sur les chaînes de valeur), préparé pour le Centre de recherches pour le développement international, 2001, p. 4-6. [disponible sur http://asiandrivers.open.ac.uk/documents/Value_chain_Handbook_RKMM_Nov_2001.pdf].

Figure 2-1: Carte des principaux corridors de transport en Afrique



Clause de non-responsabilité : Cette carte est uniquement destinée à illustrer la situation et n'implique aucune opinion sur le statut juridique d'un pays ou d'un territoire, sur la ligne frontalière d'un pays ou d'un territoire ou sur sa démarcation, ni sur les noms géographiques.

Abréviations : CD = Corridor de développement, TRIDOM = abréviation avec les lettres initiales de Minkébé, Odzala, et Dja.

Sources : (i) Agence de développement de l'Union africaine / Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et Agence japonaise de coopération internationale, *Integrated Corridor Approach for Infrastructure Development, Knowledge Sharing Seminar*, 19 mai 2020, diapositive 3 ; et (ii) L'équipe de Guide de référence.

2.2 Sélection et hiérarchisation des projets PCJ le long des corridors

L'intégration des points de passage frontaliers dans les chaînes de valeur mondiales peut se faire soit par des liens en amont (lorsque le pays fournit des intrants aux exportations d'autres pays), soit par des liens en aval (lorsque le pays importe des produits intermédiaires qui seront utilisés dans ses exportations). Lors du choix des points de passage frontaliers à convertir en PCJ, il convient de prendre en considération les corridors susceptibles de contribuer à la transformation économique des zones qu'ils desservent. Afin de tirer parti des améliorations apportées aux infrastructures matérielles le long de ces corridors, il est également essentiel de s'attaquer aux barrières non tarifaires existantes (par exemple, les lourdes procédures de passage des frontières qui contribuent au coût élevé des affaires, les barrières techniques). Ces postes frontaliers peuvent être soit des projets entièrement nouveaux (greenfield), soit des postes existants (brownfield) qui doivent être modernisés pour être efficaces.³⁵ Bien que les PCJ conviennent principalement aux points de passage frontaliers terrestres routiers, il est recommandé de choisir des points de passage frontaliers qui présentent un fort potentiel de liaison avec des moyens de transport multimodaux.

³⁵ Un projet entièrement nouveau est un projet dans lequel il n'est pas nécessaire de travailler dans le cadre de contraintes imposées par des bâtiments ou des infrastructures existants, tandis qu'un projet de friches industrielles est un projet dans lequel de telles contraintes existent.

En outre, il convient de prendre en considération les passages frontaliers le long des corridors qui desservent des zones présentant des activités et/ou un potentiel industriels, commerciaux et autres activités économiques importants. Il convient également de prendre en considération les corridors qui présentent un fort potentiel de croissance du trafic. Avec la menace du terrorisme international, les frontières qui se situent le long de couloirs présentant le moins de problèmes de sécurité ont également tendance à attirer les transporteurs, les voyageurs et les commerçants. Étant donné que le développement des infrastructures de corridors et de frontières implique généralement des investissements importants, la priorité pour l'établissement de PCJ devrait être donnée aux corridors où le trafic est le plus important et où le retour sur investissement est le plus élevé, sous réserve d'autres considérations.³⁶ Le long d'un corridor, les passages frontaliers peuvent faire l'objet d'un ordre de priorité similaire,³⁷ mais, compte tenu du fait qu'un corridor regroupant plusieurs pays peut fonctionner comme un système intégré, il peut être nécessaire de développer tous les passages frontaliers le long d'un corridor, simultanément ou de manière séquentielle. En outre, il peut être nécessaire de prendre en compte les effets de détournement du trafic entre des corridors complexes, tels que le corridor nord-sud en Afrique australe (qui traverse huit pays).

2.3 La justification et l'objectif de la création des PCJ

Au niveau mondial, l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) oblige les États membres à coopérer les uns avec les autres en coordonnant leurs activités pour faciliter les échanges. L'AFE de l'OMC sur la facilitation des échanges stipule expressément que cette coopération et cette coordination devraient inclure la création de PCJ.

Les PCJ sont également inclus dans les agendas continentaux et régionaux en Afrique, par le biais du Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA), comme le montre l'encadré 2-1.

Encadré 2-1: Les PCJ dans le cadre des agendas continentaux et régionaux en Afrique

La Commission de l'Union africaine (CUA), en partenariat avec la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA), la Banque africaine de développement (BAD) et l'Agence de planification et de coordination du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), a élaboré un Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA, approuvé par les chefs d'État et de gouvernement de l'UA en 2012), afin de combler le déficit d'infrastructures sur le continent. Une évaluation de 2014 a ventilé les 51 programmes inclus dans le PIDA en 273 sous-programmes ou projets, dont 75 projets PCJ. Les programmes et projets du PIDA ont été stratégiquement sélectionnés pour favoriser l'intégration régionale en contribuant à la formation de grands marchés compétitifs avec des coûts plus bas dans tous les secteurs de production. En ce qui concerne spécifiquement les PCJ et la nécessité d'une approche par corridor, l'un des principaux objectifs des projets de transport et d'infrastructure du PIDA est de permettre la libre circulation des marchandises et des passagers en fournissant des services de commerce et de transport efficaces, sûrs, sécurisés, fiables et continus à des tarifs abordables afin de soutenir un développement régional durable sur le plan environnemental et économique.

Source : Département de l'intégration régionale et du commerce du NEPAD, Banque africaine de développement

³⁶ Par exemple, il est inutile de développer un PCJ à proximité d'un point de transbordement ou d'un port sec, le trafic étant facilité pour traverser le PCJ et devant s'arrêter quelques kilomètres plus loin, comme c'est le cas à Kraké/Seme (Bénin/Nigeria).

³⁷ Par exemple, il peut y avoir des avantages limités à développer un PCJ lorsque le trafic actuel et prévu est faible, disons moins de 50 camions par jour.

La principale raison de la création de PCJ le long des corridors de transport est d'accélérer la circulation des biens et des personnes et de réduire les coûts de transport au-delà des frontières nationales. Le nombre d'agences gouvernementales aux postes frontaliers en Afrique a augmenté au cours des deux dernières décennies³⁸, chaque agence agissant indépendamment en fonction de son mandat. À un point de passage frontalier classique à deux étapes, les usagers sont soumis deux fois à des formalités de passage similaires, une fois pour la sortie et une fois pour l'entrée, avec peu ou pas de possibilités de contrôles conjoints ou de partage de données opérationnelles. Ces contrôles non coordonnés et répétés contribuent à des vérifications multiples qui entraînent des retards aux frontières. Dans certains cas, les heures d'ouverture des agences frontalières varient également au sein d'un même pays et de part et d'autre de la frontière, ce qui est source de frustration pour les voyageurs et les transporteurs.

À la plupart des points de passage frontaliers, où il existe plusieurs agences non coordonnées, les procédures de passage des frontières ont tendance à être imprévisibles et lourdes. Pour les pays qui ont modernisé les opérations frontalières en mettant en œuvre des systèmes TIC, les procédures automatisées sont généralement similaires aux flux de processus de l'ancien environnement papier, peu d'efforts ayant été faits pour simplifier les procédures afin de tirer parti des gains réalisés par l'introduction de plateformes électroniques. En outre, certaines agences frontalières insistent encore pour travailler avec des séries complètes de documents sur papier en plus des versions électroniques.

Un autre défi associé à la plupart des postes frontières conventionnels en Afrique concerne la gestion du trafic. L'absence de systèmes permettant de séparer les différents types de trafic, par exemple par type de véhicule, de cargaison ou de sens de déplacement, contribue à la congestion des postes frontières. Dans certains cas, le mauvais état des surfaces et l'insuffisance de la signalisation directionnelle et informative ajoutent à la confusion qui règne aux postes frontières.

Compte tenu de la situation qui prévaut aux postes frontières conventionnels en Afrique, la raison d'être des PCJ est de remédier aux inefficacités qui entraînent des retards et des coûts de transport élevés. Dans un PCJ, les voyageurs et les véhicules s'arrêtent une fois pour entreprendre les formalités de passage de la frontière pour sortir d'un pays et entrer dans l'autre. Toutes les formalités frontalières et le traitement des documents relatifs aux marchandises et aux voyages sont effectués dans un seul hall de dédouanement pour la sortie d'un pays et l'entrée dans le pays adjacent. Si une inspection du fret est nécessaire, elle est effectuée une fois par une inspection conjointe impliquant toutes les agences nécessaires des deux pays en même temps.³⁹

Pour les voitures particulières et les bus, l'introduction des procédures PCJ réduit presque immédiatement de moitié le temps de traitement aux frontières. Par exemple, à une frontière traditionnelle à deux arrêts, les bus s'arrêtent d'un côté de la frontière et les passagers se rendent dans les installations frontalières pour le traitement. Les bagages et les cargaisons sont déchargés et inspectés selon les besoins. Cela peut prendre une à deux heures, après quoi le bus est conduit de l'autre côté de la frontière et le même traitement est répété pendant une à deux heures supplémentaires. En revanche, dans un PCJ, les passagers entrent dans une seule installation pour les formalités de sortie et d'entrée. La cargaison est déchargée une fois et est inspectée

³⁸ Par exemple, le nombre d'agences de contrôle gouvernementales au poste frontalier de Namanga entre le Kenya et la Tanzanie s'élève à une douzaine ou plus tant au Kenya qu'en Tanzanie, avec des agences supplémentaires également intéressées par les opérations frontalières. D'autre part, comme indiqué dans l'étude de cas Lebombo/Ressano Garcia à la sous-section 14.9.3, en 2020, le gouvernement d'Afrique du Sud a regroupé les opérations frontalières au sein d'une seule autorité de gestion des frontières (BMA) afin d'améliorer la coordination des opérations frontalières, bien que l'efficacité de cette mesure suscite des interrogations.

³⁹ La deuxième meilleure pratique – et probablement la plus courante – est l'inspection conjointe par le pays de sortie, puis une autre inspection conjointe par le pays d'entrée.

conjointement. Dans un PCJ, le passage des passagers et de leurs bagages se fait généralement en moins d'une heure.

Étant donné que les procédures frontalières de dédouanement du fret sont généralement plus compliquées et plus longues, les réductions de temps et de coûts résultant de l'établissement de PCJ dépendent également du niveau de coordination des agences frontalières, de l'automatisation des opérations, de la quantité et de l'état des équipements de manutention, ainsi que du type d'opération, à savoir le transit, l'importation ou l'exportation.⁴⁰ La concentration de toutes les opérations dans une seule installation permet une meilleure coordination des opérations et un meilleur partage des informations entre et parmi les agences frontalières. La proximité des agences dans un PCJ renforce également la transparence entre et parmi les agences frontalières et avec le public.

Les contrôles frontaliers pour le fret dans un poste frontalier traditionnel à deux étapes peuvent prendre jusqu'à 3 à 5 jours pour diverses raisons. Les camions utilisés pour le transport de marchandises commerciales ont des coûts fixes quotidiens de 120 à 400 USD ou plus.⁴¹ Par conséquent, des retards de trois à cinq jours représentent 360 à 2 000 USD de frais de transport inutiles. Ces coûts supplémentaires ont une incidence directe sur le coût et la compétitivité des produits de base africains sur les marchés internationaux, ainsi que sur le coût des importations pour les consommateurs et des intrants pour les fabricants. Un deuxième coût dérivé des retards aux frontières et de la mauvaise facilitation le long de l'itinéraire est le coût élevé des stocks. Pour les marchandises valant entre 2 000 et 5 000 USD par tonne, le coût de l'augmentation des stocks est de 0,75 à 2,50 USD par jour et par tonne. Les fabricants et les détaillants déclarent passer leurs commandes un mois à l'avance pour tenir compte du manque de prévisibilité des livraisons. Pour un camion de 28 tonnes, cela implique un coût logistique inutile de 630 à 2 100 USD. Près de 25 % des coûts logistiques totaux sont des coûts cachés dus au temps de transit et au manque de fiabilité pour les produits de grande valeur. Lorsque les voies d'approvisionnement ne sont pas fiables, les acheteurs choisissent d'autres sources de marchandises. La falsification de documents peut être fréquente lorsqu'il existe des postes frontaliers à deux arrêts, car les renseignements et les données opérationnelles ne sont pas partagés. Les disparités entre les exportations et les importations des deux pays limitrophes en sont la preuve. La déclaration de valeurs différentes pour les marchandises est généralement motivée par le désir d'éviter ou de réduire les droits à payer. Le fait de ne pas percevoir toutes les recettes dues affecte les pays africains qui comptent généralement sur les droits de douane comme principale source de revenus.⁴²

⁴⁰ Les détails des impacts du PCJ de Chirundu (le premier PCJ entièrement fonctionnel en Afrique) sur les temps de passage des frontières sont présentés dans la sous-section 14.2.2(6).

⁴¹ (i) Andreas Eberhard-Ruiz et Linda Calabrese [Overseas Development Institute, University of Sussex], *Trade Facilitation, Transport Costs and the Price of Trucking Services in East Africa*, août 2017, p. 16, disponible sur <https://cdn.odi.org/media/documents/12281.pdf> [120 USD par jour en Afrique de l'Est en 2016] ; (ii) Thando S. Vilakazi, « The Causes of High Intra-Regional Road Freight Rates for Food and Commodities in Southern Africa », *Development Southern Africa*, préparé pour l'Institut mondial de recherche sur l'économie du développement de l'Université des Nations unies, avril 2018, p. 398, disponible sur <https://doi.org/10.1080/0376835X.2018.1456905> [« au moins » 400 USD par jour en Afrique australe en 2015]. La 2^e édition du Guide de référence (Sourcebook) PCJ cite une source avec des résultats similaires. Mark Pearson, *Trade Facilitation in the COMESA-EAC-SADC Tripartite Free Trade Area*, septembre 2011, paragraphe 3, p. 1 [200-400 USD par jour en Afrique australe].

⁴² Voir Luc De Wulf, « Strategy for Customs Modernization », dans *Customs Modernization Handbook* (ed., Luc De Wulf et Jose B. Sokol), Banque mondiale, 2005, p. 5 [il a été constaté que les recettes provenant des droits d'importation pour un échantillon de pays africains représentaient en moyenne un peu moins de 30 % des recettes fiscales totales, tandis que cette part était en moyenne de 22 % pour les pays du Moyen-Orient, de 13 % pour les pays d'Amérique latine et de 15 % pour les pays d'Asie]. Voir également Organisation mondiale des douanes, *Enquête visant à déterminer le pourcentage du revenu national représenté par les droits de douane*, mai 2013, disponible à l'adresse http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/resources/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Nomenclature/Overview/Surveys/Duties%20Revenue/Duty%20Survey%20Dec2011_F.ashx. L'importance des revenus commerciaux pour de nombreux pays africains a été mentionnée lors de la 1^{ère} réunion de consultation. *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du One-Stop Border Post Sourcebook, résumé des discussions et déclaration de résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 4.

Il existe donc une relation étroite entre le temps et la fiabilité perdus le long des corridors, y compris le temps de passage des frontières, et la croissance du commerce avec son impact potentiel sur la croissance économique, la perception des recettes et la création d'emplois.

Les PCJ peuvent offrir divers avantages à différentes catégories d'utilisateurs, comme le montre le tableau 2-1.

Tableau 2-1: Avantages potentiels des PCJ par type d'utilisateur

Non.	Groupe d'utilisateurs	Avantages potentiels
1	Gouvernements nationaux	• Amélioration de la perception des taxes et des droits associée à des gains d'efficacité • Des frontières efficaces qui facilitent le commerce international, les investissements et la croissance économique. • Traitement efficace et fluide du transit • Promotion de la compétitivité économique • Amélioration de la sécurité aux frontières • Meilleure utilisation des ressources gouvernementales par les agences frontalières • Promotion de meilleures relations internationales entre les pays
2	Agences de contrôle des frontières	• Meilleure utilisation des ressources grâce à l'amélioration de la coopération transfrontalière et au partage des renseignements, des données opérationnelles et des ressources à l'aide des concepts GCF et GIF. • Amélioration de la motivation des employés, ce qui se traduit par une augmentation de la productivité grâce à l'utilisation de procédures simplifiées et harmonisées ainsi qu'au fait de travailler avec de meilleures installations (bâtiments, équipements, mobilier, etc.). • Un meilleur environnement pour une utilisation accrue des TIC et un traitement plus rapide • Traitement plus rapide des documents et des voyageurs • La possibilité d'harmoniser les procédures, ce qui améliore la prévisibilité et la certitude des utilisateurs. • Fourniture d'une plateforme pour l'introduction d'autres réformes de la gestion des frontières • Amélioration de la circulation et traitement efficace et fluide du transit • Amélioration de l'infrastructure frontalière, notamment lorsque des modifications doivent être entreprises • Une transparence accrue, qui renforce la sécurité et contribue à réduire la corruption.
3	Opérateurs de transport routier, Transitaires et agents des douanes	• Réduction des délais aux frontières et des coûts d'exploitation • Une meilleure utilisation des actifs en ce qui concerne les temps de rotation des camions. • Prévisibilité des procédures aux frontières et en transit • Traitement plus rapide des documents et des voyageurs
4	Industriels et commerçants	• Economies sur le coût des intrants • Fiabilité accrue des expéditions permettant de réduire les stocks • Réduction du capital immobilisé dans la logistique grâce à la livraison juste à temps.
5	Consommateurs	• Réduction du coût des produits de consommation • Augmentation de la disponibilité des biens

Non.	Groupe d'utilisateurs	Avantages potentiels
6	Voyageurs et touristes	• Réduction du temps passé aux frontières • Des procédures prévisibles, simplifiées et harmonisées • Des procédures frontalières transparentes
7	Habitants des localités frontalières	• Des processus et des procédures simplifiés et clairs pour les petits commerçants • Amélioration de la sécurité • Amélioration des conditions de transport et des infrastructures à la frontière

Abréviations : GCF = gestion coordonnée des frontières, GIF = gestion intégrée des frontières, TIC = technologies de l'information et des communications.

Source : Ce Guide de référence

Chapitre 3

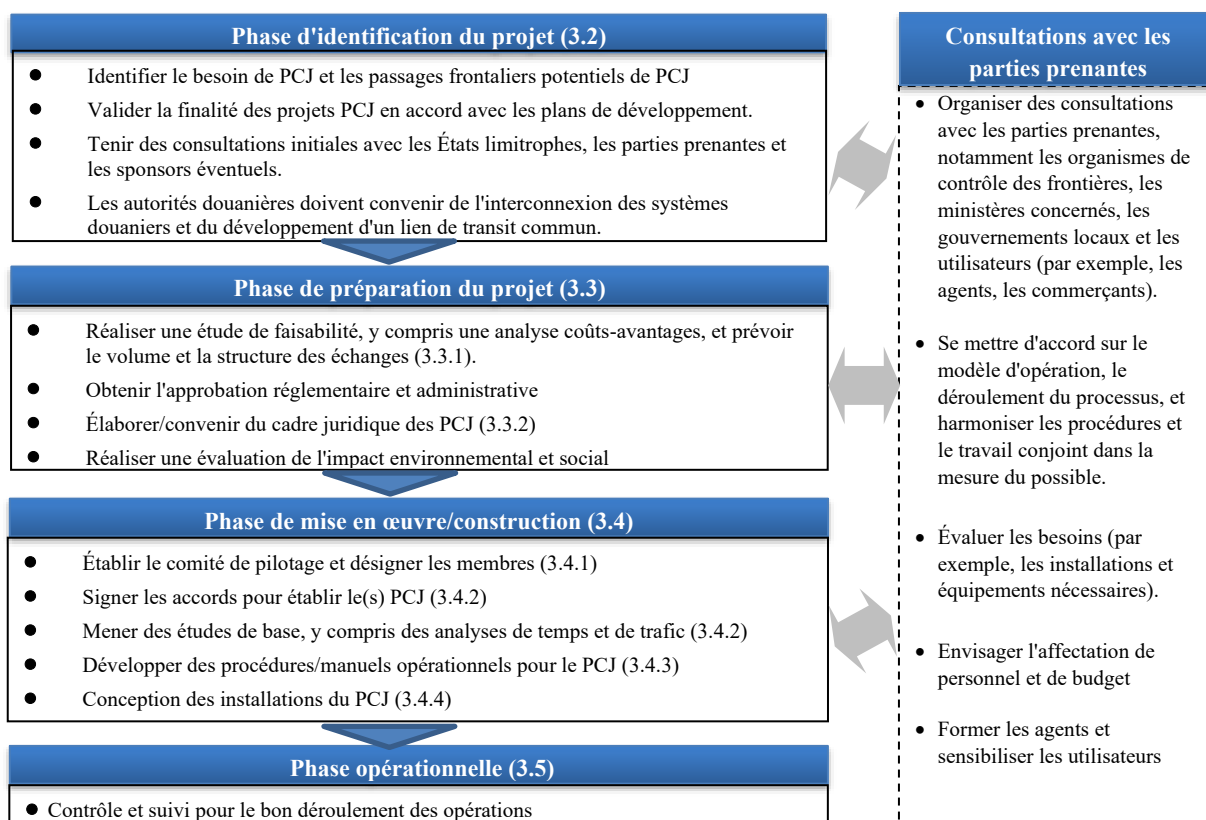
Processus/pratiques recommandés pour l'établissement des PCJ

3.1 Vue d'ensemble

Le concept des PCJ change la donne et transforme la façon dont les affaires sont organisées et exploitées aux postes frontières. Dans la mesure du possible, le processus de création des PCJ devrait impliquer toutes les principales parties prenantes dès la phase de planification et organiser de vastes consultations entre les agences frontalières et les commerçants, comme le prévoit l'article 2.2 de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC. Bien que la taille et la portée des projets de PCJ varient selon qu'il s'agit de construire de nouvelles installations frontalières ou de modifier des installations existantes, les phases d'établissement des PCJ sont similaires. Dès le départ, l'élaboration d'une position politique nationale ou régionale claire concernant les opérations des PCJ est particulièrement utile pour fournir une compréhension et une approche communes et générales de la création et de la gestion des PCJ.

Ce chapitre décrit le processus d'établissement des PCJ, notamment la phase d'identification du projet, la phase de préparation du projet, la phase de mise en œuvre/construction et la phase opérationnelle. La figure 3-1 résume ce processus.

Figure 3-1: Processus d'établissement des PCJ



Notes : (i) La construction de nouvelles installations n'est pas une étape nécessaire pour établir un PCJ. (ii) L'élaboration du cadre juridique et politique pour les PCJ est nécessaire dans les cas où il n'existe pas de cadre existant.

Source : Ce Guide de référence (Sourcebook)

3.2 Phase d'identification du projet

L'idée d'établir un PCJ peut être identifiée au niveau national et/ou régional pour améliorer le commerce, le transport, la gestion des frontières, et/ou le développement et l'intégration régionale. Les postes-frontières situés le long des principaux corridors ou des liaisons clés du réseau de transport qui relient les pays intérieurs aux pays dotés de grands ports maritimes sont souvent identifiés comme postes-frontières candidats pour les PCJ dans cette perspective. Parmi ces sites PCJ potentiels identifiés, les passages frontaliers où le trafic et les flux de transport sont importants sont généralement prioritaires pour le développement des PCJ, compte tenu des ressources limitées des pays africains. Une fois que le(s) passage(s) frontalier(s) possible(s) est/sont identifié(s), les États intéressés engagent leur(s) État(s) limitrophe(s) pour de plus amples consultations et activités préparatoires. Au cours de la phase d'identification du projet, il est important de préciser quel modèle de PCJ sera envisagé et si les installations de PCJ seront développées selon une approche de type greenfield ou brownfield.⁴³

Pour convaincre les décideurs de la nécessité d'un PCJ, il faut décrire clairement les objectifs et les opérations des PCJ en démontrant les avantages économiques, sociaux, technologiques, politiques et environnementaux associés aux PCJ et en veillant à ce qu'ils soient conformes aux stratégies et aux plans de développement nationaux et régionaux. Bien que l'on suppose généralement que les parties prenantes des projets PCJ seront les agences impliquées dans les douanes, le commerce et le transport, les présentations doivent également répondre aux besoins des décideurs d'autres secteurs.

Comme indiqué dans la sous-section 8.5.3, la préparation d'un protocole d'accord de base dès le départ, c'est-à-dire un protocole d'accord bilatéral sur l'engagement de base, sans détails, avant le financement du PCJ, est un facteur de réussite essentiel.⁴⁴

En outre, il a été suggéré que l'interconnexion des systèmes informatiques douaniers et le développement d'une caution de transit commune entre les pays adjacents (ou une caution régionale unique du point d'entrée au point de destination) sont des facteurs clés de succès pour un PCJ et un passage des frontières efficaces, étant donné que l'une des principales causes de congestion et de retards à de nombreuses frontières en Afrique est le processus requis pour effectuer les déclarations de transit respectives et le paiement des cautions de transit pour le(s) pays de transit et le pays de destination. L'initiative du territoire douanier unique (TDU) de la CAE a encouragé les États partenaires à interconnecter leur système informatique douanier et a mis en place le système régional de garantie du transit douanier (Carnet RCTG) du COMESA⁴⁵ pour soutenir ce mécanisme, qui a bien fonctionné en liaison avec les initiatives PCJ. Cette expérience montre que les autorités douanières des pays adjacents (et idéalement les autorités au niveau du corridor/de la région) doivent convenir et concevoir des moyens de réaliser des

⁴³ Un projet entièrement nouveau est un projet dans lequel il n'est pas nécessaire de travailler dans le cadre de contraintes imposées par des bâtiments ou des infrastructures existants, tandis qu'un projet de friches industrielles est un projet dans lequel de telles contraintes existent.

⁴⁴ La CEDEAO demande à ses États membres de prendre un engagement initial et d'identifier le site du PCJ/PFC ; les États de la CEEAC suivent une approche similaire ; et la CAE a commencé par un protocole d'accord de base pour la création d'un PCJ entre le Rwanda et la Tanzanie. Comme mentionné dans la sous-section 14.4.2 sur l'étude de cas PFC/PCJ de Mfum, un protocole d'accord pour la mise en œuvre du programme a été signé le 29 mars 2007 entre le Cameroun et le Nigeria, dans le cadre des mesures de renforcement de la confiance suite au règlement d'un différend frontalier en 2002, entre autres, pour établir un PFC à Mfum/Ekok qui sera entièrement situé au Nigeria. Un autre protocole d'accord pour ce programme a été signé le 12 juin 2008 entre la Commission de la CEDEAO et la CEEAC.

⁴⁵ Ce régime est un régime de transit douanier élaboré pour faciliter la circulation des marchandises sous scellés douaniers dans la région du COMESA. Il fournit la sécurité et la garantie douanières requises aux pays de transit. L'un des principaux avantages est la réduction des coûts de cautionnement/garantie et des dépenses connexes facturés par les cautions et les agents.

interconnexions douanières et un lien de transit commun avec le cadre juridique approprié, y compris un protocole d'accord de base, dès le début de la phase d'identification du projet PCJ.⁴⁶

3.3 Phase de préparation du projet

3.3.1 Étude de faisabilité

Pendant la phase de préparation du projet, les promoteurs du projet (ministères et/ou partenaires de développement) et les parties prenantes doivent évaluer les exigences possibles et les impacts positifs et négatifs probables de la création d'un PCJ. La phase de préparation comprend généralement des consultations initiales et aboutit souvent à des estimations trop optimistes plutôt qu'à des calculs précis des coûts et des avantages. Pour qu'un projet PCJ puisse aller de l'avant, des informations suffisantes doivent être recueillies par le biais d'une étude de faisabilité qui évalue la portée globale du projet PCJ ainsi que les calendriers, les coûts, les avantages et les défis prévus.⁴⁷ Dans la mesure du possible, il convient de préparer des prévisions sur la structure et les volumes des échanges, en tenant compte de l'environnement politique et des perspectives économiques, et d'étudier les flux de dédouanement possibles au PCJ (voir les sous-sections 5.2.5 sur les prévisions de la demande de trafic et 5.2.6 sur l'analyse économique). Dans certains cas, l'étude de faisabilité évaluera le projet PCJ par rapport aux objectifs stratégiques de l'organisation ou des organisations commanditaires. En outre, les études de faisabilité doivent mettre en évidence les approbations réglementaires ou administratives que le projet PCJ pourrait exiger des autorités gouvernementales. En général, les études de faisabilité pour l'établissement de PCJ abordent les questions techniques, de mise en œuvre, économiques, financières, sociales et environnementales. Il est particulièrement nécessaire de réaliser une évaluation des incidences environnementales et sociales dans le cas d'un projet de friches industrielles. D'autres facteurs doivent être évalués, notamment la faisabilité physique du projet et les risques potentiels qu'il comporte.

Étant donné que les PCJ impliquent diverses agences gouvernementales frontalières, des analyses sectorielles peuvent également être entreprises. Par exemple, en ce qui concerne les douanes et le commerce, un audit structuré de la facilitation des échanges et des transports permet d'identifier les obstacles et les contraintes au commerce. Un tel audit peut fournir des informations pour une brève analyse des barrières commerciales et des avantages potentiels de l'introduction d'un PCJ dans le contexte de l'amélioration des performances du corridor. Un autre exemple : en ce qui concerne l'immigration, qui est également une fonction importante à la frontière et une agence clé pour influencer le succès d'un PCJ, une évaluation devrait être faite de l'impact d'un PCJ sur les incidences de la traite des êtres humains ou du franchissement illégal de la frontière (« border jumping ») afin de répondre aux éventuelles préoccupations en matière de sécurité et de protection. En outre, d'autres ministères, départements ou agences gouvernementales peuvent par exemple être intéressés à connaître l'impact sur les opportunités d'investissement et de tourisme transfrontaliers.

Plus précisément, pour plaider efficacement en faveur d'un PCJ, il faut disposer de données statistiques sur le commerce et la circulation des personnes à travers la frontière, sur le temps nécessaire aux différentes activités et sur l'impact attendu sur les temps et les coûts de transport et de déplacement. La contribution d'un PCJ au maintien de la santé et de la sécurité publiques est également importante.

⁴⁶ Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du *One-Stop Border Post Sourcebook*, résumé des discussions et déclaration de résultats), 27-28 janvier 2022, pp. 3, 12.

⁴⁷ Il était difficile de concevoir des PCJ lorsque le concept a été adopté pour la première fois en Afrique, mais maintenant qu'il existe de nombreux exemples, il est possible de se référer aux conceptions et aux directives antérieures à cet effet.

3.3.2 Accords pour la création de(s) PCJ

Dans les cas où il n'existe pas de cadre juridique pour la création d'un PCJ, les pays qui ont décidé de créer un PCJ doivent conclure un accord officiel. Ces accords peuvent prendre la forme d'accords bilatéraux, de protocoles d'accord ou de tout autre accord ayant un effet similaire. Considérons, par exemple, qu'une condition exigée par la JICA pour financer la mise en œuvre du PCJ de Rusumo (et du pont) était la conclusion d'un accord bilatéral.

L'équipe de travail juridique devrait être le fer de lance de la négociation d'un accord bilatéral ou équivalent concernant les pratiques opérationnelles et la gestion du PCJ, y compris la facilitation de la promulgation d'une législation habilitant le PCJ par les parlements nationaux ou régionaux. L'adoption d'une législation pouvant prendre du temps, le processus doit être lancé au début du processus de mise en œuvre. Il est préférable que l'équipe juridique soit dirigée par des membres du personnel/des fonctionnaires des ministères responsables des questions juridiques afin de fournir des conseils juridiques spécialisés en cas de besoin. Cette équipe de travail doit comprendre des représentants des agences frontalières et des opérateurs du secteur privé.⁴⁸

La section 8.3 présente diverses approches/formules juridiques/réglementaires, y compris différents types d'accords.

3.4 Phase de mise en œuvre/construction

3.4.1 Structures de gestion de projet

(1) Vue d'ensemble

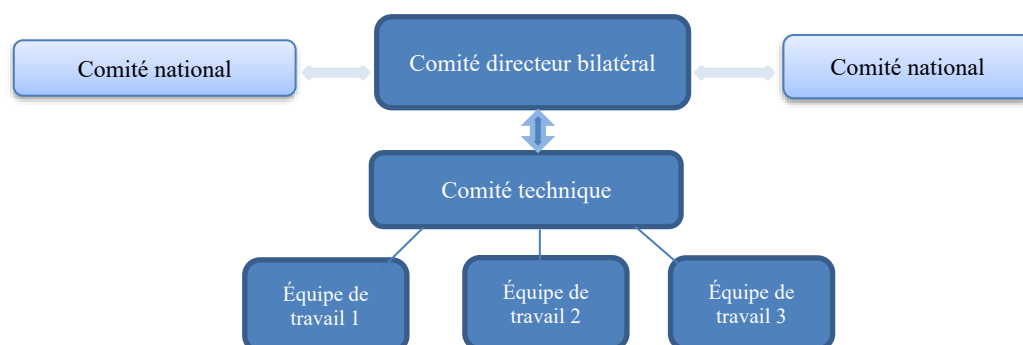
Une fois le projet approuvé, la phase de mise en œuvre doit commencer par la mise en place de structures de gestion de projet telles qu'un comité de pilotage pour guider et superviser la construction et l'opérationnalisation du projet. Ces structures devraient inclure les ministères concernés, les agences gouvernementales pertinentes (y compris les autorités chargées du contrôle des frontières et des transports), les organismes régionaux (par exemple, les communautés économiques régionales ou les CER), les opérateurs du secteur privé, les gouvernements locaux et les groupes d'intérêt.

Le processus d'établissement des PCJ nécessite l'engagement des deux gouvernements. Chaque gouvernement doit désigner des représentants au sein de l'organe de gestion du projet et doit immédiatement identifier le ministère ou l'agence chef de file, dont le rôle doit être clarifié. Il existe des cas où une agence gouvernementale différente joue le rôle de chef de file dans différentes phases (par exemple, l'autorité des transports prend la direction des opérations pendant la période de construction, après quoi elle peut transférer son rôle à une autorité opérationnelle telle que les douanes une fois que les installations sont terminées et prêtes à fonctionner). Si chaque gouvernement doit mettre en place un organe de pilotage national pour le projet, les gouvernements des États limitrophes doivent également créer un comité de pilotage conjoint (bilatéral) représenté par des secrétaires permanents ou des fonctionnaires équivalents responsables des agences impliquées dans le projet PCJ ou directement concernées par celui-ci. En outre, les gouvernements devraient mettre en place des comités techniques ou des équipes de travail sous l'égide du comité directeur bilatéral afin de discuter de questions plus techniques liées à la planification et à la mise en œuvre du projet PCJ. L'expérience montre que de tels projets sont

⁴⁸ Ces deux composantes peuvent être fusionnées dans les cas où le cadre juridique est promulgué au niveau des CER. Par exemple, dans la CAE, ces deux instruments ont été combinés en un seul document (c'est-à-dire la loi sur les PCJ de la CAE).

mis en œuvre plus facilement lorsqu'il existe un cadre de projet clair indiquant les rôles et responsabilités de chaque partie prenante et le calendrier du projet. Dans la mesure du possible, il est recommandé que chaque agence affecte un agent approprié aux comités techniques ou aux équipes de travail et exige un rapport régulier à l'agence afin d'éclairer la prise de décision en cours au sein de l'agence au fur et à mesure de la mise en œuvre. Les comités techniques ou les équipes spéciales doivent comprendre des agents du ou des postes frontaliers et des agents du siège chargés de l'élaboration des politiques. La figure 3-2 présente cet exemple ou cette structure recommandée pour établir un PCJ.

Figure 3-2: Exemple ou structure recommandée pour l'établissement d'un PCJ



Source : Ce Guide de référence

Les gouvernements qui établissent des PCJ doivent mettre en place des structures institutionnelles dès le début du processus de conception et de mise en œuvre, afin de garantir la coordination et la continuité des actions et l'achèvement de chaque étape dans les délais convenus. Dans la mesure du possible, les projets PCJ doivent utiliser les organes existants pour mettre en œuvre les opérations PCJ.

(2) Ministère/organisme responsable

Le ministère ou l'agence chef de file de chaque gouvernement devrait coordonner le processus global de mise en œuvre au nom de son gouvernement, y compris le développement du cadre juridique, et devrait aider à coordonner les autres ministères/agences gouvernementales impliqués à la frontière. Certains pays ont choisi le bénéficiaire de la facilitation des échanges et sélectionné le ministère chargé du commerce (par exemple, le ministère des affaires étrangères et du commerce international du Zimbabwe). D'autres pays ont choisi une agence clé représentée à la frontière et responsable de la gestion du poste frontalier, généralement l'administration fiscale ou le département des douanes, mais parfois le département de l'immigration (par exemple, la Direction générale de l'immigration et de l'émigration au Rwanda). Le choix d'un ministère ou d'une agence chef de file relève largement de la souveraineté de chaque gouvernement impliqué dans le PCJ. Toutefois, d'un point de vue technique, les services des douanes ou de l'immigration sont les mieux placés pour prendre l'initiative en raison de leur rôle traditionnel aux postes frontières, tandis que les ministères ou départements responsables du commerce, des transports ou des finances peuvent être envisagés au niveau gouvernemental. Quelle que soit l'agence ou le ministère/département désigné comme chef de file, l'organisation chef de file doit se concentrer sur la coordination des différentes agences frontalières. De même, le rôle du ministère/de l'agence chef de file à la frontière doit être clairement défini afin de minimiser les conflits lors de l'opérationnalisation du PCJ. Lorsque la désignation de l'organisme chef de file n'est pas clairement définie, il y a forcément des bousculades pour revendiquer la gloire qui accompagne

la mise en œuvre des PCJ.⁴⁹ La sous-section 6.7.2(1) traite également des questions relatives à l'organisme responsable.⁵⁰

(3) Organes d'orientation et de surveillance

Un comité directeur bilatéral composé de secrétaires permanents ou de leurs équivalents (ou de leurs représentants dont le niveau n'est pas inférieur à celui de directeur) responsables des agences gouvernementales à la frontière et de représentants des associations d'utilisateurs des postes frontaliers devrait être créé dès le départ afin de fournir des orientations générales pour la mise en place des PCJ. Ce comité devrait être coprésidé par les principaux responsables des ministères ou agences chargés de coordonner les activités de mise en place des PCJ dans chaque pays. Cette approche sert de base à la désignation d'une commission mixte chargée de gérer les PCJ une fois qu'ils seront opérationnels. En règle générale, un comité de pilotage composé de ministres ou de leur équivalent devrait être l'organe politique général chargé d'obtenir et de maintenir un soutien gouvernemental de haut niveau pour les projets du PCJ. Un comité de pilotage devrait superviser le processus de prise de décision concernant les questions de mise en œuvre suivantes :

Réunion du comité technique conjoint (bilatéral) pour operationalization du PCJ de Rusumo



Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du guide de référence PCJ, novembre 2014

- (i) déterminer et acquérir les infrastructures et les équipements nécessaires au fonctionnement du PCJ ;
- (ii) l'adoption du cadre juridique ;
- (iii) déterminer le nombre et la nature des agences frontalières devant opérer dans la zone de contrôle commune ;
- (iv) développer la séquence du processus d'apurement ;
- (v) simplifier et harmoniser les procédures de passage des frontières ;
- (vi) la réalisation de programmes de formation du PCJ pour les secteurs public et privé ;
- (vii) développer un réseau TIC approprié ;
- (viii) assurer le suivi des progrès avant et après la mise en œuvre ;
- (ix) s'assurer que les décisions politiques sont prises à temps et communiquées aux agents sur le terrain ; et
- (x) aborder toute autre exigence nécessaire au lancement et au fonctionnement harmonieux des PCJ.

En vertu de la loi de 2016 sur les PCJ de la CAE [Communauté d'Afrique de l'Est], adoptée par l'Assemblée de la CAE conformément à l'article 49,1 et à l'article 62 du traité de la CAE, un conseil des PCJ est responsable de la mise en place des PCJ au sein de la Communauté afin de garantir l'uniformité de l'approche, de surveiller la mise en œuvre et de résoudre les problèmes qui se posent. Des commissions conjointes doivent être établies par chaque paire d'États partenaires pour superviser le processus de mise en œuvre et de fonctionnement des PCJ. En Afrique de l'Ouest, les CER travaillant avec les États membres jouent un rôle de premier plan dans l'élaboration de la conception physique des installations, le développement des procédures

⁴⁹ La sous-section 6.7.2(1) traite plus en détail de cette question.

⁵⁰ Elle stipule, entre autres, que : « Le choix/sélection de l'organisme chef de file peut dépendre de l'étape et des tâches associées – dans les étapes de planification et de construction, l'organisme de travaux publics peut être chef de file, tandis qu'un organisme frontalier peut être chef de file dans l'étape opérationnelle. »

opérationnelles du PCJ, la préparation d'un cadre juridique commun et le développement des applications TIC.⁵¹

La section 6.5 présente plus de détails sur les types d'organes institutionnels à mettre en place.

(4) Sous-comités / équipes de travail technique / groupes de travail

Pour faciliter la mise en œuvre, il convient de créer des sous-comités / équipes de travail techniques / groupes de travail chargés d'élaborer des procédures opérationnelles frontalières et de faire rapport au comité de pilotage ou à un autre organe politique approprié. Il est important que les mêmes membres de l'équipe centrale participent aux forums du PCJ pour assurer la continuité et travailler efficacement à l'opérationnalisation des PCJ. Les membres de l'équipe doivent s'appuyer sur l'expertise de l'ensemble de leurs agences et s'efforcer d'obtenir la contribution d'autres autorités spécialisées. Il est recommandé d'intégrer des représentants du secteur privé dans les équipes de travail afin de s'assurer que les questions opérationnelles touchant à la fois les opérateurs du secteur public et du secteur privé sont pleinement intégrées dans les procédures. Ces équipes techniques doivent travailler au niveau national, mais elles doivent également être impliquées dans un cadre bilatéral afin que les États limitrophes qui créent des PCJ développent des procédures, des cadres juridiques et des installations intégrés. La section 6.6.3 présente plus de détails sur les sous-comités et les équipes de travail / groupes de travail techniques.

3.4.2 Enquêtes de base

Afin d'informer la conception des installations et des procédures d'exploitation du PCJ, un projet du PCJ doit mener une étude/enquête de base. Ces études sont importantes pour établir l'environnement opérationnel actuel et les tendances commerciales, notamment les installations frontalières, les volumes et les types de trafic, le nombre de voyageurs, les procédures de passage des frontières, l'état des équipements, les types de marchandises, les délais de dédouanement, les dispositions institutionnelles, les services publics et les défis opérationnels, entre autres paramètres. Les informations de base permettent également d'évaluer l'impact de la mise en œuvre des PCJ à un stade ultérieur. Le chapitre 5 présente les détails des études/enquêtes de base.

3.4.3 Procédures de fonctionnement des PCJ

Il est nécessaire de rationaliser, d'harmoniser et d'automatiser les procédures opérationnelles dans la mesure du possible afin de réduire les délais et les coûts tout en renforçant les contrôles nécessaires et la sécurité des données. Le groupe de travail chargé d'élaborer les procédures devrait effectuer des « visites » et comparer les procédures de chaque agence frontalière en fonction de ce que l'équipe identifie et convient comme étant la meilleure façon de coordonner et de rationaliser l'ensemble des procédures conformément aux objectifs du PCJ. En outre, il est utile de procéder à un essai dans un environnement fermé avant de piloter un PCJ. L'équipe doit identifier les domaines dans lesquels des contrôles et des inspections conjoints peuvent être entrepris et les intégrer dans les procédures, y compris la manière dont ils seront menés. Les conclusions de l'étude/enquête de base et les objectifs généraux de la mise en place d'un PCJ doivent servir de base à la conception des procédures opérationnelles. Le processus d'élaboration des procédures doit couvrir les opérations de toutes les agences frontalières et doit être un exercice conjoint impliquant les deux États limitrophes.

⁵¹ Voir également la section 6.3.

Parmi les principales approches qui pourraient être prises en compte dans l'élaboration des procédures d'exploitation des PCJ, citons :

- (i) la création d'un groupe de travail technique (GTT) composé de représentants d'agences gouvernementales et d'opérateurs du secteur privé afin d'élaborer l'ensemble des procédures du PCJ ;
- (ii) engagement d'un consultant pour développer l'ensemble des procédures opérationnelles du PCJ ; ou
- (iii) engagement d'un consultant pour préparer l'ébauche initiale et le contenu provisoire des procédures pour approbation par un organisme approprié.

Quelle que soit l'approche adoptée, les procédures doivent être alignées sur les dispositions politiques, juridiques et opérationnelles régissant les PCJ. L'élaboration des procédures prend au moins 6 à 9 mois en raison des complexités liées à la collaboration avec plusieurs agences de deux pays. De plus, d'après l'expérience des projets PCJ sur le continent, il peut s'écouler un certain temps avant que les procédures PCJ ne soient approuvées, car le couple d'États limitrophes doit s'entendre sur toutes les procédures. Idéalement, les procédures devraient être convenues avant la conception des installations PCJ et de l'aménagement.

Les détails des procédures de fonctionnement des PCJ sont présentés au chapitre 9.

3.4.4 Conception et construction des installations PCJ

Comme indiqué, au niveau le plus élémentaire, il est important de clarifier si les installations PCJ seront développées selon une approche de type greenfield ou brownfield. La conception des installations PCJ doit suivre le développement des procédures opérationnelles des PCJ et impliquer les utilisateurs finaux afin de garantir que les installations répondent aux exigences politiques et opérationnelles. La conception des installations PCJ en l'absence de procédures opérationnelles et sans la participation des utilisateurs finaux donne lieu à des structures frontalières qui ne sont pas alignées sur les flux de processus et peuvent être inadaptées aux niveaux des opérations frontalières. Il est fortement recommandé que la construction des installations frontalières soit réalisée dans le respect du calendrier du projet afin de minimiser les dépassements de coûts. Si la construction a lieu à une frontière qui est déjà active, des installations temporaires doivent être prévues pour faciliter la poursuite des opérations pendant la période de construction. Les travaux sur les services publics importants (par exemple, l'eau, l'électricité et les TIC) doivent être finalisés pendant la période de construction afin d'éviter tout retard dans le démarrage des opérations du PCJ. Des panneaux d'information et de direction adéquats doivent également être installés immédiatement après l'achèvement des travaux de construction, avant le lancement des opérations du PCJ.

Le chapitre 11 présente des détails sur les installations physiques et la circulation dans les PCJ.

3.4.5 Fourniture de mobilier et installation du réseau et des systèmes TIC

L'installation du réseau et des systèmes TIC et la fourniture de mobilier de bureau nécessitent également une attention particulière. Étant donné que chaque agence possède généralement son propre système d'exploitation et ses propres applications pour ses opérations, les agents à la frontière doivent accéder à leurs propres systèmes dans les PCJ, y compris dans le bureau (« zone à usage exclusif ») fourni dans l'État limitrophe. C'est pourquoi l'interconnexion entre les deux côtés de la frontière doit être conçue et disponible pour faciliter la transmission et l'échange de données. En outre, certains systèmes d'exploitation sont intégrés/partagés avec des agences partenaires (par exemple, en ce qui concerne l'importation/exportation temporaire de véhicules).

Dans ce cas, le partage et la sauvegarde des données en temps réel sont importants et les données doivent être synchronisées avec celles conservées dans la base de données des systèmes TIC hébergés dans les serveurs du siège de l'agence. Par conséquent, une équipe de travail TIC composée d'experts en réseaux et systèmes TIC des agences concernées devrait vérifier l'environnement TIC existant et donner des conseils sur les exigences d'interconnexion et les détails des équipements nécessaires à installer au PCJ. Il faut savoir, par exemple, que l'absence de connectivité des systèmes TIC entre la Zambie et le Zimbabwe à Chirundu en 2009 a nui à l'efficacité de la frontière au début des opérations du PCJ⁵² ; des problèmes similaires se sont posés lors de l'ouverture des PCJ à Isebania/Sirari et Horohoro/Lungalunga entre le Kenya et la Tanzanie en 2020-2021. L'équipement TIC peut être acheté par tous ou par chaque agence séparément, en fonction du budget et du soutien disponibles.⁵³ Dans tous les cas, il est nécessaire d'estimer de manière réaliste les besoins en matière de personnel du PCJ.

Le chapitre 12 traite des TIC et des PCJ.

3.4.6 Formation et sensibilisation

Avant le début des opérations du PCJ, les agents frontaliers et certains opérateurs du secteur privé, tels que les agents en douane, doivent recevoir une formation suffisante sur le concept du PCJ, compte tenu de la complexité du programme de formation. Les activités de formation doivent avoir lieu peu avant le début des opérations du PCJ. La formation des agents frontaliers doit être menée conjointement aux niveaux national et international afin de favoriser la coopération entre les agences frontalières. L'AUDA-NEPAD a soutenu les CER dans la mise en cascade des capacités de formation sur le continent par le biais de séminaires régionaux de formation des formateurs (ToT),⁵⁴ et la CAE a développé un programme régional de formation PCJ. Des activités de sensibilisation et de conscientisation des résidents de la communauté frontalière et des autres parties prenantes devraient également être entreprises parallèlement à la formation des agents frontaliers, comme à Namanga et Rusumo, décrite dans la sous-section 14.6.3(4). Cette sensibilisation peut faire appel aux médias publics électroniques, aux réunions locales, aux brochures, à la presse écrite et aux affiches.⁵⁵

Formation sur le concept et les procédures des PCJ au PCJ de Malaba, en Ouganda



Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du guide de référence PCJ, février 2020

⁵² Voir la sous-section 14.2.5.

⁵³ Lorsque le budget pour l'acquisition d'équipements est insuffisant, il faut envisager de déplacer les équipements existants sur le site.

⁵⁴ Voir, par exemple, (i) Autorité de développement de l'Union africaine-Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, *Training of Trainers Seminar on OSBP Design and Operations (Séminaire de formation des formateurs sur la conception et les opérations du PCJ)*, 29 juillet 2021 (disponible sur <https://www.au-pida.org/news/training-of-trainers-seminar-on-osbp-design-and-operations/>) ; et (ii) Autorité de développement de l'Union africaine-Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, *Africa Has it All ! One Stop Border Post (OSBP) as an Instrument to Trade Facilitation* [Formation des formateurs et séminaire de collecte de données pour les CER], 31 juillet 2019 (disponible sur <https://www.au-pida.org/news/africa-has-it-all-one-stop-border-post-osbp-as-an-instrument-to-trade-facilitation/>).

⁵⁵ Voir la sous-section 14.6.3(6) pour un exemple de ces activités à Namanga et Rusumo.

3.4.7 Pilotage et lancement des opérations du PCJ

Afin d'évaluer l'efficacité des procédures du PCJ et de donner l'occasion aux agents frontaliers, aux prestataires de services et aux utilisateurs de se familiariser avec les opérations du PCJ, il est recommandé de prévoir une période d'essai avant le lancement officiel d'un PCJ. Une période d'essai permet d'améliorer les systèmes et les procédures afin de répondre aux exigences du PCJ. L'essai doit d'abord être réalisé dans un environnement fermé. La période de pilotage peut durer entre 3 et 6 mois. Au moment du lancement officiel des opérations du PCJ, toutes les exigences de gestion et de fonctionnement devraient être en place. Un lancement sert à annoncer officiellement aux parties prenantes que les opérations du PCJ ont commencé. Étant donné que les utilisateurs et les parties prenantes s'attendent à des opérations frontalières plus efficaces après le lancement des opérations du PCJ, il est nécessaire de relever la plupart des défis opérationnels pendant la phase pilote.

3.5 Phase opérationnelle

La création d'un PCJ n'est pas en soi une panacée pour les défis opérationnels aux postes frontières. Le suivi, l'évaluation et la simplification continus des procédures sont essentiels au succès des opérations du PCJ. Avec l'augmentation du trafic et les attentes accrues des parties prenantes, une amélioration continue est nécessaire.⁵⁶ Des comités frontaliers conjoints (CFC)⁵⁷ composés de représentants des agences frontalières concernées opérant à la frontière et de représentants du secteur privé, y compris des agents de facilitation, devraient se tenir régulièrement pour discuter et traiter des questions opérationnelles du PCJ et en surveiller les effets. Les CJC peuvent continuer à examiner et à mettre à jour leur plan d'action PCJ afin d'assurer un bon fonctionnement et de convenir des actions de suivi à entreprendre par les parties prenantes concernées. Les CJC devraient rapporter les points saillants de leurs réunions à leur organe de décision supérieur ou à leur siège lorsque des questions requièrent une attention particulière, telles que les questions budgétaires et de sécurité. Des comités techniques conjoints (CTC)⁵⁸ peuvent être organisés pour discuter et suivre les questions opérationnelles de temps en temps. Des enquêtes finales et d'autres évaluations post-mise en œuvre peuvent être réalisées pour tirer des enseignements et donner des indications sur les domaines opérationnels qui doivent être améliorés. L'étude de cas du PCJ de Namanga et Rusumo en présente des exemples, comme le montre l'encadré 5-3 dans la sous-section 5.3.2(2), et dans la sous-section 14.6.3(5). Les promoteurs de projet ou les gestionnaires de PCJ doivent collecter des données sur les performances des postes frontaliers après la mise en œuvre des opérations de PCJ afin de mesurer les impacts. Il sera utile de procéder à une analyse coûts-avantages approfondie des effets d'un PCJ pour en quantifier l'impact. Le chapitre 5 traite de l'évaluation d'impact et du suivi des opérations du PCJ.

⁵⁶ La pratique japonaise du kaizen(改善), qui désigne l'amélioration continue de toutes les fonctions, est pertinente.

⁵⁷ Des comités frontaliers conjoints devraient être créés dès la phase de planification. Le rôle du CFC pourrait changer pour se concentrer sur les questions opérationnelles après le lancement des opérations du PCJ. D'autres noms pour le CFC sont possibles, tels que comité conjoint des opérations frontalières. Des réunions doivent être organisées régulièrement (au moins une fois par trimestre ou lorsque le besoin s'en fait sentir).

⁵⁸ Des noms alternatifs pour les CTC sont possibles, tels que commission technique conjointe.

Chapitre 4

Les PCJ en tant que projets du secteur public

4.1 Introduction

Les projets PCJ sont innovants et impliquent une variété de parties prenantes des deux pays limitrophes ; la portée de ces projets tend à être large et complexe. Par exemple, il est nécessaire de mettre en place un comité de pilotage régional, des comités de pilotage des projets nationaux et des équipes de mise en œuvre des projets (PIT) dans chaque organisme de mise en œuvre. Dans le même temps, des équipes conjointes de mise en œuvre doivent être créées pour mener à bien les tâches qui nécessitent une planification et une exécution conjointes par les deux pays limitrophes. La conception du projet s'appuie fortement sur les mécanismes de coordination. L'expérience de la Banque mondiale en matière de projets de corridors régionaux a montré que les facteurs de réussite essentiels sont une forte volonté politique, l'engagement des parties prenantes et des outils de suivi efficaces.⁵⁹

La création de PCJ a fait l'objet d'une attention et d'une considération croissantes en Afrique en tant qu'option politique dans les pays où les opérations frontalières sont encore inefficaces. Des PCJ ont été planifiés ou mis en œuvre à plus de 110 passages de frontières en Afrique, comme l'indique l'annexe A. La genèse et l'inspiration de ces projets PCJ varient considérablement :

- (i) Certains projets PCJ ont débuté avec l'objectif principal de promouvoir le développement économique en facilitant la circulation des personnes, tandis que d'autres se sont concentrés sur la facilitation de la circulation des marchandises.
- (ii) Certains projets PCJ ont été formulés au niveau national, tandis que d'autres sont issus de programmes régionaux ou de corridors.
- (iii) Certains projets PCJ ont fait partie de programmes de partenaires internationaux du développement, tandis que d'autres ont été menés par des gouvernements nationaux. D'autres projets PCJ présentent une combinaison de ces éléments.
- (iv) Au sein de ces grandes catégories, certains projets PCJ impliquent la reconfiguration d'installations existantes, tandis que d'autres sont de nouveaux développements.
- (v) Certaines commencent dans le cadre de programmes d'amélioration des infrastructures de transport routier, tandis que d'autres sont conçues dans le cadre d'initiatives plus larges de facilitation des échanges.
- (vi) En fonction des priorités des gouvernements nationaux et des organismes de financement, ainsi que du type et de l'ampleur des défis opérationnels rencontrés à des points de passage frontaliers spécifiques, certains projets du PCJ commencent avec pour objectif principal de faciliter la circulation des personnes, tandis que d'autres se concentrent sur la facilitation de la circulation des marchandises.⁶⁰

Le processus d'identification des projets PCJ, le mécanisme de financement et la motivation pour l'établissement des PCJ influencent tous les méthodes de gestion de projet qui devraient être

⁵⁹ Banque mondiale, *Implementation Completion and Results Report for an East Africa Trade and Transport Facilitation Project (Rapport d'achèvement de la mise en œuvre et des résultats pour un projet de facilitation du commerce et du transport en Afrique de l'Est)*, 27 septembre 2016, p. 24 [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/209691486740413363/pdf/AFRICA-East-Africa-Trade-and-Transport-Facilitation-Project-P079734-ICR-2017-02072017.pdf>].

⁶⁰ Idéalement, tous les projets PCJ bien conçus devraient viser à faciliter la circulation des personnes et des marchandises sans compromettre les exigences de sécurité, tout en offrant un environnement propice à la mise en place de contrôles frontaliers efficaces et efficaces pour tous les organismes frontaliers, grâce à une approche « pangouvernementale ».

utilisées. Une combinaison appropriée de pratiques et d'activités de planification, de mise en œuvre et de suivi des projets a un impact positif sur les délais d'exécution des projets, les budgets, la qualité des installations frontalières et l'efficacité des nouvelles procédures de passage des frontières. Indépendamment du fait que les travaux de construction des installations frontalières et les activités préparatoires douces pour l'établissement des PCJ soient entrepris par le secteur public, le secteur privé ou de manière commune, les PCJ sont des projets du secteur public car ils impliquent des organismes publics qui appliquent des lois, des règlements, des règles et des processus nationaux au profit du public. Les PCJ ont donc des attributs spécifiques qui doivent être pris en compte lors de la conception des structures de gestion et de mise en œuvre des projets.

4.2 Considérations clés pour les PCJ en tant que projets du secteur public

4.2.1 Volonté et soutien politiques

La mise en place de PCJ nécessite une volonté politique forte et continue ainsi qu'un soutien et une appropriation à tous les niveaux. En effet, les politiciens s'identifient au public et, à ce titre, ils ont une profonde influence sur l'acceptabilité et les perceptions du projet. Les gestionnaires de projets PCJ et les technocrates doivent expliquer les objectifs et les avantages des PCJ aux communautés locales que les politiciens représentent, tant au niveau local que national. À cet égard, il est également important que les promoteurs et les gestionnaires de projets comprennent l'agenda politique des gouvernements dans lesquels les PCJ sont établis afin d'aligner les projets sur les priorités politiques. Toutefois, ce faisant, il est également conseillé de garder à l'esprit que les acteurs politiques et les idéologies peuvent changer fréquemment. Par conséquent, contrairement aux projets du secteur purement privé, les gestionnaires de projets PCJ doivent être prêts à s'adapter aux changements que peuvent apporter les différents gouvernements et qui peuvent affecter la réalisation des projets.⁶¹

4.2.2 Parties prenantes multiples

En tant que projets du secteur public, les PCJ font intervenir de multiples parties prenantes, notamment les organismes nationaux de contrôle des frontières (par exemple, l'immigration, les douanes, la santé portuaire, les normes, l'agriculture, la police), les utilisateurs (conducteurs de camions et de bus, passagers, touristes, résidents de la communauté), les opérateurs du secteur privé (par exemple, les transitaires, les agents en douane, les exploitants d'entrepôts) et les communautés locales et internationales, qui peuvent avoir des attentes et des styles de gouvernance différents. Par conséquent, cette caractéristique des projets du secteur public exige

⁶¹ Lors de la première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes frontières à guichet unique, qui s'est tenue les 27 et 28 janvier 2022, il a été observé qu'une volonté politique était nécessaire pour la mise en œuvre d'outils supplémentaires ou complémentaires, notamment en Afrique de l'Ouest. Plus précisément, les participants à la réunion ont cité l'expérience acquise au Togo/Burkina Faso (Cinkansé), au Bénin/Niger (Malanville) et au Bénin/Nigéria (Seme-Krake), où le passage de la frontière a été considérablement retardé (malgré l'existence d'infrastructures physiques modernes), ce qui montre l'importance des infrastructures immatérielles. Il est nécessaire de mettre en place des interventions, des procédures et des initiatives complémentaires, par exemple l'interconnexion des systèmes douaniers, les garanties de transit, les plates-formes électroniques, les pré-dédouanements, le pré-dédouanement, la gestion des risques, l'utilisation de systèmes d'opérateurs de confiance et l'échange de données. Les installations du PCJ ne permettront pas à elles seules d'atteindre l'objectif d'efficacité. *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 6-7, 12. En outre, il est nécessaire de changer les mentalités, en insistant sur la nécessité de la connectivité, des TIC, du partage des informations et du contrôle des flux de documents ainsi que des flux physiques à travers les frontières. *Deuxième réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 22 mars 2022, p. 6.

des gestionnaires de projet qu'ils utilisent des compétences en matière de négociation, de résolution des conflits, de communication et de leadership tout au long du projet afin de répondre et de satisfaire aux attentes des différentes parties prenantes.

4.2.3 Haute visibilité et contrôle public

Un projet PCJ touche de nombreuses personnes et, par conséquent, les parties prenantes souhaitent vivement savoir comment le projet est mis en œuvre et ce qu'il permettra de réaliser. Les responsables de projets du secteur public tels que les PCJ ont le devoir de divulguer ouvertement les informations relatives au projet au public et aux parties prenantes. Les médias, l'opinion publique et les organes de contrôle augmentent la visibilité des projets PCJ, ce qui les soumet à un examen approfondi. Cette caractéristique des projets publics soumet les promoteurs et les gestionnaires du projet à une pression considérable pour qu'ils fassent preuve de transparence et tiennent informés les différents groupes d'intérêt. Il convient également de noter que les projets du secteur public qui tournent mal ont tendance à recevoir plus de publicité que les projets réussis.

4.2.4 Décaissements et cycles de financement

Les projets du secteur public tels que les PCJ sont généralement financés par des cycles budgétaires annuels ou par des tranches de décaissement qui peuvent être organisées si le projet est financé par des sources extérieures. Si ces accords de financement n'ont pas d'incidence sur les délais de réalisation des projets qui peuvent être achevés en un an ou moins, ils peuvent affecter l'achèvement des projets PCJ, qui s'étendent généralement sur plusieurs années. L'augmentation des coûts des matériaux de construction, l'évolution des priorités politiques et la fluctuation des enveloppes de ressources des organismes de financement peuvent affecter les délais des projets et la mise en œuvre des opérations du PCJ. Les risques associés à de tels accords de financement pour les PCJ en tant que projets du secteur public nécessitent une planification minutieuse à court et à long terme afin de relever ces défis au fur et à mesure qu'ils se présentent. Des pratiques trop bureaucratiques peuvent nuire aux délais du projet. Il est particulièrement important que les pays établissant des PCJ coordonnent et synchronisent les décaissements pour le développement des installations des PCJ et toutes les autres activités préparatoires.⁶²

Il est souvent difficile de financer un **projet régional (transfrontalier)** pour un État souverain/prêteur de manière transparente, car cela implique l'utilisation de ressources sur le territoire d'un autre État. Étant donné que l'établissement de PCJ nécessite des mesures physiques et institutionnelles, l'idéal serait d'avoir un seul projet (passation de marchés) englobant les travaux préparatoires, les améliorations physiques (construction) et institutionnelles (réforme institutionnelle, renforcement des capacités), mais il en résulte souvent des travaux préparatoires indépendants, puis une mise en œuvre, selon un calendrier différent, de chaque côté de la frontière. Il y a eu un certain nombre de situations dans la mise en œuvre des projets PCJ dans lesquelles une composante a été retardée, ou entièrement supprimée du projet initial (par exemple, le pont de Malaba).⁶³ Les projets PCJ requièrent une étude et des arrangements minutieux et de qualité, tels que le cofinancement sur les territoires de différents États (par exemple, comme dans le cas du PCJ de Namanga) ou la mise en œuvre par les CER (par exemple, la coordination des réunions des parties prenantes par le Secrétariat de la CAE, la mise en œuvre des projets PFC/PCJ par la

⁶² Par exemple, l'un des problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre du projet PCJ de Chirundu était le décaissement irrégulier, voire le non-décaissement, des fonds promis pour le projet – voir la sous-section 14.2.3(10).

⁶³ Banque mondiale, *Implementation Completion and Results Report for an East Africa Trade and Transport Facilitation Project (Rapport d'achèvement de la mise en œuvre et des résultats pour un projet de facilitation du commerce et du transport en Afrique de l'Est)*, 27 septembre 2016, p. 8 [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/209691486740413363/pdf/AFRICA-East-Africa-Trade-and-Transport-Facilitation-Project-P079734-ICR-2017-02072017.pdf>].

CEDEAO et l'UEMOA en Afrique de l'Ouest) afin de parvenir à une mise en œuvre et à une livraison sans heurts d'une infrastructure transfrontalière améliorée, en tant que biens publics potentiellement régionaux.

4.2.5 Mécanismes d'exécution des projets

Étant donné que la mise en œuvre de nombreuses composantes des projets PCJ implique le recours à des entrepreneurs, des consultants et des spécialistes privés, les unités de mise en œuvre des projets PCJ doivent disposer de compétences en matière de gestion des contrats pour entreprendre efficacement des activités complexes et exigeantes telles que la préparation des contrats, la passation des marchés et le suivi. En tant que projets publics, les contrats pour les travaux de PCJ sont généralement liés à des taux et des prix fixes, une caractéristique qui exige de la diligence dans la description de l'étendue des travaux au début du projet et la gestion des coûts tout au long de la période du projet.

4.2.6 Changements fréquents dans le personnel du projet

Les organismes frontaliers ont tendance à transférer fréquemment leurs agents. Ces transferts peuvent être rendus nécessaires par des demandes concurrentes inévitables ou peuvent être dictés par la nature des opérations gouvernementales. Par conséquent, les unités de mise en œuvre des projets PCJ doivent être préparées et suffisamment flexibles pour travailler avec de nouveaux fonctionnaires de temps à autre.

4.3 PCJ et considérations socio-économiques

4.3.1 Vue d'ensemble

Les PCJ affectent les communautés de diverses manières. Bien que les effets facilement visibles et quantifiables d'un PCJ aient tendance à concerner les opérations des entreprises et des voyageurs impliqués dans le commerce international et souvent situés loin des passages frontaliers, il est important de s'assurer que les opérations du PCJ bénéficient à tous les utilisateurs. À cet égard, une bonne pratique consiste à prendre en compte les besoins des différentes catégories d'utilisateurs des postes frontières, notamment les communautés frontalières (sous-section 4.3.2), les petits commerçants (sous-section 4.3.3) et les femmes (sous-section 4.3.4). Une règle générale qui devrait guider la mise en place des PCJ est que les résidents des communautés frontalières, les ménages affectés par le projet et les utilisateurs ne devraient pas voir leur situation empirer du fait de l'introduction des opérations des PCJ.

4.3.2 Simplification des procédures frontalières pour les communautés locales

Un nombre considérable de postes frontaliers en Afrique se trouvent dans des communautés étroitement liées, avec des cultures et des relations établies de longue date qui transcendent les lignes frontalières (et peuvent même avoir précédé l'établissement de la frontière). Ces communautés des deux côtés de la frontière sont souvent interdépendantes pour leurs activités sociales et économiques. Dans certains cas, le trafic transfrontalier des résidents des communautés frontalières est assez important, par exemple, 30 000 personnes par jour entre Gisenyi (Rwanda) et Goma (République démocratique du Congo, RDC). Dans certaines communautés frontalières, les installations/services publics tels que les écoles, les marchés et les centres de santé peuvent être situés d'un seul côté de la frontière. Dans d'autres cas, les caractéristiques géographiques des zones frontalières ou la nature de l'utilisation des terres peuvent contraindre les résidents à utiliser les services publics de l'autre côté de la frontière. Dans d'autres cas, les établissements sociaux de l'autre côté de la frontière peuvent offrir plus d'options que ceux du pays d'origine. Quelles que

soient les circonstances locales, l'introduction d'un PCJ à tout passage de frontière doit tenir compte des besoins des communautés frontalières. Il convient de veiller à ce que la conception et l'application des procédures de passage des frontières dans le cadre du PCJ ne perturbent pas inutilement les moyens de subsistance en entravant les déplacements transfrontaliers des résidents locaux. Les communautés frontalières doivent être considérées comme faisant partie intégrante des opérations des PCJ, car elles sont les premiers acteurs de l'intégration régionale. Ainsi, le processus d'élaboration des procédures pour les opérations du PCJ devrait également inclure des consultations avec les communautés frontalières par l'intermédiaire de leurs représentants au niveau communautaire.⁶⁴ Un concept similaire à celui de la « responsabilité sociale des entreprises » (RSE)⁶⁵ devrait être adopté, afin que les PCJ ne soient pas considérés comme des « éléphants blancs » par les communautés frontalières, qui sont souvent confrontées à des problèmes d'approvisionnement en électricité et en eau.⁶⁶ Investir dans les infrastructures des marchés frontaliers permettrait de promouvoir le commerce et les activités productives dans les zones transfrontalières et, en même temps, d'atténuer les craintes des communautés frontalières qu'un projet à grande échelle tel qu'un PCJ ne nuise au développement local.⁶⁷ Un rayon d'une distance déterminée de la frontière (ne dépassant pas 25 km) aux fins de la définition des résidents de la communauté frontalière peut être stipulé, bien qu'il faille reconnaître que différents pays et différentes paires de pays ont des règles différentes.⁶⁸ L'un des mécanismes permettant de simplifier la circulation transfrontalière des résidents locaux est l'utilisation de technologies simplifiées et non intrusives telles que les cartes frontalières, les cartes d'identité et/ou les systèmes de reconnaissance biométrique. Par exemple, la CAE a mis en place un système de cartes d'identité nationales pour promouvoir la libre circulation des citoyens dans ses États partenaires.

Il est important de réfléchir à la manière d'impliquer les communautés et les gouvernements locaux dans l'introduction d'un PCJ. A titre d'exemple de bonne pratique, l'encadré 4-1 présente un exemple de sensibilisation de la communauté frontalière au PCJ de Malaba, entre le Kenya et l'Ouganda.

⁶⁴ Par le biais du Programme Frontière de l'Union Africaine (PFUA), les dirigeants africains ont exprimé leur volonté de maximiser les aspects de jonction et de pont des frontières en veillant à ce qu'elles soient gérées de manière à contribuer à la réalisation de deux objectifs clés de l'Union africaine, à savoir la prévention structurelle des conflits et l'approfondissement des processus d'intégration en cours [disponible sur <http://www.peaceau.org/en/page/27-au-border-programme-aubp#sthash.bn1rB4fw.dpuf>].

⁶⁵ Au sens strict, la responsabilité sociale des entreprises est une forme d'autorégulation internationale des entreprises privées qui vise à contribuer à des objectifs sociétaux de nature philanthropique, militante ou caritative en s'engageant dans des pratiques à orientation éthique ou en les soutenant.

⁶⁶ *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 6.

⁶⁷ *Guide pratique sur leviers juridiques et financiers – Villes frontalières et changement climatique*, Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et OCDE, juillet 2020.

⁶⁸ Lors de la 1^{ère} réunion de consultation tenue les 27 et 28 janvier 2022, il a été indiqué que lors d'une récente réunion en Afrique de l'Est, un rayon de 10 km a été mentionné à cet égard. Un comité frontalier conjoint de novembre 2017 à Namanga (Kenya/Tanzanie) a suggéré d'augmenter le rayon définissant les communautés frontalières de 15 km à 25 km. *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes frontières juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 6. Japan International Cooperation Agency and PADECO, *Component for OSBP Operationalization of the Project on Capacity Development for International Trade Facilitation in the Eastern African Region (Composante pour l'opérationnalisation du PCJ du projet de développement des capacités pour la facilitation du commerce international dans la région de l'Afrique de l'Est), Work Completion Report for Phase 2*, December 2017 [disponible sur https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12301644_01.pdf], p. 30]. Un rayon de 16 km a été appliqué à Taveta/Holili (Kenya/Tanzanie) et un rayon de 25 km a été appliqué à Rusumo (Tanzanie/Rwanda). Assemblée législative d'Afrique de l'Est, *Official Report of the Proceedings of the East African Legislative Assembly (EALA), 13th Sitting, Fourth Meeting (Rapport officiel des délibérations de l'Assemblée législative d'Afrique de l'Est (ALAE), 13^e séance, quatrième réunion*, première session, quatrième assemblée), 18 avril 2018, pp. 23-32 [https://www.eala.org/uploads/13th_Sitting_-_Fourth_Assembly__First_Session__Fourth_Meeting.pdf].

Encadré 4-1: Sensibilisation de la communauté frontalière au PCJ de Malaba

Une session de sensibilisation de la communauté frontalière a eu lieu au PCJ de Malaba, entre le Kenya et l'Ouganda, le 21 février 2020. Le programme comprenait (i) une première session, composée d'un exposé des Douanes sur les régimes de dédouanement simplifiés, la contrebande et un cadre de facilitation du commerce pour les femmes, d'un exposé de la Sécurité sur la sécurité des frontières, et d'un exposé de l'Immigration ; et (ii) une deuxième session présentant (d) une vue d'ensemble du concept du PCJ, y compris les processus et les procédures, ainsi que l'environnement et le service à la clientèle du PCJ, et une session de questions-réponses. La session de sensibilisation a généralement réussi à fournir aux participants une meilleure compréhension du concept et des fonctions du PCJ et des questions connexes telles que les régimes douaniers simplifiés et la facilitation du commerce des femmes. Les présentations et les discussions interactives au cours de la sensibilisation ont permis aux participants de mieux comprendre leurs rôles et responsabilités au sein du PCJ. Environ 250 résidents de la communauté frontalière ont assisté à la sensibilisation.

Source : Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co. Ltd, *Component for Effective OSBP Operation of the Project on Capacity Development for Trade Facilitation and Border Control in East Africa, Malaba OSBP, 1st Border Community Sensitization Session for Uganda and Kenya, Sensitization Report (Composante pour un fonctionnement efficace du PCJ du projet de développement des capacités pour la facilitation du commerce et le contrôle des frontières en Afrique de l'Est, PCJ de Malaba, 1^{ère} session de sensibilisation de la communauté frontalière pour l'Ouganda et le Kenya, Rapport de sensibilisation)*, 21 février 2020.

4.3.3 Simplification des procédures frontalières pour les petits commerçants

Une part importante du commerce intra-africain est réalisée par des petits commerçants. Il n'existe pas de statistiques fiables, mais plusieurs études ont confirmé les preuves anecdotiques déjà existantes selon lesquelles il existe un volume considérable de commerce transfrontalier à petite échelle.⁶⁹

Les petits commerçants sont souvent des femmes et vivent dans les communautés frontalières environnantes ; par conséquent, certaines des questions les concernant sont également abordées dans la sous-section 4.3.2 sur les considérations relatives aux communautés frontalières et la sous-section 4.2.4 sur les considérations de genre pour les PCJ.

En 2009, les pays membres du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) ont convenu d'adopter le régime commercial simplifié (Récos), avec une liste des marchandises couramment échangées qui sont exemptées de droits d'importation lorsqu'elles sont échangées dans l'un des pays voisins. Depuis 2009, la République démocratique du Congo (RDC) a signé des protocoles d'accord avec le Rwanda, l'Ouganda, le Sud-Soudan et la Zambie afin de promouvoir le commerce à petite échelle avec ses pays voisins. Les articles couramment échangés dans le cadre du Récos sont le maïs, le poisson séché, la farine de manioc, les légumes, les haricots, le soja, les bananes, les cosmétiques et les matériaux de construction.⁷⁰ Bien que le système Récos soit considéré favorablement par la plupart des petits commerçants, une étude récente montre une opérationnalisation inadéquate du Récos, par exemple, les listes de produits et le seuil de valeur (2 000 USD) ne sont pas toujours respectés, les décisions politiques sont ad hoc et il y a un manque de communications officielles pour de tels changements. Certains petits commerçants doivent encore faire la queue pour payer d'autres taxes (par exemple, la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu) avec les importateurs/agents qui travaillent sur les déclarations des gros articles

⁶⁹ Le commerce transfrontalier informel peut représenter jusqu'à 80 % de la valeur du commerce formel dans certains pays. Njenga Hakeenah, « Le commerce transfrontalier informel en Afrique et la ZLECA », *The Exchange*, 5 janvier 2021 [disponible sur <https://theexchange.africa/economic-growth/africas-informal-cross-border-trade-and-afcfra/>].

⁷⁰ Daniel Sabitii, « Signature d'un accord de libre-échange entre le Rwanda et la RDC », *KT Press*, 19 octobre 2016 [disponible sur <https://www.ktpress.rw/2016/10/rwanda-drc-to-sign-duty-free-trading-deal/>].

commerciaux, même les jours de marché très fréquentés.⁷¹ Certaines frontières disposent d'un comptoir séparé pour ces petits commerçants, et cette pratique est encouragée.

Pour faciliter les échanges transfrontaliers des petits commerçants de la région, la CAE a également mis au point un certificat d'origine simplifié (SCO), pour les marchandises originaires de la région et les marchandises de nature commerciale ne dépassant pas une valeur de 2 000 USD par envoi (sur la base du COMESA-Récos). Il existe une liste commune de produits approuvés par les États partenaires et cette liste est disponible aux postes frontières de la CAE. Le SCO est délivré aux frontières par les fonctionnaires des douanes pour les marchandises d'exportation éligibles et les marchandises approuvées sont traitées comme des importations en franchise de droits par l'État partenaire de destination.⁷²

Le COMESA a mis en place une série de comptoirs d'information commerciale à dix postes frontières en RDC, au Rwanda et en Ouganda, avec le soutien du projet de facilitation des Grands Lacs financé par la Banque mondiale. Les agents du bureau d'information commerciale (TIDO) fournissent des informations aux commerçants transfrontaliers, les aident à remplir les documents nécessaires et les assistent dans l'organisation du transport et le dédouanement. En outre, ces agents recueillent des informations sur le type de marchandises commercialisées par les petits opérateurs, le temps nécessaire pour traverser la frontière et les incidents de traitement injuste et/ou illégal.⁷³

Un exemple notable est le portail d'information commerciale de l'Ouganda (affiché après ce paragraphe), une plateforme de facilitation du commerce mise en œuvre par le ministère du commerce, de l'industrie et des coopératives et le comité national de facilitation du commerce, et qui fournit des points de contact conviviaux (par exemple, les associations commerciales transfrontalières, les bureaux d'information commerciale) et décrit les étapes pour les demandes de certificat d'origine simplifié SCO et ses exigences.

Portail d'information commerciale de l'Ouganda

1 Apply for simplified certificate of origin (last modified: 28/04/2021)

Contact details



Entity in charge
BUSIA CROSS BORDER TRADE ASSOCIATION
Source : <https://ugandatrades.go.ug/procedure/52/step/189>



Unit in charge
TRADE INFORMATION DESK
Mon: 08:00 - 17:00



Person in charge
AMULE MIDDY
Trade Information Desk officer

⁷¹ Mary Amumpaire, *État actuel de la mise en œuvre du régime commercial simplifié (Récos) : Questions et quelques propositions d'amélioration*, Projet de facilitation du commerce dans les Grands Lacs, 26 mars 2019 [disponible à l'adresse <https://gltpf.comesa.int/2019/03/26/current-status-of-implementation-of-the-simplified-trade-regime-str-issues-and-some-proposals-for-improvement/>].

⁷² (i) *EAC Simplified Certificate of Origin, User Guide*, avril 2014 ; et (ii) *Manual on the Application of the East African Community Customs Union (Rules of Origin) Rules*, septembre 2015.

⁷³ Groupe de la Banque mondiale, *Monitoring Small-Scale Cross-Border Trade in Africa : Issues, Approaches & Lessons (Suivi du commerce transfrontalier à petite échelle en Afrique : problèmes, approches et leçons)*, septembre 2020, p. 21 [<https://documents1.worldbank.org/curated/en/301441606885368757/pdf/Monitoring-Small-Scale-Cross-Border-Trade-in-Africa-Issues-Approaches-and-Lessons.pdf>].

L'encadré 4-2 présente les questions et mesures spécifiques concernant les petits commerçants et les PCJ, tandis que l'encadré 4-3 présente une charte des commerçants transfrontaliers élaborée par la Banque mondiale.

Encadré 4-2: Commerçants à petite échelle et les PCJ

- (i) Il est difficile de quantifier les avantages potentiels de l'introduction des PCJ pour ce groupe diversifié, car beaucoup dépendra de la prise en compte des besoins des petits commerçants dans la conception des installations, l'amélioration des infrastructures, la structure des frais et la simplification des exigences en matière de documents.
- (ii) Les petits commerçants peuvent bénéficier de procédures plus rapides et d'une plus grande transparence sur les exigences en matière de documents et les frais officiels lorsque les réformes frontalières sont préparées et entièrement mises en œuvre dans le cadre du processus de création d'un PCJ. La transparence réduit les demandes de paiements non officiels.
- (iii) Les petits commerçants gèrent souvent des entreprises informelles qui n'ont pas été officiellement enregistrées auprès des autorités et pourraient donc éviter les procédures formalisées de passage de la frontière une fois le PCJ mis en place. La mise en place d'un PCJ peut entraîner le détournement des flux commerciaux vers des postes frontaliers moins formels situés à proximité, si ceux-ci sont accessibles.
- (iv) Les producteurs locaux et les petits commerçants pourraient être en mesure d'atteindre et de s'engager sur des marchés régionaux plus importants et ainsi d'élargir leurs opportunités économiques. Des coûts moins élevés et des délais de traitement plus rapides pourraient permettre aux petits commerçants de traverser la frontière plus fréquemment pendant la journée et d'atteindre des marchés plus éloignés de part et d'autre de la frontière.
- (v) L'introduction de procédures transparentes à la frontière pourrait fournir des exemples de bonnes pratiques et encourager la réduction du harcèlement et des barrages routiers dans la région frontalière. Les petits commerçants sont particulièrement vulnérables au harcèlement parce qu'ils ne disposent pas toujours des documents nécessaires et ne connaissent pas les procédures officielles.

Les mesures à envisager pour faciliter le commerce et la circulation des petits commerçants par le biais des PCJ sont présentées ci-dessous :

- (i) Dans le cadre de l'adaptation des infrastructures en vue de l'établissement d'un PCJ, des voies spéciales pourraient être prévues pour les piétons et les commerçants ne transportant qu'une petite quantité de marchandises, afin de réduire les encombrements et d'améliorer la sécurité des mouvements à l'intérieur des enceintes du PCJ.
- (ii) La Charte des négociants transfrontaliers (voir encadré 4-3) devrait être mise en œuvre. Elle promeut les droits et obligations fondamentaux des commerçants et des fonctionnaires à la frontière. La mise en œuvre de la charte peut aider à intégrer les commerçants informels dans les procédures du PCJ.
- (iii) Les accords juridiques visant à établir un PCJ devraient définir des règles concernant la publication et la transparence des exigences en matière de documents et de paiements, ainsi que des mesures claires pour faire respecter ces obligations.
- (iv) Des procédures simplifiées pour les petits commerçants devraient être envisagées, comme le régime commercial simplifié mis en œuvre par le COMESA, qui prévoit des exemptions pour l'usage personnel et le commerce à petite échelle lors du passage de la frontière.
- (v) Il convient de faciliter l'accès à l'information dans les PCJ ou à proximité de ceux-ci, comme les bureaux d'information commerciale (dans la région du COMESA) et les centres d'information frontaliers (dans la région de la CEDEAO). Cela ne nécessite pas d'investissement supplémentaire dans le cadre du PCJ, mais simplement une réflexion sur la manière de faciliter le travail de ces lieux d'information.

- (vi) Étant donné que les petits commerçants sont majoritairement des femmes et que les agents des douanes et des autres organismes frontaliers sont majoritairement des hommes, il convient, lors de la mise en œuvre d'un PCJ, d'envisager de promouvoir la conception de zones de contrôle ouvertes et sûres afin de protéger les commerçantes contre le harcèlement.
- (vii) La structure des frais pour les services du PCJ doit être appropriée afin de ne pas décourager le commerce de petits volumes, notamment de denrées alimentaires de base.
- (viii) Dans le cadre du développement du PCJ, un concept d'infrastructure intégré devrait également tenir compte des besoins de transport des petits commerçants. Les mesures peuvent inclure des routes de desserte pour relier les communautés voisines, l'intégration des options de transport public et l'accélération du passage des frontières. Le projet de création d'un PCJ pourrait contribuer à stimuler d'autres investissements s'il est intégré dans une stratégie globale de développement de la région frontalière ou du corridor.

Source : Barbara Rippel, experte en gouvernance commerciale, USAID/West Africa Trade and Investment Hub, octobre 2015.

Encadré 4-3: Charte pour les négociants transfrontaliers

Droits et obligations fondamentaux des opérateurs et des fonctionnaires à la frontière

- Tous les individus doivent pouvoir franchir la frontière sans subir d'abus ou de harcèlement verbal ou physique, y compris, mais sans s'y limiter, la violence sexuelle et sexiste.
- Les commerçants sont traités à la frontière de manière efficace et rapide, sans discrimination. Un reçu doit être fourni à l'opérateur pour tout paiement effectué et le paiement doit être correctement enregistré.
- Seuls les agents des organismes agréés sont présents à la frontière et tous les agents frontaliers portent des uniformes ou des badges d'identification qui permettent d'identifier leur organisme respectif.
- Les contrôles physiques des négociants doivent être enregistrés avec la raison et le résultat fournis. Les commerçants ont le droit de recevoir un contrôle physique par des fonctionnaires féminins dans un environnement privé mais réglementé et responsable.
- Tous les droits, redevances et taxes et la base de leur calcul sont accessibles au public à la frontière. Toute modification des droits, redevances et taxes doit être annoncée publiquement à la frontière, avec un délai raisonnable pour que les opérateurs puissent se préparer, avant leur application. Aucune taxe ou redevance non publiée ne doit être exigée à la frontière.
- Les exigences documentaires doivent être clairement énoncées et accessibles au public à la frontière. Toute modification des documents requis doit être annoncée publiquement à la frontière, avec un délai raisonnable pour que les opérateurs puissent se préparer avant la mise en œuvre. Des procédures simplifiées devraient être appliquées aux petits commerçants.
- Les opérateurs doivent être conscients de leurs droits et obligations lors du passage de la frontière. Les commerçants doivent présenter les documents requis et payer les droits appropriés à la frontière et obtenir un reçu pour tout paiement effectué à un fonctionnaire. Les opérateurs ne doivent pas tenter de corrompre un fonctionnaire pour éviter le paiement des droits ou obtenir un traitement préférentiel de quelque manière que ce soit, y compris en évitant les files d'attente.

Avec le soutien de la communauté internationale, les gouvernements s'engagent à ce qui suit :

- Que d'ici [date convenue], ces droits et obligations fondamentaux régissant la circulation transfrontalière des biens et des personnes soient clairement énoncés dans la langue locale et visiblement visibles à tous les postes frontières.

- D'ici [heure convenue], dans chaque poste frontalier, au moins un agent aura reçu une formation de sensibilisation aux questions de genre. Tous les hauts fonctionnaires à la frontière ont reçu une formation de sensibilisation aux questions de genre avant le [délai convenu]. Veiller à ce que 50 % des fonctionnaires de tout poste frontalier aient reçu une formation de sensibilisation à l'égalité des sexes d'ici [délai convenu].
- À tous les postes frontières, les opérateurs ont recours à un mécanisme indépendant et confidentiel pour signaler toute violation de l'un de ces droits fondamentaux. Les commerçantes doivent pouvoir signaler toute violation de leurs droits fondamentaux à un personnel féminin.
- Appliquer des mesures disciplinaires strictes à l'encontre des fonctionnaires reconnus coupables d'avoir violé les droits d'un commerçant.
- Soutenir les organisations de commerçants transfrontaliers informels en diffusant des informations sur ces droits et obligations et en fournissant des conseils et des informations pour renforcer les capacités des commerçants.
- Continuer à améliorer la qualité des infrastructures à tous les postes-frontières afin d'offrir un environnement ouvert et sûr aux commerçants, en prêtant attention aux besoins spécifiques des femmes commerçantes, et des installations appropriées pour permettre aux fonctionnaires de faire leur travail.
- Améliorer la qualité des données recueillies à tous les postes frontaliers sur les petits commerçants, notamment le nombre de ceux qui passent la frontière chaque jour et la nature des marchandises transportées.

Source : Paul Brenton, Nora Dihel, Mombert Hoppe, et Carmine Soprano, *Improving Behaviour at Borders to Promote Trade Formulation: The Charter for Cross-Border Traders (Améliorer le comportement aux frontières pour promouvoir le commerce Formulation : La Charte pour les commerçants transfrontaliers)* Note de politique générale de la Banque mondiale n° 41, juillet 2014. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2014/07/30/000333037_20140730143706/Rendered/PDF/894730BRI0Char0Box0385291B00PUBLIC0.pdf]

4.3.4 Considérations de genre dans les opérations des PCJ

Les Nations unies définissent le genre comme « les attributs sociaux et les opportunités associés au fait d'être mâle ou femelle ». ⁷⁴ Les Nations unies précisent en outre que ce concept n'est pas synonyme de « femmes », car il fait référence à la fois aux femmes et aux hommes et aux relations entre eux. Le genre n'est donc pas déterminé biologiquement, mais construit par le contexte social. En Afrique, les femmes jouent un rôle important dans le commerce transfrontalier à petite échelle par rapport aux hommes. Environ 70% des commerçants transfrontaliers informels sont des femmes dans la région d'Afrique australe. ⁷⁵ Par exemple, une étude sur le commerce à petite échelle dans la région des Grands Lacs en Afrique a révélé que 74% du commerce (vraisemblablement informel) aux postes frontières étudiés était effectué par des

Femmes commerçantes près du PCJ de Chirundu



Source : Photographie prise par un membre de l'équipe du projet de la JICA pour le développement des capacités sur le bon fonctionnement des PCJ sur le corridor de transport Nord-Sud, 2021.

⁷⁴ Pour en savoir plus, consultez le site <https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>. ONU Femmes est l'entité des Nations Unies dédiée à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes.

⁷⁵ ONU Femmes, *Libérer le potentiel des femmes commerçantes transfrontalières informelles pour transformer le commerce intra-africain*, 2010.

femmes.⁷⁶ La situation est similaire dans la plupart des régions d'Afrique, où les femmes s'efforcent de contribuer aux revenus du ménage.

De plus, les restrictions de voyage liées à la pandémie de COVID-19 ont affecté de manière disproportionnée les femmes commerçantes, en raison de l'accent mis sur la facilitation de flux commerciaux plus importants.⁷⁷ Dans le même temps, la ZLECA offre la possibilité d'aborder les questions liées aux petits commerçants transfrontaliers par le biais de ses protocoles relatifs à la facilitation des échanges,⁷⁸ y compris les dispositions et initiatives spécifiques liées au genre.⁷⁹ Au-delà du commerce transfrontalier, les femmes participent activement à la production des produits primaires qui font l'objet d'échanges transfrontaliers, par le biais de l'agriculture de subsistance et d'activités manufacturières de base à petite échelle. Alors que les commerçants informels, principalement des femmes, soutiennent leur famille et assurent la sécurité alimentaire, souvent sans aucun soutien de l'État pour le crédit à court terme, le stockage et l'aide au déplacement, ils souffrent de l'invisibilité, de la stigmatisation, de la violence et du harcèlement (y compris le harcèlement sexuel), de la taxation indue, des mauvaises conditions de travail, de l'insuffisance des communications, des transports et contraintes de financement (avec peu ou pas d'accès au crédit car les banques sont inaccessibles aux opérateurs qui n'ont pas de garanties ou de licences) et d'un manque de reconnaissance de leur contribution économique. Il existe également des obstacles structurels qui empêchent les femmes d'accéder à un commerce plus formel, en raison de l'accès limité des femmes et des filles à l'éducation et aux compétences, de la discrimination ou des normes culturelles à l'encontre des femmes concernant le contrôle des ressources économiques et financières, les actifs productifs et l'accès aux services financiers, ainsi que de l'accès limité aux nouvelles technologies de production, de formation, d'information et de commercialisation.⁸⁰ Même lorsque des réunions de parties prenantes sont organisées pour des projets du secteur public, ces femmes ne sont pas au courant de ce qui se passe car elles ont tendance à travailler individuellement et les représentants masculins assistent à ces réunions, même si les nouveaux développements et les changements de procédures affectent les moyens de subsistance des femmes, ce qui peut exacerber leur marginalisation dans la société.

⁷⁶ Kristof Titeca et Célestin Kimanuka, *International Alert, Walking in the Dark - Informal Cross-Border Trade in the Great Lakes Region*, septembre 2012, <https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/09/Great-Lakes-Cross-Border-Trade-EN-2012.pdf>.

⁷⁷ Simonetta Zarrilli, *What Future for Women Small-Scale and Informal Cross-Border Traders When Borders Close (Quel avenir pour les femmes qui pratiquent le commerce transfrontalier à petite échelle et informel lorsque les frontières se ferment)*, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, 8 mai 2020 [disponible sur <https://unctad.org/news/what-future-women-small-scale-and-informal-cross-border-traders-when-borders-close>].

⁷⁸ (i) Kimberley Nyajeka, "How Can the AfCFTA Assist Small Scale Traders (Comment la ZLECA peut-elle aider les petits commerçants ?)", *tralacBlog*, 28 juillet 2021 [disponible sur <https://www.tralac.org/blog/article/15301-how-can-the-afcfta-assist-small-scale-traders.html>] ; et (ii) Chazha Ludo Macheng, "Women without Borders : What the AfCFTA Can Do for Botswana's Informal Cross Border Traders (Femmes sans frontières : ce que la ZLECA peut faire pour les commerçants transfrontaliers informels du Botswana)", *Africa Portal*, 13 janvier 2021 [disponible sur <https://www.africaportal.org/features/women-without-borders-what-the-afcfta-can-do-for-botswanas-informal-cross-border-traders/>].

⁷⁹ Accord portant création de l'Accord de libre-échange continental africain, 21 mars 2018 : (i) Texte principal, préambule et article 3(a) ; (ii) Protocole sur le commerce des marchandises, préambule ; (iii) Protocole sur le commerce des services, articles 3(b) et 2(d) ; et (iv) Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement, article 4(1). Collin Zhuawu et Hilary Enos-Edu, "The African Free Trade Area : An Opportunity for Boosting Women in Trade (La zone de libre-échange africaine : une opportunité pour stimuler les femmes dans le commerce)", *Trade Hot Topics*, numéro 177, 202, tableau 1, p. 6 [disponible sur <https://www.thecommonwealth-ilibrary.org/index.php/comsec/catalog/download/347/347/3002?inline=1>].

⁸⁰ (i) USAID Southern Africa Trade Hub, *Women Cross-Border Traders in Southern Africa: Contributions, Constraints, and Opportunities in Malawi and Botswana*, préparé par Dr. Rae Lesser Blumberg, Joyce Malaba, et Lis Meyers, mars 2016 [disponible sur https://banyanglobal.com/wp-content/uploads/2017/05/ICBT-Gender-Assessment-Report_Final_4-30-2016_DEC.pdf] ; et (ii) Women Watch, *Gender Equality and Trade Policy*, 2010 [disponible sur <https://www.un.org/womenwatch/feature/trade/Effects-of-Trade-on-Gender-Equality-in-Labour-Markets-and-Small-scale-Enterprises.html>].

Peut-être en raison de l'éloignement et des conditions difficiles de la plupart des postes frontières en Afrique, les organismes frontaliers ont tendance à avoir un personnel plus masculin que féminin, et pourtant la plupart des petits commerçants sont des femmes. Malheureusement, la plupart des femmes impliquées dans le commerce transfrontalier à petite échelle sont relativement peu au courant des exigences procédurales formelles pour les activités d'importation et d'exportation. Par conséquent, la réduction des contraintes et des défis auxquels sont confrontées les femmes dans le commerce transfrontalier informel dans la région, notamment aux postes frontières, contribuera non seulement à faciliter le commerce mais aussi à promouvoir l'égalité des sexes et à réduire la marginalisation des femmes.⁸¹ Par conséquent, la conception des installations du PCJ et l'introduction des opérations du PCJ devraient inclure une stratégie et/ou des mesures claires pour améliorer l'expérience des femmes aux passages de la frontière.

Le programme de formation du PCJ de la CAE, préparé avec le soutien de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ, une agence de développement allemande) a intégré l'intégration de la dimension de genre dans l'un de ses modules de formation. Il définit l'intégration du genre comme un outil permettant de réaliser l'égalité des sexes en intégrant la perspective de l'égalité des sexes à tous les stades et niveaux des politiques, programmes et projets. Il s'agit de veiller à ce que ces perspectives soient au cœur de toutes les activités, par exemple l'élaboration des politiques, le plaidoyer, la législation, l'allocation des ressources, la mise en œuvre et le suivi des projets et des programmes. Il énonce en outre cinq principes de base : (i) un langage sensible au genre ; (ii) la collecte et l'analyse de données spécifiques au genre ; (iii) l'égalité d'accès et d'utilisation des services ; (iv) la participation égale des femmes et des hommes à la prise de décision ; et (v) l'intégration de l'égalité de traitement dans les processus de pilotage.

Étant donné que le commerce formel, plus important, impliquant les chauffeurs de camions et les transporteurs, fait partie d'opérations plus vastes qui sont encore dominées par les hommes et que la plupart des petits commerçants aux frontières sont des femmes, l'introduction des PCJ pourrait avoir un effet négatif sur les performances des marchés situés près de la frontière, en raison du trafic qui traverse la frontière plus rapidement, ce qui pourrait entraîner une réduction des revenus des commerçants locaux. Par conséquent, les projets PCJ devraient envisager des sous-projets ou des mesures visant à répondre aux besoins des femmes et des petits commerçants locaux, comme la création d'un marché local près de la frontière et une procédure simplifiée pour le commerce à petite échelle (comme mentionné dans l'encadré 9-5 de la sous-section 9.4.1). En outre, les conceptions des PCJ doivent inclure des installations appropriées pour protéger la vie privée et répondre aux besoins des femmes.⁸² Il est également recommandé d'avoir plus de personnel féminin dans les organismes de contrôle des frontières (en particulier pour les contrôles de sécurité)⁸³ et d'impliquer les utilisatrices dans le comité des frontières, les réunions des parties

⁸¹ USAID Southern Africa Trade Hub, *Women Cross-Border Traders in Southern Africa: Contributions, Constraints, and Opportunities in Malawi and Botswana (Les femmes commerçantes transfrontalières en Afrique australe : Contributions, contraintes et opportunités au Malawi et au Botswana)*, préparé par Dr. Rae Lesser Blumberg, Joyce Malaba, et Lis Meyers, mars 2016 [disponible sur https://banyanglobal.com/wp-content/uploads/2017/05/ICBT-Gender-Assessment-Report_Final_4-30-2016_DEC.pdf].

⁸² Par exemple, l'entrée doit être séparée de la section des toilettes pour hommes, répondre aux besoins menstruels et comprendre une station de soins et de change pour les bébés.

⁸³ Ceci afin de créer un environnement plus exempt de harcèlement. Banque mondiale, *Women and Trade in Africa: Realizing the Potential* (ed., Paul Brenton, Elisa Gamberoni, and Catherine Sear), 2013 [disponible sur <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16629/825200WP0Women00Box379865B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]. Voir également Asmita Parshotam et Samuel Balongo, *Women Traders in East Africa: The Case Study of the Busia One Stop Border Post*, Institut sud-africain des affaires internationales, Document occasionnel 305, mars 2020, p. 2 [« Jusqu'à 70 % des commerçants informels transfrontaliers (ICB) en Afrique sont des femmes » ;], citant S. Koroma, N.You, V. Ogalo, et B. Owino, et J. Nimarkoh, « Formalisation du commerce informel en Afrique : Tendances, expériences et impact socio-économique », *CUTS International Policy Brief*, 2017. Des recherches récentes de la Banque mondiale ont examiné les systèmes efficaces et les stratégies pratiques pour un suivi plus précis du commerce transfrontalier à petite échelle. Groupe de la Banque mondiale,

prenantes et les activités de sensibilisation. De même, des enquêtes doivent être menées pour identifier les besoins et les impacts sur les hommes et les femmes.

En outre, dans le cadre des interventions de renforcement des capacités liées à l'introduction et au fonctionnement des PCJ, ciblant à la fois les commerçants et les agents des frontières, des sessions spécifiques devraient être envisagées sur l'assistance à la clientèle sensible au genre, les risques spécifiques au genre et les stratégies de prévention/atténuation des cas de harcèlement/violence fondés sur le genre à la frontière.

4.3.5 Considérations pour les opérateurs du secteur privé

Les prestataires de services du secteur privé aux postes frontières – tels que les agents de dédouanement, les courtiers d'assurance, les banques et les bureaux de change – fournissent généralement des services pour aider les commerçants à satisfaire aux exigences des formalités de passage des frontières. D'autres services fournis par le secteur privé aux postes frontaliers comprennent des restaurants et des centres d'affaires qui offrent des services de traitement des documents.

Une question qui se pose lors de la création d'un PCJ est de savoir dans quelle mesure ces opérateurs du secteur privé doivent bénéficier de bureaux ou d'installations dans les locaux du PCJ. En répondant à cette question, les promoteurs des projets PCJ et les parties prenantes devraient séparer les services directs qui font partie des formalités de passage de la frontière des autres services qui sont nécessaires mais ne font pas partie intégrante des procédures à la frontière. Par exemple, des services bancaires complets devraient-ils être fournis dans un PCJ ? Une solution de compromis possible serait de laisser des services bancaires complets à l'extérieur des locaux du PCJ où les membres de la communauté entrent sans passer par les contrôles frontaliers, et de n'établir qu'un comptoir d'agence bancaire avec des services limités pour les voyageurs à l'intérieur du PCJ.⁸⁴

Par exemple, les agents de dédouanement et les transitaires sont chargés de rassembler les informations essentielles qui ouvrent les portes du PCJ permettant le dédouanement rapide des marchandises. En tant qu'intermédiaire essentiel entre les différents clients des agents de dédouanement et des transitaires (par exemple, les importateurs, les exportateurs, les expéditeurs, les transporteurs, le gouvernement, les organismes de réglementation), l'agent de dédouanement est responsable en dernier ressort de veiller à ce que la trace documentaire et les paiements associés à toute expédition soient exacts, opportuns et satisfaisants pour les autorités réglementaires.

Compte tenu du rôle essentiel des agents de compensation dans le commerce transfrontalier, certains PCJ ont prévu des bureaux pour les agents de compensation, dont le loyer est payable aux gestionnaires immobiliers des installations des PCJ. Dans d'autres modèles, les agents de

Monitoring Small-Scale Cross-Border Trade in Africa : Issues, Approaches & Lessons (Suivi du commerce transfrontalier à petite échelle en Afrique : problèmes, approches et leçons), septembre 2020, p. 21 [disponible sur <https://documents1.worldbank.org/curated/en/301441606885368757/pdf/Monitoring-Small-Scale-Cross-Border-Trade-in-Africa-Issues-Approaches-and-Lessons.pdf>].

⁸⁴ Il a été suggéré que : « Autoriser les activités commerciales aux postes frontières peut encourager : (i) la corruption des fonctionnaires par les opérateurs commerciaux afin qu'ils maintiennent le trafic le plus longtemps possible ; (ii) le mouvement incontrôlé des individus à travers la ligne frontalière ; (iii) les difficultés à rassembler les personnes travaillant au poste, qui utilisent elles-mêmes – et parfois abusent – des installations commerciales, (iv) les fuites dans les boutiques hors taxes ; (v) les difficultés fiscales (collecte et remboursement de la TVA) ; (vi) l'arrivée de bandes criminelles ; et (vii) la prostitution. Un autre point est que, lorsqu'il y a trop d'installations de restauration, les agents frontaliers ont également tendance à les utiliser, au détriment de leur travail, et la taille de l'ensemble du poste peut devenir ingérable. » Michel Zarnowiecki (Banque mondiale), *Guidelines for Land Road Border Stations (Lignes directrices pour les postes frontaliers des routes terrestres)*, 2005, p. 4 [disponible sur https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publication/BorderStations_Guidelines.pdf].

compensation se sont vu attribuer un espace pour construire leurs propres installations à proximité du PCJ. Une autre approche consiste à attribuer des bureaux de pool non payants à l'usage commun des agents de dédouanement et des transitaires, comme c'est le cas au PCJ de Rusumo qui dessert le Rwanda et la Tanzanie.

À l'avenir, compte tenu de la tendance à l'utilisation accrue des plates-formes électroniques ou numériques, les besoins en espaces de bureaux physiques pourraient être réduits, car la plupart des administrations douanières se sont modernisées pour offrir un accès à distance aux systèmes douaniers, à l'instar d'autres services tels que les banques et d'autres organismes frontaliers qui peuvent offrir un accès par le biais de systèmes à guichet unique.⁸⁵ Cela dit, il faut procéder à une évaluation au cas par cas. Prenons par exemple le cas de Kazungula (Botswana/Zambie), où, en 2021, les agents de dédouanement du côté botswanais ont dû faire des allers-retours à Kasane, à environ 15 km de la frontière, pour modifier leurs documents de dédouanement, faute d'espace suffisant dans le PCJ.⁸⁶

4.4 Sauvegardes environnementales

Il est de plus en plus reconnu que le développement peut avoir des effets négatifs sur l'environnement, et qu'une gestion saine de l'environnement est essentielle au développement durable et à la réduction de la pauvreté. Le développement durable est devenu l'un des principaux points de l'ordre du jour international depuis la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro (1992), et la plupart des gouvernements et des organismes de développement ont élaboré leurs cadres de politique environnementale en fonction des objectifs de développement durable (ODD). De nombreux pays africains sont confrontés à des problèmes environnementaux tels que la désertification, la déforestation et les changements climatiques et subissent déjà des impacts tels que des températures plus élevées, la sécheresse, la modification du régime des précipitations et une variabilité climatique accrue.

Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), lancé par les chefs d'État africains en 2001, fournit un cadre pour le développement durable qui doit être partagé par tous les Africains. Il met l'accent sur le rôle des partenariats entre les pays africains eux-mêmes et entre ceux-ci et la communauté internationale. Il a proposé une vision commune et partagée pour éradiquer la pauvreté par une croissance économique soutenue et un développement durable. Le plan de mise en œuvre du sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg en 2002 (le sommet de Johannesburg), contient 47 recommandations visant à assurer la promotion du développement durable en Afrique dans le cadre du NEPAD.⁸⁷

L'Agenda 2063 – le plan directeur de l'Afrique et le cadre stratégique du continent qui vise à atteindre son objectif de développement inclusif et durable – définit « *des économies et des communautés écologiquement durables et résistantes au changement climatique* » comme l'un des objectifs de son aspiration 1) *Une Afrique prospère, fondée sur une croissance inclusive et un développement durable*.⁸⁸

Il est donc devenu de plus en plus important d'aborder les aspects environnementaux et sociaux dans la mise en œuvre de tous les projets. Même pour les partenaires du développement, les politiques de sauvegarde environnementale et sociale et les mécanismes de réclamation connexes

⁸⁵ Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats, 27-28 janvier 2022, p. 6.

⁸⁶ Voir la note de bas de page précédente.

⁸⁷ Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), *Plan d'action pour l'initiative environnementale*, octobre 2013.

⁸⁸ <https://au.int/en/agenda2063/goals>.

sont devenus un élément crucial de la mise en œuvre des projets et des conditions de financement. Par exemple, le document de la Banque africaine de développement sur les sauvegardes et la durabilité reconnaît que les investissements dans les infrastructures routières peuvent faciliter la circulation des personnes et des biens, contribuant ainsi au développement économique et à l'amélioration de la qualité de vie, mais la construction, la réhabilitation et l'entretien des routes ont souvent eu des effets négatifs généralisés sur les environnements naturels et humains, notamment la perturbation ou la contamination des systèmes de drainage, la déstabilisation des sols, la destruction des habitats, la disparition de la faune et de la flore et l'ouverture de zones frontalières contenant des paysages vierges. Les projets peuvent également avoir des effets négatifs sur l'environnement humain, par exemple en déplaçant et en réinstallant les familles et les entreprises touchées.⁸⁹

L'un des principaux résultats du séminaire de formation des formateurs sur les opérations et la conception des PCJ, organisé conjointement par l'AUDA-NEPAD, la CAE et la JICA en juillet 2021, est que la conception des PCJ dans l'optique de la facilitation des échanges et de la lutte contre les maladies infectieuses reste un défi – il faut pour cela construire des PCJ écologiques qui tiennent compte du changement climatique et garantissent l'accès à des services publics durables.⁹⁰

Le programme de formation du PCJ de la CAE expose les principes des sauvegardes environnementales et sociales dans la mise en œuvre des programmes et projets PCJ, y compris la nécessité de :

- (i) Renforcer les résultats sociaux et environnementaux des programmes et des projets ;
- (ii) Éviter les impacts négatifs sur les personnes et l'environnement ;
- (iii) Minimiser, atténuer et gérer les impacts négatifs lorsque l'évitement n'est pas possible ;
- (iv) Renforcer les capacités des partenaires de mise en œuvre en matière de gestion des risques sociaux et environnementaux ; et
- (v) Garantir un engagement complet et efficace des parties prenantes, notamment par le biais d'un mécanisme permettant de répondre aux plaintes des personnes affectées par le projet.

En outre, il est encouragé à adopter des mesures écologiques pour protéger l'environnement en intégrant les principes de production plus propre dans la conception et la mise en œuvre des projets, comme l'utilisation de matériaux recyclés et d'énergie verte. Étant donné que l'électricité et l'eau sont souvent limitées dans les zones frontalières éloignées, un projet PCJ devrait évaluer la disponibilité des ressources dans sa localité et préparer des conceptions respectueuses de l'environnement pour l'électricité et l'eau afin de ne pas priver la communauté de toute l'électricité et l'eau disponibles.

L'introduction ou le renforcement des systèmes d'alerte précoce peut contribuer à améliorer le processus de gestion des risques liés aux catastrophes naturelles. Les États concernés et les CER peuvent développer des plates-formes de connaissances sur ces questions, identifier les groupes et les zones les plus vulnérables, et mener des formations et des campagnes de sensibilisation pour renforcer les capacités des institutions et des populations.⁹¹ En ce qui concerne la sensibilisation

⁸⁹ Banque africaine de développement, *Safeguards and Sustainability Series*, volume 2, numéro 1, décembre 2015, p. 5.

⁹⁰ Séminaire de formation des formateurs sur les opérations et la conception des PCJ, organisé conjointement par l'Autorité de développement de l'Union africaine – Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, la Communauté d'Afrique de l'Est et l'organisme japonais de coopération internationale, 28-29 juillet 2021 [<https://www.au-pida.org/news/training-of-trainers-seminar-on-osbp-design-and-operations/>].

⁹¹ Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest et Organisation de coopération et de développement économiques, *Villes frontalières et changement climatique – Guide pratique sur leviers juridiques et financiers*, édition

à l'environnement, il est important de faire prendre conscience aux populations et aux parties prenantes des risques climatiques dans l'utilisation des terres à risque et de la nécessité de certains changements et de l'adaptabilité, mais ceux-ci doivent s'appuyer sur les systèmes de valeurs des communautés locales.⁹²

Dans la plupart des pays africains, il existe des cadres juridiques et institutionnels établis pour relever les défis de la protection de l'environnement dans le contexte du développement. Il est donc important de reconnaître ces organismes environnementaux régionaux et nationaux et de se coordonner avec eux pour demander leur avis, et d'inspecter et de surveiller les programmes et projets de développement pour s'assurer de leur conformité avec les lois en vigueur.

4.5 Planification de la réduction et de la gestion des risques de catastrophes et d'urgence

Certains événements imprévus peuvent perturber les opérations des PCJ, notamment les troubles politiques,^{93, 94} les épidémies, les crises humanitaires ou les catastrophes naturelles. Selon l'ampleur de ces événements, il pourrait s'avérer nécessaire de fermer temporairement la frontière et de cesser les opérations du PCJ. En fait, de nombreuses frontières en Afrique ont fermé ou limité les mouvements pendant la pandémie de COVID-19 à partir de 2020. Toutefois, l'OMS a émis des réserves quant à l'interdiction de franchir les frontières pour protéger la santé publique.⁹⁵ Des recherches médicales évaluées par des pairs ont montré que la fermeture des frontières en Afrique a eu un effet minime sur l'incidence de la COVID-19. La mise en œuvre d'autres mesures

révisée de juillet 2020, p. 110 [disponible sur <https://www.oecd.org/swac/topics/climate-change/border-cities-practical-guide.pdf>].

⁹² Source dans la note de bas de page précédente, p. 131.

⁹³ (i) Si les coups d'État n'affectent pas nécessairement le fonctionnement des PCJ, la continuité des activités peut être impossible si les conditions de sécurité ne permettent pas les opérations transfrontalières. (ii) En ce qui concerne les effets des contingences politiques, on peut distinguer les cas où les PCJ sont mis en place et gérés dans un cadre d'intégration régionale tel que le traité de l'UEMOA et les cas où les PCJ sont gérés dans le cadre de la coopération entre/parmi 2 ou 3 pays, et les impacts sur les processus des PCJ dans ces circonstances respectives peuvent différer. Le récent coup d'État (2022) au Burkina Faso n'a eu aucun effet sur les opérations de franchissement des frontières, contrairement au soulèvement de 2011-2013 au Togo, qui a affecté le franchissement des frontières. *Deuxième réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 22 mars 2022, p. 8.

⁹⁴ Lors de la préparation du Guide de référence, il a été noté que plusieurs coups d'État ont eu lieu en Afrique ces dernières années, avec par exemple le coup d'État de janvier 2022 au Burkina Faso qui a affecté les opérations frontalières à Cinkansé, à la frontière avec le Togo. En fait, entre le milieu de l'année 2000 et février 2022, sept coups d'État ou tentatives de coup d'État ont eu lieu dans des pays africains ; au Burkina Faso, en Guinée, au Mali, au Soudan et au Tchad, les chefs militaires ont réussi à prendre le pouvoir, tandis qu'au Niger et en Guinée-Bissau, ils ont échoué. Ellen Ioanes, « How to Understand the Recent Coups in Africa (Comment comprendre les récents coups d'État en Afrique) », *Vox*, 5 février 2022 [disponible sur <https://www.vox.com/2022/2/5/22919160/coup-guinea-bissau-africa-burkina-faso-sudan-why>]. Au cours de la période récente, il y a également eu une tentative de coup d'État notable aux États-Unis.

⁹⁵ Voir, par exemple, (i) Organisation mondiale de la santé, *Recommandations actualisées de l'OMS pour le trafic international en relation avec la flambée de pandémie de COVID-19*, 29 février 2020 [« Les mesures relatives aux voyages qui entravent considérablement le trafic international ne se justifient qu'au début d'une épidémie, car elles peuvent permettre aux pays de gagner du temps, ne serait-ce que quelques jours, pour mettre rapidement en œuvre des mesures de préparation efficaces. Ces restrictions doivent être fondées sur une évaluation minutieuse des risques, être proportionnées au risque pour la santé publique, être de courte durée et être réexaminées régulièrement en fonction de l'évolution de la situation. »] ; et (ii) Antoine Bouët et David Laborde [Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Division des marchés, du commerce et des institutions], *COVID-19 Border Policies Create Problems for African Trade and Economic Pain for Communities (Les politiques frontalières de COVID-19 créent des problèmes pour le commerce africain et des douleurs économiques pour les communautés)*, 12 mai 2020 [« Ces fermetures augmentent la probabilité que les gens traversent les frontières par des endroits non couverts par les autorités douanières et échappent aux contrôles sanitaires. L'OMS craint également que les gouvernements n'évitent de reconnaître publiquement l'existence d'une flambée épidémique afin d'éviter que leurs citoyens ne soient visés par des restrictions commerciales et de voyage imposées par d'autres pays »].

(par exemple, le renforcement des capacités de dépistage, l'amélioration de la surveillance) pourrait être plus efficace.⁹⁶

Un comité bilatéral, au niveau de la frontière, des États parties du PCJ concerné devrait immédiatement convoquer une réunion pour faire face à de telles situations. Si les événements se poursuivent ou si la situation se détériore, l'affaire doit être portée devant les autorités bilatérales nationales pour une décision exécutive sur les opérations du PCJ. Une telle décision pourrait nécessiter des mesures temporaires pouvant aller jusqu'à l'arrêt des opérations du PCJ si cela est justifié. Les lois et règlements régissant les opérations du PCJ ou les dispositions administratives peuvent fournir des directives sur la manière de procéder dans de telles situations.

Toute institution ou organe responsable de la résolution de ces questions au PCJ devrait s'occuper de la situation rapidement. Dans le processus de résolution de ces questions, toute institution à laquelle la question est soumise devrait reconnaître le droit de toutes les parties prenantes ayant un intérêt dans la question d'exprimer leurs points de vue avant que toute décision sur la question ne soit prise. Dans les situations d'urgence qui menacent la vie des agents travaillant à la frontière, les agents de l'État limitrophe doivent en priorité être autorisés à rentrer en toute sécurité sur leur territoire national.

Pour se préparer à de telles situations d'urgence, il est conseillé à chaque pays limitrophe d'un PCJ et/ou aux deux pays conjointement (cette dernière approche est préférable) de rédiger un ou plusieurs plans de réduction et de gestion des risques de catastrophes et d'urgence. Prenons l'exemple de certains incendies survenus dans des PCJ. En organisant régulièrement des exercices d'incendie, les agents peuvent s'entraîner à réagir à de telles situations et à évacuer efficacement les personnes. L'encadré 4-4 présente le cas de la planification commune de la réduction et de la gestion des risques de catastrophes pour le PCJ de Malaba.

Encadré 4-4: Planification commune de la réduction et de la gestion des risques de catastrophes pour le PCJ de Malaba

Une réunion commune de planification de la réduction et de la gestion des risques de catastrophe a été organisée en décembre 2019 pour le PCJ de Malaba, avec le soutien de la JICA. Cette réunion a d'abord analysé le contenu de l'analyse des dangers et des risques à Malaba, y compris une discussion sur le contenu des dangers et une analyse de la priorité des risques au PCJ, en tenant compte des vulnérabilités sous-jacentes et des impacts potentiels des catastrophes. Elle a ensuite formulé un plan-cadre pour la réduction et la gestion communes des risques de catastrophes pour le PCJ. Le plan-cadre – qui indiquait les domaines de risque/tâches, les organismes responsables, le processus (mesures), le calendrier, les ressources nécessaires et l'état d'avancement – couvrait les risques naturels et anthropiques. Le feu a été identifié comme un danger majeur, avec 120 camions de produits pétroliers par jour traversant à Malaba, et des explosifs destinés aux activités minières dans l'est de la RDC traversant également la frontière.

Source : *Procès-verbal de la réunion commune de réduction et de gestion des risques de catastrophe pour le PCJ de Malaba dans le cadre du projet de renforcement des capacités pour la facilitation du commerce et le contrôle des frontières en Afrique de l'Est*, 3-4 décembre 2019, p. 2.

⁹⁶ Theophilus I. Emeto, Faith O. Alele, et Olayinka S. Ilesanmi, "Evaluation of the Effect of Border Closure on COVID-19 Incidence Rates across Nine African Countries : An Interrupted Time Series Study", *Transactions of The Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*, Volume 115, numéro 10, octobre 2021, pp. 1174-83 [disponible sur <https://academic.oup.com/trstmh/article/115/10/1174/6159778>].

Les plans d'urgence pour les pandémies doivent prévoir :

- (i) la catégorisation du niveau de menace pour affiner la réponse en termes de facilité ou d'intensité des mesures correspondantes, allant de la normalité à la fermeture complète de la frontière, en passant par la restriction des opérations de franchissement de la frontière ;
- (ii) l'élaboration d'une liste sélective prioritaire pour le passage aux frontières des personnes et véhicules critiques et des biens essentiels ;
- (iii) la reprogrammation de la séquence de contrôle pour soumettre d'abord les utilisateurs à un contrôle sanitaire à l'entrée dans la zone de contrôle du PCJ ;
- (iv) la circulation dans les zones de contrôle adaptées et la gestion des files d'attente ;
- (v) la transition vers un ou plusieurs modes de fonctionnement virtuels (en ligne) ;
- (vi) la ou les campagnes d'information par l'affichage et la publication d'instructions ;
- (vii) la création d'un fonds de prévoyance pour couvrir les dépenses exceptionnelles ;
- (viii) les installations d'évacuation sanitaire, d'isolement et de quarantaine ;
- (ix) les équipements de test et de détection ;
- (x) des mesures de précaution telles que la distanciation sociale, le port d'équipements de protection individuelle et des actions d'assainissement ; et
- (xi) un stock de réserve d'équipements de protection individuelle (EPI).

Une réserve à ce qui précède est que, du point de vue de l'immigration, il n'est généralement pas recommandé de fermer les frontières en période de crise humanitaire.⁹⁷ L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a élaboré un cadre de gestion des frontières humanitaires (HBM) qui définit un cadre opérationnel pour les États sur les réponses appropriées en matière de gestion des frontières en période de crise humanitaire résultant de catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Les activités HBM visent à améliorer la préparation et les réponses pour protéger ceux qui traversent les frontières en cas d'urgence, ainsi qu'à assurer le maintien de la sécurité de la frontière.⁹⁸ L'encadré 4-5 aborde les questions relatives à la mise en œuvre des « corridors humanitaires » en Afrique de l'Ouest.

Parallèlement à un plan de préparation et de réponse aux catastrophes, il est recommandé d'envisager la formulation d'un plan de continuité des activités en fonction de la taille et de la nature des incidents afin d'atténuer les impacts sur les opérations commerciales à la frontière. Le manuel des procédures de PCJ de la CAE prévoit que les critères suivants peuvent être pris en compte dans la préparation de ces plans : (i) évaluation des risques liés à la nature perçue de la menace (par exemple, sécurité, sûreté, santé) ; (ii) rôles et responsabilités des différents organismes frontaliers en cas d'urgence ; et (iii) mécanisme(s) de coordination et de partage des informations.⁹⁹

⁹⁷ Voir, par exemple, Amnesty International, *East Africa : People Seeking Safety Are Trapped at Borders Due to COVID-19 Measures* (Des personnes en quête de sécurité sont piégées aux frontières en raison des mesures de COVID-19), juin 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/06/east-africa-people-seeking-safety-are-trapped-at-borders-due-to-covid-19-measures/> [« Les fermetures générales des frontières contreviennent au droit international des réfugiés en privant les personnes ayant besoin d'une protection internationale d'une possibilité effective de demander l'asile. Elles violent également le principe de non-refoulement, qui interdit aux États de refouler des personnes à une frontière et de les renvoyer dans un pays où elles risqueraient d'être persécutées ou en danger. »]

⁹⁸ Organisation internationale de gestion, *L'OIM et la gestion humanitaire des frontières*, disponible sur <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/humanitarian-border-management-fr.pdf>.

⁹⁹ Communauté d'Afrique de l'Est, *The East African Community One Stop Border Post Procedures Manual (Manuel de procédures du poste de contrôle juxtaposé de la Communauté d'Afrique de l'Est)*, 2018, sous-section 9.4.5. Les plans de préparation aux situations d'urgence peuvent prévoir des exercices de simulation réguliers. Les exercices de simulation peuvent être (i) sur table (c'est-à-dire théoriques, impliquant des scénarios simulés dans un cadre informel) ; (ii) partiels (c'est-à-dire impliquant des organisations d'intervention et des interfaces sélectionnées, le reste étant simulé) ; ou (iii) complets (c'est-à-dire impliquant la pleine participation de toutes les organisations d'intervention sur site et hors site). Source précédente, sous-section 9.4.6.

Encadré 4-5: Questions relatives à la mise en œuvre des corridors humanitaires en Afrique de l'Ouest

Certains pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Côte d'Ivoire et Sénégal) ont mis en place des « corridors humanitaires », en limitant aux points de passage essentiels toute arrivée ou tout départ par voie terrestre, sur la base de l'article 4 du protocole de Dakar de la CEDEAO de 1979 et de l'article 91 du traité modifié de l'UEMOA, qui autorisent les États à limiter la liberté de circulation et de résidence pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Cependant, il a été affirmé que ces mesures ont affecté le régime juridique régissant la libre circulation des personnes dans l'ensemble de l'espace CEDEAO. En ce qui concerne les réfugiés et les demandeurs d'asile, les restrictions sont problématiques tant au regard du principe de *non-refoulement* que du droit au retour dans son propre pays.

Note : Le terme français *refoulement* est utilisé comme synonyme de pushback. Les refoulements sont interdits par le droit international si les réfugiés ou les demandeurs d'asile courent le risque d'être persécutés (article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés).

Source : Abdoulaye Hamadou, *Free Movement of Persons in West Africa Under the Strain of COVID-19 (La libre circulation des personnes en Afrique de l'Ouest sous la contrainte de COVID-19)*, Cambridge University Press, 9 novembre 2020 [<https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/free-movement-of-persons-in-west-africa-under-the-strain-of-covid19/68CCC39D41DBA80EA6E15F1AE0DE86AA>]

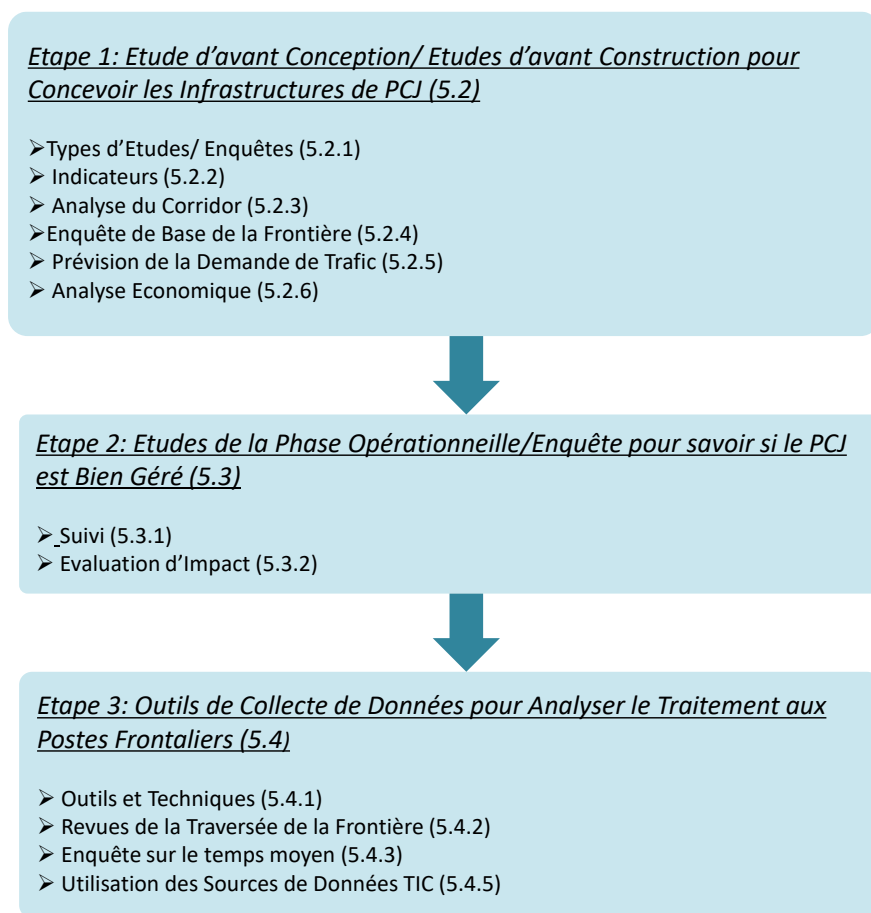
Chapitre 5

Enquêtes de base, évaluation d'impact et suivi pour les PCJ

5.1 Introduction : Processus des enquêtes de base et du suivi périodique

La figure 5-1 présente le processus de réalisation des enquêtes, de la surveillance et des études nécessaires à la planification et à l'exploitation des PCJ, avec des renvois aux sections et sous-sections de ce chapitre.

Figure 5-1: Processus de réalisation des enquêtes, du suivi et des études pour la planification et l'exploitation des PCJ

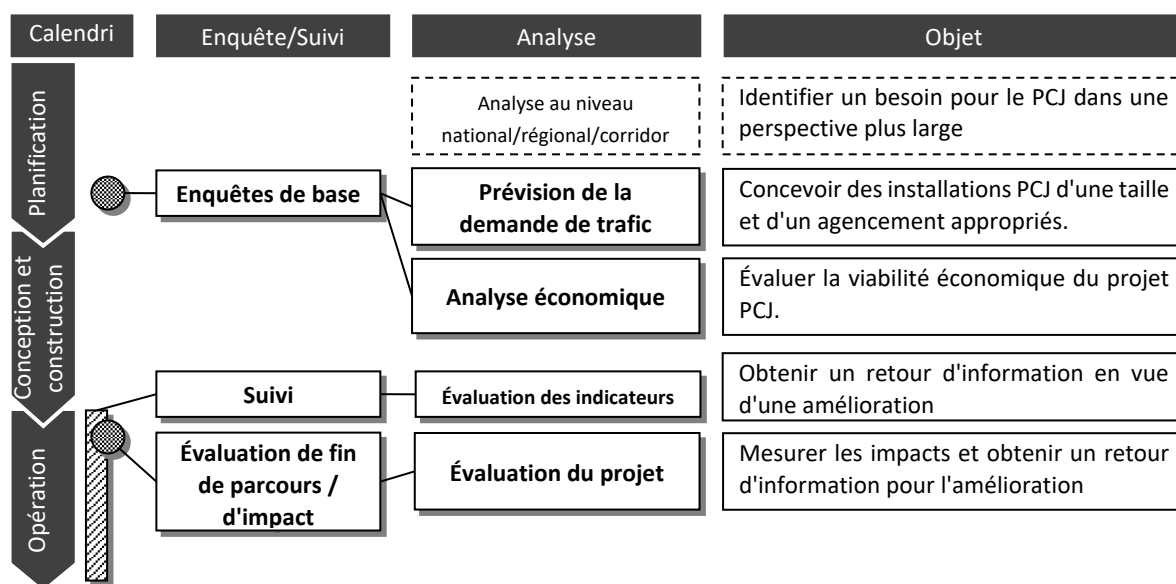


Source : ce guide de référence

La figure 5-2 présente le calendrier et le but de la réalisation de chaque enquête ou étude. Au cours de la phase de planification, des enquêtes de base doivent être mises en œuvre afin de recueillir des données pour la prévision de la demande de trafic et l'analyse économique. Ces études sont essentielles pour concevoir des installations PCJ d'une taille et d'une disposition

appropriées et pour évaluer la viabilité¹⁰⁰ économique des projets PCJ avant de procéder à leur mise en œuvre. Sans une évaluation minutieuse à ce stade, les investissements dans les PCJ pourraient n'apporter que peu ou pas d'avantages au passage de la frontière. Après l'achèvement et l'opérationnalisation d'un PCJ, il est recommandé de mener des enquêtes de fin de parcours/de mesure d'impact pour l'évaluation du projet. Une comparaison des données finales avec les données de base permettra de déterminer les bénéfices de la mise en œuvre du projet. La présentation de ces preuves est importante pour la responsabilisation. Le suivi peut être effectué périodiquement ou en continu pour enregistrer les indicateurs de performance sur le fonctionnement du PCJ. Cet exercice fournit un retour d'information permettant d'améliorer les opérations pour obtenir de meilleures performances.

Figure 5-2: Enquêtes, évaluation d'impact et suivi des projets PCJ



Source : ce Guide de référence

Les sections et sous-sections suivantes présentent les détails de chaque méthode d'enquête et d'analyse.

5.2 Études de préconception (planification)

5.2.1 Types d'études/enquêtes

Les études de construction basées sur l'analyse des données sont essentielles non seulement pour concevoir des installations PCJ d'une taille et d'une disposition appropriées, mais aussi pour évaluer la viabilité économique d'un projet PCJ avant de procéder à la construction et à l'opérationnalisation. Sans une évaluation minutieuse à ce stade, l'investissement dans le projet pourrait n'apporter que peu de bénéfices. À cet égard, la prévision de la demande de trafic et l'analyse économique sont des études fondamentales à réaliser dans la phase de pré-construction.

¹⁰⁰ Bien que ce chapitre se concentre sur les avantages économiques des projets de PCJ, un PCJ peut être établi pour des raisons principalement non économiques (par exemple, le projet de PCJ du pont de l'Unité entre le Mozambique et la Tanzanie). Voir (i) Banque africaine de développement, *Mozambique – Projet routier Mueda-Negomano – Phase I*, 18 décembre 2021 [disponible sur <https://projectsportal.afdb.org/dataportal/VProject/show/P-MZ-D00-007>] ; et (ii) Fonds africain de développement, *Mozambique – Mueda-Negomano Road Project, Appraisal Report*, novembre 2016, pp. (iii) et 3.

Avant de réaliser des enquêtes, il convient de préciser clairement les objectifs, la portée et le type de données à collecter. La méthode d'enquête appropriée dépendra de l'objectif, qui peut être classé en fonction de la portée géographique :

- (i) niveau national/régional ;
- (ii) au niveau du couloir ; ou
- (iii) niveau du poste frontière.

Dans la plupart des cas de planification de projets PCJ, l'enquête au niveau du poste frontière fournira des informations concrètes et fondamentales, tandis que les enquêtes de plus grande envergure sont également importantes pour la planification stratégique avant l'évaluation de projets PCJ spécifiques. Les types de données à collecter seront également considérés dans cette section selon leur portée respective.

5.2.2 Indicateurs¹⁰¹

(1) Vue d'ensemble

Les indicateurs clés de performance (ICP) sont un outil de suivi structuré des opérations du PCJ.¹⁰² Avant de procéder au développement ou au fonctionnement de l'établissement, les responsables de la mise en œuvre d'un PCJ doivent préparer un plan de suivi afin de déterminer quels indicateurs doivent être suivis et comment. Un nombre raisonnable d'indicateurs doit être sélectionné du point de vue de la mesurabilité technique, du coût de la collecte des données, de la pertinence par rapport à l'objectif du projet, de la spécificité et de la cohérence de la mesure.¹⁰³ Les principales catégories d'indicateurs clés de performance comprennent les indicateurs de trafic, de temps, de facilitation/procédures et d'administration, chacun de ces indicateurs étant abordé dans les sous-sections suivantes. En outre, des indicateurs notables développés récemment en Afrique – par l'AUDA-NEPAD et le Secrétariat de la CAE – sont présentés dans les encadrés 5-1 et 5-2, respectivement, à la fin de cette sous-section.

(2) Indicateurs du commerce et du trafic

Selon la théorie classique, le volume des échanges est fonction de la taille économique des partenaires commerciaux et inversement lié à la désutilité du transport et des autres coûts commerciaux entre eux. Par conséquent, les améliorations de la performance des corridors devraient se refléter dans les volumes d'échanges le long de cette frontière, et les volumes

¹⁰¹ Cette section s'appuie sur : (i) Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et Commission économique des Nations unies pour l'Europe, *Handbook of Best Practices at Border Crossings — A Trade and Transport Facilitation Perspective (Manuel des meilleures pratiques en matière de passage des frontières – Une perspective de facilitation du commerce et du transport)*, 2012, pp. 240-241 ; et (ii) Charles Kunaka et Robin Carruthers, *Trade and Transport Corridor Management Toolkit (Boîte à outils pour la gestion des corridors de commerce et de transport)*, Banque mondiale, 2014, pp. 126-33.

¹⁰² « Ce qui est mesuré est géré », est une citation célèbre attribuée à Peter Drucker, mais qui trouve probablement son origine dans une conférence donnée en 1883 par William Thomson (Lord Kelvin), physicien et ingénieur écossais. Hélène Russell, « Measurement of KM [Knowledge Management] » (Mesure de la GC [Gestion des connaissances]), *Gestion de l'information juridique*, Cambridge University Press, note de bas de page 1, 29 juin 2017.

¹⁰³ « Les indicateurs de performance pour la gestion des frontières devraient être suffisants pour fournir une image significative de l'efficacité et de l'efficacité par rapport aux objectifs fixés, mais ne devraient pas être si nombreux ou si complexes qu'ils deviennent coûteux et impossibles à gérer. S'il y a trop d'indicateurs clés de performance, l'administration des frontières passera plus de temps à rassembler des informations qu'à les analyser. » [emphasis ajoutée]. Stephen Holloway, "Measuring the Effectiveness of Border Management, Designing KPIs for Outcomes (Mesurer l'efficacité de la gestion des frontières, concevoir des indicateurs de performance clés pour les résultats)", *World Customs Journal*, Vol. 4, No. 2, septembre 2010, p. 51 [[http://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%204%2C%20Number%202%20\(Sep%202010\)/04%20Holloway.pdf](http://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%204%2C%20Number%202%20(Sep%202010)/04%20Holloway.pdf)].

d'échanges et de transport à un passage frontalier peuvent être considérés comme un indicateur de référence. Les données commerciales (en poids et/ou en valeur) et les données relatives au trafic sont régulièrement enregistrées par les autorités douanières et d'immigration.

Le trafic du commerce international, les mouvements locaux et les mouvements de passagers doivent être contrôlés. Selon l'objet du contrôle, la désagrégation des données est possible et souhaitable par type de marchandises (par exemple, marchandises conteneurisées, marchandises diverses, vrac liquide et vrac sec), par direction et par pays (tonnes, EVP), ainsi que par mode de transport, s'il existe des options.

(3) Indicateurs de temps

Les indicateurs de temps – une des catégories d'indicateurs les plus importantes – montrent les temps moyens, médians, maximums et minimums à une frontière. Ils peuvent être agrégés ou ventilés entre différentes étapes de la procédure, par exemple par organisme frontalier. Il est simple de collecter ces données au moyen d'une enquête de mesure du temps (TMS), mais cela nécessite une bonne méthodologie d'échantillonnage et de mesure. En règle générale, une TMS mesure le temps de passage des marchandises et des personnes à la frontière, de l'arrivée dans la file d'attente jusqu'à la sortie de la frontière, afin d'évaluer l'efficacité des opérations du PCJ/de la frontière et d'identifier les goulets d'étranglement dans les processus et procédures frontaliers. Ces enquêtes comprennent des mesures des temps d'attente avant d'atteindre la frontière et du temps qui y est passé après la libération. Il est également possible de mesurer le temps écoulé entre l'arrivée à la frontière et la présentation des documents, le temps de traitement par chaque organisme frontalier concerné et le temps passé après le dédouanement pour sortir de la frontière par type de transaction. Par exemple, une TMS mesure l'heure d'arrivée d'un camion au PCJ.^{104,105} Les enquêtes temporelles soutenues par la JICA aux PCJ de Namanga et de Rusumo ont appliqué la méthodologie TMS pour mesurer ces temps en se concentrant sur le temps de passage efficace de la frontière, en combinaison avec d'autres enquêtes telles que les enquêtes sur la satisfaction des usagers, les enquêtes sur les communautés frontalières et les enquêtes sur les infrastructures (encadré 5-6 plus loin dans le chapitre).

Les indicateurs de temps peuvent inclure la fiabilité du transport, qui est souvent plus importante pour les opérateurs que le temps réel. Dans la mesure du possible, les mesures du temps doivent fournir des détails sur la distribution autour de la moyenne (arithmétique) et/ou être exprimées en termes de médiane.¹⁰⁶

(4) Indicateurs de la facilitation et des procédures

Les indicateurs de facilitation et de procédures permettent de suivre l'état d'avancement de l'exécution des mesures en faveur du commerce et du transport et des procédures simplifiées à la frontière (par exemple, contrôle/inspection commun(e)). Ces indicateurs peuvent inclure le

¹⁰⁴ Par exemple, la mesure peut commencer à un point situé avant 1 000 m de la porte d'entrée du PCJ et se terminer à un point situé après 1 000 m de la porte de sortie du PCJ pour capturer le temps passé à l'extérieur du PCJ.

¹⁰⁵ Il est important de tenir compte de l'effet de file d'attente. Même s'il ne faut que cinq minutes par véhicule pour les contrôles douaniers et cinq minutes pour les contrôles d'immigration, l'effet total est (5 + 5 + temps de transfert) multiplié par le nombre de véhicules. Michel Zarnowiecki (Banque mondiale), *Guidelines for Land Road Border Stations (Lignes directrices pour les postes frontaliers des routes terrestres)*, 2005, p. 24 [disponible sur https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publication/BorderStations_Guidelines.pdf]. Ou, autre exemple, une minute pour dix voyageurs équivaut à 1+2+3+4+5+6+7+8+9+10 = 55 minutes, soit un temps d'attente moyen de cinq minutes et 30 secondes. Michel Zarnowiecki (Banque mondiale), présentation PowerPoint à la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, 18 juin 2009, diapositive 90 [disponible sur https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/events/docs/WP30_Jun09_Zarnowiecki.pdf].

¹⁰⁶ C'est-à-dire la valeur qui sépare la moitié supérieure de la moitié inférieure d'un échantillon de données ou d'une population.

nombre de procédures ou de documents requis et le taux d'inspection des marchandises ou des passagers à haut risque. S'ils sont installés, les systèmes TIC peuvent enregistrer certains indicateurs de cette catégorie dans les opérations quotidiennes ; sinon, des entretiens ou des enquêtes sur le temps moyen sont nécessaires.

(5) Indicateurs de l'administration

Le statut de l'administration ou de la gestion d'un PCJ, qui constitue la base de la prestation de services avec de bonnes performances, mérite également d'être contrôlé. Les indicateurs d'administration peuvent inclure le nombre d'agents frontaliers, les recettes perçues par agent frontalier, le volume des échanges par agent frontalier, le coût total de l'administration/les recettes perçues, les déclarations par agent frontalier, le nombre de réunions du comité de travail commun et les dépenses d'administration et de maintenance. Les organismes frontaliers devraient conserver au moins une partie de ces données.

Encadré 5-1: Le système de feux de circulation développé par l'AUDA-NEPAD

Depuis 2017, dans le but de mettre pleinement en œuvre l'initiative MoveAfrica, l'AUDA-NEPAD a piloté la mise en place du système de feux de signalisation pour évaluer la performance de la logistique transfrontalière en Afrique. Plus précisément, il a été utilisé pour classer et suivre le niveau et la qualité de service des corridors de transport en Afrique, en commençant par les postes frontières terrestres, qui sont essentiels pour la distribution des passagers et du fret vers d'autres destinations dans la région. L'objectif est d'identifier et de traiter les goulets d'étranglement dans le commerce intra-africain et de travailler avec les CER et les États membres en vue d'une ou plusieurs actions correctives. Pour que les PCJ/PFC soient efficaces, il est nécessaire de s'assurer que les processus sont mutuellement reconnus et harmonisés et que les structures nécessaires sont en place.

À cet effet, le TLS a été créé pour classer, suivre et mesurer les performances des postes frontières en se concentrant sur les facteurs sous-jacents dans le cadre des paramètres suivants :

- (i) l'infrastructure pour les opérations frontalières ;
- (ii) les procédures frontalières pour le dédouanement des marchandises et des voyageurs ;
- (iii) le niveau d'automatisation des opérations frontalières ;
- (iv) le temps moyen de dédouanement ;
- (v) le coût des retards aux frontières
- (vi) les volumes de trafic (véhicules et voyageurs).

Ces paramètres sont mesurés par un ensemble de catégories, d'indicateurs et de sous-indicateurs. Les catégories sont :

- (i) Santé et sécurité ;
- (ii) Opérations douanières et frontalières ;
- (iii) Transport et sécurité ;
- (iv) Infrastructure ;
- (v) Processus informels de commerce transfrontalier.

Le TLS est en cours de déploiement dans les couloirs et postes frontières suivants :

- (i) SADC – Beitbridge (Afrique du Sud/Zimbabwe), Chirundu (Zambie/Zimbabwe), Kasumbalesa (RDC/Zambie), Kazungula (Botswana/Zambie), Livingstone (Zambie/Zimbabwe), Mwami (Malawi/Zambie), Nakonde (Tanzanie/Zambie) et Wenela / Katima Mulilo (Namibie/Zambie) ;
- (ii) CEDEAO – Elubo (Ghana/Côte d'Ivoire), Mfum (Cameroun/Nigeria), Noepe-Akanu (Ghana/Togo), Seme-Krake (Bénin/Nigeria), Paga (Burkina Faso/Ghana) ; et

- (iii) Repère – CAE : Rusumo, (Rwanda/Tanzanie), Kagitumba / Mirama Hills (Rwanda/Ouganda), et Busia (Kenya/Ouganda).

L'initiative vise à traiter les problèmes sous-jacents en évaluant diverses mesures de performance, et en travaillant avec les CER et les États membres pour identifier les actions correctives. Conformément aux mandats de l'AUDA-NEPAD, le renforcement des capacités a commencé. MoveAfrica travaille avec les CER en mobilisant des ressources pour assurer la formation et équiper les postes frontières pour l'échange de données électroniques.

Abréviations : AUDA-NEPAD = Autorité de développement de l'Union africaine et Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, CAE = Communauté d'Afrique de l'Est, CEDEAO = Communauté économique des États d'Afrique, PFC = poste frontière conjoint, PCJ = poste frontalier conjoint, REC = Communauté économique régionale, SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe, TLS = Système de feux de signalisation

Source : Autorité de développement de l'Union africaine-Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

Encadré 5-2: Indicateurs et sous-indicateurs clés de performance identifiés par le Secrétariat de la CAE

- (i) **Temps** : temps nécessaire pour accomplir les procédures frontalières pour chaque catégorie autorisée comme le fret, les petits commerçants et les passagers.
- (a) **Indicateur clé de performance** : *Temps moyen de passage des frontières*
 - (b) Les **sous-indicateurs** comprennent le temps d'attente moyen, le temps de traitement, le temps après la libération des douanes, le temps de dédouanement des véhicules et le temps de dédouanement des personnes.
- (ii) **Coûts** : Désigne les coûts autres que les taxes, les droits de douane et les frais encourus en raison des retards dans les procédures de passage des frontières.
- (a) **Indicateur clé de performance** : *Coût moyen au PCJ*
 - (b) Les **sous-indicateurs** comprennent le coût de l'hébergement, les frais de stationnement, les frais de surestarie pour les camions, et les frais de chargement et de déchargement.
- (iii) **Volumes/Débit** : Il s'agit de la mesure du volume de marchandises, de véhicules et de personnes dédouanés par le PCJ.
- (a) **Indicateur clé de performance** : *Volumes/rendement du PCJ*
 - (b) Les **sous-indicateurs** comprennent le tonnage dédouané sous différents régimes douaniers (c'est-à-dire les transferts, les exportations, les importations, les transits, le commerce transfrontalier à petite échelle, le nombre de camions, d'autobus, de véhicules privés et de personnes, etc.
- (iv) **Les infrastructures** : Disponibilité et adéquation des infrastructures matérielles et immatérielles, dispositions administratives, sûreté et sécurité.
- (a) **Indicateur clé de performance** : *Disponibilité et adéquation des installations/infrastructures*
 - (b) Les **sous-indicateurs de l'infrastructure matérielle** comprennent les zones à usage exclusif, les comptoirs de service et les baies pour les marchandises et les passagers, la signalisation, les toilettes, les installations pour les personnes handicapées, les installations sanitaires, les auvents pour les passerelles et les abris pour les bus, les routes d'accès, les installations de stationnement et les barrières de contrôle, les installations de quarantaine, les installations de premiers secours et d'urgence, les entrepôts, les chambres froides, les enclos pour animaux, les incinérateurs et le drainage.

- (c) Les **sous-indicateurs pour les infrastructures immatérielles** comprennent l'électricité, l'eau, les générateurs de secours ou autres sources d'électricité, l'interconnexion des douanes et autres organismes de réglementation à la frontière, et la connectivité transfrontalière en matière d'immigration.
 - (d) Les **sous-indicateurs pour l'entretien des installations** comprennent la gestion des déchets et le budget pour l'entretien des infrastructures et des équipements frontaliers.
 - (e) Les **sous-indicateurs de sécurité et de sûreté** comprennent les équipements de lutte contre l'incendie, l'éclairage, les bureaux des agences de sécurité, les clôtures d'enceinte, les scanners, les caméras de sécurité.
- (v) **Coopération interinstitutions**
- (a) **Indicateur clé de performance** : *Progrès vers la mise en œuvre d'une gestion coordonnée des frontières*
 - (b) Les **sous-indicateurs comprennent** l'existence d'un organisme chef de file, d'un comité de coordination frontalière conjointe (CFC) efficace, de la synchronisation des heures de travail, des dispositions de contrôle communes, de la conduite des agents et des agents de facilitation dans la zone de contrôle, et du flux des processus.
- (vi) **Satisfaction des utilisateurs**
- (a) **Indicateur clé de performance** : *Qualité, fiabilité et degré de satisfaction des utilisateurs*
 - (b) Les **sous-indicateurs comprennent** la disponibilité et l'accessibilité des installations, la prestation de services, la facilité de passage de la frontière, la commodité du déroulement des opérations, la signalisation et l'orientation, l'attitude des agents, la disponibilité des informations, les routes d'accès et les aires de stationnement, la sécurité et la sûreté des heures d'ouverture.

Notes : (i) L'électricité et l'eau ont été incluses dans les infrastructures immatérielles, conformément au document source. (ii) Le projet de facilitation du commerce et de contrôle des frontières de la JICA en Afrique de l'Est a mis en œuvre un ensemble d'indicateurs similaires (c'est-à-dire alignés sur les indicateurs de la CAE) en 2018-2021 à Malaba, Namanga et Rusumo.

Source : Secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est, *One Stop Border Post Performance Measurement Tool: Effective Monitoring of OSBP Operations* (Outil de mesure du poste frontalier unique : Suivi efficace des opérations du PCJ), septembre 2019.

5.2.3 Analyse nationale/régionale/corridor

(1) Enquêtes nationales/régionales

Au niveau national ou régional, les principaux objectifs des enquêtes sont de comparer la compétitivité commerciale des performances logistiques avec celles d'autres pays et d'identifier les principales contraintes ou possibilités d'amélioration dans une perspective large. Cette évaluation fournit la justification des projets de facilitation des échanges, y compris les PCJ. Les informations sur l'environnement de la facilitation des échanges dans un pays ou une région peuvent généralement être obtenues à partir de sources de données publiées, notamment :

- (i) la base de données des Nations unies sur les statistiques du commerce des produits de base (Comtrade) : exportations et importations par produit détaillé et pays partenaire¹⁰⁷;
- (ii) le système d'information sur l'analyse du commerce (TRAINS) de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) pour les données sur les importations, les tarifs, les para-tarifs et les mesures non tarifaires au niveau national¹⁰⁸;

¹⁰⁷ Voir <http://comtrade.un.org/>.

¹⁰⁸ <http://www.unctad.info/en/Trade-Analysis-Branch/Key-Areas/TRAINSWITS/>.

- (iii) l'indice de performance logistique (IPL) de la Banque mondiale, avec plusieurs catégories de sous-indices pour mesurer la performance logistique des pays^{109,110}; et
- (iv) les indicateurs de facilitation des échanges (TFI) de l'Organisation pour la coopération et le développement, pour les données sur le degré de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges.

De même, d'autres indices internationaux,¹¹¹ statistiques nationales, et les données de prévision de la demande commerciale peuvent être utilisés pour les évaluations à ce niveau.

(2) Enquêtes sur les corridors (y compris les enquêtes aux postes frontières)

Les objectifs des évaluations au niveau des corridors sont de comparer les performances par rapport aux corridors régionaux et internationaux et d'identifier les principaux goulets d'étranglement et leur impact sur le coût, le temps et la fiabilité. En particulier, il est important d'examiner les conditions aux frontières et la performance des passages frontaliers le long de l'ensemble du corridor pour déterminer la nécessité de développer le PCJ. Les principaux paramètres d'évaluation des infrastructures des corridors sont les suivants :

- (i) la longueur et l'état des infrastructures essentielles (c'est-à-dire les ports, les routes, les chemins de fer, les voies navigables intérieures) ;
- (ii) l'alignement géographique des infrastructures de transport du corridor central entre les centres économiques des pays du corridor ;
- (iii) les paramètres techniques (c'est-à-dire l'harmonisation et l'interopérabilité nationales ou internationales) ;
- (iv) délimitation de l'arrière-pays du corridor, y compris les branches (longueur, formalisation, inclusion dans le corridor, classement par priorité) ;
- (v) les complémentarités modales et la concurrence ;
- (vi) les barrières non tarifaires (BNT) le long du corridor ;
- (vii) la disponibilité des fonds (par exemple, engagement, budget national, fonds communs, subventions) ;
- (viii) l'infrastructure frontalière ;
- (ix) la capacité des nœuds et des liaisons ;
- (x) les performances en matière de sécurité routière (par exemple, les audits de sécurité routière, les évaluations des places de stationnement).¹¹²

Pour évaluer les services logistiques fournis par les corridors, il existe plusieurs outils établis, résumés dans le tableau 5-1 ci-dessous. Parmi ces outils, un outil approprié peut être sélectionné, en fonction de l'objectif de l'enquête et des données disponibles. Une enquête peut être entreprise au niveau du corridor lorsqu'elle n'a pas été réalisée auparavant. Elle devrait, entre autres, permettre de déterminer si un projet PCJ peut améliorer la performance logistique du corridor.

¹⁰⁹ <http://lpi.worldbank.org/>.

¹¹⁰ L'IPL est basé sur les perceptions identifiées lors des entretiens.

¹¹¹ La base de données Doing Business (<http://www.doingbusiness.org/>) de la Banque mondiale comprend des indicateurs du coût de faire des affaires, y compris le coût du commerce transfrontalier au niveau national, bien qu'il soit basé sur la distance entre le centre économique d'un pays et la porte maritime la plus proche.

¹¹² (i) Agence japonaise de coopération internationale et Deloitte Tohmatsu Financial Advisory LLC, *Data Collection Survey on Impact Measurement of Corridors – Northern Corridor, Nacala, Corridor and West Africa Growth Ring, rapport final*, avril 2019 [disponible sur <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12325809.pdf>] ; (ii) AUDA-NEPAD-JICA, *Integrated Corridor Approach of Infrastructure Development*, séminaire de partage des connaissances, 19 mai 2020 ; et (iii) Charles Kunaka et Robin Carruthers, *Trade and Transport Corridor Management Toolkit*, Banque mondiale, 2014, p. 39.

Tableau 5-1: Outils pour les évaluations au niveau des corridors

Outil	Caractéristiques
Évaluation de la facilitation des échanges et des transports (TTFA) ^a	Une TTFA est un outil permettant d'évaluer la compétitivité du commerce et la qualité des services logistiques utilisés pour le commerce. Elle comporte deux volets : le premier se concentre sur les politiques publiques qui affectent le commerce et la logistique, tandis que le second examine les performances des chaînes d'approvisionnement utilisées par les importateurs et les exportateurs. Les informations recueillies sur la performance sont principalement quantitatives et concernent le temps, le coût et la fiabilité des services fournis le long du corridor, y compris les informations sur les retards et l'utilisation discrétionnaire du stockage.
Observatoires des transports par corridor (CTO) ^b	Un CTO est un outil analytique qui évalue la performance des corridors dans ses multiples dimensions. Il est développé pour un suivi régulier de la performance des corridors. Il s'agit d'un « tableau de bord » pour les institutions chargées de la gestion des couloirs, dans lequel les signaux d'alerte peuvent déclencher des enquêtes supplémentaires et des mesures correctives. Les outils de diagnostic peuvent étudier les détails d'un défi spécifique lors de la phase de préparation d'une intervention le long d'un corridor.
Analyse des processus d'affaires (BPA) ^c	Les principaux indicateurs quantitatifs de BPA sont (i) le temps, (ii) le coût, (iii) le nombre de parties prenantes impliquées, et (iv) le nombre de documents et le nombre de copies de chaque document nécessaires pour mener à bien les différentes activités du processus d'importation/exportation/transit des produits stratégiques sélectionnés. Tous ces indicateurs sont décomposés en processus détaillés dans les étapes « acheter-expédier-payer ». Le temps par processus est exprimé dans un diagramme temps-procédure, ce qui permet d'identifier facilement les goulots d'étranglement dans l'ensemble du processus commercial.
Méthode temps/coût-distance (TCD) ^d	La méthode TCD permet de visualiser le temps et le coût nécessaires au déplacement des marchandises le long d'un corridor de transport. Le point fort de la méthode TCD est sa présentation visuelle des résultats, qui permet d'identifier facilement les goulots d'étranglement. La méthode TCD nécessite des données qui sont souvent collectées par le biais de chauffeurs de camions engagés ou de brefs entretiens téléphoniques avec des transitaires ou des opérateurs de transport engagés dans ces activités de transit.

Abréviations : BPA = Analyse des processus d'affaires, CTO = Observatoires des transports par corridor, TCD = Temps/coût-distance, TTFA = Évaluation de la facilitation des échanges et des transports, CESAP = Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique.

Notes : ^a Banque mondiale, *Trade and Transport Facilitation Assessment, A Practical Toolkit for Country Implementation*, juin 2010. ^b Olivier Hartmann, *Corridor Transport Observatory Guidelines*, novembre 2013. ^c La CESAP a publié la première édition du *Business Process Analysis Guide to Simplify Trade Procedure* en 2009, et le cadre méthodologique de BPA+ a été élaboré dans *Towards a National Integrated and Sustainable Trade and Transport Facilitation Monitoring Mechanism : BPA+* en 2014. ^d Voir, par exemple : (i) CESAP, *Instructions sur la collecte de données pour l'analyse des itinéraires avec la méthodologie temps/coût-distance de la CESAP*, 2007, téléchargeable à l'adresse http://www.unescap.org/sites/default/files/EN_0507_Instructions-TCD-Model-detailed-v2.0.pdf ; (ii) Fedor Kormilitsyn, *Evaluation of a Corridor Performance Using the UNESCAP Time/Cost-Distance Methodology*, document pour l'atelier de lancement de la BAD sur le système de suivi des performances de la facilitation des échanges et des transports, Bangkok, 26-27 novembre 2013 ; (iii) J. M. R. Elizalde, *The Time Cost Distance Model*, document pour la table ronde de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies sur les meilleures pratiques aux postes frontières, Genève, 14 juin 2012 ; et (iv) Banque asiatique de développement, *Trade Facilitation Progress in Asia : Performance Benchmarking and Policy Implications, Final Report*, préparé dans le cadre du TA-8694 REG : Support for Trade Facilitation - TF1 Trade Facilitation Component 1 (48249-001, entrepris par PADECO Co., Ltd.), 2015, chapitre 2.

Source : le présent guide de référence

5.2.4 Enquêtes de base sur les frontières

Les enquêtes menées à un poste frontalier fournissent des données qui peuvent être utilisées pour la conception optimale de l'installation du PCJ, des services de l'installation, des plans de circulation routière, des plans de circulation piétonne, des procédures qui permettent un traitement accéléré et de la connectivité TIC au sein de la zone de contrôle commune. Les enquêtes devraient également permettre d'obtenir des recommandations de la part des agents de contrôle des frontières et des utilisateurs sur les moyens d'accélérer le processus et la circulation dans la nouvelle installation tout en offrant la possibilité d'observer et d'évaluer les risques liés à la circulation, aux passagers et aux piétons. La planification du PCJ pourra se faire lorsque l'enquête sera terminée. Les résultats de l'enquête devraient être distribués à toutes les parties impliquées dans la planification du PCJ. L'enquête de base suggérera clairement des indicateurs de performance avant la mise en œuvre du PCJ qui pourront être utilisés pour des mesures de référence après la mise en œuvre.

Les données typiques à collecter à ce niveau lors de la préparation du projet sont les suivantes :

- (i) **Le type et le volume des échanges et du trafic le long de l'itinéraire, ainsi que les périodes de pointe :** Ces informations sont importantes pour connaître la répartition du trafic de passagers ou de marchandises, ainsi que les mouvements des piétons à des fins de planification. Il convient de recueillir les volumes totaux, le type de commerce et de trafic (par exemple, importation/exportation, transit) et les pourcentages relatifs des volumes de conteneurs, de camions-citernes, de réfrigérateurs, de marchandises diverses et de vrac. Les projections de croissance peuvent être utilisées pour estimer la croissance future de chaque type de trafic.
- (ii) **Types de marchandises et exigences particulières en matière de dédouanement :** Connaître les marchandises spécifiques le long d'un itinéraire permet d'étudier le potentiel de croissance des secteurs clés. La présence d'exigences particulières en matière de défrichage est un facteur critique entre et parmi les corridors concurrents. Il peut être nécessaire de construire des installations pour répondre aux besoins de compensation des pays. Par exemple, la voie rapide et la cabine de dédouanement au PCJ de Chirundu ont été proposées pour les camions-citernes, les camions transportant des substances dangereuses, les camions vides et les véhicules de transport de marchandises qui ne peuvent pas être scannés.
- (iii) **Temps actuel pour chaque étape du traitement :** L'enquête doit inclure une période suffisamment longue pour suivre les camions dans l'installation afin de déterminer le temps pris pour les différentes procédures ainsi que le temps d'attente afin d'identifier le(s) processus et le(s) lieu(x) présentant les goulots d'étranglement les plus importants. Ce suivi peut être complété par les délais indiqués dans le système automatisé des données douanières (SYDONIA) pour plusieurs étapes du processus. Un examen des laissez-passer de porte, s'ils sont utilisés, et/ou des cachets de départ et d'entrée dans les bases de données des mouvements fournira également des données sur le temps nécessaire pour effectuer le traitement des deux côtés de la frontière ainsi que sur le temps total de passage de la frontière. Ces informations seront utilisées pour les procédures de planification, pour motiver « l'adhésion » au projet et pour surveiller les performances après l'ouverture du PCJ. Le temps de dédouanement des passagers doit également être étudié.
- (iv) **Les organismes actifs à la frontière, leurs interventions et la manière dont elles coïncident ou précèdent les interventions d'autres organismes :** Les organismes de chaque pays à la frontière doivent être identifiés, y compris les types d'interventions

effectuées, le moment et le lieu où ces interventions sont effectuées, et comment ils s'inscrivent dans la séquence des événements à la frontière. Ces informations peuvent être utilisées pour « cartographier » les procédures à la frontière et déterminer ce qui peut être fait simultanément, ce qui doit être modifié ou éliminé, ainsi que l'endroit où chaque organisme frontalier devrait opérer pour assurer la cohérence des opérations du PCJ.

- (v) **Méthodes de traitement commun qui sont ou pourraient être entreprises dans le cadre d'un PCJ :** tout traitement commun actuellement en cours, impliquant une coopération interinstitutions au sein d'un même pays ou une coopération transfrontalière, doit être saisi, y compris la méthode utilisée. Ces informations peuvent ensuite être utilisées pour poursuivre le développement des procédures de traitement commun. Elles permettront également de tirer des enseignements pour orienter le développement ultérieur des procédures de traitement commun.
- (vi) **Les effectifs actuels de tous les organismes et les changements dans les heures de fonctionnement ainsi que dans les effectifs du PCJ, y compris leurs implications (par exemple, bureaux supplémentaires, équipement, logement) :** Des informations sur les heures de fonctionnement actuelles par rapport aux volumes de trafic traités et sur les effectifs actuels sont nécessaires pour planifier la transition d'un poste frontière traditionnel à deux arrêts vers un PCJ. Les informations supplémentaires à obtenir sur le personnel comprennent le ratio personnel/superviseur, la productivité et le nombre d'équipes. Cet aspect de l'enquête indiquera si des ajouts ou des modifications aux bâtiments existants suffiront ou si une nouvelle installation est nécessaire. Il soutiendra la planification des espaces de bureaux, des installations de formation, des équipements, des logements et des services publics. Il permettra également de planifier à l'avance les ajustements des postes et des effectifs du PCJ ainsi que la planification de l'extension des heures d'ouverture des frontières.
- (vii) **Contextes sociaux et économiques à proximité du poste frontalier :** Les activités sociales et économiques des communautés proches du poste frontalier doivent être étudiées afin d'éviter tout impact négatif d'un projet PCJ. Par exemple, lorsque des colporteurs individuels traversent la frontière de manière informelle, il peut être nécessaire d'envisager des mesures telles que l'attribution d'emplacements pour leur activité, de préférence en dehors de la zone de contrôle commune.
- (viii) **Conditions géographiques et d'ingénierie autour du site :** Des données détaillées sur les conditions géographiques et techniques du site du projet sont essentielles pour la conception physique des installations (voir chapitre 10). Outre les dimensions géographiques, la disponibilité de l'infrastructure des services publics (par exemple, l'eau, l'électricité) doit être évaluée pour déterminer si elle peut fournir des services adéquats au PCJ. Le manque de services publics doit être résolu avant de commencer l'exploitation du PCJ, car une installation achevée ne peut être exploitée sans services publics suffisants.

À titre de référence, l'encadré 5-3 décrit la conception et la mise en œuvre des enquêtes le long du corridor Abidjan-Lagos et du poste frontière de Malanville entre le Bénin et le Niger.

Encadré 5-3: Conception et mise en œuvre des enquêtes le long du corridor Abidjan-Lagos et du poste frontalier de Malanville entre le Bénin et le Niger

Le long du corridor Abidjan-Lagos et au poste frontalier de Malanville entre le Bénin et le Niger, les données suivantes ont été relevées pour évaluer les conditions à chaque frontière lors de la phase de préconception :

- (i) le déroulement des procédures pour le trafic d'exportation, d'importation et de transit (exprimé dans des diagrammes de flux) ;
- (ii) le processus des formalités de passage des frontières ;
- (iii) le système de dédouanement ;
- (iv) une liste des agences présentes à la frontière ;
- (v) les questions d'infrastructure ; et
- (vi) le temps de passage de la frontière.

Source : Résumé des enquêtes fournies par l'Organisation du Corridor Abidjan-Lagos en septembre 2015.

5.2.5 Prévision de la demande de trafic

(1) Objectif de l'analyse

Le trafic futur passant par la frontière sert de base pour déterminer la capacité appropriée de l'installation frontalière. La préparation d'une conception sans prévision de la demande de trafic peut entraîner un surinvestissement ou une sous-capacité. La prévision de la demande de trafic peut également être utilisée pour concevoir l'allocation des voies de circulation et entreprendre une analyse économique. À cette fin, la demande de trafic doit être prévue par type de cargaison.

(2) Processus d'analyse

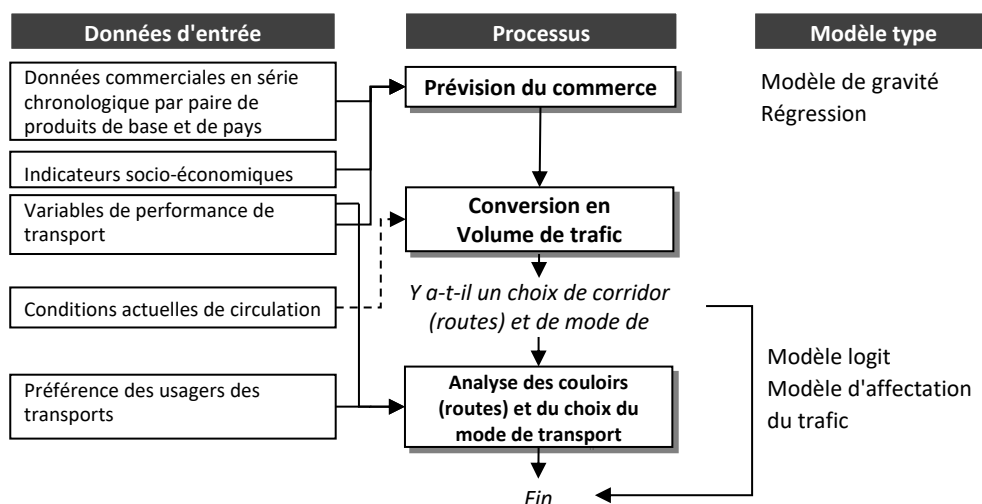
Les PCJ traitent différents types de flux de trafic : le transit international, les mouvements bilatéraux (interétatiques) et les mouvements locaux, y compris les flux de passagers. Comme la composition des types de trafic diffère selon le point frontalier, il convient de sélectionner et de combiner un modèle d'analyse approprié. Des modèles facultatifs doivent être ajoutés lorsque plusieurs modes de transport traversent la frontière ou qu'un itinéraire alternatif de passage de la frontière se trouve à proximité. Les figures 5-3 et 5-4 illustrent le déroulement des prévisions de la demande de trafic pour la planification des projets du PCJ.¹¹³

Pour les postes frontières que l'on envisage d'utiliser pour le transport de marchandises de transit et de commerce, l'analyse doit partir de la prévision du volume des échanges futurs. Une technique utile pour cette analyse est la modélisation gravitaire, qui permet d'évaluer la variation du volume de fret qui pourrait résulter de la croissance économique et démographique générale des pays, ainsi que les économies de temps et de coûts de transport résultant de l'amélioration des corridors. Après cette analyse, les données de sortie doivent être converties en unités représentant le volume de trafic (par exemple, le nombre de véhicules) en se référant aux données sur les conditions de trafic actuelles. Bien que la modélisation de la gravité soit généralement basée sur les données de la valeur commerciale en termes monétaires, le volume du trafic est la base fondamentale de la conception des installations physiques. Lorsqu'il est possible que les flux commerciaux entre certaines paires de pays se déplacent sur différents corridors ou modes de transport, il convient d'examiner le pourcentage du trafic qui empruntera le corridor ou le mode en question. La

¹¹³ Un exemple de directives techniques pour la prévision de la demande de trafic est présenté dans Transportation Research Board, *Travel Demand Forecasting : Parameters and Techniques*, rapport 716 du National Cooperative Highway Research Program, 2012.

modélisation des choix de type logit (régression logistique) est une technique adaptée à ce type d'analyse.^{114,115}

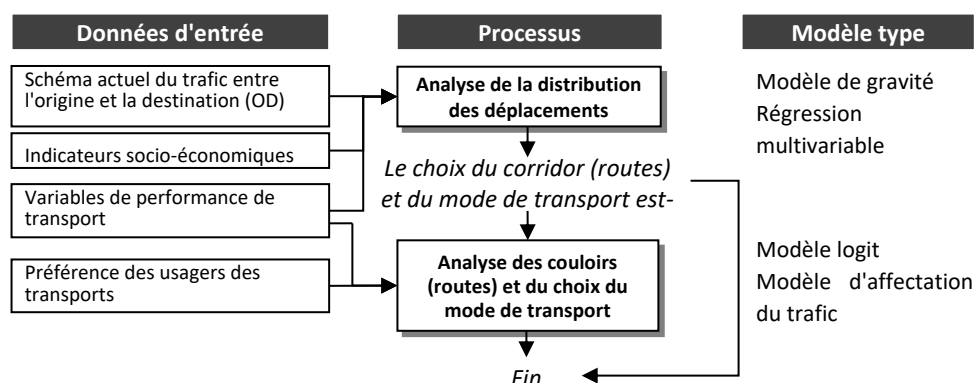
Figure 5-3: Flux du modèle de prévision de la demande de trafic des flux de transit et de commerce



Source : le présent Guide de référence

Cette approche n'est pas applicable au trafic local à proximité de la frontière ou au trafic de passagers, bien que ces flux puissent être dominants à certains postes frontières. La distribution des déplacements de ces flux doit être analysée sur la base de la structure actuelle du trafic entre les origines et les destinations du transport (OD). Lorsqu'il existe des corridors ou des modes de transport alternatifs, la part du corridor ou du mode doit être analysée par des modèles tels que le modèle logit expliqué ci-dessus.

Figure 5-4: Flux du modèle de prévision de la demande de trafic du mouvement local



Source : le présent Guide de référence

¹¹⁴ La régression logistique est un outil d'analyse des données où il existe une variable de réponse catégorique à deux niveaux. Pour plus de détails sur les techniques de modélisation et leur application, voir (i) Nathan Associates and Corridor Development Consultants, *Definition and Investment Strategy for a Core Strategic Transport Network for Eastern and Southern Africa*, Banque mondiale, 2011 ; (ii) Nathan Associates, *Corridor Diagnostic Study of the Northern and Central Corridors of East Africa, Action Plan*, East African Community, 2011 ; et (iii) PADECO Co, Ltd, Nippon Koei Co. Ltd, et International Development Center of Japan, *Comprehensive Transport and Trade System Development Master Plan in the United Republic of Tanzania : Building an Integrated Freight Transport System*, Agence japonaise de coopération internationale, 2014.

¹¹⁵ Ces modèles peuvent être difficiles et longs à appliquer et reposent sur d'importantes bases de données sur les coûts du commerce et du transport. Une approche analytique alternative simple peut consister à extrapoler les tendances commerciales au niveau du passage frontalier concerné en calculant les élasticités de la croissance commerciale par rapport à la croissance économique des pays.

(3) Collecte des données

La disponibilité et la qualité des données déterminent les modèles d'analyse qui peuvent être appliqués et la fiabilité des résultats. Les principales méthodes de collecte de données sont résumées comme suit :

- (i) **Des séries chronologiques de données commerciales par paire de produits et de pays :** Des données bien organisées sur le commerce international sont disponibles dans des bases de données mondiales telles que UN Comtrade. Les systèmes TIC des douanes, qui ont été installés dans la plupart des pays (voir sous-section 11.4.7), peuvent fournir des données commerciales plus détaillées par poste frontière.
- (ii) **Indicateurs socio-économiques :** Les données relatives à la population et à la taille de l'économie aux niveaux national et/ou municipal constituent une donnée de base pour un modèle de prévision de la demande. Les bases de données internationales ou les statistiques nationales sont les principales sources de ces informations. Les facteurs de croissance estimés par les institutions autorisées seront à la base des scénarios de futurs alternatifs pour l'analyse.
- (iii) **Variables relatives à la performance du transport :** Les variables relatives à la performance du transport peuvent inclure la variabilité du temps d'expédition, le coût généralisé du transit et des variables fictives.¹¹⁶ Ces variables sont intégrées dans les équations du modèle afin d'augmenter la fiabilité de l'estimation. Les sources de ces variables comprennent les recherches existantes, les données de perception recueillies lors d'entretiens et les enquêtes sur le temps moyen.
- (iv) **Conditions actuelles de circulation :** Les données sur les conditions de circulation comprennent le volume de circulation par marchandise, le type de chargement, le type de véhicule et l'heure d'observation, recueillies lors d'enquêtes ou de contrôles au poste frontalier. Si elles sont disponibles, les données d'enquête sur le trafic au cours d'une année sur la section de route la plus proche sont importantes pour calibrer les fluctuations mensuelles ou quotidiennes du trafic.
- (v) **Préférences des usagers des transports :** Lorsqu'une modélisation de choix de type logit est entreprise, il est nécessaire de collecter des données sur les préférences déclarées et révélées des utilisateurs de transport sur leur choix d'itinéraire ou de mode de transport. Ces données de perception peuvent être recueillies par le biais d'une enquête par questionnaire auprès des usagers des transports.
- (vi) **La structure actuelle du trafic entre les origines et les destinations (OD) :** Le volume de trafic par paires d'origines et de destinations des déplacements est une donnée de base importante pour analyser le flux de trafic local. Ces données peuvent être recueillies par le biais d'une enquête de comptage du trafic et d'une enquête par interview sur les origines et les destinations (OD).

¹¹⁶ Une variable muette prend la valeur 0 ou 1 pour indiquer l'absence ou la présence d'un effet catégorique dont on peut attendre qu'il modifie le résultat.

5.2.6 Analyse économique¹¹⁷

(1) Vue d'ensemble

L'analyse économique fournit des indicateurs de viabilité économique, ce qui permet de déterminer s'il convient de poursuivre un nouveau projet. Ce processus est très important en termes de responsabilité. Parmi les différentes méthodologies d'évaluation des impacts attendus d'un projet PCJ, il convient de choisir celle qui convient en fonction de l'objectif, de la portée (géographique) et de la disponibilité des données et des ressources pour l'analyse (voir tableau 5-2). Les avantages (ou les pertes dans certains cas) d'un projet PCJ peuvent revenir à différentes parties, notamment les transporteurs, les expéditeurs/consignataires, les voyageurs, les communautés locales, les organismes frontaliers et les gouvernements nationaux.¹¹⁸ Chaque méthodologie mesure les avantages à des niveaux différents.

Tableau 5-2: Lien entre l'approche et l'objectif de l'évaluation d'impact

Objectif/impact à mesurer (Réception de la prestation)	Portée	Ordre de facilité de mesure	Méthode d'évaluation
Réduction des temps et coûts moyens de transport (bénéfice de l'utilisateur/transporteur)	Corridor ou poste frontière	1	Analyse coûts-avantages du transport
Réduction de la variabilité du temps et du coût du transport (bénéfice de l'utilisateur/transporteur)	National/régional ou corridor	2	Analyse de la chaîne d'approvisionnement
Augmentation du commerce (bénéfice pour l'économie nationale)	National/régional ou corridor	3	Analyse de l'impact commercial
Amélioration d'autres aspects des économies nationales (bénéfice de l'économie nationale)	National/régional	4	Modélisation macroéconomique

Source : Le présent guide de référence (basé sur Charles Kunaka et Robin Carruthers, *Trade and Transport Corridor Management Toolkit*, Banque mondiale, 2014, p. 352).

(2) Analyse coûts-avantages du transport

L'analyse coûts-avantages basée sur les performances du transport est applicable aux projets visant à améliorer les infrastructures et les opérations à la frontière (y compris les sections de corridors reliées à la frontière).

L'analyse coûts-avantages consiste à estimer les économies de coûts et de temps¹¹⁹ réalisées en mettant en œuvre un projet proposé (le cas avec projet) plutôt que de ne pas le mettre en œuvre (le cas sans projet).¹²⁰ Les économies de coûts comprennent généralement les économies liées à l'exploitation et à l'entretien des véhicules, ainsi que la réduction des coûts de détérioration et de perte de marchandises en transit. Les gains de temps, qui sont convertis en économies de coûts équivalentes, peuvent inclure les économies liées à l'exploitation des véhicules (par exemple, la

¹¹⁷ Charles Kunaka et Robin Carruthers, *Trade and Transport Corridor Management Toolkit*, Banque mondiale, 2014, pp. 353-361.

¹¹⁸ Des éléments de prestations plus détaillés sont résumés dans le tableau 2-1 du présent guide de référence.

¹¹⁹ Les économies de coûts reviennent généralement aux opérateurs de services de transport et ne peuvent être calculées en utilisant uniquement le prix du service facturé aux expéditeurs/consignataires. Ces prix dépendent de la structure de l'industrie du transport routier et du marché dans le pays. L'analyse coûts-avantages du transport suppose que les économies réalisées sont répercutées sur les prix, mais ce n'est pas toujours le cas dans la région. Voir Supee Teravaninthorn et Gaël Raballand, *Transport Costs and Prices in Africa*, Banque mondiale, 2009.

¹²⁰ Pour un résumé concis mais complet de l'utilisation de l'analyse coûts-avantages dans les projets du secteur des transports, voir Banque mondiale, *Transport Research Notes 5-26*, 2005.

réduction du temps de transit des véhicules) et les coûts d'inventaire des marchandises en transit et conservées en entrepôt pour couvrir le risque de retard dans le transit et l'incertitude des délais de livraison. Les valeurs unitaires des éléments de coût et de temps doivent être attribuées en se référant aux données existantes sur le fonctionnement des véhicules, les valeurs de la cargaison, etc. pour chaque type de véhicule. Ces valeurs sont multipliées par le volume de trafic dans les cas avec et sans, respectivement, et la différence entre les deux cas peut être considérée comme des économies ou le bénéfice brut engendré par le projet. Une formule typique de quantification des avantages est la suivante :

$$(Valeur\ de\ la\ réduction\ des\ coûts) = VOC_o - VOC_w$$

$$VOC_i = \sum(Q_j * L * \alpha_j) \times 365$$

$$(Valeur\ du\ gain\ de\ temps) = TTC_o - TTC_w$$

$$TTC_i = \sum(Q_j * T * \beta_j) \times 365$$

Où	<i>i</i> :	<i>o</i> (sans cas) ou <i>w</i> (avec cas)
	<i>j</i> :	Type de véhicule
	<i>VOC</i> :	Coût d'exploitation du véhicule (devise/an)
	<i>Q</i> :	Volume de trafic du tronçon (véhicules/jour) ¹²¹
	<i>L</i> :	Longueur du tronçon (km)
	<i>α</i> :	Valeur unitaire des VOC (devise/véhicule-km)
	<i>TTC</i> :	Coût du temps de déplacement (devise/année)
	<i>T</i> :	Temps de trajet au tronçon (minutes)
	<i>β</i> :	Valeur unitaire du TTC (devise/véhicule-minute)

Ces économies de coûts et de temps (en termes monétaires) sont comparées aux coûts d'investissement et de maintenance nécessaires pour les réaliser. Cette comparaison est généralement effectuée en comparant le flux de toutes les économies de coûts et de temps et les coûts d'investissement et en actualisant les coûts annuels nets à une valeur actuelle nette (VAN) avec un taux d'actualisation social ou en calculant un taux de rendement interne (TRI)¹²² pour le flux des coûts nets annuels.

L'encadré 5-4 présente l'estimation des économies de coûts d'opportunité le long du Corridor Nord en Afrique de l'Est pour montrer un exemple d'approche permettant de quantifier l'impact de la fluidité du passage des frontières.¹²³ En outre, l'encadré 5-5 présente un exemple d'analyse des économies de coûts dans le contexte de la comparaison des alternatives visant à améliorer l'efficacité du passage de la frontière à Beitbridge entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe.

Encadré 5-4: Estimation des économies de coûts d'opportunité le long du Corridor Nord

Le poste frontière de Malaba (entre le Kenya et l'Ouganda) était un projet pilote du programme PCJ de l'Afrique de l'Est, et plusieurs projets ont contribué à sa transformation en un PCJ complet. Les postes-frontières de Malaba, Busia (également entre le Kenya et l'Ouganda) et Gatuna /Katuna (entre l'Ouganda et le Rwanda) constituent les postes-frontières principaux et les plus fréquentés le long du corridor nord, qui relie le port de Mombasa et les pays et régions enclavés d'Afrique de l'Est.

¹²¹ Le « sans cas » ne fait pas référence au statut actuel. C'est le cas au même moment dans le futur que le cas avec mais sans aucune intervention. Il convient donc d'utiliser le volume de trafic estimé – avec la croissance.

¹²² Le taux de rendement interne (TRI) basé sur les économies de coût et de temps pour la société est appelé taux de rendement interne économique (TRIE).

¹²³ D'autres exemples de quantification des économies de coûts sont présentés à la section 2.3 et à la sous-section 14.2.2 (6) du présent guide de référence.

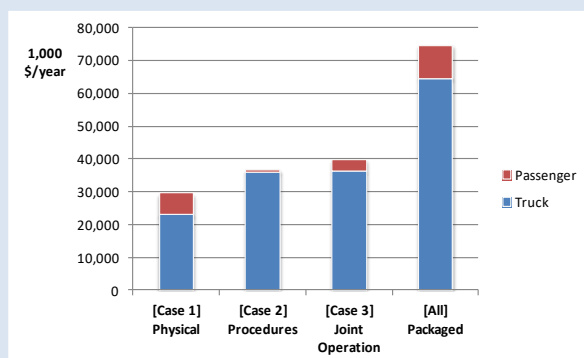
Les délais de passage de la frontière ont diminué, passant d'environ 24 heures à la fin de 2011 à moins de 4 heures en 2012 en moyenne, dans les deux sens. La prévisibilité s'est également améliorée, avec un écart type de l'ordre de 10 à 15 % de la moyenne, contre 50 à 70 % en 2011. En termes pratiques, une telle réduction correspond pour la plupart des camions à un gain de deux jours complets dans le sens de la sortie. Avant la modification des procédures, 60 % des conteneurs et la moitié des camions de marchandises diverses traversaient en 48 heures ou plus. Après le changement, tous les camions sauf un ont passé la frontière en moins de 6 heures.

Les économies réalisées grâce à ces améliorations ont été estimées de deux manières ci-dessous :

- Selon une étude sur les coûts logistiques totaux le long du corridor nord, les coûts monétaires des retards étaient de 247,40 USD par 24 heures pour un camion, et de 137,00 USD pour les marchandises, soit un total de 384,40 USD pour un camion chargé. Sur la base de 600 camions par jour, sur 360 jours par an, et d'une économie moyenne de 20 heures, l'économie annuelle totale peut être estimée à 69,192 millions d'USD (44,532 millions d'USD pour les entreprises de transport routier et 24,660 millions d'USD pour les négociants).
- Une autre approche utilisée pour estimer les économies a consisté à convertir le nombre total d'heures économisées par les entreprises de camionnage en trajets aller-retour supplémentaires par an qui pourraient être effectués. Sur la base d'une estimation prudente (c'est-à-dire faible) de deux allers-retours par mois pour l'opérateur moyen, il en résulte des revenus supplémentaires pour 12 000 voyages, chacun avec un revenu de 3 500 USD, soit un total de 42 millions USD, ce qui peut être considéré comme une capacité « dégelée » qui ne restera plus inactive mais générera des revenus supplémentaires pour les entreprises de camionnage.

Source : Mike Fitzmaurice et Olivier Hartmann, *Border Crossing Monitoring along the Northern Corridor* (Suivi des passages frontaliers le long du corridor nord), document de travail SSATP n° 96, 2013, p. 8.

Encadré 5-5: Comparaison des impacts des économies de coûts d'opportunité parmi les interventions alternatives



La technique de quantification des gains de temps a été appliquée dans le cadre de l'enquête de diagnostic logistique du tronçon du corridor nord-sud entre Durban et Harare, financée par la JICA, afin d'analyser différents types de mesures visant à améliorer l'efficacité du passage de la frontière à Beitbridge entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe le long du corridor. Les cas de comparaison comprenaient :

- Cas 1** : Améliorations physiques ;
- Cas 2** : Rationalisation des procédures / Utilisation des TIC ;
- Cas 3** : Opération conjointe ; et
- Tous** : Paquet de cas 1-3 ensemble.

Les résultats, tels qu'illustrés dans la figure de cet encadré, indiquent que l'impact des mesures douces (c'est-à-dire les cas 2 et 3) serait plus élevé que celui des mesures physiques (c'est-à-dire le cas 1) et que l'impact le plus important serait obtenu lorsque les mesures douces et physiques sont combinées de manière appropriée.

Source : Présentation de l'enquête de diagnostic logistique du tronçon du corridor nord-sud entre Durban et Harare, Agence japonaise de coopération internationale, 24 février 2016.

(3) Évaluation de la chaîne d'approvisionnement

Certaines analyses de corridors font appel à des évaluations de la valeur ou de la chaîne d'approvisionnement. Les analyses de la chaîne d'approvisionnement offrent la possibilité d'ajouter d'autres coûts de logistique et de production aux coûts de transport qui sont mesurés dans l'analyse coûts-avantages ordinaire. L'approche incluant les coûts totaux associés à la logistique peut être appliquée à une échelle plus large plutôt qu'aux composantes individuelles d'un projet de corridor.

Les analyses des chaînes d'approvisionnement ou de valeur analysent généralement un échantillon des chaînes qui bénéficieraient de la mise en œuvre d'un projet de corridor, bien qu'elles ne fournissent pas de mesures des avantages pouvant être facilement comparées aux estimations des coûts d'investissement. En plus du coût direct du transport, les analyses incluent, par exemple, le coût du manque de fiabilité et d'autres coûts logistiques pour évaluer l'impact des mesures de facilitation réglementaire ou d'investissement.¹²⁴

(4) Analyse des impacts commerciaux

Les impacts de la génération et du détournement de commerce sont généralement estimés à l'aide d'un modèle de gravité. Cette approche de modélisation peut être appliquée à un ensemble de propositions d'améliorations du corridor lorsque l'impact commercial attendu est suffisamment important pour être estimé. Cependant, les composantes individuelles d'un ensemble de corridors sont considérées comme des variables qui n'ont qu'un effet marginal sur le niveau des échanges dans le modèle. En outre, un modèle de gravité commerciale ne fournit pas à lui seul des informations suffisantes pour une évaluation économique, car il n'inclut pas les coûts des investissements le long du corridor.

Bien qu'il existe des variantes, une forme générale de structure de modèle de gravité est la suivante :

$$T_{ij} = k (X_{ij}) \frac{E_i^{\alpha_i} M_j^{\alpha_j}}{D_{ij}^{\gamma}}$$

Où T_{ij} : Volume des échanges entre les zones i et j
 E_i : Taille économique de la zone d'exportation
 M_j : Taille économique de la zone importatrice
 D_{ij} : Une mesure de la désutilité ou de l'impédance du transport maritime entre les zones i et j .
 X_{ij} : Un vecteur d'autres variables liées au coût du commerce
 α, γ : Paramètres

En général, les flux commerciaux réagissent aux changements de la désutilité du transport maritime (c'est-à-dire le coût, le temps et la fiabilité) le long des corridors. La variable désutilité peut être liée principalement au coût (ou au prix pour le chargeur), mais elle comprend également le temps de transit et la prévisibilité du temps de transit (une mesure de la fiabilité).¹²⁵ En utilisant

¹²⁴ Pour plus de détails sur la méthodologie et son application, voir (i) Jean-François Arvis, Gaël Raballand, et Jean-François Marteau, *The Cost of Being Landlocked : Logistics Costs and Supply Chain Reliability*, Banque mondiale, 2010, et (ii) Banque mondiale, *Project Appraisal Document for the East Africa Trade and Transport Facilitation Project*, 2004.

¹²⁵ L'impact d'une réduction des coûts de transport sur les prix du transport dépend de la structure de l'industrie du camionnage dans le pays. Une telle analyse approfondie peut être réalisée dans l'évaluation de la chaîne d'approvisionnement.

le modèle estimé, on peut évaluer le changement possible du volume des échanges lorsque le niveau de désutilité est réduit.

Une autre technique pour analyser la variation du volume des échanges attribuée au temps (ou au coût) de passage des frontières est la modélisation par choix discret.¹²⁶ Cette technique convient dans un contexte où il existe une (ou plusieurs) route(s) alternative(s) pour le commerce. L'estimation du modèle pour cette analyse est généralement basée sur une enquête de préférence sur le choix de l'itinéraire.

(5) Modélisation macroéconomique

Les modèles macroéconomiques sont adaptés à l'évaluation des améliorations le long d'un corridor dans son ensemble. Le type de modèle parfois utilisé à cette fin est un modèle d'équilibre général calculable (EGC). Ce type de modèle est largement utilisé pour analyser les impacts globaux sur le bien-être et la distribution des politiques dont les effets peuvent être transmis par de multiples marchés ou contenir des menus de taxes, subventions, quotas et instruments de transfert. Les modèles EGC peuvent être utiles pour évaluer des ensembles d'améliorations de corridors comprenant plusieurs changements de politique qui ne sont pas facilement inclus dans les analyses coûts-avantages conventionnelles ou les modèles de gravité commerciale. Cependant, comme l'utilisation des modèles EGC dépend des statistiques économiques et sociales nationales, il est difficile de les appliquer aux corridors commerciaux et aux composantes du programme qui impliquent plus d'un pays.

Dans l'analyse coûts-avantages traditionnelle, les avantages pour les utilisateurs sont mesurés sur le marché des transports lui-même. Une question clé est de savoir si la production doit être incluse dans les modèles (ce qui est produit, où et avec quels intrants). Les modèles de production spatiale peuvent donner des indications utiles sur les liens entre le transport et l'économie locale, qui seraient utiles pour la prise de décision politique.¹²⁷ Cependant, ces types de modèles sont « gourmands en données » et nécessitent des matrices spatiales détaillées d'entrées-sorties, qui ne sont pas disponibles dans la plupart des pays en développement. Ces modèles sont mieux adaptés aux réseaux qu'aux projets individuels.

(6) Évaluation qualitative

L'évaluation qualitative est un outil qui peut compléter les méthodes d'analyse quantitative évoquées ci-dessus. En ce qui concerne l'impact économique des projets, la *Note de recherche sur les transports 19* (Banque mondiale, 2005) recommande d'utiliser une approche qualitative pour explorer deux caractéristiques. La première concerne les liens entre le transport et l'économie régionale, en mettant l'accent sur les liens spécifiques affectés par le projet (éventuellement par une analyse de la chaîne d'approvisionnement). La seconde est l'avantage concurrentiel des régions reliées par un corridor dans les secteurs commercialisés (par exemple, les ressources naturelles et leur rôle dans l'agriculture ou la fabrication). Une évaluation de l'effet sur l'emploi et

¹²⁶ Voir, par exemple, Ryuichi Oikawa, Shinya Hanaoka, Kazuo Iwai et Yukinari Tanaka, "Corridor Choice of Transit Cargo Transport in Landlocked Countries of West Africa", *Infrastructure Planning Review*, n° 47, mai 2013. Les modèles de choix discrets (ou qualitatifs) décrivent, expliquent et prédisent les choix entre deux ou plusieurs alternatives discrètes, comme le choix d'un mode de transport.

¹²⁷ Voir, par exemple, les documents suivants (i) Ejaz Ghani, Arti Grover Goswami et William R. Kerr, *Highway to Success in India : The Impact of the Golden Quadrilateral Project for the Location and Performance of Manufacturing*, Policy Research Working Paper WPS 6320, Banque mondiale, 2013 ; (ii) Susan Stone et Anna Strutt, *Transport Infrastructure and Trade Facilitation in the Greater Mekong Subregion*, ADBI [Asian Development Bank Institute] Working Paper Series No. 130, 2009 ; et (iii) Takafumi Iwata, Hironori Kato, et Ryuichi Shibasaki, *Impact of International Transportation Infrastructure Development on a Landlocked Country : Case Study in the Greater Mekong Subregion*, Proceedings of T-LOG 2010.

la production pourrait alors être effectuée. En outre, une approche qualitative peut être appliquée pour évaluer les impacts sur les communautés locales, notamment les changements dans les activités économiques et les schémas de déplacement et d'accès. Par exemple, des enquêtes de satisfaction des utilisateurs sont parfois menées, par le biais d'entretiens, de questionnaires et/ou de discussions de groupe. L'échantillon d'utilisateurs (par sexe, âge, profession et nationalité) doit être soigneusement sélectionné pour fournir une image équilibrée de la satisfaction de la communauté, y compris des opinions sur le projet.

(7) Analyse opérationnelle

L'analyse opérationnelle peut également compléter l'évaluation de l'impact d'un projet, bien que les résultats de cette analyse ne puissent être comparés directement au coût d'investissement du projet. Ce type d'analyse mesure l'amélioration des performances opérationnelles à l'aide d'indicateurs tels que le temps de traitement à la frontière et le nombre de processus nécessaires.

5.3 Études/enquêtes de la phase opérationnelle

5.3.1 Suivi

Le suivi de la performance des opérations du PCJ est important pour évaluer si le PCJ est correctement géré et fournit une qualité de services souhaitable. Les données de suivi fournissent un retour d'information permettant d'améliorer les opérations en mettant en évidence les domaines et l'étendue des déficiences de performance. Si possible, il sera utile de suivre les mêmes indicateurs pour d'autres postes frontaliers et de les comparer en tant qu'indicateurs de référence, ce qui peut révéler plus clairement les performances et motiver les efforts d'amélioration. Le suivi continu de ces indicateurs, qu'il soit quotidien ou périodique, est également important en termes de responsabilité.

Le suivi doit être effectué selon un plan prédéterminé indiquant qui, quand, quoi et comment mesurer les données de performance. Le suivi quotidien ou de routine est effectué dans le cadre des opérations normales d'un PCJ en enregistrant les données manuellement ou automatiquement à l'aide d'un outil systématique. D'autre part, le suivi périodique peut être adopté lorsqu'il n'y a pas de système automatique pour collecter les données de façon routinière ou lorsqu'il y a un besoin de données spécifiques ou d'un contexte détaillé qui n'est pas enregistré de façon routinière.

Le suivi peut être initié par les organismes frontaliers, les gouvernements centraux, les organismes de financement ou d'autres parties externes et mis en œuvre soit directement, soit par des experts externes. L'autocontrôle est une approche rapide et moins coûteuse, qui peut être utilisée pour vérifier et améliorer la performance du service. En revanche, le suivi par un tiers peut être plus pertinent lorsque l'objectif principal est lié à la responsabilité.

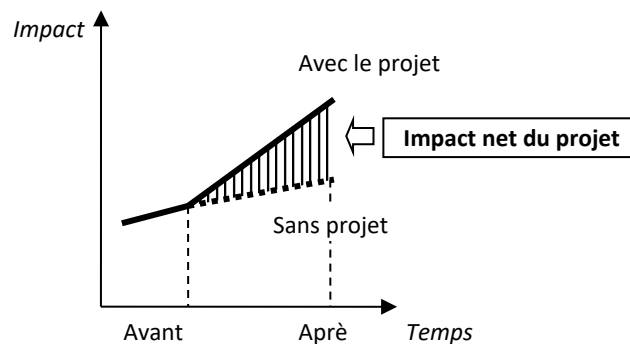
Les données à surveiller comprennent les indicateurs clés de performance détaillés dans la sous-section 5.2.2, ainsi que les indicateurs de commerce, de trafic, de temps, de facilitation/procédures et d'administration. Un nombre raisonnable d'indicateurs doit être sélectionné du point de vue de la mesurabilité technique, du coût de la collecte des données, de la pertinence par rapport à l'objectif du projet, de la spécificité et de la cohérence de la mesure.

5.3.2 Analyse d'impact

(1) Vue d'ensemble

L'évaluation a posteriori d'un projet PCJ est un processus nécessaire pour garantir la responsabilité de l'investissement. L'évaluation a posteriori doit être entreprise un certain temps (par exemple, six mois, un an ou plusieurs années) après la pleine opérationnalisation du PCJ afin de saisir les impacts du projet. Les impacts à analyser doivent être des effets marginaux (c.-à-d. incrémentiels) qui ne se produisent que parce que le projet en question a été mis en œuvre. En d'autres termes, les évaluateurs doivent distinguer les impacts du projet des autres changements qui surviennent indépendamment du projet. Les résultats de l'évaluation semblent souvent compliqués lorsque ceux-ci sont mélangés à d'autres changements, notamment la croissance économique naturelle, la promulgation d'un accord commercial, la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges au niveau national/régional, l'amélioration d'autres aspects de l'environnement de facilitation des échanges le long du même corridor, ou d'autres facteurs favorisant ou perturbant le trafic. À cet égard, une simple comparaison entre la situation avant et après le projet peut fournir des résultats d'évaluation trompeurs, car elle ne permet pas d'extraire les impacts nets du projet. Pour déterminer l'impact du projet, une comparaison de la situation entre les cas avec et sans projet est un aspect essentiel de l'évaluation (voir figure 5-5).

Figure 5-5: Concept de la post-évaluation



Source : le présent Guide de référence

Selon la portée de l'évaluation, la composante frontalière d'un ensemble de projets peut être combinée avec d'autres interventions ou mesures politiques le long du même corridor.

(2) Collecte des données

Les données finales après la mise en œuvre du projet sont nécessaires pour la post-évaluation en plus des données de base, et ces données doivent être cohérentes en termes d'indicateurs, d'unités et de qualité de mesure, pour assurer la comparabilité. Les données de suivi peuvent être utilisées si elles satisfont à l'exigence. Sinon, des enquêtes de fin de parcours ou d'évaluation d'impact doivent être planifiées et mises en œuvre pour collecter les données nécessaires. Dans la mesure du possible, les paramètres des enquêtes doivent être identiques ou similaires à ceux de l'enquête de base afin d'éliminer « éléments inutiles » (par exemple, les fluctuations saisonnières du trafic). Bien que les conditions sans projet doivent également être évaluées pour l'évaluation, la collecte de ces données peut ne pas être aussi simple que les conditions avec projet sur le site du projet. En plus des données sur le site du projet, il est recommandé de collecter des informations sur l'économie nationale/régionale, sur d'autres facteurs et interventions qui peuvent affecter la performance du PCJ concerné, et sur la performance d'autres postes frontaliers qui peuvent fournir des données de référence, en particulier pour le cas sans.

L'encadré 5-6 résume les enquêtes de mesure du temps réalisées dans les PCJ de Namanga et de Rusumo.

Encadré 5-6: Enquêtes de base, finale et d'évaluation d'impact pour les PCJ de Namanga et Rusumo

Avec le soutien de la JICA, des enquêtes rigoureuses de mesure du temps de base et de fin/impact ont été menées à Namanga (enquête de base en février 2014 et enquête de fin/impact en février 2019 et novembre 2021) et à Rusumo (enquête de base en août 2014 et février 2017).

Les enquêtes de mesure du temps de Namanga et Rusumo étaient uniques par rapport aux autres enquêtes sur la libération du temps menées en Afrique, car elles se sont concentrées sur une analyse détaillée des mouvements de marchandises par type de transaction, c'est-à-dire les cargaisons d'importation, d'exportation et de transit traitées par les douanes et/ou d'autres organismes/départements publics (AOP/ADP) (c'est-à-dire les partenaires) à travers toute la série de processus frontaliers, de l'arrivée à la frontière d'un pays à la libération de la frontière de l'autre pays. La plupart de ces études ne mesurent que le temps de passage de la frontière pour le trafic passant de chaque côté de la frontière respectivement.

Lors de la réalisation d'études d'impact, la comparaison des effets du trafic et des temps de dédouanement du PCJ dans la période suivant la mise en œuvre avec la situation avant la mise en œuvre représente un défi. La méthodologie doit être cohérente entre les mesures avant et après, ou des ajustements doivent être effectués pour garantir que des mesures équivalentes sont comparées entre elles. C'est pourquoi l'enquête de mesure du temps de Rusumo a énuméré plusieurs limites de l'enquête. Les défis sont plus grands lorsqu'il s'agit de mener des études « après », non seulement pour garantir la cohérence des hypothèses méthodologiques, mais aussi pour tenir compte des facteurs externes/exogènes (confondants). En outre, ces études d'impact pourraient être entreprises de manière productive plus tôt au cours de la mise en œuvre (et pas seulement à la fin) afin de tirer des leçons pour améliorer les opérations du PCJ.

Des enquêtes de mesure du temps similaires ou analogues, y compris des enquêtes à mi-parcours ou à mi-parcours, sont prévues en 2022 à Chirundu et Kazungula en Afrique australe, également avec le soutien de la JICA.

Source : Sous-section 14.6.3(5) [Namanga et Rusumo], 14.2.2(7) [Chirundu], et 14.8.3(3) [Kazungula].

(3) Analyse

En général, la méthode à appliquer dans une évaluation a posteriori doit être la même que celle utilisée dans l'analyse économique avant la construction (voir sous-section 5.2.6). Les évaluateurs peuvent déterminer si les impacts attendus sont atteints en comparant les mêmes indicateurs d'impact entre les pré et post-évaluations.

La post-évaluation implique une analyse pour extraire la contribution du projet à partir des changements observés. Lorsque l'analyse coûts-avantages est appliquée, les évaluateurs doivent supposer hypothétiquement le cas sans projet, qui ne peut être observé directement sur le site du projet, puisque le projet a été mis en œuvre. La condition sans projet impliquant l'arrangement traditionnel à deux arrêts peut être supposée en se référant à l'efficacité par déclaration au stade de base ou à la performance d'autres postes frontaliers. Lorsqu'il y a suffisamment de données de panel de séries chronologiques sur plusieurs postes frontaliers, une régression multivariée telle que (par exemple, par la modélisation de la gravité) peut séparer l'impact du projet et sa signification.

(4) Commentaires

Les résultats de l'analyse doivent être résumés dans un rapport d'évaluation comprenant une description du contexte et des performances du projet, les résultats de l'enquête et les recommandations. Le rapport doit être partagé avec les parties concernées afin de documenter les impacts du projet et d'améliorer les performances du PCJ.

5.4 Outils de collecte de données

5.4.1 Outils et techniques : Vue d'ensemble¹²⁸

Trois types de diagnostics différents peuvent être entrepris pour analyser le traitement aux postes frontières :

- (i) un examen des installations et des processus frontaliers, impliquant principalement des informations préexistantes et des entretiens avec les principales parties prenantes ;
- (ii) une enquête de durée moyenne comportant des questionnaires sur le terrain pendant une certaine durée ; et
- (iii) l'utilisation des sources de données TIC.

Le choix du type d'enquête doit être basé sur la nécessité de l'analyse, ainsi que sur les forces et les limites respectives de chaque type. Ces types d'enquête ne s'excluent pas mutuellement mais peuvent être combinés.

5.4.2 Critiques sur le passage de la frontière

Les examens des postes frontaliers visent à établir les caractéristiques de la frontière, en termes d'installations (dans les zones de contrôle, mais aussi les aires de repos/stationnement pour les camions), d'organismes de gestion des frontières représentés, de description des processus (par exemple, parallèle ou séquentiel, transit ou dédouanement), de conditions opérationnelles (par exemple, heures de bureau) et de volumes de trafic et d'échanges.

Au cours de l'examen, des entretiens avec des responsables de la gestion des frontières, des agents de dédouanement et de transit, et des camionneurs permettront d'identifier une série de défis qui guideront la définition des enquêtes plus détaillées.

5.4.3 Enquêtes sur le temps moyen

(1) Vue d'ensemble

Les enquêtes sur la durée moyenne ou médiane de¹²⁹ doivent être entreprises lorsqu'il est nécessaire de procéder à une analyse fine des composantes du temps de passage des frontières. L'une des méthodes utilisées pour l'examen des procédures de dédouanement consiste à mesurer le délai moyen entre l'arrivée des marchandises et leur libération. Cela permet aux organismes de contrôle des frontières d'identifier à la fois les domaines problématiques et les actions correctives

¹²⁸ Cette sous-section s'appuie sur Olivier Hartmann, *Corridor Transport Observatory Guidelines*, document de travail SSATP n° 98, Banque mondiale, novembre 2013, pp. 81-87, téléchargeable sur <https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/SSATPWP98-Guidelines-Corridor-Observatory.pdf>.

¹²⁹ La médiane est généralement utilisée pour calculer les résultats car elle est considérée comme plus représentative de la tendance centrale des données recueillies que la moyenne, qui est fortement influencée par les valeurs extrêmes (aberrations).

potentielles pour accroître leur efficacité. L'utilisation de l'automatisation et d'autres méthodes de sélectivité sophistiquées peut permettre aux organismes de contrôle frontalier d'améliorer la conformité et, en même temps, la facilitation pour la plupart des marchandises à faible risque.

À cet égard, l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) encourage les membres à mesurer et à publier leurs délais moyens de mise en circulation. La méthodologie TRS (étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) est explicitement mentionnée dans l'AFE. Le TRS est un outil et une méthode uniques pour mesurer la performance réelle des activités douanières, dans la mesure où elles sont directement liées à la facilitation des échanges aux frontières.

La force de ce type d'enquête est sa capacité à collecter des informations détaillées sur la durée des différentes étapes du passage de la frontière.

Ces enquêtes suivent les étapes suivantes :

- (i) définir le champ d'application ;
- (ii) décider de la méthodologie et de la taille ;
- (iii) concevoir/tester des outils d'enquête ;
- (iv) la mobilisation de l'équipe d'enquête ;
- (v) la mise en œuvre
- (vi) la compilation des données et l'établissement de rapports.

L'encadré 5-7 présente à titre d'exemple la méthodologie de l'étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée (TRS) de l'OMD.

Encadré 5-7: Méthodologie de l'étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée de l'OMD

Un TRS est un outil utile pour identifier les goulets d'étranglement dans les procédures liées aux frontières et pour améliorer leur efficacité. Il est devenu de plus en plus une mesure par laquelle la communauté commerciale internationale évalue l'efficacité des procédures frontalières, y compris les procédures douanières. Il permet également de répondre aux préoccupations des milieux commerciaux concernant les longs délais de dédouanement.

Le SRT de l'OMD fournit des conseils sur la meilleure façon d'appliquer cette méthode de révision interne. La méthodologie à adopter pour l'exécution de l'étude peut être l'une des approches suivantes :

- Approche macro-économique : Mesurer la moyenne arithmétique et/ou le temps médian entre l'arrivée des biens et leur mise à disposition dans l'économie ;
- Approche de la planification stratégique : Estimer avec une certaine précision, sur la base d'un système normalisé, le temps nécessaire pour chaque événement intervenant entre l'arrivée et la libération des marchandises, par exemple le déchargement, le stockage, la présentation de la déclaration, l'inspection, la libération, l'enlèvement des marchandises et l'intervention d'autres organismes ou services ;
- Approche de gestion : Informer les agents de l'administration de manière précise, avec des méthodes statistiques appropriées, du temps nécessaire à la mainlevée douanière des marchandises ;
- Approche coordonnée de la gestion des frontières : Identifier les contraintes affectant la mainlevée douanière, telles que l'octroi d'autorisations ou de permis, l'application d'autres lois et les inspections par d'autres services, et envisager les actions correctives possibles, si nécessaire, en coopération avec d'autres organismes, et sélectionner des solutions ;

- Approche de la modernisation : Comparer les résultats obtenus dans le TRS au moyen du système normalisé, avec des études antérieures, notamment lors de l'introduction de changements dans les procédures douanières ou frontalières dans le cadre de programmes de modernisation, de réforme ou de facilitation des échanges ;
- Approche de partenariat entre la douane et les entreprises : Entreprendre un TRS avec les milieux d'affaires pour identifier les goulets d'étranglement dans les procédures frontalières afin d'examiner les raisons des retards causés par les douanes, d'autres organismes frontaliers et/ou le secteur privé et, le cas échéant, formuler un plan d'action pour améliorer la situation ; et Approche de partenariat douane-douane : Collaborer sur un TRS avec les pays voisins et avec d'autres pays avec et/ou dans une union douanière/économique, afin d'identifier les goulets d'étranglement dans un passage frontalier commun ou dans une chaîne d'approvisionnement de l'exportation à l'importation, et mettre en œuvre les solutions nécessaires.

Un TRS mesure le processus et le dédouanement des entrées en douane, de l'enregistrement à la libération du fret, afin de mesurer la performance du processus de dédouanement et d'aider à identifier les goulets d'étranglement associés. Il peut examiner l'ensemble des processus d'entrée en douane avant même que la cargaison n'arrive à la frontière, et peut donc facilement identifier la proportion de temps passé pour chaque processus de dédouanement ainsi que les goulets d'étranglement dans le traitement efficace tout au long du dédouanement. Avec les développements technologiques, les données du TRS sont de plus en plus collectées électroniquement, principalement à partir des données du système douanier, mais des techniques de collecte manuelle à l'aide de formulaires d'enquête papier sont également utilisées. Une mise en garde concernant les enquêtes électroniques est que les horodatages indiqués par les systèmes douaniers ne sont pas les heures de mouvement réel des camions dans le PCJ, mais le moment des procédures de traitement dans le système, et il est donc important de rechercher la coopération pour un traitement en temps réel dans le système et de déployer des agents recenseurs à la frontière et de surveiller le mouvement physique des camions.

Il est également conseillé de déployer du personnel familiarisé avec les processus de dédouanement et de passage des frontières. Si du personnel douanier est déployé pour cette tâche, l'autorité doit lui accorder suffisamment de temps pour effectuer les tâches d'enquête tout en maintenant l'objectivité des résultats de l'enquête.

Note : Le logiciel en ligne TRS de l'OMD est disponible gratuitement pour tous les Membres de l'OMD.
Source : Organisation mondiale des douanes, *Guide to Measure the Time Required for the Release of Goods Version 3*, 2018.

(2) Définir le champ d'application

La première étape de la conception de l'enquête de base consiste à définir son champ d'application. L'objectif, la portée géographique et le type de données à collecter doivent être clarifiés dès le départ. L'enquête doit être définie avec un objectif bien précis.

(3) Décider de la méthodologie et de la taille

Une méthodologie appropriée doit être choisie en tenant compte de la portée définie de l'enquête. Les données existantes doivent être pleinement utilisées pour éviter de répéter une enquête similaire à celle qui a déjà été entreprise. Lorsqu'une enquête appliquant une méthode de temps moyen est entreprise, la taille de l'échantillon et la durée de l'enquête doivent être correctement déterminées pour obtenir des données fiables de manière rentable. Dans le même temps, il convient de réfléchir à la manière de calibrer ou de normaliser les données biaisées (par exemple, en ce qui concerne les variations saisonnières du trafic).

(4) Conception/test des outils d'enquête

Les outils de collecte de données, tels que le questionnaire d'enquête, doivent être soigneusement conçus avant la mise en œuvre de l'enquête afin de saisir les données nécessaires sans erreur. Les outils conçus doivent être testés pour déterminer s'ils fonctionnent comme prévu et modifiés si nécessaire.

(5) Mobiliser l'équipe d'enquête

Il convient de former ou de se procurer une équipe composée de géomètres ayant des connaissances de base et de l'expérience dans le(s) domaine(s) requis. Une formation, de préférence sur place, doit être dispensée avec l'outil d'enquête conçu pour garantir la qualité de l'enquête avant sa mise en œuvre. Il est recommandé de mobiliser des résidents locaux (par exemple, des étudiants universitaires) qui ont une compréhension de base de la collecte de données et qui maîtrisent la ou les langues locales. Il est également recommandé d'avoir une équipe des deux côtés du PCJ avec un superviseur de terrain de chaque côté. Il faudrait envisager de déplacer les enquêteurs en fonction des heures de fonctionnement du PCJ. Le plan opérationnel de l'équipe d'enquête doit être examiné afin de garantir une mise en œuvre harmonieuse.

(6) Mise en œuvre

L'enquête doit être mise en œuvre conformément au plan opérationnel ; les enquêteurs et les outils d'enquête doivent être correctement affectés, déplacés et gérés. Il est bon d'effectuer un essai avant l'enquête proprement dite.

(7) Compilation des données et rapports

Les résultats de l'enquête doivent être rapportés avec les données compilées sous une forme qui puisse être utilisée pour l'analyse après élimination des erreurs. L'analyse devrait servir à identifier les possibilités d'amélioration de la facilitation des échanges et à élaborer un plan d'action concret.

5.4.4 Utilisation des sources de données TIC

Un suivi de routine combiné à des enquêtes sur la durée moyenne permet de calibrer les données, de déterminer les performances du panel¹³⁰ de camions par rapport à un échantillon plus large, et l'évolution des performances dans le temps.

La généralisation des solutions de gestion de flotte basées sur le GPS pour les entreprises de transport routier offre une opportunité supplémentaire de mesurer les temps de passage des frontières (c'est-à-dire l'utilisation du « big data » du secteur privé) : il est possible de définir des zones géographiques aux frontières et de mesurer directement à partir des données GPS la durée du séjour d'une grande population de camions dans les différentes zones. Ces zones comprennent la zone d'attente avant l'entrée dans la zone de contrôle, et la zone de contrôle. Un avantage de cette technique est le faible coût de la collecte des données. En outre, les données sont parfaites pour une série temporelle pour un panel de camions et reproductibles à plusieurs frontières. D'autre part, il y aura un biais de sélection de l'échantillon et un manque d'informations contextuelles sur les conditions de traversée.

¹³⁰ En statistique et en économétrie, les données de panel font référence à des données multidimensionnelles impliquant fréquemment des mesures dans le temps.

L'encadré 5-8 fournit un exemple de collecte de données par GPS dans le cadre d'une initiative privée, tandis que l'encadré 5-9 décrit un exemple d'enquêtes temporelles transfrontalières utilisant des applications mobiles.

Encadré 5-8: Temps d'attente transfrontaliers collectés par GPS sur les camions

Globaltrack, créé en 2001, fournit des solutions de gestion de flotte en Afrique et collecte des données de suivi à partir d'unités GPS installées sur les camions des entreprises membres. Le temps d'attente transfrontalier est mesuré par les données aux principaux postes frontières, principalement en Afrique australe (voir <http://www.globaltrack.com/category/update/>). Le temps d'attente est mesuré comme le temps qu'un camion passe devant une zone définie. Globaltrack fournit des données agrégées sur le temps d'attente moyen à ses membres enregistrés.

Source : Entretien avec Globaltrack, 19 janvier 2016

Encadré 5-9: Enquêtes temporelles transfrontalières utilisant des applications mobiles

Transport Logistics Consultants (TLC) – qui a mené diverses enquêtes temporelles en Afrique orientale et australe – a développé une application Android de collecte de données pour saisir les mouvements transfrontaliers de marchandises. Les véhicules sont appariés à différents moments du processus à l'aide des numéros d'immatriculation des véhicules : (i) file d'attente pour franchir la porte du poste frontalier, (ii) entrée dans le poste frontalier, (iii) présentation à la première autorité douanière (du pays de sortie), (iv) libération de la première autorité douanière, (v) arrivée de tous les documents à l'agent de dédouanement, (vi) présentation à la deuxième autorité douanière (du pays d'entrée), (vii) libération de la deuxième autorité douanière, (viii) libération du poste frontalier, et (ix) sortie du poste frontalier. Les temps de chaque processus sont appariés et calculés individuellement. Les géomètres portent un téléphone portable et sélectionnent l'onglet à saisir. L'application a également été utilisée pour des entretiens communautaires et des enquêtes de satisfaction des utilisateurs. L'utilisation de l'application permet de réduire les erreurs humaines et de capturer davantage de données.

Source : le présent guide de référence

Les systèmes TIC destinés à soutenir le traitement aux postes frontières peuvent également fournir des données enregistrées sur les opérations quotidiennes. Bien que les éléments de données disponibles dépendent des spécifications du système, ces systèmes peuvent servir d'outils utiles pour collecter des données de suivi à faible coût. Le système automatisé pour les données douanières (SYDONIA) – décrit dans la sous-section 12.4.4(3) – est un exemple d'un tel système. Certains pays ont encore amélioré le système SYDONIA pour y inclure un ou plusieurs modules de dédouanement pour d'autres organismes gouvernementaux (c'est-à-dire des organismes partenaires des douanes).

L'encadré 5-10 montre un autre exemple d'utilisation d'une interface automatisée pour collecter des informations de suivi obtenues à partir des retours directs des utilisateurs.

Encadré 5-10: Pilote des dispositifs HappyOrNot pour le suivi de routine

Dans le cadre d'un contrôle de routine, dans le but de recueillir des informations périodiques sur la satisfaction des clients à l'égard des services du PCJ, il peut être utile d'installer des dispositifs capables de recueillir et de traiter ces données de manière régulière. Par exemple, un certain nombre de machines « HappyOrNot » ont été installées dans le cadre des activités soutenues par la Banque mondiale pour le pilotage de la Charte du commerce transfrontalier des biens et services à certains

postes frontières en Afrique subsaharienne. Grâce à un simple ensemble de boutons de type « smiley », les dispositifs permettent de recueillir en temps réel les réactions à une question de base, offrant ainsi aux voyageurs et aux commerçants une occasion unique d'évaluer le service à la clientèle et les performances des agences frontalières. Les données recueillies sont traitées par un serveur (relié aux appareils par le réseau téléphonique), puis envoyées par courrier électronique à une liste de points focaux désignés sous la forme de rapports quotidiens, hebdomadaires et mensuels. Les points focaux ont également accès à un tableau de bord en ligne, qui résume de manière pratique les informations recueillies et permet des comparaisons dans le temps.

Si la présence des machines est censée inciter les agents à améliorer collectivement leur comportement à la frontière (en raison de la pression exercée par les pairs), les données recueillies constituent un point de repère utile pour les chefs de poste et les hauts fonctionnaires du siège pour évaluer la performance globale d'une équipe, d'un organisme, voire du PCJ dans son ensemble. Parallèlement, les partenaires du développement peuvent utiliser ces statistiques pour suivre la satisfaction des bénéficiaires à l'égard des projets qu'ils ont financés.

Source : Carmine Soprano, Trade and Competitiveness Global Practice, Banque mondiale, courriel du 28 janvier 2016.

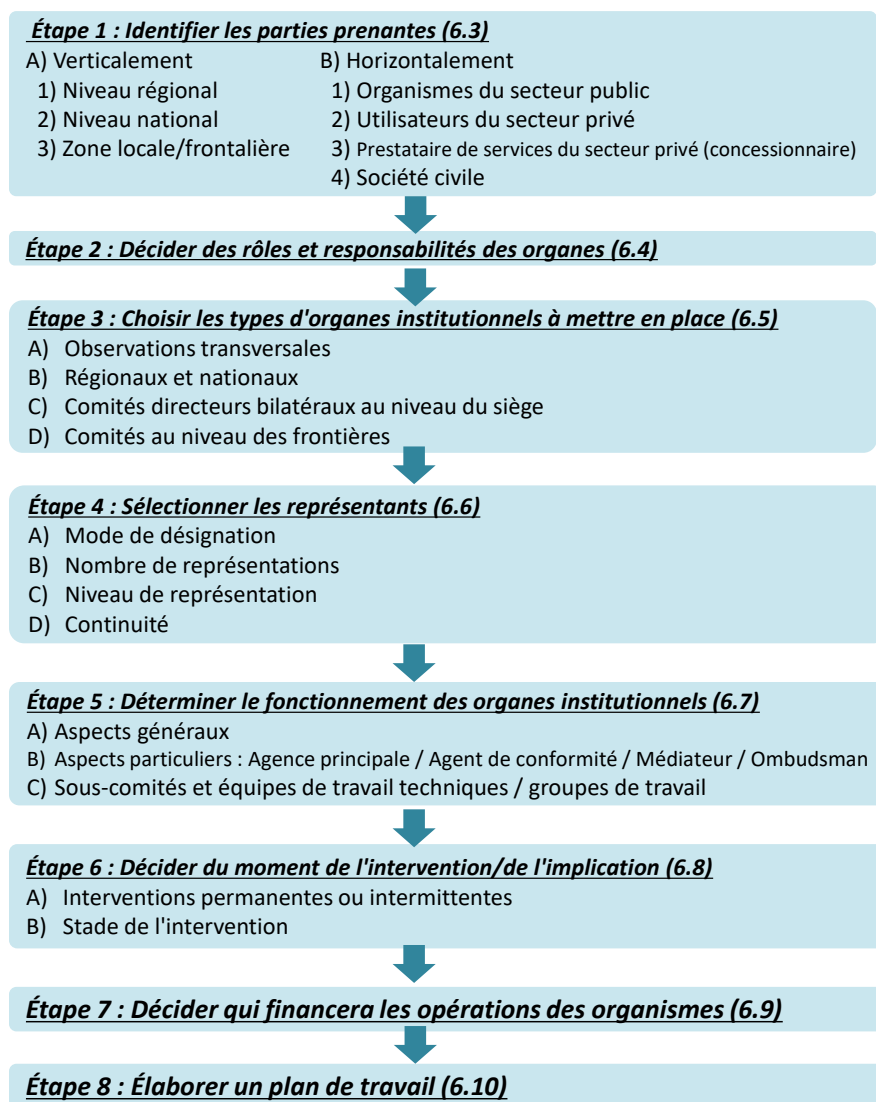
Chapitre 6

Cadres institutionnels pour les PCJ

6.1 Processus de mise en œuvre des cadres institutionnels pour les PCJ

Ce chapitre fournit une feuille de route pour l'établissement des différents niveaux d'institutions nécessaires pour soutenir l'opérationnalisation d'un poste de contrôle juxtaposé (PCJ). La figure 6-1 résume le flux en termes généraux. Avant d'aborder les étapes spécifiques dans les sections suivantes, la section 6.2 aborde les cadres juridiques mondiaux, continentaux et régionaux qui sous-tendent les cadres institutionnels régionaux, nationaux et locaux des PCJ.

Figure 6-1: Processus de mise en œuvre des cadres institutionnels pour l'opérationnalisation d'un PCJ



Note : En pratique, il se peut que le financement des organes institutionnels (étape 7) doive être décidé en même temps que la détermination des opérations des organes (étape 4), car ils rencontreront des difficultés sans un budget suffisant.
Source : Le présent Guide de référence

6.2 Aperçu des cadres juridiques mondiaux, continentaux et régionaux qui sous-tendent les cadres institutionnels régionaux, nationaux et locaux des PCJ

6.2.1 Introduction

(1) Nature des cadres sous-jacents

D'emblée, il est utile de faire plusieurs observations concernant la nature du cadre institutionnel sous-jacent.

- (i) Idéalement, le cadre juridique devrait contenir une obligation ou un engagement exprès et direct de créer un ou plusieurs organes institutionnels spécifiquement liés aux PCJ. Cependant, les organes institutionnels pertinents pour les PCJ peuvent également être créés dans le contexte plus large (par exemple) de la gestion des frontières, de la facilitation du commerce et du transport, de l'élimination des barrières non tarifaires et de la libre circulation des personnes et des biens.
- (ii) Les organes institutionnels ne sont pas nécessairement nouvellement créés. Les organes existants peuvent être chargés de tâches liées aux PCJ. Les organes institutionnels peuvent être le résultat de l'intégration d'institutions existantes.
- (iii) Les autorités des parties prenantes des PCJ (par exemple, les législateurs, les régulateurs, les décideurs, les agences de mise en œuvre et d'exécution) peuvent être invitées ou ¹³¹ participer d'office directement ou indirectement aux organes institutionnels supranationaux.
- (iv) L'élément déclencheur de la création d'organes institutionnels liés aux PCJ peut également résider dans des recommandations ou des résolutions moins concrètes pour atteindre les objectifs sans indication des moyens spécifiques pour y parvenir. Au niveau supranational, le consensus entre les États souverains ne s'exprime pas toujours par des engagements fermes (concrets) et contraignants, mais plutôt par des déclarations d'intention moins engageantes et moins contraignantes. Mais lorsqu'elles sont fidèlement exécutées, elles constituent la base de la création de l'organisme.
- (v) Au niveau supranational, un comité commun peut être créé, comprenant des délégations représentatives des pays membres (par exemple, le Comité de la facilitation des échanges de l'OMC). L'organisation intergouvernementale peut également créer une agence permanente dédiée à cet effet, dotée de fonctionnaires supranationaux (agents). Dans ce cas, le renforcement institutionnel peut être une initiative discrétionnaire d'une agence d'une organisation intergouvernementale ou d'un groupe d'organisations, parce qu'elle correspond ou est impliquée dans sa/leur mission générale.
- (vi) Le terme « commun » est utilisé ici dans le sens de l'implication des partenaires nationaux respectifs et non dans le sens de l'implication du secteur privé en plus du secteur public. Outre les organes institutionnels communs, des organes institutionnels purement nationaux peuvent être créés (par exemple, les comités nationaux de facilitation des échanges prescrits par l'accord commercial global de l'OMC).

¹³¹ En raison de son statut ou de sa position.

- (vii) Les organes institutionnels exercent leurs pouvoirs et compétences respectifs (c'est-à-dire l'autorité) à leurs niveaux respectifs de gouvernance désignés dans la hiérarchie.
- (viii) Enfin, la création d'organes institutionnels peut également être le résultat d'un ou de plusieurs accords public-privé, voire d'initiatives d'une ou de plusieurs organisations privées officiellement reconnues.

Cela explique pourquoi la nature du cadre servant de base aux organes institutionnels liés à des PCJ peut varier. C'est pourquoi un aperçu complet de la base des organes institutionnels liés à des PCJ est fourni, aux niveaux mondial, continental, régional, national bilatéral et local, comme résumé dans l'encadré 6-1. La figure 6-2 présente schématiquement cette structure globale, tandis que la figure 6-3 présente un schéma de la structure bilatérale entre paires de pays adjacents.

Encadré 6-1: Structure institutionnelle hiérarchique

1. Niveau Multilatéral et Plurilatéral

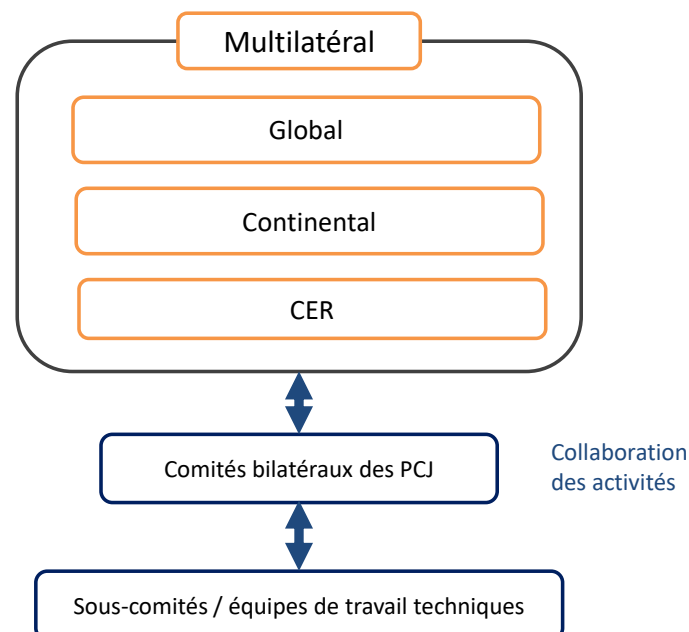
- 1.1 Global (monde entier)
- 1.2 Continental (africain)
- 1.3 Régionaux (CER)

2. Bilatéral (entre paires de pays contigus)

- 2.1 Administrations centrales nationales => Comité directeur frontalier commun pour les questions politiques et Comité technique commun pour les questions techniques.
- 2.2 Agences locales de contrôle des frontières => Comité commun de coordination des frontières pour la gestion opérationnelle quotidienne.
 - 2.2.1 Sous-comités sur des questions spécifiques
 - 2.2.2 Groupes de travail techniques sur des questions spécifiques

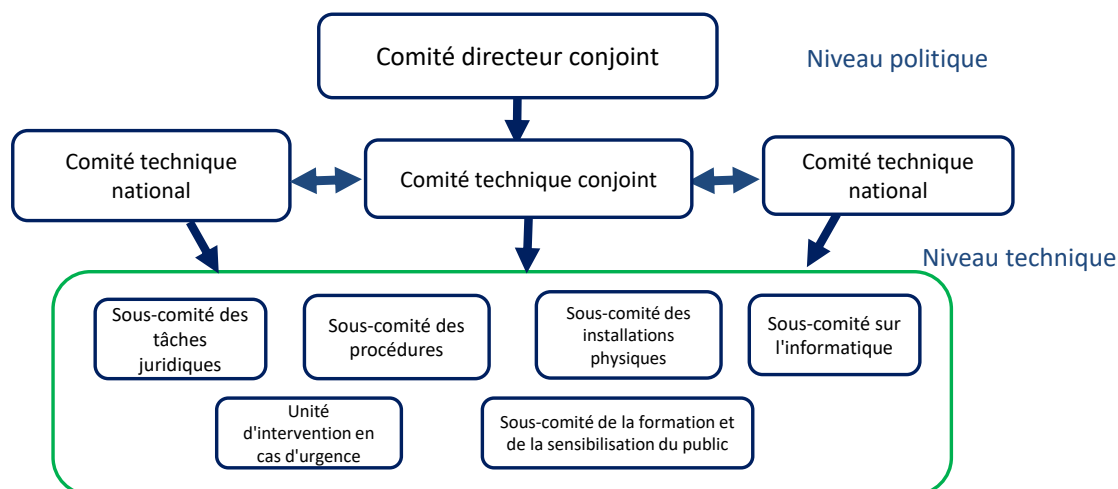
Source : Le présent guide de référence

Figure 6-2: Schéma de la structure globale



Source : Le présent Guide de référence

Figure 6-3: Schéma de la structure bilatérale



Source : Le présent Guide de référence

(2) Pertinence du cadre général

En général, les États africains sont signataires des conventions internationales sur les questions liées aux PCJ (par exemple, la gestion des frontières, la facilitation du commerce et du transport, l'élimination des barrières non tarifaires, la libre circulation des personnes et des biens). Par conséquent, le cadre institutionnel régional doit être aligné sur le cadre international. Même en dehors de cette adhésion formelle, le cadre international peut offrir des meilleures pratiques éprouvées. La même considération s'applique aux conventions continentales africaines.

6.2.2 Niveau mondial

(1) Organisation mondiale du commerce

Au niveau mondial, l'article 23.1 de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), entré en vigueur le 22 février 2017, a créé un Comité de la facilitation des échanges. L'article 23.2 de l'AFE exige que chaque État membre établisse un comité national sur la facilitation des échanges (NCTF).

L'AFE exige que les États membres établissent ou maintiennent un mécanisme de coordination qui soutiendra la mise en œuvre des dispositions de facilitation des échanges incluses dans l'accord. Les NCTF – établis en tant que mécanisme de coordination - sont mandatés pour rationaliser les procédures commerciales et mettre en œuvre des mesures de facilitation des échanges au niveau national. Des NCTF efficaces et performants aident les pays à rationaliser leur commerce international. Les comités sont des plateformes de collaboration impliquant un large éventail d'acteurs et de parties prenantes publics et privés qui cherchent à établir un environnement commercial transparent et cohérent, en plaidant pour des procédures et des réglementations frontalières simples et standardisées.¹³²

¹³² Il a été suggéré que les NCTF (i) fournissent des preuves claires de la manière dont leur pays se conforme à chacun des articles de l'AFE ; (ii) examinent le mandat du comité pour déterminer ses priorités et traduire ces priorités en un plan de travail efficace qui définit la portée du travail à entreprendre, alloue les ressources appropriées et fixe des délais pour l'achèvement du travail ; et (iii) envisagent de formaliser la base du comité. David Widdowson, Geoff Short, Bryce Blegen et Mikhail Kashubsky, "National Committees on Trade Facilitation", *World Customs Journal*, Vol. 12, No. 1, pp. 27-48.

En outre, une facilité de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC (TFAF) - un fonds fiduciaire exécuté par la Banque mondiale - a été créée. La ZLET offre un soutien aux pays en développement et aux pays les moins avancés pour qu'ils procèdent aux réformes prévues par l'accord sur la facilitation des échanges. Elle complète les efforts déployés par les agences régionales et multilatérales, les partenaires de développement bilatéraux et d'autres parties prenantes pour fournir une assistance technique liée à la facilitation des échanges et un soutien au renforcement des capacités, et sert de point focal pour les efforts de mise en œuvre.¹³³

Le *Guide de mise en œuvre de la facilitation du commerce des Nations Unies*¹³⁴ fournit aux pays en développement une approche étape par étape pour évaluer les options en matière de politique, d'organisation et de financement afin de créer une feuille de route détaillée pour mettre en place des comités nationaux de facilitation du commerce, qui sont obligatoires pour les pays qui mettent en œuvre l'Accord sur la facilitation des échanges.

(2) Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) participe activement et soutient la création d'organismes nationaux de facilitation du commerce (ONCF) dans les pays en développement. Elle aide les pays en développement à identifier leurs besoins et leurs priorités en matière de facilitation des échanges et des transports, et elle les aide à programmer la mise en œuvre de mesures spécifiques de facilitation des échanges et des transports.¹³⁵ En outre, elle gère le SYstème DOuaNIer Automatisé (SYDONIA),¹³⁶ un système de gestion douanière informatisé (abordé dans la sous-section 12.4.3).

(3) Organisation mondiale des douanes

Dans son *Compendium sur la gestion coordonnée des frontières (GCF)*, l'OMD fournit des recommandations sur les termes de référence des organes de GCF à mettre en place. En 2014, l'OMD a lancé le programme Mercator, une initiative stratégique visant à soutenir la facilitation des échanges et la mise en œuvre de l'AFE de l'OMC dans le monde entier en utilisant les

¹³³ Les fonctions du TFAF (Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges) sont les suivantes : (i) aider les pays les moins avancés et les autres pays en développement à évaluer leurs besoins spécifiques et à identifier les partenaires de développement susceptibles de les aider à répondre à ces besoins ; (ii) assurer les meilleures conditions possibles pour la circulation de l'information entre les partenaires de développement et les bénéficiaires de l'aide par la création d'une plate-forme de partage de l'information pour la demande et l'offre d'assistance technique liée à la facilitation des échanges ; (iii) diffuser les meilleures pratiques dans la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges ; (iv) fournir un soutien pour trouver des sources d'aide à la mise en œuvre, y compris en demandant officiellement au Directeur général d'agir en tant que facilitateur pour obtenir des fonds pour la mise en œuvre de projets spécifiques ; (v) fournir des subventions pour la préparation de projets dans les cas où un État membre a identifié un partenaire de développement potentiel mais n'a pas été en mesure de développer un projet pour l'examen de ce partenaire de développement, et n'est pas en mesure de trouver un financement provenant d'autres sources pour soutenir la préparation d'une proposition de projet ; et (vi) fournir des subventions pour la mise en œuvre de projets liés à la mise en œuvre des dispositions de l'AFE extérieur dans les cas où les tentatives d'attirer un financement provenant d'autres sources ont échoué. Ces subventions sont limitées aux projets d'« infrastructure immatérielle », tels que la modernisation des lois douanières par le biais de services de conseil, d'ateliers dans les pays ou de la formation des fonctionnaires.

¹³⁴ Il s'agit d'un guide commun du Centre du commerce international (CCI), de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU), y compris le Centre des Nations unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques, publié le 25 novembre 2015.

¹³⁵ La CNUCED organise des ateliers et des séminaires aux niveaux régional et national, publie des informations pertinentes et du matériel de formation, et fournit une assistance technique par le biais de nombreux projets. Elle a lancé une nouvelle plateforme d'apprentissage en ligne pour les comités nationaux de facilitation des échanges (CNFE). Au fil des ans, elle a aidé plus de 55 pays à rédiger des plans nationaux de facilitation des échanges, à constituer et à former des CNFE, et à créer des feuilles de route pour guider la mise en œuvre de l'AFE.

¹³⁶ Automated SYstem for CUstoms DAta (ASYCUDA) / SYstème DOuaNIer Automatisé (SYDONIA).

instruments et outils de l'OMD. Il est spécifiquement conçu pour aider les Membres de l'OMD à mettre en œuvre des mesures de facilitation des échanges de manière rapide et harmonisée. Entre autres, son assistance sur mesure soutient l'établissement et le maintien de comités nationaux sur la facilitation des échanges (CNFE). En ce qui concerne le transit - le type d'opération le plus fréquent dans de nombreux PCJ - l'OMD a publié le *Manuel sur le transit* (2014), les *Lignes directrices de l'OMD sur le transit* (2017) et le *Recueil des meilleures pratiques dans le domaine du transit* (2020).

(4) Organisation internationale pour les migrations

La Division de l'immigration et de la gestion des frontières de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) aide les pays à renforcer la capacité opérationnelle de leurs systèmes de gestion des frontières et à améliorer la coopération en matière de gestion des frontières entre les différentes parties prenantes.

Le concept de gestion coordonnée et intégrée des frontières (GCF et GIF) constitue un élément essentiel de la programmation de l'OIM. Il englobe la coordination et la coopération nationales et internationales entre et parmi toutes les autorités et agences concernées par la gestion des frontières, ainsi que la facilitation du commerce afin d'établir une gestion des frontières efficace, efficiente et coordonnée. La gestion intégrée des frontières vise à améliorer trois niveaux de coordination : intra-service, inter-agences et coopération internationale. La gestion coordonnée/intégrée des frontières est abordée dans la sous-section 9.2.2(2).

D'autres aspects notables des activités de l'OIM sont soulignés ci-dessous :

- (i) Le Centre africain de renforcement des capacités pour la migration et la gestion des frontières (ACBC) de l'OIM, basé à Moshi, en Tanzanie, fournit une assistance technique à l'échelle de l'Afrique pour les questions relatives à la migration et à la gestion des frontières.
- (ii) L'OIM soutient la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) et divers protocoles des communautés économiques régionales (CER) sur la libre circulation des personnes.¹³⁷
- (iii) L'OIM a élaboré un cadre de gestion des frontières humanitaires (HBM) qui définit un cadre opérationnel pour les États sur les réponses appropriées en matière de gestion des frontières en période de crise humanitaire résultant de catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Les activités HBM visent à améliorer la préparation et les réponses pour protéger ceux qui traversent les frontières en cas d'urgence, ainsi qu'à assurer le maintien de la sécurité des frontières.

(5) Centre du commerce international

Le Centre du commerce international (CCI) est une agence commune de l'OMC et de l'ONU. Sa mission est d'accroître la compétitivité du secteur privé, en particulier des petites et moyennes entreprises (PME), qui souffrent de manière disproportionnée des inefficacités des procédures douanières et autres mesures d'administration des frontières. Il vise à renforcer les capacités d'exportation, à réduire les coûts des transactions commerciales et à approfondir l'intégration

¹³⁷ Organisation internationale pour les migrations, *Stratégie continentale de l'OIM pour l'Afrique*, Genève, 2020, pp. 14, 18 [elle « renforcera les capacités des États membres africains et des CER en favorisant la collaboration au sein des équipes de pays des Nations Unies (UNCT) en matière de gouvernance migratoire et de mobilité régulière, sûre et facilitée, afin d'accélérer la mise en œuvre du protocole FMP [libre circulation des personnes] et de la ZLECA »].

régionale grâce à des mesures de facilitation des échanges (par exemple, faire passer les marchandises aux frontières plus rapidement et à moindre coût en réduisant les goulets d'étranglement à l'exportation).

(6) Commission économique des Nations unies pour l'Europe

Malgré son titre, la portée géographique des activités de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) est mondiale. La CEE-ONU entreprend des travaux dans le domaine de la facilitation du commerce par l'intermédiaire de son Centre des Nations unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU). Le CEFACT-ONU a pour mandat d'élaborer des recommandations et des normes de facilitation du commerce. Il peut accueillir la participation de tous les États membres des Nations unies. Il s'agit d'un organisme intergouvernemental subsidiaire du Comité du commerce de la CEE-ONU et il est géré par un bureau composé d'un président et de plusieurs vice-présidents. Les membres individuels du CEFACT-ONU sont des experts issus d'organisations intergouvernementales, des autorités des différents pays et du monde des affaires.

(7) UNNExT

En coopération avec la CESAP, la CEE-ONU a créé le Réseau d'experts des Nations Unies pour le commerce et le transport sans papier (UNNExT) et a publié *Electronic Single Window Legal Issues : A Capacity-Building Guide (Questions juridiques relatives au guichet unique électronique : Un guide de renforcement des capacités)*.

(8) Partenariat mondial pour la facilitation des transports et du commerce

Le Partenariat Mondial pour la facilitation des Transports et du Commerce (GFPTT, formé par la CEE-ONU, la CNUCED et le CCI) vise à rassembler toutes les parties intéressées, publiques et privées, nationales et internationales, qui souhaitent contribuer à améliorer de manière significative la facilitation du transport et du commerce dans les pays membres de la Banque mondiale. Les partenaires ont convenu ensemble de concevoir et d'entreprendre des programmes spécifiques pour atteindre ces objectifs, en utilisant de manière coordonnée leurs avantages spécifiques dans le domaine concerné.

Ce réseau a été établi comme une plateforme commune pour les agences des Nations Unies impliquées dans les activités de facilitation du commerce. Il a été lancé en réponse à une demande du Comité de haut niveau sur les programmes du Conseil des chefs de secrétariat des Nations unies, qui souhaitait identifier les questions relatives à la facilitation des échanges devant être traitées de manière coordonnée au sein du système des Nations unies. Reconnaisant que les agences des Nations Unies ont des approches différentes en matière de facilitation du commerce, cette plateforme concentre les informations sur l'approche de chaque agence. La plateforme offre aux utilisateurs une « porte d'entrée » pour approfondir le travail effectué par l'une ou l'autre des agences des Nations Unies.

(9) Chambre de commerce internationale

La Commission de la douane et de la facilitation du commerce d'ICC se concentre sur les obstacles au commerce liés aux politiques et procédures douanières, et travaille sur des questions telles que la réforme et la modernisation des douanes, ainsi que la transparence, la simplification et l'harmonisation des politiques et procédures douanières. La Commission entretient des relations de travail étroites avec l'OMD et se fait le porte-parole de la communauté des affaires au sens large dans divers forums intergouvernementaux.

6.2.3 Niveau Continental

(1) Union africaine

Au niveau du continent africain, l'Union africaine (UA)¹³⁸ joue un rôle déterminant dans plusieurs initiatives en faveur d'une gestion efficace des frontières. Elle a élaboré un programme et une stratégie de gestion améliorée des frontières, qui vise à promouvoir la gestion coordonnée ou intégrée des frontières par une collaboration et une coordination accrues entre les États dans divers domaines, comme suit :

- (i) Déclaration du programme frontalier de l'Union africaine par les ministres africains chargés des questions frontalières, à Addis-Abeba (Éthiopie), le 7 juin 2007 et en mars 2011, et à Niamey (Niger), le 17 mai 2012 ;
- (ii) Les décisions du Conseil exécutif de l'Union africaine relatives aux questions frontalières, notamment EXCL/370/XI et EXCL/Dec461(XIV) ; et
- (iii) Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière (Convention de Niamey), adoptée à Malabo, en Guinée équatoriale, le 27 juin 2014¹³⁹.

Outre d'autres objectifs, la Convention de Niamey vise une gestion intégrée des frontières efficace et effective (article 2, paragraphe 5), c'est-à-dire une coordination et une coopération nationales (intra-étatiques, inter-agences) et internationales (inter-étatiques) entre et parmi toutes les autorités et agences frontalières concernées. Elle encourage également le renforcement institutionnel dans le domaine de la gestion intégrée des frontières (article 3,6), en (i) encourageant les États membres à créer un comité consultatif frontalier national (article 8,4), (ii) encourageant les CER à créer des comités consultatifs frontaliers régionaux (article 9,2), (iii) en chargeant la Commission de l'Union africaine de la ou des tâches de mise en œuvre de la convention (article 10,1a), (iv) en chargeant la Commission de l'Union africaine de créer un comité consultatif frontalier continental (article 10,1d) ; et (v) en créant un Fonds pour le programme frontalier afin de soutenir les programmes de coopération et de collaboration frontalières. Elle fournit ainsi un mécanisme de soutien pour la mise en œuvre de la ZLECA, par exemple.¹⁴⁰

(2) Communauté économique africaine

La Communauté économique africaine (CEA)¹⁴¹ est une organisation d'États de l'UA établissant les bases d'un développement économique mutuel entre la majorité des États africains. Ses objectifs déclarés comprennent l'élimination des barrières non tarifaires entre et parmi les États africains (articles 4,2d, 6,2, 29, 31 et 61,2f).

(3) Agence de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique

L'Agence de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (AUDA-NEPAD) a été créée le 1er janvier 2021 en tant qu'agence technique de l'Union africaine, dotée d'une identité juridique propre, définie par ses propres statuts, afin de réaliser les priorités de développement du continent, qui incluent les PCJ. En 2021-2022, en association avec la JICA, l'AUDA-NEPAD a préparé cette 3^{ème} édition du guide de référence PCJ, mettant à jour la 2^{ème} édition publiée en mai 2016. En outre, dans le but de mettre pleinement en œuvre l'initiative MoveAfrica, l'AUDA-NEPAD a été le fer de lance de la mise en place du

¹³⁸ Créé par l'Acte Constitutif, Lomé, Togo, 11 juillet 2000.

¹³⁹ Actuellement pas encore en vigueur, faute du nombre requis de ratifications.

¹⁴⁰ La Convention de Niamey n'est pas encore entrée en vigueur.

¹⁴¹ Traité instituant la Communauté économique africaine, Abuja, Nigeria, 3 juin 1991.

système de feux de circulation pour évaluer les performances de la logistique transfrontalière en Afrique ; l'encadré 5-1 du chapitre 5 en présente les détails.

(4) Zone de libre-échange continentale africaine

La Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA), qui est entrée en vigueur le 30 mai 2019 et les échanges commerciaux dans le cadre de l'accord ont commencé 1er janvier 2021, vise à créer un marché unique (panafricain) des biens et des services afin de faciliter la libre circulation des personnes et des investissements et de jeter les bases d'une union douanière continentale (article 3 de l'accord portant création de la ZLECA). En attendant la réalisation de cet objectif ambitieux, le contrôle du passage des frontières restera en vigueur. Par conséquent, l'initiative appelle à la facilitation des échanges par la suppression des barrières non tarifaires (article 4), notamment dans le domaine du franchissement des frontières.

L'article 9 de l'accord établissant la ZLECA prévoit que la ZLECA est composée de l'Assemblée de l'UA (au sommet de la hiérarchie), d'un Conseil des ministres, d'un Comité des hauts fonctionnaires du commerce et d'un Secrétariat (qui a été établi à Accra, au Ghana). Huit communautés économiques régionales (CER), établies en vertu de traités distincts, sont officiellement reconnues par l'accord établissant la ZLECA comme des « éléments de base ».

L'encadré 6-2 présente certaines dispositions clés des instruments de la ZLECA concernant les dispositions institutionnelles liées aux PCJ et à la facilitation des échanges.

Encadré 6-2: Sélection de dispositions clés de l'accord établissant la ZLECA concernant les arrangements institutionnels relatifs aux PCJ et à la facilitation des échanges.

- L'article 2(a)(ii) de son annexe 3 sur la coopération douanière et l'assistance administrative mutuelle prescrit la mise en place d'arrangements institutionnels appropriés aux niveaux continental, régional et national.
- L'article 13 de son annexe 3 prescrit l'établissement d'un sous-comité de la facilitation des échanges, de la coopération douanière et du transit par le comité du commerce des marchandises, conformément à l'article 31 du protocole sur le commerce des marchandises.
- L'article 25.2 (e) de son annexe 4 sur la facilitation des échanges prescrit l'établissement de PCJ.
- L'article 27 de son annexe 4 prescrit l'établissement d'un sous-comité sur la facilitation des échanges, la coopération douanière et le transit, conformément à l'article 31 du protocole sur le commerce des marchandises.
- L'article 29 de son annexe 4 prescrit l'établissement par chaque État partie d'un comité national sur la facilitation des échanges.
- L'article 4 de son annexe 5 sur les obstacles non tarifaires prescrit l'établissement d'un sous-comité des obstacles non tarifaires conformément à l'article 31 du protocole sur le commerce des marchandises.
- L'article 6 de son annexe 5 sur les barrières non tarifaires prescrit la création par le Secrétariat d'une unité de coordination de l'élimination des BNT, de comités nationaux de suivi et de points focaux nationaux.
- L'article 2.2.1 de l'appendice 2 de l'annexe 5 sur les barrières non tarifaires prescrit la nomination par le Secrétariat d'un facilitateur pour résoudre les plaintes.

- L'article 12 de son annexe 8 sur le transit prescrit l'établissement par le comité du commerce des marchandises d'un sous-comité de la facilitation des échanges, de la coopération douanière et du transit, conformément à l'article 31 du protocole sur le commerce des marchandises.

Source : Divers instruments de la ZLECA (tels que cités)

(5) Commission économique des Nations unies pour l'Afrique

La Division de l'intégration régionale et du commerce (RITD) de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA) s'emploie à faciliter le commerce. Parmi les publications récentes sur la « facilitation du commerce dans une perspective africaine », on peut citer, par exemple, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Facilitating Cross-Border Trade through a Coordinated African Response to COVID-19 (Faciliter le commerce transfrontalier par une réponse africaine coordonnée à la COVID-19)*, 2020.

(6) Bureau régional de l'OMS pour l'Afrique

Le bureau régional pour l'Afrique de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) est établi à Brazzaville, au Congo.

(7) Centres de contrôle et de prévention des maladies en Afrique

Le Centre africain de contrôle et de prévention des maladies (CDC) (dont le siège est à Addis-Abeba, en Éthiopie, et les bureaux régionaux au Caire, en Égypte, pour l'Afrique du Nord, à Lusaka, en Zambie, pour l'Afrique australe, à Nairobi, au Kenya, pour l'Afrique de l'Est, et à Abjua, au Nigeria, pour l'Afrique de l'Ouest) est l'agence de santé publique de l'UA. Il renforce la capacité et l'aptitude des institutions de santé publique africaines ainsi que des partenariats à détecter et à répondre rapidement et efficacement aux menaces et aux épidémies de maladies, sur la base d'interventions et de programmes fondés sur des données.

(8) Chambre panafricaine de commerce et d'industrie

La Chambre panafricaine de commerce et d'industrie (PACCI) est une organisation indépendante à but non lucratif créée en 2009 pour servir les entreprises africaines en promouvant des politiques publiques qui favoriseront l'intégration économique continentale, la compétitivité et la croissance durable. La PACCI offre à ses membres un large éventail de services, notamment la promotion de la création de la Communauté économique africaine, le renforcement des capacités et la mise en réseau des entreprises. Avec plus de 50 chambres de commerce nationales comme membres, la PACCI est la plus grande association d'affaires en Afrique, et la plus influente du continent.

6.2.4 Niveau régional

(1) Communautés économiques régionales

Sur la base d'une matrice comparative plus détaillée des institutions et des lois des CER et d'autres organismes de coopération régionale à l'annexe B (préparée avec les contributions des CER participantes), le tableau 6-1 présente un aperçu des cadres juridiques régionaux qui sous-tendent les cadres institutionnels des PCJ. La CEDEAO, la CAE et l'UEMOA sont relativement plus avancées en termes d'instruments juridiques spécifiques aux PCJ (le tableau 8-1 compare trois instruments juridiques pionniers en matière de PCJ, en Afrique de l'Ouest et en Afrique de l'Est), de cadre institutionnel des PCJ, d'effet juridique de la législation des CER (la CAE et la CEDEAO sont particulièrement avancées à cet égard) et de rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ.

Cela dit, les autres CER ont également progressé dans la mise en œuvre des PCJ (à savoir, le COMESA, qui dispose d'une législation et de lignes directrices modèles en matière de PCJ et qui a dirigé la mise en œuvre du poste frontalier unique de Chirundu au nom de l'initiative tripartite COMESA-CAE-SADC ; la CEEAC/CEDEAO, qui a construit son premier PFC/PCJ en République du Cameroun et en République du Congo, avec la coopération du Comité de gestion du corridor Brazzaville-Yaoundé ; l'IGAD, qui a préparé un rapport sur le cadre juridique et les modalités de création de postes frontaliers uniques dans la région de l'IGAD ; et la SADC, dont le secrétariat a coordonné les études de faisabilité et de conception ainsi que la mobilisation des ressources pour les PCJ).

(2) Accord tripartite

Il convient également de noter que l'« accord tripartite » de 2015 conclu entre les États membres du COMESA, de la CAE et de la SADC, visait à résoudre les problèmes liés au chevauchement des adhésions des États à ces trois CER.¹⁴² Le processus de facilitation qu'il poursuit (article 14 et annexe VI) est à « géométrie variable » (articles 1 et 6) de sorte que les signataires ne sont pas liés par des préceptes obligatoires. Un projet clé de l'accord tripartite de libre-échange est le couloir nord-sud (CNS) ; son ambition en matière de facilitation des échanges est plus complète et dépasse la portée géographique des CER et des pays membres concernés. A l'article 14.3(i), les pays signataires s'engagent à mettre en place des PCJ. L'accord tripartite a créé une série d'institutions (article 29) et d'organes permanents.¹⁴³

En outre, il existe des organisations de couloirs et des institutions de la société civile (intergouvernementales et non gouvernementales) sur le continent, généralement créées par des instruments juridiques, dont les exemples sont décrits dans l'encadré 6-3.

Encadré 6-3: Exemples d'organisations de couloirs et d'institutions de la société civile en Afrique et instruments juridiques associés

Intergouvernemental

Accord/autorité de transport et de coordination du corridor nord

L'accord de transit et de transport du corridor nord (ATTCN) a été signé en 1985 et révisé en 2007 pour la coopération régionale en vue de faciliter le commerce interétatique et de transit, entre les États membres du Burundi, de la République démocratique du Congo, du Kenya, du Rwanda et de l'Ouganda. Le Soudan du Sud a adhéré à l'accord en 2012.

Le corridor nord est une route commerciale multimodale qui relie les pays enclavés de la région des Grands Lacs au port maritime kényan de Mombasa. L'ATTCN est un accord global comprenant 11 protocoles sur les domaines stratégiques de la coopération régionale, notamment les routes et les installations, les contrôles et les opérations douanières, la documentation et les procédures, le transport de marchandises par route, la manutention des marchandises dangereuses et les mesures de facilitation pour les agences de transit, les commerçants et les employés.

Les États membres ont créé et mandaté l'autorité de coordination de transit et de transport du corridor nord (NCTTCA) pour superviser et coordonner la mise en œuvre de l'accord, contrôler ses

¹⁴² Accord établissant une zone de libre-échange tripartite entre le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, la Communauté d'Afrique de l'Est et la Communauté de développement de l'Afrique australe, 10 juin 2015.

¹⁴³ (i) la Task Force tripartite des Secrétariats des trois CER, qui coordonne la mise en œuvre du programme de travail tripartite et fournit des services de secrétariat à l'arrangement tripartite ; (ii) le Comité tripartite des hauts fonctionnaires, qui est chargé de superviser et d'orienter les travaux techniques ; et (iii) le Comité tripartite des experts, qui réalise les travaux techniques et rend compte au Comité tripartite des hauts fonctionnaires.

performances et transformer la route commerciale du nord en un corridor de développement économique et faire de ce corridor un corridor transparent, efficace et intelligent. L'accord charge la NCTTCA de promouvoir des politiques de transport coopératives et de favoriser un système de transport en commun efficace et rentable le long du corridor.

Accord/Agence de facilitation du transport en transit du Corridor central

L'accord de facilitation du transport de transit du Corridor central a été signé par les gouvernements du Burundi, de la République démocratique du Congo, du Rwanda, de la Tanzanie et de l'Ouganda le 2 septembre 2006. L'accord a créé l'Agence de facilitation du transport en transit du corridor central (AFTTCC), une institution intergouvernementale de gestion du corridor qui vise à accélérer le développement du corridor central. L'agence a pour mandat de coordonner les efforts des États membres dans la mise en œuvre de l'accord sur le corridor. En vertu de cet accord, le mandat de l'AFTTCC consiste notamment à « encourager la mise en œuvre de procédures de transit douanier améliorées et la mise en place de contrôles douaniers communs et de bureaux de douane juxtaposés aux frontières terrestres et aux ports maritimes. »

Organisation du corridor Abidjan-Lagos

L'Organisation du Corridor Abidjan-Lagos (OCAL) a été créée en 2002 par une déclaration conjointe des chefs d'État des cinq États membres de la CEDEAO, avec le soutien de la Banque mondiale et du Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA). Elle soutient les politiques de santé et de libre circulation dans les États du corridor (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria et Togo).

Corridor Trans Kalahari

Par le protocole d'accord sur le développement et la gestion du corridor trans-Kalahari signé le 3 novembre 2003, les gouvernements du Botswana, de la Namibie et de l'Afrique du Sud ont créé une institution tripartite de gestion du corridor transfrontalier, le corridor trans-Kalahari (TKC), afin de poursuivre ou de contribuer aux programmes d'intégration régionale de la SADC, de la SACU et du NEPAD. Le corridor trans-Kalahari (TKC) est un réseau routier d'environ 1 900 km sur les territoires du Botswana, de la Namibie et de l'Afrique du Sud. Il est relié à d'autres corridors de la sous-région, créant ainsi un réseau stratégique et constituant un corridor d'un océan à l'autre sur l'ensemble du sous-continent sud-africain. Parmi ses initiatives figure la création d'un PCJ entre les postes frontières de Trans Kalahari et de Mamuno.

Le protocole d'accord confie la responsabilité de son opérationnalisation au comité de gestion du corridor trans-Kalahari (TKCMC) en tant qu'organe exécutif. Le TKCMC est composé de parties prenantes des secteurs public et privé. Il s'agit d'un partenariat public-privé (PPP) qui sert de « courroie de transmission » pour la réglementation et la supervision de l'élaboration et de la mise en œuvre de mesures de facilitation du commerce, du transport et du transport de passagers transfrontaliers qui favorisent la croissance des activités du corridor. Le TKCMC fait également office de comité régional de facilitation des corridors dans le cadre du protocole de la SADC sur le transport, la communication et la météorologie. Les acteurs clés de l'arrangement PPP TKCMC comprennent les ministères/départements du transport, les agences de transport, les administrations douanières, les autorités d'immigration, les services de police, les autorités portuaires, les associations de transport routier, les transitaires et les agents de compensation. Sur le plan opérationnel, des groupes de travail techniques et le Secrétariat du Corridor Trans Kalahari (TKCS) soutiennent le TKCMC. Le Secrétariat supervise l'administration et les opérations quotidiennes de l'accord sous la direction du TKCMC. Le Secrétariat a été créé le 1er mars 2007 et son siège se trouve à Windhoek, en Namibie. Le corridor sert de modèle à une institution de gestion des corridors pleinement fonctionnelle.

Non gouvernemental

Alliance sans frontières

Créée en septembre 2011, l'Alliance Borderless représente une coalition dirigée par le secteur privé pour accroître le commerce en Afrique de l'Ouest et favoriser le changement en exposant les inefficacités commerciales dans toute la région. D'un groupe initial de six personnes, l'Alliance Borderless compte aujourd'hui plus de 90 membres cotisants du secteur privé en Afrique de l'Ouest. Ses membres proviennent d'un large éventail d'organisations impliquées dans les différentes parties de la chaîne d'approvisionnement, notamment les autorités portuaires, les transitaires, les opérateurs logistiques, les industriels, les commerçants et les agriculteurs.

L'Alliance est un moyen pour le secteur privé d'exprimer ses préoccupations et de collaborer avec les décideurs pour trouver des solutions aux problèmes communs, ainsi que d'encourager les décideurs à prendre des mesures correctives. Ce travail de plaidoyer permet à l'Alliance Borderless d'améliorer la facilitation du commerce en résolvant les goulets d'étranglement, en augmentant les flux commerciaux et en réduisant les coûts du commerce en Afrique de l'Ouest. L'Alliance Borderless surveille les corridors dans huit pays : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

Conseil des affaires de l'Afrique de l'Est

Le Conseil des affaires de l'Afrique de l'Est (EABC) est un organisme régional regroupant des associations et des sociétés du secteur privé en Afrique de l'Est, dont l'objectif est de stimuler le processus d'intégration de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) par le biais du commerce et de l'investissement. Pour atteindre cet objectif, l'EABC travaille avec le secteur public, les institutions de la CAE, le monde universitaire et la communauté des affaires pour libérer les potentiels économiques grâce à un accès physique accru aux marchés, un environnement commercial amélioré et une meilleure compétitivité des entreprises. A titre d'exemple des activités de l'EABC, des officiers de l'EABC ont visité le PCJ de Namanga en mars 2021 pour aborder les problèmes affectant la circulation des biens et des personnes à travers la frontière.

Conseil d'affaires de la SADC

Le Conseil d'affaires de la SADC (SBC) est un organe de coordination du secteur privé comprenant les principaux organismes nationaux du secteur privé dans chacun des 16 États membres de la SADC. En décembre 2021, le SBC a recommandé la création urgente d'une institution de gestion du corridor afin d'éliminer les obstacles aux postes frontières qui entravent les flux commerciaux le long du corridor nord-sud en Afrique australe.

Source : Ce guide de référence (tiré des sites web des organisations)

Tableau 6-1: Matrice comparative des lois et institutions des communautés économiques régionales

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
COMESA	Chaque pays des CER disposant d'un PCJ a promulgué un acte sur les PCJ conformément à la législation type et aux directives.	Les actes relatifs aux PCJ et les accords bilatéraux précisent le cadre institutionnel d'un PCJ spécifique. Ils prévoient des comités communs de gestion des frontières et d'autres sous-comités pour chaque PCJ, du niveau ministériel au niveau technique. Au niveau du COMESA, les PCJ relèvent du comité sous-sectoriel des ministres des infrastructures.	Bien que le traité du COMESA ne traite pas des questions de gestion des frontières, les décisions du Conseil du COMESA sont contraignantes et doivent être « domestiquées » par les États membres.	Le COMESA coordonne les activités relatives à la mise en place des PCJ par l'identification des postes frontières, les études de faisabilité et de conception, la mobilisation des ressources pour le développement des infrastructures et le renforcement des capacités. La mise en œuvre du PCJ de Chirundu a été menée par le Secrétariat du COMESA au nom de l'initiative tripartite COMESA-EAC-SADC.
CEEAC/CEEAC	Il n'existe pas d'instruments juridiques régionaux spécifiques aux PCJ ; la signature d'un protocole d'accord peut prendre 3 à 4 ans.	Certains pays disposent de comités de gestion des corridors, notamment le Cameroun, le Tchad et la République centrafricaine, pour les corridors Douala-N'Djamena et Douala-Bangui.		La construction du premier PFC/PCJ de la CEEAC/CECAS est en cours en République du Congo et en République du Tchad, avec la coopération du Comité de gestion du corridor Brazzaville-Yaoundé.
CAE	EAC One Stop Border Posts Act, 2016 and EAC OSBP Regulations 2017 (Acte de 2016 sur les postes frontaliers à guichet unique de la CAE et Règlement 2017 sur les PCJ de la CAE.)	La CAE a mis en place des comités sectoriels (articles 20 et suivants du traité d'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est, 1999), tels que le comité sectoriel des transports. L'article 50 de l'acte 2016 relatif aux PCJ de la CAE charge le Conseil de la CAE d'assurer la coordination afin de garantir l'uniformité de l'application du concept de PCJ, de veiller à la pleine conformité avec l'acte et d'initier des améliorations dans l'application du concept. Plus précisément, l'article 50 de l'acte porte sur la coordination et le contrôle des postes frontières à guichet unique. La partie II, section 3 du Règlement 2017 de la CAE sur les PCJ exige que chaque État partenaire désigne l'une de ses autorités compétentes comme organisme chef de file,	Le traité de la CAE atteint (indirectement) le résultat de l'applicabilité directe, sur la base de ses articles 8, 4 et 5, qui obligent les pays membres à adapter leur système juridique national à cet effet.	La CAE a été le fer de lance de l'introduction de 15 PCJ dans la région ; elle a élaboré et adopté les règlements et les manuels de procédures des PCJ de la CAE, ainsi que le programme de formation, et elle a entrepris la formation des PCJ dans toute la région dans les PCJ opérationnels. En outre, afin de garantir des ressources durables pour la construction, la gestion et l'entretien, ainsi que la couverture des coûts des services publics pour un fonctionnement optimal du PCJ, le CCE a élaboré et adopté une stratégie de durabilité du PCJ.

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
		responsable des questions administratives au sein des PCJ. La section 2.2 du EAC OSBP Procedures Manual 2018 (manuel de procédures 2018 relatif aux PCJ de la CAE) définit plus précisément les tâches des organismes chefs de file et appelle à la création de comités frontaliers communs pour la coordination des frontières. The EAC OSBP Sustainability Strategy 2021 (La stratégie de durabilité relative aux PCJ de la CAE 2021), a appelé à l'opérationnalisation des comités communs de coordination des frontières, et à la création de comités de coordination des PCJ nationaux et régionaux.		
CEDEAO	Acte additionnel de la CEDEAO/SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints au sein des États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, juin 2013. Décision régionale par l'adoption de l'étude sur la fonctionnalité des postes frontaliers conjoints en 2008, par la résolution n°2 relative à la mise en œuvre du programme des postes frontaliers conjoints des États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA. Code des douanes de la CEDEAO, août 2017	L'Acte additionnel de la CEDEAO/SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre des postes frontaliers conjoints établit une structure institutionnelle à trois niveaux : (i) la Commission de la CEDEAO ; (ii) les Comités communs transfrontaliers des PFC pour superviser la mise en œuvre et le fonctionnement des PFC ; et (iii) les Autorités de gestion des PFC). Les chapitres et articles spécifiques pertinents comprennent : Chapitre IX sur les dispositions institutionnelles (article 49 sur l'institution de surveillance communautaire et les responsabilités, article 50 sur la création et la composition des comités mixtes, article 51 sur les responsabilités des comités communs, article 52 sur les réunions et les procédures des comités communs) Chapitre X sur la gestion des postes frontaliers conjoints (article 53 sur la nomination des autorités de gestion et article 54 sur les responsabilités d'une autorité de gestion).	Dans le Traité révisé de Lagos de la CEDEAO (1975), il y a eu un changement à partir de 2007 à l'effet de rendre des Actes Complémentaires pour compléter le Traité qui lie les États membres. À partir de cette date, les règlements du Conseil et de la Commission de la CEDEAO ont une portée générale et toutes leurs dispositions sont exécutoires et directement applicables dans les États membres (traité de la CEDEAO, article 9, 3 et 4, conformément au protocole additionnel a/sp.1/06/06 modifiant le traité révisé de la CEDEAO de Lagos, 1975).	La Commission de la CEDEAO coordonne et gère le développement / la construction / l'équipement / l'opérationnalisation des PFC.) Les articles pertinents de l'Acte additionnel de la CEDEAO/SA.1/07/13 comprennent : (i) l'article 4.1 : Statut de la terre - transférée à la CEDEAO par l'État d'implantation ; et (ii) l'article 53, qui prévoit que la CEDEAO, en consultation avec les États, désigne une autorité de gestion (qui peut être l'un des États), un comité de gestion, un entrepreneur du secteur privé, un secteur mixte privé et public ou tout autre organisme par le biais d'un instrument juridique spécifique.

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
	(Article 81 sur les postes frontaliers à guichet unique)			
IGAD	Un rapport sur le cadre juridique et les modalités de mise en place de postes frontaliers uniques dans la région de l'IGAD a été achevé et validé par les États membres en 2012.	Pas encore préparé.	Pas encore préparé.	Le plan directeur régional d'infrastructure de l'IGAD, mars 2020, comprend une douzaine de projets PCJ dans ses annexes.
SADC	Aucun	Les comités sectoriels des ministres chargés des transports et les comités des ministres chargés du commerce de la SADC supervisent l'élaboration des PCJ avec l'aide des comités de fonctionnaires sectoriels et des groupes de travail qui sont créés en fonction des besoins. Le Comité des ministres du commerce est soutenu par un Comité des chefs de l'administration douanière. Ces organes approuvent les politiques régionales, identifient les frontières prioritaires pour leur transformation en PCJ et donnent des orientations stratégiques générales sur le développement des PCJ. Les projets spécifiques aux PCJ sont supervisés par des comités ministériels mixtes bilatéraux et des comités mixtes de hauts fonctionnaires et d'experts. Les priorités des PCJ ont été identifiées et approuvées dans le plan directeur de développement des infrastructures régionales approuvé lors du Sommet des chefs d'État en 2012. La mise en œuvre est gérée par des structures bilatérales communes de fonctionnaires et de ministres. Le Secrétariat agit en tant que facilitateur et coordinateur en collaboration avec les pays bilatéraux.	Les dispositions du protocole ne deviennent contraignantes que lorsque les États membres les « transposent » dans leur législation nationale, généralement sur la base de lois modèles et de lignes directrices régionales. Pour l'instant, la SADC n'a pas élaboré de directives ni de lois types sur les PCJ.	Le secrétariat de la SADC a coordonné les études de faisabilité et de conception ainsi que la mobilisation des ressources. La construction et l'exploitation relèvent normalement de la responsabilité des États membres. La mise en œuvre du PCJ de Chirundu a été menée par le Secrétariat du COMESA au nom de l'initiative tripartite COMESA-EAC-SADC.

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
UEMOA	Règlement UEMOA n° 15/2009/CM/ UEMOA portant Régime Juridique des Postes de Contrôle Juxtaposés aux Frontières des États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine [établissant un cadre juridique consolidé pour la mise en œuvre des PFC entre les États de l'UEMOA]. Décision 08/2001 portant adoption du modèle de financement pour la construction de PFC entre les Etats de l'UEMOA. Décision 03/2004 modifiant l'article 3 de la décision 08/2001 ci-dessus	L'article 58 du règlement n° 15 de l'UEMOA a créé un comité consultatif des PFC composé de représentants de toutes les parties prenantes aux PFC. Il a des responsabilités consultatives sur les décisions relatives au développement des PFC et de leurs efficacités. Sa structure et ses procédures sont contenues dans un règlement d'application. Dans le cas du PFC de Cinkansé, l'UEMOA a créé un Comité Consultatif composé d'un large groupe de parties prenantes des deux pays. Il est chargé d'examiner les questions relatives au fonctionnement général de la frontière et à sa relation avec les politiques nationales et les communautés locales. Un comité de suivi des PFC a également été créé au sein de la Commission de l'UEMOA afin de superviser et de guider les PFC dans toute la Communauté.	La hiérarchie des instruments juridiques de l'UEMOA est la suivante : (i) les traités, (ii) les règlements, (iii) les décisions, (iv) les directives, et (v) les recommandations.	Les dispositions pertinentes du règlement n° 15 de l'UEMOA sont les suivantes : (i) Article 5 : Délimitation - stipule l'emplacement du PFC tel que déterminé par la Commission de l'UEMOA et les deux États limitrophes ; (ii) Article 6 : Statut du terrain - transféré à l'UEMOA par l'État d'implantation ; (iii) Article 20 : Concession - la gestion et l'exploitation des PFC sont confiées à une société privée par le biais d'un contrat de concession à l'issue d'un appel d'offres lancé par l'UEMOA ; (iv) Article 27 : Contribution des services de contrôle pour l'exécution du PFC - les États limitrophes facilitent des contrôles frontaliers plus rapides et abordables grâce à des procédures élaborées par l'UEMOA ; (v) Article 45 : Activités annexes au transport et au transit et activités commerciales - ces activités peuvent être autorisées et les paramètres sont stipulés dans l'accord entre l'UEMOA et le concessionnaire ; (vi) Article 52 : Sécurité des opérations du PFC - les règles régissant la sécurité publique et la sûreté au sein du PFC seront contenues dans un règlement d'application, qui sera rédigé par l'Autorité du PFC pour approbation par la Commission de l'UEMOA ; et (vii) Article 59 : Mesures d'application - la Commission de l'UEMOA est autorisée à promulguer les règlements d'application nécessaires à la mise en œuvre de la règle 15.

Abréviations : COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe, CAE = Communauté d'Afrique de l'Est, CEEAC = Communauté économique des États de l'Afrique centrale, CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, IGAD = Autorité intergouvernementale pour le développement, PFC = poste frontière conjoint, MOU = protocole d'accord, PCJ = Poste de contrôle juxtaposé, SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe, UEMOA = Union économique et monétaire ouest-africaine.

Source : Ce guide de référence est basé sur les contributions de (i) CER ; (ii) Dr. Tomomi Tokutori, Conseiller principal de la JICA ; et (iii) l'équipe du guide de référence.

6.3 Identification des parties prenantes

6.3.1 Vue d'ensemble

En tant que composante essentielle de la facilitation des échanges et des transports transfrontaliers, les PCJ requièrent une coopération interagences, interdépartementale et intergouvernementale. La liste des parties prenantes potentielles des PCJ peut être envisagée d'un point de vue vertical et horizontal, comme nous le verrons ci-dessous.

6.3.2 Verticalement

Verticalement, les parties prenantes des PCJ peuvent être identifiées à trois niveaux :

- (i) **Niveau régional** : Les départements compétents des communautés économiques régionales (CER) sont responsables des questions liées au commerce transfrontalier et à la facilitation des transports. Si un tel comité n'a pas encore été établi, un comité sectoriel de facilitation des transports du CER devrait être créé pour assurer la mise en œuvre des mesures de facilitation des transports. Les fonctions du comité sectoriel peuvent inclure : (a) la conception d'un plan global de mise en œuvre de la facilitation des transports, (b) le suivi de la mise en œuvre d'un tel plan, (c) la collecte des réactions et informations pertinentes auprès des pays membres du CER ou de sa propre initiative, et (d) la fourniture de recommandations à l'organe politique/législatif/réglementaire du CER pour action (amendement).¹⁴⁴ La troisième colonne du Tableau 6-1 présentait le cadre institutionnel régional des PCJ des CER respectives, le plus développé étant celui (a) de la CAE, qui dispose d'un Conseil sectoriel du commerce, de l'industrie, des finances et de l'investissement (SCTIFI), responsable des PCJ ; (b) de la CEDEAO, pour laquelle la Commission de la CEDEAO sert de sommet du cadre régional (Acte additionnel de la CEDEAO/SA.1 /07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre des postes frontaliers conjoints, article 49) ; et (c) l'UEMOA, qui a créé un comité de suivi des PFC au sein de la Commission de l'UEMOA afin de superviser et de guider les PFC dans toute la Communauté.
- (ii) **Niveau national** : Aux niveaux nationaux respectifs des pays limitrophes, les parties prenantes comprennent les ministères/départements impliqués dans la gestion des frontières et les organisations professionnelles nationales de commerçants et de transporteurs (par exemple, les chambres de commerce nationales, les associations de transporteurs routiers).
- (iii) **Zone locale/frontalière** : Les catégories de parties prenantes locales à la frontière comprennent les agents de l'agence frontalière, les usagers, les agents de facilitation et les résidents locaux/de la zone frontalière.

6.3.3 Horizontalement

Horizontalement, les parties prenantes peuvent être identifiées parmi les autorités publiques (c'est-à-dire les ministères, départements et agences concernés), les utilisateurs du secteur privé (par exemple, les opérateurs de transport, les commerçants, les auxiliaires de transport) et la société civile (par exemple, les résidents de la zone frontalière, les organisations non gouvernementales). En outre, au niveau frontalier, le médiateur/ombudsman et le gestionnaire des installations du

¹⁴⁴ Voir, par exemple, Treaty Establishing the East African Community (le Traité instituant la Communauté d'Afrique de l'Est), chapitre 7, articles 20 à 22.

poste frontalier devraient être représentés *d'office* (c'est-à-dire en vertu de leur position) dans l'organe institutionnel.

- (i) **Agences du secteur public** : Le secteur public peut comprendre les ministères, les départements et les agences concernés par le commerce et l'économie, les transports, les finances, les recettes et les douanes, la santé, l'agriculture, les affaires étrangères, la police, l'intérieur et les affaires intérieures. Une agence frontalière unique peut simplifier la représentation du secteur public dans l'organe institutionnel, comme cela a été évoqué à la fin de la sous-section 6.5.1. En principe, le mandat de l'organe institutionnel devrait tendre vers un nombre égal de membres des pays limitrophes. Il convient toutefois de tenir compte de l'éventuelle incongruité (asymétrie) des organismes du secteur public entre les pays limitrophes ; dans certains cas, il peut y avoir un manque d'organismes correspondants de l'autre côté de la frontière, en raison des différences dans les structures organisationnelles des gouvernements respectifs. S'il n'y a pas d'organisme correspondant dans l'autre pays limitrophe, l'organisme chef de file (voir ci-dessous) de l'État limitrophe ou l'organisme désigné par l'organisme chef de file de l'autre État limitrophe peut faire office d'organisme correspondant aux fins de la communication interétatique quotidienne entre organismes.
- (ii) **Utilisateurs du secteur privé** : L'implication du secteur privé est indispensable et la participation du secteur privé devrait donc être formalisée dans les organes institutionnels. Cette participation ne doit pas dépendre d'une invitation discrétionnaire du secteur public. Le secteur privé devrait participer au processus de consultation et de décision de ces organes sur un pied d'égalité. Par conséquent, il est suggéré que le secteur privé soit membre permanent (c'est-à-dire qu'il ne participe pas seulement sur invitation) et membre à part entière (c'est-à-dire qu'il n'ait pas seulement une voix consultative). Les parties prenantes du secteur privé comprennent les professionnels suivants : (i) les opérateurs de transport, (ii) les commerçants, et (iii) les agents de facilitation (par exemple, les agents de dédouanement et les transitaires). Ces entités doivent être représentées par leurs associations professionnelles, au moins au niveau national et régional. Par exemple, la Chambre de commerce (c'est-à-dire une section nationale de la Chambre de commerce internationale, la CCI) peut faire office d'organisation faîtière pour les parties prenantes respectives du sous-secteur privé au niveau national ; au niveau régional, la CCI et la Fédération internationale des associations de transitaires et assimilés (FIATA) pourraient jouer ce rôle). Compte tenu du rôle important joué par les petits commerçants transfrontaliers (femmes), il convient de veiller tout particulièrement à ce que les associations nationales et locales concernées (par exemple, les associations de commerçants transfrontaliers, les CBTA), y compris celles réservées aux femmes, soient incluses à tous les stades des consultations liées aux PCJ et que les interventions prévues soient approuvées par les dirigeants des CBTA nationales et locales.¹⁴⁵
- (iii) **La société civile** : La société civile est considérée comme une sphère sociale distincte de l'État et du marché. L'acception de plus en plus acceptée du terme « organisations de la société civile » est celle d'organisations non étatiques, à but non lucratif et bénévoles, formées par des personnes appartenant à cette sphère sociale. Ce terme est utilisé pour décrire un large éventail d'organisations, de réseaux, d'associations, de groupes et de mouvements qui sont indépendants du gouvernement et qui se réunissent parfois pour faire avancer leurs intérêts communs par une action collective.¹⁴⁶ La question se pose de savoir si la société civile doit être considérée comme une partie prenante valable, distincte

¹⁴⁵ Ajouté comme suggéré par M. Carmine Soprano, Banque mondiale, Trade and Competitiveness Global Practice, courriel du 28 janvier 2016.

¹⁴⁶ Voir <http://www.who.int/trade/glossary/story006/en/> sur le site de l'Organisation mondiale de la santé.

de la municipalité (qui est censée représenter les intérêts de la population locale). Par ailleurs, comme le montre l'encadré 6-4, il existe un débat sur l'objectif et les fonctions des postes frontières vis-à-vis de la société civile.

- (iv) Un PCJ peut affecter les personnes résidant à proximité du poste frontalier (par exemple, en raison de l'augmentation du trafic, de la rapidité de la circulation, des nouvelles formes de criminalité, des émissions atmosphériques et de la pollution sonore). À leur tour, les communautés frontalières peuvent affecter le bon fonctionnement du PCJ, étant donné que les PCJ ont besoin d'une communauté solidaire plutôt qu'hostile.
- (v) Entre autres, la société civile peut jouer un rôle utile dans trois domaines principaux : (i) elle peut contribuer à la diffusion d'informations relatives aux consultations, aux règles et règlements, aux coûts et avantages des PCJ, etc. ; (ii) elle peut contribuer au suivi des données relatives au temps de passage des frontières, à la satisfaction des clients à l'égard des services des PCJ, aux cas d'abus/harcèlement signalés par les commerçants (en particulier les femmes et les petits commerçants) ; et (iii) elle peut contribuer à rendre le secteur public responsable (par exemple, par des campagnes de sensibilisation, des enquêtes, des événements) des améliorations à apporter.
- (vi) Pour créer les meilleures conditions possibles pour un PCJ réussi, il faut susciter l'adhésion de toutes les parties prenantes et procéder à des consultations locales exhaustives. L'activité consultative durant les phases d'avant-projet et de mise en œuvre du projet fournit une base solide pour l'activité consultative postérieure au projet, qui renforcera l'appropriation du projet.
- (vii) **Autres** : Le médiateur, gestionnaire du bureau des plaintes, devrait siéger dans l'organe institutionnel, car cette fonction est une source importante d'informations sur les plaintes récurrentes qui révèlent des déficiences structurelles auxquelles il faut remédier. Le gestionnaire des installations du poste frontalier (dans la mesure où cette fonction est dissociée des fonctions des autres organismes frontaliers) devrait également être représenté dans l'organe institutionnel, étant donné que la gestion logistique des locaux du poste frontalier a un impact important sur le fonctionnement efficace de ce dernier.

Encadré 6-4: Le but et les fonctions des postes frontaliers vis-à-vis de la société civile

Les postes frontaliers doivent se concentrer sur un passage efficace et rapide des frontières. La conception d'un poste frontalier comme un pôle de développement économique ayant une fonction de création d'emplois peut aboutir à des résultats contre-productifs lorsque l'activité économique locale à l'intérieur du poste frontalier entrave et gêne le franchissement fluide de la frontière. Le commerce local axé sur la consommation (vendeur) peut entraver le commerce transfrontalier à plus longue distance et à plus grande échelle. Selon cet argument, le complexe du poste frontalier lui-même devrait donc en principe être minimal et ne servir qu'au trafic de passage. Un tel passage frontalier allégé ne doit pas être saturé et surchargé par d'autres activités (par exemple, la création de marchés) en tant que pôle de développement économique.

Du grand public, seule la présence de personnes, de véhicules et de marchandises qui sont en train de franchir la frontière devrait être autorisée dans l'enceinte du poste frontalier. Par conséquent, les personnes, les véhicules et les marchandises qui s'attardent, traînent ou errent dans l'enceinte du poste frontalier (par exemple, les vendeurs, les mendiants, les artistes, les musiciens, les enfants qui jouent, les animaux) ne doivent pas être autorisés à entrer ou à rester dans l'enceinte. Cette activité économique « latérale » devrait être organisée ailleurs, mais éventuellement à proximité du poste frontalier, afin de ne pas entraver l'efficacité des opérations de passage de la frontière.

Des marchés peuvent être installés à la frontière, mais pas dans les locaux du poste frontière. La transformation des couloirs de transport en couloirs économiques dépend en grande partie de la manière dont le commerce des couloirs est élevé à un certain niveau de développement dans les zones entourant les couloirs. Cela implique d'investir dans les villes frontalières et les villes nodales clés le long des couloirs. Cette approche a été prouvée et testée et peut être considérée comme la meilleure pratique en termes de développement.

Source : PADECO Co., Ltd, *Lessons Learnt from African Development Bank Cross-Border Trade-Related Infrastructure Projects : The Way Forward (Leçons tirées des projets d'infrastructure transfrontaliers liés au commerce de la Banque africaine de développement : La voie à suivre)*, rapport final, septembre 2012, encadré 8, p. 35.

6.4 Rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités des organes établis à leurs niveaux de gouvernance respectifs examinés dans ce chapitre peuvent être classés comme suit :

- (i) La supervision (contrôle du fonctionnement), qui comprend le suivi (sur le terrain), par exemple l'évaluation des performances, l'analyse comparative et les enquêtes, par le biais de rapports anonymes (« mystères ») des utilisateurs, et le retour d'information des utilisateurs sur les défauts/améliorations possibles via un canal de plaintes/suggestions pour les utilisateurs, le personnel de terrain et la société civile, afin d'identifier les problèmes à relayer à l'autorité supérieure (niveau politique) et à corriger par un réglage fin au niveau local ¹⁴⁷;
- (ii) La politique, qui implique la fixation d'objectifs stratégiques et de performance (par exemple, sur le délai de passage d'une frontière) et une action législative/réglementaire à cette fin ;
- (iii) La prise de décision, c'est-à-dire le fait d'agir en tant que régulateur sur la base d'un mandat expressément attribué et d'émettre des mesures d'exécution au niveau exécutif ;
- (iv) Fonction de coordination et de liaison, verticalement avec les niveaux supérieurs et inférieurs, horizontalement avec les autres organismes et le secteur, et bilatéralement avec les homologues ;
- (v) La consultation et la médiation, c'est-à-dire la résolution des conflits et des différends entre/parmi les parties prenantes ;
- (vi) Rôle consultatif, c'est-à-dire fournir un retour d'information aux décideurs des niveaux supérieurs ;
- (vii) La diffusion d'informations et la sensibilisation, c'est-à-dire la création d'une prise de conscience pour le grand public, par exemple, la société civile locale, la persuasion de l'opinion publique locale des avantages du PCJ (il a été suggéré que pour la transparence et l'accessibilité du cadre juridique/réglementaire, il soit nécessaire de produire une brochure au format de poche ou un équivalent électronique à l'usage des parties prenantes, des affiches à la frontière et la publication sur Internet) ;

¹⁴⁷ Par exemple, une boîte physique pour la copie papier et/ou un système basé sur les TIC tel qu'un site web interactif.

- (viii) Surmonter l'inertie et les intérêts acquis, par exemple, la réticence et la résistance à soutenir l'opérationnalisation du PCJ, peut-être parce que certaines parties prenantes peuvent être réticentes au changement¹⁴⁸ ;
- (ix) La formation, c'est-à-dire l'intégration expresse des PCJ dans (a) les programmes de formation du personnel du secteur public et du secteur privé, (b) les descriptions d'emploi/fonction des postes du personnel du secteur public et du secteur privé ; (c) les objectifs et le programme politique à tous les niveaux des institutions et organisations publiques et privées (par exemple, de la même manière que la protection de l'environnement dans le passé) ; (d) comme point standard de l'ordre du jour des réunions exécutives aux niveaux respectifs, et I des séminaires de sensibilisation pour les cadres supérieurs (publics et privés).

6.5 Types d'organes institutionnels à mettre en place

6.5.1 Observations transversales

Les différents organes institutionnels à créer devraient avoir une adhésion conjointe, c'est-à-dire des membres de différentes institutions. Horizontalement, les secteurs public et privé doivent travailler ensemble en tant que parties prenantes au processus de passage des frontières. Il est également nécessaire de créer un organe aux niveaux verticaux respectifs, au niveau régional des CER, au niveau national des pays limitrophes, au niveau bilatéral entre les paires de pays limitrophes, et au niveau local au poste frontière lui-même.¹⁴⁹

Pour éviter toute duplication, il est important d'utiliser les structures établies (organes de coordination) lorsqu'elles existent plutôt que de créer de nouveaux organes. Les organes existants peuvent être actifs ou impliqués dans des domaines plus larges ou connexes (par exemple, la facilitation des échanges et des transports). Dans ces cas, la possibilité de les désigner dans le contexte du PCJ doit être évaluée en fonction de leur adéquation à cette fin.

Si le renforcement institutionnel est un facteur important pour la réussite de la mise en œuvre des PCJ, il convient d'éviter d'impliquer un trop grand nombre d'institutions, car cela augmente la charge administrative, les coûts et les risques pour le secteur privé. La programmation des réunions des différentes institutions à des moments différents peut répondre à cette préoccupation, comme indiqué à la sous-section 6.6.2.

En outre, la continuité de la politique institutionnelle après les changements de gouvernance doit être recherchée dans la base légale/réglementaire du cadre institutionnel. La préférence doit aller à une législation claire, expresse et formelle (« hard law ») plutôt qu'à une législation informelle (« soft law ») (par exemple, des directives, des codes d'éthique, des manuels) qui peuvent être négligés et mis de côté plus facilement sans aucune justification ; la distinction est abordée dans l'encadré 8-4 du chapitre 8.

¹⁴⁸ Le statu quo peut générer des activités et des revenus pour le secteur spécialisé des intermédiaires et auxiliaires de transport (par exemple, les courtiers en douane, comme indiqué à l'article 10.6 de l'AFE de l'OMC) ; bien que cette activité commerciale soit légitime, elle peut ne pas apporter de valeur ajoutée en ce qui concerne les formalités administratives superflues. De même, un PCJ peut éliminer les opportunités, les occasions et les prétextes pour les fonctionnaires et les agents publics de réclamer des frais et des pénalités informels/non officiels pour compléter leurs salaires ; des incitations personnelles pour les réalisations, individuelles (par agent) ou collectives (par poste frontalier), peuvent contrer ce phénomène.

¹⁴⁹ Aux niveaux continental et mondial, aucune action spécifique n'est requise de la part des pays concernés, si ce n'est une participation et un soutien actifs aux activités internationales correspondantes.

Enfin, un système de contrôle à organisme unique peut être appliqué. Un exemple est le département de la sécurité intérieure aux États-Unis, tandis qu'un autre exemple est l'autorité de gestion des frontières en Afrique du Sud.¹⁵⁰ Dans ce cas, toutes les fonctions liées au passage des frontières sont fusionnées en une seule institution. Une telle approche intégrée peut présenter des avantages lorsque le système de guichet unique pour le passage des frontières est également appliqué.

Il y a toutefois une mise en garde concernant un système de contrôle à organisme unique. Contrairement aux aéroports et aux ports maritimes où les autorités nationales interviennent indépendamment des autres pays, dans les PCJ (frontières terrestres), elles interagissent avec le pays voisin. La fusion de tous les organismes chargés du franchissement des frontières terrestres en un seul organisme ne présenterait des avantages que si les deux pays adjacents mettent en œuvre un tel système.

De même, pour plusieurs raisons (par exemple, la structure organisationnelle nationale et la répartition des tâches, la rareté des ressources financières et humaines, la spécialisation, l'efficacité), des modèles d'autorisation partiellement intégrés de délégation de pouvoirs peuvent s'appliquer, dans lesquels un organisme effectue des contrôles pour le compte d'un autre organisme, par exemple, l'autorité chargée de l'alimentation et des médicaments pour le compte du ministère de l'agriculture ; l'administration des douanes qui contrôle les espèces protégées et la conservation de la faune, le patrimoine culturel, la contrefaçon ; et la police qui applique les lois sur l'immigration.¹⁵¹

¹⁵⁰ La création d'un organisme unique chargé de faire respecter la loi aux frontières doit permettre d'offrir des services plus rentables, de renforcer la sécurité et de mieux gérer l'environnement frontalier. Toutefois, on peut se demander « si la BMA est synonyme d'une meilleure gestion des frontières ou si elle n'est qu'une agence gouvernementale de plus ». David van Wyk, *South African Border Management Authority - Better Border Management or Just Another Agency (Autorité sud-africaine de gestion des frontières - Meilleure gestion des frontières ou simple organisme de plus ?)*, tralac [Trade Law Centre] Working Paper No. S20WP/2020, décembre 2020 [Disponible sur <https://www.tralac.org/documents/publications/working-papers/2020/4237-s20wp122020-van-wyk-the-south-african-border-management-authority-21122020/file.html>]. Le modèle d'organisme unique en Afrique du Sud a été critiqué parce que les douanes ne sont pas incluses dans le modèle tel qu'il a été adopté, qu'il s'agit d'un service armé avec des insignes et l'attirail associé à l'armée ou à la police, et qu'il n'est pas clair dans quelle mesure les pratiques internationales de nomenclature seront appliquées.

¹⁵¹ Par exemple, il a été suggéré que : « Comme les douanes sont toujours présentes à la frontière, il est plus logique qu'elles puissent également agir au nom d'autres administrations. Toutefois, il y a des limites à cela : (i) les agents des douanes ne sont pas des spécialistes des compétences de nombreux autres régulateurs, de sorte que leur contribution sera nécessairement limitée ; (ii) il est moins motivant de travailler au nom d'une autre institution que de son propre organisme ; (iii) il y a un problème de responsabilité - les agents des douanes peuvent ne pas vouloir être considérés comme responsables de la propagation d'une épidémie de fièvre aphteuse ; et (iv) dans de nombreux pays, les organismes perçoivent une rémunération pour les services qu'ils rendent à la frontière, de sorte qu'ils ne sont pas disposés à renoncer à des opportunités d'emploi et de location. » Cependant, il a également été suggéré que : « Toutes ces objections peuvent être surmontées, du moins dans une certaine mesure 1. Les agents des douanes peuvent être formés à des compétences de base (par exemple, ils peuvent être formés à la réglementation des routes et des transports, et percevoir les droits de transport pour le compte de l'administration des routes), ou effectuer des contrôles pour le compte d'autres administrations dans le cadre du processus de dédouanement (par exemple, s'assurer que le certificat approprié est joint à la documentation présentée par le conducteur). En outre, si les douanes pèsent un camion à des fins de contrôle, le poids peut également être vérifié par rapport à l'autorisation de chargement maximale. Si les contrôles phytosanitaires consistent à envoyer des échantillons à un laboratoire, les agents des douanes peuvent être formés au protocole d'échantillonnage. 2. Déléguer ne signifie pas prendre l'entière responsabilité. En cas de doute, il doit y avoir une possibilité de contrôle secondaire (par exemple, un régulateur régional de réserve pour cette administration particulière, qui pourrait être appelé). 3. Dans le cadre d'un environnement à guichet unique, les douanes percevraient de toute façon des redevances pour le compte d'autres administrations ou organismes. 4. L'autorité déléguée devrait faire l'objet d'un audit régulier par l'organisme de tutelle. » Michel Zarnowiecki (Banque mondiale), *Guidelines for Land Road Border Stations*, 2005, pp. 4-5 [disponible sur https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publication/BorderStations_Guidelines.pdf].

6.5.2 Régional et national

Si un organe n'a pas encore été créé, la ou les CER concernées devraient créer un organe sur la facilitation des échanges et des transports, compte tenu de l'importance du sujet. De même, les pays devraient établir des comités de facilitation du commerce/transport s'ils ne l'ont pas encore fait.¹⁵²

Dans le cadre de la zone de libre-échange tripartite (ZLET) [de la CAE - Marché commun de l'Afrique orientale et australe - Communauté de développement de l'Afrique australe], un mécanisme utile de déclaration, de suivi et d'élimination en ligne des barrières non tarifaires (BNT) a été mis en place, ainsi que des points focaux et des comités de suivi nationaux.

La section III, article 23(2) de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC exige que les signataires établissent ou maintiennent un comité national sur la facilitation des échanges, comme indiqué dans la sous-section 6.2.1(1).

6.5.3 Comités directeurs bilatéraux au niveau du siège

Certaines questions liées aux PCJ entre paires de pays limitrophes peuvent dépasser la compétence (c'est-à-dire l'autorité) des organismes frontaliers locaux et doivent être traitées au niveau du siège. En outre, le niveau régional peut ne pas convenir pour aborder les questions bilatérales, qui peuvent être spécifiques aux paires de pays.

Par exemple, un comité directeur de haut niveau peut être désigné pour créer des institutions bilatérales entre pays limitrophes, composées des comités directeurs nationaux des PCJ ou de structures équivalentes des pays limitrophes, afin de superviser la mise en œuvre et les opérations de tous les PCJ entre les pays limitrophes. Un comité directeur bilatéral des PCJ peut déterminer les mesures administratives nécessaires à la mise en œuvre des postes des PCJ par les pays limitrophes et résoudre les difficultés qui peuvent surgir de cette mise en œuvre, y compris le pouvoir de constituer des comités et sous-comités opérationnels et administratifs bilatéraux composés d'agents des pays limitrophes concernés. Le comité directeur bilatéral devrait surveiller la mise en œuvre et les performances des PCJ relevant de sa compétence et faire régulièrement rapport sur les progrès réalisés et sur d'autres questions pertinentes au comité directeur de haut niveau par le biais des structures nationales appropriées. Le comité directeur bilatéral doit se réunir aussi souvent que nécessaire et alterner le lieu des réunions entre les territoires des pays limitrophes, sauf accord contraire. Les comités directeurs bilatéraux doivent adopter leurs décisions par consensus. Chaque pays limitrophe devrait prendre toutes les mesures administratives, financières et autres nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective des PCJ par le comité directeur bilatéral, y compris la mise à disposition de ressources adéquates pour l'exercice de leurs fonctions.

6.5.4 Comités au niveau des frontières

Les institutions locales doivent être nationales et bilatérales - dans ce dernier cas, elles sont composées de représentants des deux pays limitrophes. À titre de référence, l'encadré 6-5 présente les dispositions du manuel de procédures opérationnelles du poste frontalier unique de Rusumo (décembre 2014, préparé avec le soutien de la JICA), un exemple historique lié au comité commun

¹⁵² Voir, par exemple : (i) Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et le Centre des Nations Unies pour la facilitation des échanges et les transactions électroniques (UN/CEFACT), *Organismes nationaux de facilitation des échanges*, Recommandation n° 4, 2015 ; et (ii) Centre du commerce international, *Comités nationaux de facilitation des échanges : Moving Toward Implementation*, 2015.

de coordination frontalière qui a été créé.¹⁵³ En outre, l'encadré 6-6 présente l'expérience de la Banque mondiale en matière de comités transfrontaliers en Afrique subsaharienne.

Encadré 6-5: Exemple du comité commun (bilatéral) de coordination frontalière mis en place à Rusumo

F. COMITÉ D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DU PCJ DE RUSUMO

1. Organisation de la commission

- 1.1 La commission commune visée à l'article 10 de l'accord bilatéral supervise le PCJ pour en assurer la mise en œuvre effective.
- 1.2 Il est créé un comité commun de coordination frontalière qui est responsable des opérations quotidiennes du PCJ et qui fait rapport à la Commission commune.
- 1.3 Chaque zone de contrôle est gérée par une autorité compétente de l'État d'accueil assistée par une autorité compétente de l'État limitrophe.
- 1.4 L'autorité compétente de l'État limitrophe informe par écrit l'autorité compétente de l'État d'accueil des noms et des désignations des agents qui travailleront dans la zone de contrôle de l'État d'accueil dans les 24 heures précédant leur déploiement. En cas de modification, l'autorité compétente de l'État limitrophe communique sans délai cette modification à l'autorité compétente de l'État d'accueil.

2. Réunions

- 2.1 Les autorités compétentes des frontières respectives organisent dans un premier temps une réunion commune mensuelle du comité de coordination frontalier afin d'améliorer la gestion de la frontière. Au fil du temps, ces réunions peuvent être moins fréquentes (par exemple, trimestrielles).
- 2.2 Ces réunions sont présidées et coprésidées par les autorités compétentes des États respectifs à tour de rôle, le pays hôte assurant la présidence.
- 2.3 Les représentants des entreprises ou services privés enregistrés au Rwanda ou en Tanzanie impliqués dans les opérations de passage des frontières ou chargés de fournir des services spécifiques au PCJ peuvent être invités à participer aux réunions du comité de coordination des frontières.
- 2.4 Le comité de coordination des frontières prépare et soumet les procès-verbaux des réunions à la Commission mixte et aux sièges des organismes partenaires de contrôle des frontières représentés au PCJ, y compris les propositions nécessitant des orientations pour une action ultérieure.
- 2.5 L'autorité compétente de l'État d'accueil, en collaboration avec l'autorité compétente de l'État limitrophe, organise une réunion hebdomadaire avec les agents facilitateurs opérant dans la zone de contrôle.

3. Composition et responsabilités du Comité de coordination frontalière

- 3.1 Le comité de coordination frontalière est composé d'un représentant de chaque organisme de contrôle frontalier opérant dans les zones de contrôle partagé.
- 3.2 Le comité de coordination frontalier a, entre autres, les responsabilités suivantes :
 - (i) Appliquer le cadre juridique régissant le PCJ, comme indiqué dans la partie A, section 1, de ce manuel ;

¹⁵³ Au niveau national, l'Agence des États-Unis pour le développement international a soutenu la création de comités frontaliers « communs » afin d'améliorer la coordination entre les organismes gouvernementaux et le secteur privé à 16 postes frontaliers en Afrique de l'Est. Voir, par exemple, USAID-COMPETE [Competitiveness and Trade Expansion Program], East Africa Hub, *Joint Border Committees - A Look at the Malaba Border, Kenya*, avril 2013.

- (ii) Analyser et résoudre les problèmes qui pourraient entraver le bon fonctionnement du PCJ ;
- (iii) Assurer une coordination et une complémentarité efficaces pour offrir des services de qualité ;
- (iv) Assurer la bonne gestion et l'entretien de la propriété du PCJ ; et
- (v) Informer et coordonner avec les sièges des organismes partenaires de contrôle des frontières représentés au PCJ, notamment en communiquant les propositions nécessitant des orientations pour la suite des opérations.

Source : République du Rwanda et République-Unie de Tanzanie, *Rusumo One Stop Border Post Operational Procedures Manual (Manuel de procédures opérationnelles du poste frontalier unique de Rusumo)*, décembre 2014, partie F.

Encadré 6-6: Expérience de la Banque mondiale avec les comités frontaliers conjoints en Afrique subsaharienne

Entre autres fonctions, les comités frontaliers conjoints (CJC) des PCJ peuvent jouer un rôle central dans la coordination des parties prenantes au niveau des frontières à l'occasion des exercices de renforcement des capacités du, tels que les sessions de formation et les séminaires, ainsi que dans la diffusion des informations clés au sein de chacun des organismes qu'ils représentent. Par exemple, l'expérience du pilotage de la Charte de la Banque mondiale pour le commerce transfrontalier des biens et services démontre que de tels comités peuvent effectivement être particulièrement utiles à cet égard.

En outre, les CJC des PCJ peuvent également fournir un forum où les cas d'abus/harcèlement signalés par les voyageurs et les commerçants, en particulier les femmes et les petits commerçants, peuvent être abordés - à cette fin, il est important de veiller à ce que des représentants des associations de commerçants transfrontaliers (femmes) soient inclus parmi les membres des CJC, et que les comités travaillent en étroite collaboration avec d'autres mécanismes mis en place au niveau des frontières pour recueillir les rapports. Ainsi, des bureaux d'information commerciale (BIC) ont été mis en place à un certain nombre de frontières du COMESA. Si leurs fonctions principales consistent à fournir des informations aux commerçants et à les aider pendant les procédures de dédouanement, ils assurent également la liaison avec les comités de fonctionnaires et peuvent être utilisés pour recueillir des rapports sur les abus dont sont victimes les commerçants à la frontière. Par conséquent, lors de la conception de la composition des CJC des PCJ, il est important de s'assurer que des représentants de ces bureaux et de bureaux similaires sont inclus.

Enfin, les CJC des PCJ peuvent également servir de forums principaux pour discuter du retour d'information sur la performance des organismes frontaliers, recueilli auprès des voyageurs et des commerçants par le biais de mécanismes dédiés (voir section 5.4). Étant donné que les comités sont généralement composés de directeurs de station pour les différents organismes frontaliers, ils seraient probablement les mieux placés pour prendre des mesures disciplinaires immédiates contre les fonctionnaires/équipes abusifs, et pour mettre en place des interventions visant à améliorer les performances de leurs subordonnés lorsque cela est nécessaire.

Source : Carmine Soprano, Trade and Competitiveness Global Practice, Banque mondiale, courriel du 28 janvier 2016.

6.6 Composition et représentation

6.6.1 Vue d'ensemble

Cette section décrit la sélection des représentants participant aux organes institutionnels et la manière dont ils doivent être désignés.

6.6.2 Sélection des représentants - Mode de désignation

Chaque partie prenante identifiée devrait avoir le droit de désigner librement son représentant, comme suit :

- (i) Pour le secteur public : Un fonctionnaire peut être délégué par chaque organisme concerné.
- (ii) Pour le secteur privé : Idéalement, les organisations ou associations professionnelles concernées du secteur privé (par exemple, les associations commerciales, les associations de transporteurs routiers, les associations d'agents de facilitation) devraient être représentées dans les organes du PCJ, car ces organisations peuvent représenter les intérêts de leurs membres. La désignation de leurs représentants devrait être une prérogative des associations du secteur privé. Si - en raison d'un désaccord au sein de l'organisation ou des organisations du secteur privé - les représentants du secteur privé sont nommés par l'autorité publique, ces nominations devraient au moins être choisies sur une liste de candidats désignés par l'organisation ou les organisations du secteur privé.
- (iii) Pour la société civile : Les représentants peuvent comprendre les autorités politiques/administratives officielles (par exemple, les gouverneurs de province/comté, les maires municipaux), les associations de citoyens et d'autres organisations non gouvernementales.

6.6.3 Nombre de représentants pour chaque partie prenante

Il convient de distinguer les membres institutionnels des entités (par exemple, les organismes du secteur public, les associations du secteur privé) des représentants (personnes physiques représentant le membre lors des réunions).

Par souci d'efficacité, un représentant par partie prenante identifiée devrait être la norme. Toutefois, les experts ou les conseillers qui assistent les représentants doivent être autorisés à assister aux réunions.

6.6.4 Niveau de représentation

Pour des raisons de dynamisme et d'impact, le niveau de participation le plus élevé possible est recommandé.

Quelques recommandations spécifiques suivent :

- (i) Au niveau local/frontalier, le gestionnaire du poste frontalier/le commandant du poste frontalier et l'agent le plus haut placé de chaque organisme doivent être désignés pour participer à l'organe institutionnel.
- (ii) L'implication du bureau du premier ministre ou du cabinet du président est recommandée pour assurer la coordination entre les ministères ou départements respectifs, pour servir de catalyseur et pour offrir l'élan et l'effet de levier nécessaires à la réussite de la mise en œuvre du PCJ. Sa participation est également importante pour assurer la liaison avec le niveau régional et/ou envoyer des délégations nationales dans les organes régionaux.
- (iii) Au niveau des départements ministériels nationaux, l'implication du ministre est recommandée pour garantir l'« adhésion » au plus haut niveau.

- (iv) Au niveau bilatéral (comité directeur), au moins un secrétaire permanent devrait représenter les départements.

6.6.5 Continuité

(1) Organe permanent

Pour assurer la continuité, les organes institutionnels devront être permanents. Ils peuvent créer des sous-comités ou des groupes de travail ad hoc temporaires pour traiter de questions particulières.

(2) La stabilité de la représentation

La continuité (parfois appelée « cohérence ») du personnel travaillant pour les institutions du PCJ (c'est-à-dire les personnes clés chargées de la tâche de mise en œuvre) est recommandée pour éviter l'inefficacité. Par conséquent, la rotation des personnes représentant chaque organisme ou partie prenante devrait être limitée puisque chaque remplacement nécessite une période d'orientation ; toutefois, ce problème peut être résolu en faisant participer le remplaçant aux côtés du titulaire précédent pendant une période de familiarisation.

Si les questions de continuité se posent dans toutes les organisations et peuvent poser un problème pour tout projet, cette question peut revêtir une importance particulière dans les pays en développement, où les ressources humaines spécialisées peuvent être plus rares. En particulier, des mesures doivent être prises pour assurer la continuité de la mise en œuvre des projets pluriannuels. Les membres clés du personnel peuvent disparaître au cours de la mise en œuvre pour plusieurs raisons inattendues (par exemple, retraite, démission, licenciement, décès) ou en raison de la période de rotation typique des agents des postes frontières. Ils emportent avec eux leur mémoire et les informations non écrites sur le projet nécessaires à une mise en œuvre efficace. Ces personnes clés ne peuvent pas être immédiatement remplacées par des personnes ayant des connaissances équivalentes. Une longue « courbe d'apprentissage » est normalement nécessaire pour les nouveaux membres du personnel. Pour assurer la continuité, la documentation du projet doit être organisée de manière à ce qu'un nouveau venu puisse facilement prendre les commandes. En outre, pour assurer une transition sans heurts, les fonctions clés de l'organigramme doivent être exercées en étroite collaboration avec un ou plusieurs adjoints dans l'ombre ou en faisant participer le remplaçant aux côtés du titulaire pendant une période de familiarisation, afin qu'il soit en mesure de prendre la relève à tout moment.

6.7 Fonctionnement des organes institutionnels

6.7.1 Aspects généraux

(1) Statut juridique

Les organes institutionnels ne doivent pas avoir de personnalité juridique, car ce statut n'est pas nécessaire pour remplir leur fonction. La personnalité juridique alourdirait inutilement l'administration des organismes (par exemple, avec des obligations comptables). En particulier, la nature supranationale de ces organes pourrait entraîner des complications s'ils sont dotés d'une personnalité juridique.

(2) Mandat et règlement intérieur

La langue, la prise de décision, l'enregistrement des procès-verbaux et les rapports des organisations doivent être adoptés sous la forme de statuts ou de mandats convenus. Il est nécessaire de disposer d'une base juridique à la fois pour la création des institutions et pour leurs règles de procédure, selon la situation, par décision de la CER ou par accord bilatéral (protocole d'accord). À titre d'exemple, les mandats des comités communs de coordination frontalière établis pour les PCJ de Namanga (Kenya/Tanzanie) et de Rusumo (Rwanda/Tanzanie) - préparés avec le soutien de la JICA en 2015 - couvrent le statut, les principales fonctions, les tâches/le programme de travail, les membres, le fonctionnement, les réunions, les sous-comités, la langue de travail, le secrétariat, le financement et les autres soutiens, et les rapports. Des mandats similaires étaient en cours d'adoption par les comités frontaliers communs de Chirundu (Zambie/Zimbabwe) et Kazungula (Botswana et Zambie) en 2021-2022, toujours avec le soutien de la JICA.

6.7.2 Aspects particuliers

(1) Organisme chef de file

Pour le secteur public, un organisme chef de file doit être désigné pour assurer une coordination efficace. Ce ministère/département/organisme chef de file devrait supporter les coûts de fonctionnement de l'organe institutionnel qui ne sont pas spécifiques aux délégations représentatives des parties prenantes.

Le choix/la sélection de l'organisme chef de file peut dépendre de l'étape et des tâches associées - dans les étapes de planification et de construction, l'organisme de travaux publics peut être chef de file, tandis qu'un organisme frontalier peut être chef de file dans l'étape opérationnelle. Au cours de cette étape, le choix/sélection de l'organisme chef de file peut être fondé sur l'importance de sa position dans le processus de franchissement des frontières.¹⁵⁴

Quel que soit l'organisme choisi pour diriger, il doit être totalement impartial.

En principe, les organismes chefs de file devraient être chargés (i) de coordonner tous les organismes nationaux de contrôle des frontières opérant dans un PCJ ; (ii) de servir de point de contact pour toutes les liaisons opérationnelles et administratives avec l'autre pays limitrophe ; (iii) en collaboration avec l'organisme chef de file du pays limitrophe, coordonner toutes les opérations communes des deux pays limitrophes au PCJ, y compris les opérations à guichet unique, les inspections et vérifications communes, la connectivité TIC et les systèmes d'échange de données, la collecte et l'analyse des données relatives à l'efficacité et aux objectifs des frontières, les initiatives communes de formation opérationnelle et toute autre opération connexe ; (iv) en collaboration avec l'organisme chef de file du pays limitrophe, coordonner toutes les questions administratives communes aux deux pays limitrophes, y compris l'organisation et la présidence de toutes les réunions de coordination communes, ainsi que l'administration et l'entretien de toutes les installations et de tous les équipements à usage commun et public ; (v) servir de point de contact pour tous les publics qui utilisent les services du PCJ afin de s'assurer que les avantages attendus du PCJ sont obtenus, et enregistrer et résoudre toute plainte ; (vi) s'assurer que les installations et les équipements alloués à ses organismes nationaux dans le cadre

¹⁵⁴ Comme indiqué dans la sous-section 3.4.1(2), certains pays ont choisi le bénéficiaire des objectifs de facilitation des échanges et sélectionné le ministère chargé du commerce. D'autres pays ont choisi un organisme clé représenté à la frontière et responsable de la gestion du poste frontalier, généralement l'administration fiscale ou le service des douanes. Le ministère/organisme responsable à la frontière et son rôle doivent être clairement définis afin de minimiser les conflits lors de la mise en œuvre du PCJ. Si cette question n'est pas clairement abordée, il y aura forcément des bousculades pour revendiquer la gloire qui accompagne la mise en œuvre des PCJ.

du PCJ sont correctement entretenus et maintenus en bon état pour être utilisés par ceux qui en ont la responsabilité ; et (vii) coordonner, en consultation avec l'organisme chef de file du pays voisin, toutes les visites officielles des institutions nationales et des parties prenantes au PCJ.

(2) Bureau et secrétariat

Un bureau doté d'un secrétariat de l'organe institutionnel commun des frontières peut être installé de manière productive. Ce bureau et ce secrétariat devraient normalement être mis en place par les organismes chefs de file des pays limitrophes. Il s'agit d'une « traduction » naturelle de la fonction partagée des organismes chefs de file, qui sont communément en charge de l'organe institutionnel.

Ce bureau s'occuperait de la gestion opérationnelle (par exemple, la fixation des dates de réunion, la rédaction de l'ordre du jour des réunions) et de l'administration (par exemple, la rédaction, l'enregistrement, la distribution, l'archivage des procès-verbaux des réunions) de l'organe institutionnel.

Le bureau matérialiserait la fonction de liaison des organismes chefs de file au jour le jour entre les organismes respectifs et les parties prenantes, à l'intérieur des États et entre les États (bilatéralement). On ne saurait trop insister sur cette fonction, car les enquêtes ont révélé des lacunes dans la coopération interétatique au niveau des opérations quotidiennes à la frontière, par exemple en ce qui concerne les dispositions relatives au partage des équipements (par exemple, les scanners) et le partage des informations entre les organismes. A cette fin, il a été recommandé que : « *Les organismes chefs de file des États partenaires limitrophes peuvent désigner un agent de liaison aux fins de communication et d'échange d'informations entre les organismes de contrôle des frontières des États partenaires limitrophes.* »¹⁵⁵

Le bureau s'occuperait également des relations publiques de l'organe institutionnel. Il transmettra toute décision pertinente en faisant rapport à son ou ses institutions supérieures et en diffusant les décisions aux utilisateurs et au grand public.

(3) Agent de conformité

La nomination d'une personne neutre et bien informée pour servir d'agent de conformité est recommandée pour aider à atteindre les résultats attendus de la mise en œuvre du PCJ.¹⁵⁶ Sa tâche consisterait à superviser l'application/la mise en œuvre des principes et des règles des PCJ, par le biais de la consultation, de la fourniture de conseils au fonctionnaire exécutif, de la coordination, du suivi, de l'établissement de rapports et de l'application des règles de facilitation.

(4) Médiateur / Ombudsman / Bureau des plaintes /Facilitateur

La nomination d'un médiateur ou d'un ombudsman ou d'un agent des plaintes ou d'un facilitateur (ou sous tout autre nom similaire) pour résoudre les plaintes peut être envisagée. Il/elle remplit deux fonctions :

- (i) La première fonction du médiateur / ombudsman serait la médiation des conflits qui surviennent entre les usagers et les autorités publiques concernant la mise en œuvre du

¹⁵⁵ Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co, Ltd, Évaluation de l'application du manuel de procédures relatives aux PCJ de la CAE, basée sur les activités du projet à Rusumo, Namanga et Malaba, avec des recommandations pour le manuel et le matériel de formation, octobre 2020, p. 7.

¹⁵⁶ La nécessité d'une fonction d'agent de conformité est généralement reconnue dans la gestion moderne du secteur public.

PCJ. Le médiateur/ombudsman doit protéger les utilisateurs contre un traitement arbitraire ou injuste de la part du secteur public et inciter ce dernier à appliquer correctement les principes et les règles du PCJ. Cette fonction doit être dissociée des autres fonctions de l'organisme frontalier afin d'en assurer la neutralité/objectivité et de garantir une évaluation impartiale des plaintes reçues.

- (ii) Une autre fonction du médiateur / ombudsman serait de rendre compte périodiquement (par exemple, dans un rapport annuel) aux niveaux supérieurs des problèmes récurrents et des déficiences structurelles. Ces rapports peuvent fournir des informations précieuses sur le fonctionnement du PCJ.

Le règlement de l'UEMOA n° 15, chapitre 11, article 58, est remarquable en ce qu'il établit un bureau des plaintes dans chaque PFC.¹⁵⁷

La création de cette fonction peut être formulée comme suit dans l'instrument organique :

« Médiateur / Ombudsman

Les organismes chefs de file des États partenaires limitrophes peuvent installer conjointement dans la zone de contrôle une fonction de médiateur/bureau d'ombudsman pour recevoir les plaintes des usagers concernant la violation de leurs droits, l'abus de pouvoir, les décisions injustes et la mauvaise administration des organismes de contrôle frontalier, et pour résoudre les conflits survenant entre les usagers et les autorités publiques concernant la mise en œuvre de la procédure et des formalités de passage des frontières.

La fonction de médiateur/ombudsman est indépendante et impartiale. Son service doit être gratuit.

Le bureau du médiateur/de l'ombudsman doit être doté d'un agent de chacun des États partenaires limitrophes.

Les médiateurs/agents de médiation doivent connaître tous les aspects de la procédure et des formalités de passage des frontières et maîtriser toutes les langues des utilisateurs.

Le bureau du médiateur/de l'ombudsman doit être opérationnel pendant les heures d'ouverture du PCJ.

*Les médiateurs/agents de médiation doivent rendre compte périodiquement au comité commun de coordination frontalière des plaintes récurrentes. »*¹⁵⁸

(5) Bureau d'information

Outre l'absence d'harmonisation régionale ou continentale des régimes de franchissement des frontières, qui confronte l'utilisateur à une variété de procédures déroutantes, le manque de connaissance et de compréhension du régime de franchissement des frontières par les usagers est

¹⁵⁷ Une recommandation en faveur de la création d'un poste d'ombudsman pour les PCJ a été formulée pour la première fois dans le document PADECO Co. Ltd, *West Africa Regional Road Transport and Transit Facilitation Program - Joint Border Posts (PHRD P0 79749), Final Report*, préparé pour la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Secrétariat exécutif de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), et l'Association internationale de développement - Banque mondiale, juin 2007, p. B-28.

¹⁵⁸ Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co., Ltd. *Assessment of the Application of the EAC OSBP Procedures Manual Based on Project Activities at Rusumo, Namanga, and Malaba, with Recommendations for the Manual and Training Material (évaluation de l'application du manuel de procédures relatives aux PCJ de la CAE basée sur les activités du projet à Rusumo, Namanga et Malaba, avec des recommandations pour le manuel et le matériel de formation)*, octobre 2020, p. 7-8.

un autre facteur susceptible de retarder le temps de passage. Les documents manquants, l'absence de données, les malentendus, la confusion, etc. peuvent entraîner une perte de temps et un surcroît d'efforts et ainsi affecter le bon déroulement de l'opération de passage de la frontière. Des enquêtes ont révélé des déficiences dans la diffusion de l'information et la communication avec le grand public et les utilisateurs à cet égard.¹⁵⁹

C'est pourquoi, en plus de l'application d'autres outils d'information (par exemple, sites web, brochures, bannières), l'installation d'un bureau d'information à la frontière est recommandée. Une telle fonction ne devrait pas alourdir l'organigramme puisqu'elle pourrait être assumée en parallèle par un agent remplissant des fonctions normales.

La disposition suivante sur la communication avec les utilisateurs et le grand public a été recommandée :

« Bureau d'information

Le comité commun des opérations frontalières ou de coordination peut mettre en place un bureau d'information dans la zone de contrôle afin de répondre aux demandes des usagers sur les procédures et formalités de passage des frontières. Le bureau d'information sera doté d'un responsable de l'information de chacun des États partenaires limitrophes. Les agents d'information doivent connaître tous les aspects de la procédure et des formalités de passage des frontières et maîtriser toutes les langues des utilisateurs. Les responsables de l'information doivent être des membres de l'un des organismes de contrôle frontalier, désignés par l'organisme chef de file. [La fonction de chargé d'information peut être remplie par un membre des organismes de contrôle aux frontières sur la base d'une rotation.] [La fonction de chargé d'information peut être combinée avec une autre tâche dans l'un des organismes de contrôle aux frontières, à condition que le chargé d'information soit disponible sur appel.] Le bureau d'information doit être opérationnel pendant les heures de fonctionnement du PCJ. »¹⁶⁰

Outre un site web comportant une section de questions fréquemment posées (FAQ), un service d'assistance interactif pourrait être installé, où les utilisateurs pourraient obtenir des éclaircissements sur des questions concrètes concernant l'autorisation de franchissement des frontières :

« Service d'assistance : Les agences chefs de file peuvent installer un service d'assistance accessible par divers moyens de communication à distance (par exemple, téléphone, courriel) pour résoudre les problèmes rencontrés par les utilisateurs. »¹⁶¹

(6) Responsable des installations

Le responsable des installations, chargé de la gestion logistique des locaux du poste frontière, devrait également être membre de l'organe institutionnel, étant donné que l'environnement matériel (par exemple, l'infrastructure, l'équipement, les services publics, la fourniture/le ravitaillement) détermine également le bon fonctionnement du poste frontière.

¹⁵⁹ Source dans la note de bas de page précédente, p. 6.

¹⁶⁰ Voir la note de bas de page précédente.

¹⁶¹ Voir la note de bas de page précédente. Voir également la note du Secrétariat de l'OMD, *What Customs Can Do to Mitigate the Effects of the COVID-19 Pandemic*, 3^e édition, 20 mai 2020, p. 2 [disponible sur http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/covid_19-categorization-of-member-input.pdf?la=en].

6.7.3 Sous-comités et équipes de travail/ groupes de travail techniques

Les organes institutionnels à leurs niveaux respectifs peuvent créer des sous-comités ou des équipes de travail techniques, par exemple sur les procédures, les aspects juridiques, les installations physiques, les TIC et la formation/la sensibilisation du public.

L'encadré 6-7 présente plus de détails sur les activités des différents types de sous-comités (équipes de travail techniques). L'utilisation de sous-comités (équipes de travail techniques) dans le cas du PCJ de Chirundu est décrite dans l'encadré 6-8.

Encadré 6-7: Activités des différents types de sous-comités (équipes de travail technique)

Les sous-comités/équipes de travail techniques pour les PCJ sont généralement les suivants :

- (i) *Équipe de travail sur les procédures* : Rationaliser et harmoniser les procédures opérationnelles et utiliser l'automatisation dans la mesure du possible pour réduire le temps et le coût tout en renforçant les contrôles nécessaires et la sécurité des données. Effectuer des « visites » et comparer les procédures de chaque organisme frontalier en fonction de ce que l'équipe identifie et convient comme étant la meilleure façon de coordonner et de rationaliser les procédures générales. Identifier les domaines dans lesquels des contrôles et des inspections communes peuvent être effectués et les intégrer dans les procédures, y compris la manière dont elles seront menées.
- (ii) *Équipe de travail juridique* : Négocier un accord bilatéral concernant les pratiques opérationnelles et la gestion du PCJ, puis faciliter la promulgation de la législation d'habilitation du PCJ par les parlements nationaux respectifs. L'adoption d'une législation pouvant prendre du temps, elle doit être entamée au début du processus de mise en œuvre. Cette équipe doit être dirigée par un membre des ministères responsables de la législation, qui fournira des conseils juridiques spécialisés en cas de besoin. Elle doit également inclure les organismes frontaliers et les opérateurs du secteur privé.
- (iii) *Équipe de travail sur les installations physiques* : Concevoir de nouvelles installations spécialisées ou apporter les modifications nécessaires aux installations physiques existantes afin de permettre un fonctionnement efficace du PCJ, en tenant compte de l'avis de l'équipe technique responsable de la formulation des procédures et en procédant à l'achat du mobilier et de l'équipement nécessaires. Conclure un accord sur le partage d'installations telles que les bureaux, y compris l'entretien de ces installations sur une base comparable. Superviser l'élaboration d'un plan intégré pour le PCJ. Compte tenu de la croissance des villes frontalières, il serait également prudent d'inclure les services d'urbanisme dans cette équipe de travail.
- (iv) *Équipe de travail sur les TIC* : Examiner l'interconnectivité actuelle, l'utilisation des TIC et la compatibilité des systèmes. Examiner les possibilités de nouvelles applications pour réduire les redondances et améliorer les performances. Sur la base des changements de procédure convenus, concevoir/acquérir des systèmes supplémentaires, les installer et assurer la formation sur les nouveaux systèmes, ainsi que faire les recommandations nécessaires à la maintenance et au financement de ces systèmes informatisés.
- (v) *Unité de réponse aux situations d'urgence* : Faire face à des situations d'urgence de nature différente, liées à la protection (par exemple, catastrophes naturelles, désastres, incendies, explosions), à la sécurité (attaques terroristes), à l'instabilité politique (coups d'État), à la santé publique (pandémies), etc. Cela s'inscrit dans le cadre de la planification d'urgence. Il ne s'agit pas d'un groupe de travail temporaire, mais plutôt d'une équipe permanente, qui serait toutefois dormante/inactive pendant les périodes de normalité. Cela signifie que ses membres seraient tous identifiés et chargés à l'avance de tâches spécifiques en cas d'urgence, de sorte que l'unité puisse être rendue immédiatement opérationnelle. En période de normalité, les membres de l'unité remplissent leurs autres fonctions ordinaires/normales. L'équipe

d'intervention d'urgence est activée/mobilisée lorsqu'une urgence survient. Si elle devait être temporaire, elle devrait être créée (composée) lorsque l'urgence survient et sa mise en place serait donc trop tardive pour être efficace. Une réserve s'impose : en cas de conflit politique entre les pays limitrophes, l'unité bilatérale d'intervention d'urgence, composée de fonctionnaires appartenant à des parties opposées, ne pourrait probablement pas intervenir.

- (vi) *Équipe de formation et de sensibilisation du public* : Formation des fonctionnaires de l'organisme et du secteur privé sur les changements intervenus dans les opérations frontalières ; réalisation d'une campagne d'information du public sur les PCJ par le biais des médias, des journaux, de la radio et des programmes de télévision ; et formation pertinente des associations d'utilisateurs lorsque les procédures sont convenues.

Certaines équipes devraient rester actives pendant deux ans après l'ouverture du PCJ afin de fournir des conseils sur la résolution de tout problème apparaissant au cours des deux premières années de fonctionnement. Elles devraient se réunir deux fois par an et se voir confier des tâches spécifiques lorsque le besoin s'en fait sentir.

Note : D'autres aspects de l'unité d'intervention d'urgence sont les suivants : (i) la nécessité d'organiser périodiquement des exercices d'entraînement et de simulation pour garantir l'état de préparation de la force opérationnelle ; (ii) la création d'une réserve de personnel qualifié pouvant être mobilisée rapidement en période de crise pour renforcer les effectifs des responsables de la santé au port et améliorer le personnel des services de santé ; (iii) la désignation d'un responsable de l'information et la nomination d'agents de liaison ; (iv) la conclusion d'accords préalables avec des prestataires de services de santé extérieurs pour l'échantillonnage, le transport et le traitement ; et (v) la participation de représentants de la société civile des communautés frontalières.

Source : (i) Cette édition du guide de référence ; et (ii) Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{ère} édition, septembre 2011, pp. 24-25.

Encadré 6-8: Utilisation des sous-comités (équipes de travail technique) dans le PCJ de Chirundu

Lors de la conception du PCJ de Chirundu, des sous-comités axés sur les résultats ont été créés, notamment (i) un sous-comité des procédures chargé d'élaborer les procédures du PCJ pour coordonner les activités des organismes frontaliers, (ii) un sous-comité juridique chargé d'élaborer le cadre juridique du PCJ, (iii) un sous-comité des installations chargé de veiller à ce que les installations à la frontière soient adéquates et correctement partagées entre les deux pays, et (iv) un sous-comité des TIC chargé d'élaborer des solutions informatiques. Une autre structure basée sur les fonctions (par exemple, douanes, immigration, normes) a été envisagée, mais il a été jugé plus efficace de créer des sous-comités chargés de produire des résultats spécifiques. En outre, il a été jugé important de parvenir d'abord à un consensus sur le concept et les fonctions du PCJ au niveau national avant d'aborder les questions au niveau bilatéral. De même, les visites de sites pendant les réunions des parties prenantes ont été jugées utiles pour donner aux participants l'occasion de mieux comprendre les défis à la frontière.

Source : Sous-section 14.2.3(2) du présent guide de référence (d'après TradeMark Southern Africa, *Chirundu One Stop Border Post : Progress Report and Lessons Learned*, novembre 2010, non paginé)

6.8 Moment de l'intervention/de l'implication

6.8.1 Vue d'ensemble

Les organes institutionnels doivent être créés dès le début du processus de développement du PCJ. On peut distinguer les organismes qui seront actifs en permanence et ceux qui ne fonctionneront que par intermittence.

6.8.2 Interventions permanentes ou intermittentes

Au niveau local/frontalier, les représentants peuvent convoquer une réunion immédiatement lorsqu'un problème survient. Les processus décisionnels doivent être permanents à ce niveau.

Outre les réunions ad hoc organisées en fonction des besoins, des réunions périodiques régulières devraient être organisées à des fins diverses, par exemple pour échanger des informations, rendre compte de la situation existante, discuter du fonctionnement du PCJ.

La fréquence de ces réunions peut diminuer en fonction du niveau de l'organe, par exemple, un briefing/une mise à jour hebdomadaire peut être approprié au niveau exécutif à la frontière, tandis que des réunions trimestrielles, semestrielles ou annuelles peuvent être appropriées pour les organes au niveau de l'élaboration des politiques et de la surveillance, y compris les comités directeurs bilatéraux et les comités nationaux.

6.8.3 Phase d'implication

Il est recommandé de mettre en place le comité consultatif/de pilotage dès la phase de préparation du cycle du projet, pendant l'étude de faisabilité et l'évaluation du projet, ainsi que pendant les procédures et les dispositions de financement. Ainsi, par exemple (comme mentionné ci-dessus), le secteur privé et la société civile (par exemple, les organisations non gouvernementales) devraient être impliqués dans la planification et la conception d'un PCJ, ainsi que dans les sous-comités, dès le début du processus.¹⁶²

L'implication précoce des parties prenantes dans le projet PCJ, y compris la participation aux organes institutionnels, contribuera à susciter l'adhésion et la bonne volonté.

La participation des parties prenantes doit couvrir les différentes étapes de la vie d'un PCJ, de la préparation du projet à la post-mise en œuvre, et inclure la planification (identification et préparation du projet), la mise en œuvre (par exemple, la conception et la construction/amélioration), les opérations et la post-mise en œuvre (par exemple, les évaluations).

6.9 Modes de prise de décision

Pour exprimer l'esprit de bonne foi, de bonne volonté, de compréhension, de confiance mutuelle et de coopération constructive au sein de l'organe institutionnel, aucun quorum ne doit être fixé.¹⁶³ Les décisions doivent être prises par consensus. Cependant, les décisions qui affectent le domaine de compétence (autorité) d'un organisme particulier ne doivent pas être prises en l'absence de l'organisme lors d'une réunion. S'il n'est pas possible de parvenir à un consensus sur une question donnée, celle-ci doit être soumise à un organe de niveau supérieur pour être résolue et orientée.

6.10 Lieu de réunion

Pour des raisons de sérénité et d'impartialité, le lieu de réunion d'un organe institutionnel devrait alterner entre les États voisins, sauf au niveau de la frontière où il peut être plus pratique de tenir les réunions dans l'infrastructure d'un poste frontalier entièrement situé dans l'un des deux pays voisins. La présidence des réunions doit être assurée par le représentant de l'organisme chef de file de l'État hôte. La réunion doit de préférence se tenir « physiquement », « en personne »,

¹⁶² Groupe de travail tripartite, le sous-comité des infrastructures du groupe de travail tripartite et TradeMark Southern Africa, *Trade Facilitation in the COMESA-EAC-SADC, Tripartite Free Trade Area*, mars 2012, p. 10.

¹⁶³ Le quorum est le nombre minimum de participants nécessaires pour tenir des réunions ou prendre des décisions.

« dans la vraie vie » ou « en face à face ». Ce n'est que si des raisons impérieuses l'exigent (par exemple, comme pendant une pandémie) qu'elles doivent être organisées « virtuellement », « en ligne » ou « à distance ». De même, des réunions hybrides peuvent être organisées pour permettre aux participants d'assister aux réunions à distance.

6.11 Financement des opérations des organes institutionnels

D'une manière générale, dans la mesure du possible, toutes les parties prenantes doivent prendre en charge le coût des délégations de leurs propres représentants (par exemple, les frais de déplacement, les indemnités journalières) et les contributions de fond (par exemple, les éventuelles recherches et rapports d'experts). Tous les coûts communs (par exemple, les frais de salle de réunion) doivent être pris en charge par le ministère/département/organisme responsable. Dans le cas des comités directeurs bilatéraux et des comités frontaliers, ces dépenses peuvent être partagées entre les pays limitrophes, comme le prévoit l'accord de gestion des installations du poste frontalier ou (plus simplement) sur une base de réciprocité par la rotation des lieux de réunion, en alternance entre les pays limitrophes. D'un point de vue pratique, le financement des organes institutionnels (étape 7) peut devoir être décidé en même temps que la détermination du fonctionnement des organes (étape 4), car ils rencontreront des difficultés sans un budget suffisant.

6.12 Plans de travail

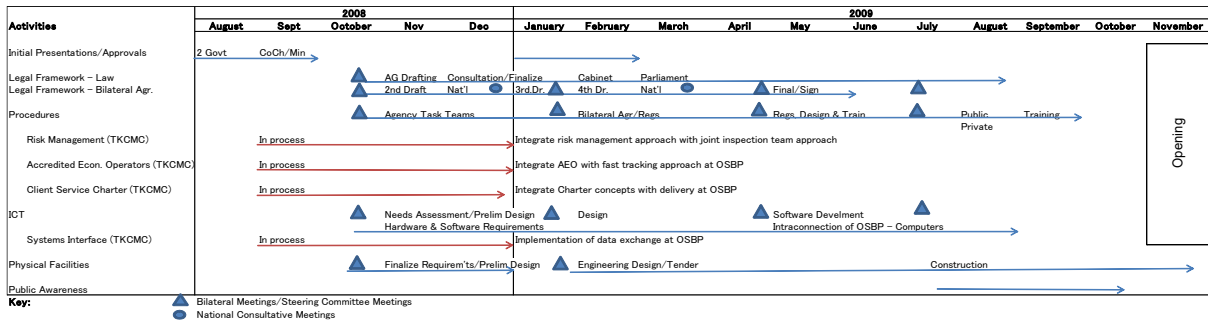
Le plan de travail d'un PCJ concret peut dépendre de variables telles que :

- (i) Le contexte législatif/réglementaire, qui diffère selon les régions et les pays ;
- (ii) La disponibilité ou non d'un cadre institutionnel existant ;
- (iii) Le type de configuration des postes frontières et le statut et le format de gestion de la zone de contrôle commune ;
- (iv) Le type de modalité de contrôle/inspection commun(e) (par exemple, simultanée(e), conjoint(e), délégation de pouvoirs, guichet unique, approche d'un seul organisme frontalier) ; et
- (v) Le stade d'installation des infrastructures et des équipements du poste frontalier (par exemple, projet entièrement nouveau (greenfield), projet de modernisation, poste frontalier opérationnel).

Les figures 6-4 à 6-6 présentent des exemples historiques de plans de travail (génériques) pour l'établissement de PCJ afin de montrer le processus de mise en œuvre. Elles suggèrent les moments où les activités devraient commencer pour être achevées au moment de l'achèvement de la construction des installations physiques. La figure 6-4 présente un exemple de plan de travail élaboré pour le PCJ Mamuno (Botswana) / Trans Kalahari (Namibie) le long du corridor Trans Kalahari en Afrique australe. Les Figures 6-5 et 6-6 présentent les calendriers historiques de mise en œuvre de l'opérationnalisation des PCJ de Namanga (Kenya/Tanzanie) et de Rusumo (Rwanda/Tanzanie), respectivement.¹⁶⁴ En fait, l'expérience a montré que plusieurs années pourraient être nécessaires pour le processus complet de mise en œuvre ou de fonctionnalisation d'un PCJ, depuis les états initiaux (y compris, par exemple, la formulation du cadre juridique) jusqu'au début des opérations.

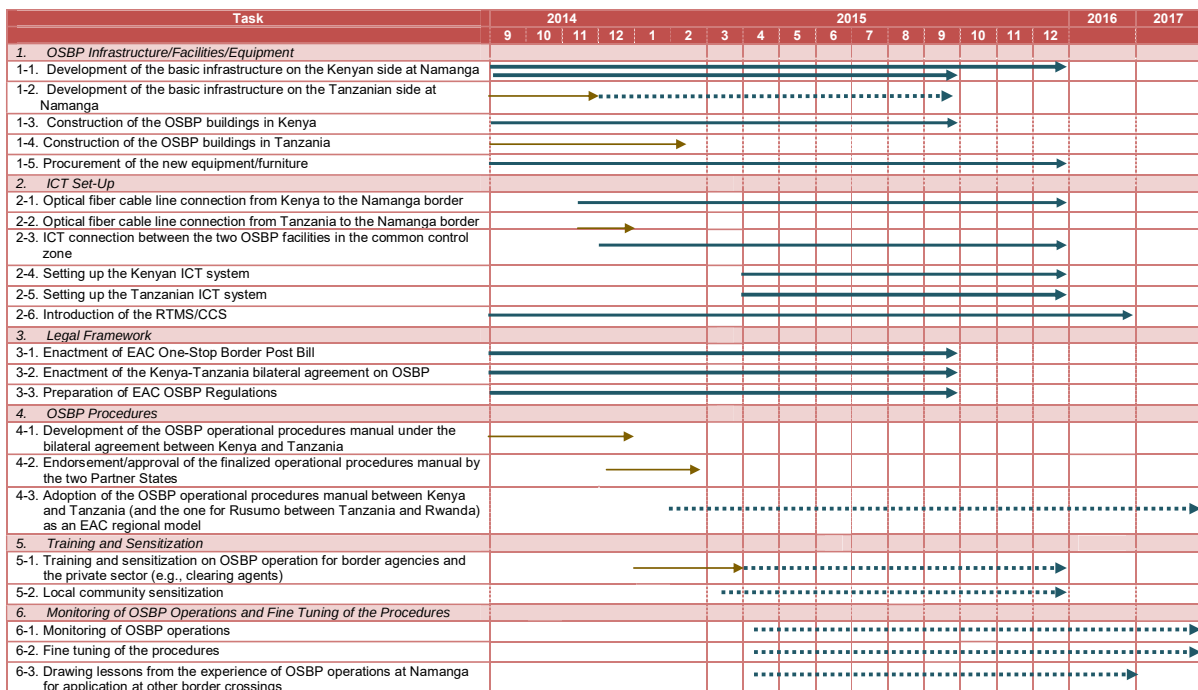
¹⁶⁴ Les plans de travail présentés ici ont été sélectionnés pour montrer non seulement la construction des PCJ mais aussi l'opérationnalisation par le développement et la mise en œuvre de procédures.

Figure 6-4: Plan de travail pour le PCJ Mamuno (Botswana) / Trans Kalahari (Namibie)



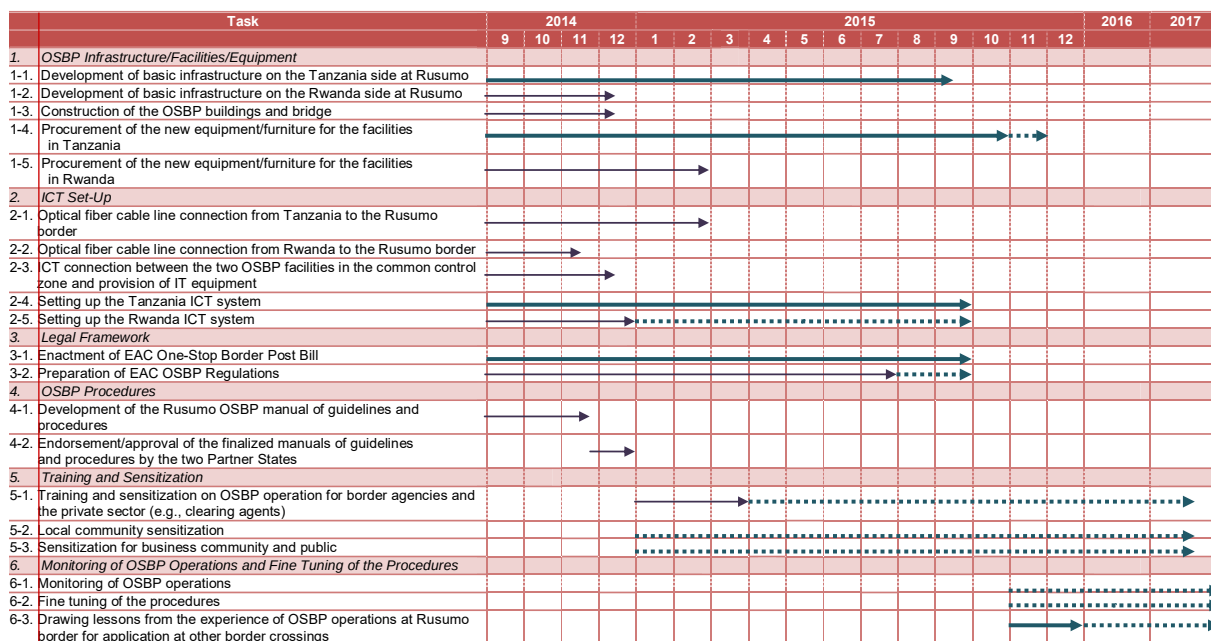
Source : Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{re} édition, septembre 2011, p. 27.

Figure 6-5: Calendrier de mise en œuvre du PCJ de Namanga (Kenya/Tanzanie)



Source : Composante pour l'opérationnalisation du PCJ, projet de la JICA sur le développement des capacités pour la facilitation du commerce international dans la région de l'Afrique de l'Est, 2015.

Figure 6-6: Calendrier de mise en œuvre du PCJ de Rusumo (Rwanda/Tanzanie)



Source : Composante pour l'opérationnalisation du PCJ, projet de la JICA sur le développement des capacités pour la facilitation du commerce international dans la région de l'Afrique de l'Est, 2015.

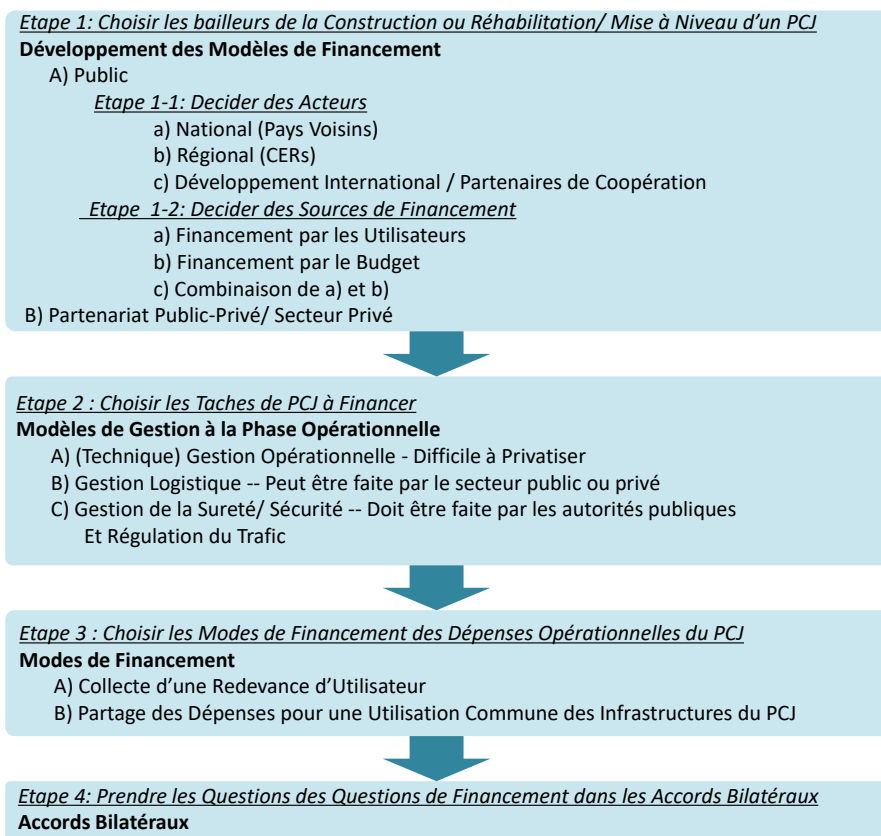
Chapitre 7

Modèles de financement et de gestion des PCJ

7.1 Processus de choix des différents modèles de financement et de gestion pour l'introduction et l'opérationnalisation des PCJ

Ce chapitre présente les facteurs permettant d'évaluer les différents modèles de financement et de gestion des PCJ afin de sélectionner l'option la plus appropriée en fonction des circonstances. On distingue deux étapes : (i) la phase de financement de la mise en place d'un PCJ, de la conception à l'opérationnalisation en passant par la construction, et (ii) la phase opérationnelle pour gérer le fonctionnement du PCJ. En s'appuyant sur l'expérience de la gestion des aéroports et des ports maritimes par le secteur privé, les choix concernant la participation du secteur privé à un projet PCJ peuvent être faits sur la base de paramètres financiers (par exemple, la valeur actuelle nette, le taux de rendement financier), qui peuvent être calculés en fonction des dépenses d'investissement, des dépenses d'exploitation, des droits et taxes de passage des frontières et des recettes supplémentaires (par exemple, les droits de stationnement, le développement immobilier, les services aux visiteurs/aux entreprises). La figure 7-1 illustre de manière schématique le processus de choix entre différents modèles de financement et de gestion pour l'introduction et l'opérationnalisation des PCJ, avec des références aux différentes sections de ce chapitre.

Figure 7-1: Processus de choix des différents modèles de financement et de gestion pour l'introduction et l'opérationnalisation des PCJ



Source : le présent Guide de référence

7.2 Modèles de financement du développement (construction/réhabilitation)

7.2.1 Vue d'ensemble

Les sources, approches et modalités possibles pour financer la construction ou la réhabilitation/amélioration d'un PCJ sont discutées dans cette section, et les avantages et inconvénients des options sont évalués comme présenté dans le Tableau 7-1.

Les sources et les modalités de financement peuvent être publiques, privées ou public-privé. Dans certaines approches de financement, le financement initial de la phase de développement ne peut être dissocié de la phase de gestion ou d'exploitation, par exemple lorsque les revenus d'exploitation sont affectés au remboursement des dépenses d'investissement dans le cas d'un modèle de partenariat public-privé.

Tableau 7-1: Avantages et inconvénients des sources, approches et modalités possibles pour financer la construction ou la réhabilitation/amélioration des PCJ

Source, approches et modalités	Avantages	Inconvénients
<i>Financier public</i>		
Financier national		Ne financera pas d'infrastructure en dehors du territoire national (par exemple, une configuration PCJ entièrement située / dans un seul pays).
Financier régional	Peut également financer des infrastructures PCJ entièrement situées dans un seul pays.	
Financier international	Offre d'expertise	
Financier hybride/mixte		Présente des défis de coordination
Co-financeurs multiples	Un financeur principal peut faciliter la mobilisation des ressources en exerçant un effet de levier ou en servant de catalyseur pour combler les lacunes en matière de financement.	Présente des défis de coordination ; peut causer des retards en raison de normes différentes.
<i>Type de source</i>		
Subvention	Incite un pays à s'engager dans des projets de facilitation des corridors régionaux, même en l'absence d'intérêt économique national.	
Prêt	Permet de combler les lacunes en matière de financement	
Frais d'utilisation		Les frais d'utilisation augmentent le coût du transport et du commerce ; leur applicabilité dépend d'un bilan coûts-avantages positif pour l'utilisateur ; ils nécessitent des volumes de trafic suffisants ; s'ils ne sont pas affectés, ils risquent de « disparaître » dans le trésor public et de ne pas être utilisés pour le PCJ.

Source, approches et modalités	Avantages	Inconvénients
Budget	Permet la réalisation de « biens publics » financièrement non viables mais économiquement bénéfiques.	La disponibilité du financement n'est pas garantie lorsque d'autres priorités budgétaires nationales prévalent ; les subventions peuvent perpétuer un fonctionnement non rentable.
Combinaisons	Permet de combler les lacunes en matière de financement	
<i>Partenariat public/privé</i>	Mise à disposition efficace de ressources financières et techniques	La privatisation/externalisation n'est pas possible pour les fonctions publiques essentielles liées à la souveraineté.

Source : le présent Guide de référence

(1) Financeur(s)

Le type de financeur peut dépendre de la configuration de l'infrastructure physique d'un PCJ. Comme expliqué à la section 1.3, les PCJ peuvent être développés selon un modèle juxtaposé (c'est-à-dire avec des installations séparées, chacune sur le territoire national des pays limitrophes respectifs), un modèle à pays unique (c'est-à-dire une installation commune entièrement sur le territoire de l'un des pays limitrophes), ou un modèle dans lequel les installations chevauchent la frontière.

Le financement peut être national, régional (d'une communauté économique régionale ou d'une CER), et/ou d'un ou plusieurs partenaires internationaux de développement/coopération :

- (i) **National (pays limitrophes) :** Un État souverain ne financera normalement que les infrastructures situées sur son territoire national. Même lorsque les gouvernements nationaux reçoivent des fonds des partenaires de développement pour la construction d'installations PCJ, le coût de l'acquisition des terres, y compris le coût de l'indemnisation des résidents pour la réinstallation, est généralement couvert par les gouvernements nationaux.
- (ii) **Régional (CER) :** dans le cas d'une installation PCJ située entièrement sur le territoire de l'un des pays limitrophes, une entité supranationale (c'est-à-dire régionale) telle qu'un CER peut également agir en tant qu'investisseur direct en acquérant la propriété (privée) du complexe du poste frontière et en finançant le coût d'investissement pour l'infrastructure. Par exemple, la CEDEAO, avec l'appui des programmes du 9^{ème} et 10^{ème} Fonds européen de développement (FED) de l'Union européenne, a construit ou soutenu des postes frontaliers conjoints (PFC) à Seme-Krake (Bénin/Nigéria), Hillacondji/Sanvecondji (Bénin-Togo) et Akanu-Noepé (Ghana/Togo), tout comme l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) dans le cas du poste frontière de Cinkansé (voir section 14.3).
- (iii) **Développement international/Partenaires coopérants :** Les subventions des partenaires de développement et/ou les prêts des institutions financières internationales de développement, multilatérales et/ou bilatérales, peuvent offrir un financement. L'encadré 7-1 présente le soutien généralement positif reçu de la part de multiples partenaires internationaux du développement dans le cas du PCJ de Chirundu. Toutefois, comme l'indique l'encadré 7-2, l'implication de multiples partenaires internationaux de développement/coopération peut présenter des difficultés.

- (iv) **Approches hybrides ou combinées** : Les sources énumérées aux points (i) à (iii) des paragraphes précédents peuvent être combinées. Par exemple, une subvention et/ou un prêt peuvent financer une partie du projet, qui peut être complétée par une contribution nationale du pays bénéficiaire. Cependant, les combinaisons de différents types de financement (par exemple, un prêt et une subvention) nécessitent généralement une plus grande coordination – notamment un accord sur l'étendue des travaux, l'harmonisation des conceptions et la gestion du calendrier et des contrats – ce qui peut présenter des complications, par exemple, en ce qui concerne la fixation de péages pour l'utilisation d'une infrastructure exploitée conjointement. Prenons, par exemple, le cas du projet de pont routier et d'amélioration transfrontalière de la route transgambienne, qui implique un prêt pour le Sénégal et une subvention pour la Gambie, tous deux accordés par la Banque africaine de développement. D'autre part, une subvention (généralement disponible lorsque le bénéficiaire a le statut de pays le moins avancé), par opposition à un prêt, peut inciter un gouvernement à aller de l'avant dans les cas où il n'y a pas de demande/priorité locale ou nationale, mais peut-être un avantage pour la région dans son ensemble (par exemple, comme c'est le cas avec le PCJ de Rusumo, construit avec une subvention de la JICA¹⁶⁵). Les conséquences d'un financement mixte doivent être bien évaluées à l'avance.

Encadré 7-1: Rôle des partenaires de développement/coopération internationaux dans le PCJ de Chirundu

Chirundu s'est avéré être un exemple de soutien positif de la part des partenaires internationaux de développement/coopération dans le développement des PCJ, les partenaires offrant leur expertise et finançant certains des investissements dans les installations physiques. La coordination des activités des trois partenaires internationaux du développement soutenant l'opérationnalisation du PCJ de Chirundu s'est avérée globalement réussie. Cependant, si le fait d'avoir un chef de projet financé en dehors des structures existantes de l'organisme s'est avéré utile, cela peut affaiblir l'appropriation des organismes qui devraient finalement être en charge. Une tâche appropriée pour les partenaires internationaux du développement est la réalisation d'une évaluation de l'efficacité du PCJ et la formulation d'indicateurs de performance du PCJ, qui peuvent être communiqués au grand public dans le cadre d'une charte du client du PCJ.

Source : Sous-section 14.2.3(12) du présent guide de référence.

Encadré 7-2: Défis de la coordination des apports de multiples partenaires internationaux de développement/coopération

L'implication de plusieurs partenaires internationaux de développement/coopération dans un projet PCJ nécessite une coordination accrue et une attention particulière. Si les différents partenaires du développement poursuivent les mêmes objectifs ultimes, des complications et des retards peuvent être causés par des normes différentielles, par exemple en matière de protection de l'environnement, de gouvernance et de règles de passation des marchés. Dans le cadre du projet de pont routier et d'amélioration transfrontalière de la Trans-Gambie, impliquant la Gambie et le Sénégal et comprenant l'élaboration d'un PCJ, la multiplicité des partenaires de développement impliqués sans structure consultative formelle a entraîné une prise de décision à plusieurs niveaux. Dans ce cas, le financement parallèle de parties clairement délimitées d'un projet au lieu d'un cofinancement peut éviter les problèmes, bien que ce ne soit pas une panacée.

La coordination entre les différents partenaires du développement est en principe la tâche du ou des pays bénéficiaires, qui détiennent toutes les informations nécessaires, mais cette tâche s'avère souvent difficile, voire redoutable. Une bonne pratique peut être de développer et de partager des

¹⁶⁵ En général, une telle entreprise bénéficie d'un prêt.

plans d'action pour l'ensemble du projet avec l'indication des parties responsables, y compris toutes les parties prenantes et les partenaires financiers. Le partenaire principal du financement, généralement l'organisme qui apporte la plus grande partie du financement, peut jouer un rôle proactif à cet égard.

Source : PADECO CO, Ltd, *Lessons Learnt from African Development Bank Cross-Border Trade-Related Infrastructure Projects : The Way Forward*, préparé pour la Banque africaine de développement, septembre 2012.

L'implication d'un promoteur de financement solide, connaissant bien les pays et le secteur, peut aider à générer des fonds. Pour combler le déficit de financement, en tant que financeur principal, un partenaire de développement international peut jouer ce rôle de facilitateur de la mobilisation des ressources, mais aussi des organisations spécialisées et des organes consultatifs peuvent avoir un rôle important à jouer à cet égard. Une CER peut remplir la fonction de catalyseur et offrir l'effet de levier nécessaire à l'achèvement et à la mise en œuvre réussis d'un projet.¹⁶⁶

L'encadré 7-3 présente le cas de TradeMark East Africa (TMEA), un bon exemple de fonds fiduciaire avec de multiples partenaires de développement.

Encadré 7-3: TradeMark East Africa – Un bon exemple de fonds fiduciaire avec de multiples partenaires de développement

TradeMark (Trade and Markets) East Africa est une organisation d'aide au commerce qui a été créée en 2010, dans le but de stimuler la croissance économique en Afrique de l'Est par le biais d'un commerce accru. TMEA fonctionne sans but lucratif et est financé par les organismes de développement de la Belgique, du Canada, du Danemark, de l'Union européenne, de la Finlande, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Norvège, du Royaume-Uni et des États-Unis.

TMEA travaille en étroite collaboration avec les organisations intergouvernementales régionales, notamment l'Union africaine (UA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), les gouvernements nationaux, le secteur privé et les organisations de la société civile.

Avec des dépenses annuelles d'environ 80 millions de dollars, TMEA est désormais l'une des principales installations d'aide au commerce dans le monde.

La première phase de TMEA (2010-2018) a donné de bons résultats qui ont contribué à des gains substantiels dans le commerce et l'intégration régionale de l'Afrique de l'Est en termes de réduction des temps de transit des marchandises, d'amélioration de l'efficacité des frontières et de réduction des obstacles au commerce. TMEA en est maintenant à sa deuxième phase (2018-2024), axée sur la réduction des obstacles au commerce et l'amélioration de la compétitivité des entreprises, afin de produire des effets à grande échelle en matière de création d'emplois, de réduction de la pauvreté et d'amélioration du bien-être économique.

Afin d'atténuer l'impact de COVID-19 sur le commerce, TMEA a créé une facilité d'urgence pour un commerce sûr de 23 millions de dollars pour aider les gouvernements d'Afrique de l'Est à prendre des mesures critiques le long des voies de transport et de commerce qui garantiront la poursuite du commerce en toute sécurité tout en protégeant les moyens de subsistance. TMEA a son siège à Nairobi, au Kenya, et dispose de bureaux dans la CAE (Arusha, Tanzanie), au Burundi (Bujumbura), en République démocratique du Congo (Bukavu), en Éthiopie (Addis-Abeba), dans la Corne de

¹⁶⁶ Voir, par exemple, Banque africaine de développement, *Projet multinational (Zambie-Botswana) de pont de Kazungula (amélioration du corridor de transport nord-sud de la SADC, mémorandum au Conseil d'administration, adf/bd/wp/2011/131, 17 novembre 2011, contenant le rapport d'évaluation du projet, octobre 2011, p. v.*

l'Afrique (Hargeisa), au Malawi (Lilongwe), au Rwanda (Kigali), au Sud-Soudan (Juba), en Tanzanie (Dar es Salaam) et en Ouganda (Kampala).

Le 17 septembre 2021, TMEA a signé un protocole d'accord avec le secrétariat de la ZLECA afin de collaborer à des mesures visant à accroître le commerce intra-africain.

Source : <https://www.trademarka.com/who-we-are/>

(2) Sources de financement

(a) Financement des utilisateurs

Les frais d'utilisation peuvent être appliqués pour financer les investissements en capital, y compris la construction. Cette source de financement sera liée à l'étape de la gestion ou de l'exploitation, puisque le revenu de l'exploitation doit aider à rembourser les coûts de l'investissement en capital (par exemple, par un prêt ou un budget). Par exemple, ce modèle est typique lorsque les installations du PCJ sont construites en tant que projet BOT (Créer, exploiter et transférer).

Certains sont d'avis que les frais d'utilisation ne devraient pas être facturés pour le passage des frontières (du moins pas pour les dépenses de financement du développement), qui devrait être considéré comme un « bien public »,¹⁶⁷ conduisant à une augmentation du commerce et de l'activité économique globale. En ce sens, les revenus provenant des prélèvements liés au commerce et au transport (par exemple, les taxes sur les carburants, les droits d'immatriculation des véhicules) peuvent contribuer à couvrir les dépenses nécessaires à la construction d'un PCJ. Si des frais d'utilisation sont prélevés, la question est de savoir si les recettes doivent être affectées ; les avantages et les inconvénients de cette approche sont examinés ci-dessous.

(b) Financement du budget

La construction d'un PCJ peut être financée par le budget général d'un pays (c'est-à-dire par les recettes fiscales) et c'est d'ailleurs souvent la meilleure option. Par exemple, un financement budgétaire (c'est-à-dire un financement public) peut être indiqué dans le cas de PCJ planifiés qui ne sont pas financièrement viables (c'est-à-dire que les recettes de l'exploitation ne couvriront pas les coûts d'exploitation), mais qui peuvent être économiquement viables (c'est-à-dire en considérant les avantages pour la société et l'économie par rapport aux coûts d'investissement et d'exploitation, sur la durée de vie utile du projet). L'obligation de service public justifie les dépenses publiques – la gestion du passage des frontières est un service d'intérêt général.

(c) Combinaisons

Le financement par les utilisateurs et le financement par le budget peuvent être combinés, une partie seulement du coût d'investissement étant récupérée par les redevances d'utilisation et l'autre par les recettes fiscales. Si le financement budgétaire est insuffisant pour couvrir le coût d'investissement d'un PCJ, un prêt peut combler l'écart entre les dépenses et les recettes, le remboursement étant assuré par les frais d'utilisation.

¹⁶⁷ Au sens strict, un bien public est un bien que l'on peut consommer sans réduire sa disponibilité pour un autre individu et dont personne n'est exclu (c'est-à-dire qu'il est non rival et non excluable). De manière plus précise, un passage frontalier peut être considéré comme un bien public.

7.2.2 Partenariats public-privé / Participation du secteur privé

Compte tenu des contraintes de ressources auxquelles est confronté le secteur public, il peut être nécessaire d'explorer d'autres sources de financement. Le secteur privé peut jouer un rôle important dans le financement des infrastructures transfrontalières, y compris les PCJ. Le secteur privé peut apporter des ressources financières et techniques supplémentaires à cette fin. Il peut entreprendre des investissements commercialement viables dans des infrastructures transfrontalières lorsque les profils de risque sont acceptables.

En ce qui concerne la viabilité financière, les redevances d'utilisation doivent tenir compte de la « volonté de payer », qui doit être déterminée par le niveau de l'avantage que les utilisateurs reçoivent du projet.¹⁶⁸ Les avantages d'un projet PCJ peuvent inclure des gains de temps (y compris l'amélioration des délais d'exécution) et des économies sur les coûts d'exploitation des véhicules. En outre, les frais d'utilisation doivent être fixés à un niveau suffisamment élevé pour permettre le recouvrement des coûts du projet pendant la période d'exploitation. L'encadré 7-4 examine plus en détail ces questions.

Encadré 7-4: Frais d'utilisation des PCJ en cas de participation du secteur privé

Un concessionnaire qui exploite l'infrastructure d'un poste frontière dans un PCJ a besoin d'un retour sur investissement et doit couvrir ses coûts d'exploitation, et peut donc percevoir des redevances auprès des utilisateurs qui traversent la frontière. Cela peut sembler contraire à l'objectif premier de réduction du coût des opérations pour les utilisateurs de la logistique, et il est donc nécessaire d'expliquer les raisons et les objectifs de ces frais, par exemple, pour fournir des installations appropriées et faciliter un dédouanement plus rapide au PCJ, ce qui améliorera le délai d'exécution pour les utilisateurs du secteur privé. En outre, d'autres mesures devraient être prises, telles que la réduction des traitements multiples par un grand nombre d'organismes à la frontière, et la suppression des inspections et des contrôles routiers non officiels afin de réduire la charge des transporteurs. Cependant, dans certains cas, les frais administratifs liés à l'utilisation d'un PCJ ont été critiqués car ils sont élevés par rapport aux avantages perçus et peut-être réels. Par exemple, c'était le cas initialement à Cinkansé entre le Togo et le Burkina Faso avant que l'UEMOA ne publie le règlement 007/2013/COM/UEMOA pour réduire les frais.

Remarque : des frais d'utilisation relativement élevés (100 USD) sont également perçus au PCJ de Kazungula, qui relie le Botswana et la Zambie sur le fleuve Zambèze, mais ces frais concernent davantage l'utilisation du pont de 923 mètres, qui a remplacé un service de ferry (ponton).

Source : le présent guide de référence

Dans les cas où le remboursement de l'investissement en capital dans le PCJ doit être réalisé grâce aux revenus de son exploitation, le modèle de financement du secteur privé est lié à la phase de gestion du PCJ sur la base d'un contrat de concession. L'entité du secteur privé (une seule entreprise ou un consortium) peut obtenir un retour sur son investissement en capital grâce à : (i) un loyer payé par l'autorité publique combiné à des frais de service si l'entité est également chargée de la gestion opérationnelle de l'installation ; et (ii) une autorisation de facturer des frais d'utilisation pour couvrir à la fois le remboursement de l'investissement en capital et le coût de la gestion opérationnelle de l'installation. Le contrat de concession (contrat de gestion) doit être transparent et prévoir une stipulation claire et expresse concernant les frais d'utilisation maximaux autorisés, ce qui constitue une mesure essentielle pour protéger les utilisateurs. En outre, l'effet de facilitation du PCJ devrait dépasser le coût pour les utilisateurs.

Le recours au secteur privé est potentiellement bénéfique non seulement pour les investissements dans les infrastructures, mais aussi pour l'entretien des infrastructures et des installations. Comme

¹⁶⁸ Une courbe d'élasticité de la demande par rapport au prix montre la volonté du consommateur de payer un bien ou un service à différents niveaux de prix.

nous le verrons ci-dessous, dans le cas d'un PCJ, en raison de la spécialisation des tâches (par exemple, les inspections douanières, d'immigration et de quarantaine) et des aspects de souveraineté impliqués, l'entité du secteur privé ne sera pas chargée de l'exploitation technique du PCJ, mais de la gestion de l'installation (par exemple, la maintenance).

Une subvention publique sous la forme d'un don unique est une approche possible pour rendre un projet PCJ plus attractif pour les investisseurs privés. Dans d'autres cas, le gouvernement peut soutenir un projet en fournissant des subventions, notamment des incitations fiscales.

Plusieurs variantes possibles de financement privé des PCJ par le biais de partenariats public-privé (PPP, également appelés 3P ou P3)¹⁶⁹ peuvent être identifiées, comme le montre l'encadré 7-5. La figure 7-2 présente la relation entre la viabilité financière d'un projet et les modèles de PPP qui peuvent être envisagés. Lors de l'évaluation des options de PPP pertinentes, il est important de prendre en compte les variables décisionnelles qui influencent la structuration du PPP, notamment l'objectif gouvernemental, les contraintes juridiques/réglementaires, l'appétit du marché (un projet impliquant deux juridictions nationales peut être perçu comme un défi, voire un casse-tête, par les soumissionnaires potentiels), la complexité et le potentiel de recettes. La figure 7-3 présente ces variables de manière schématique, tandis que l'analyse de l'étude de cas du poste frontalier commun de Mfum, à la section 14.4, fournit plus de détails. Comme exemple d'instrument juridique (régional) régissant les PCJ par le biais de PPP, on peut se référer au règlement n° 15 de l'UEMOA.

Encadré 7-5: Variantes possibles du financement privé des PCJ par des PPP

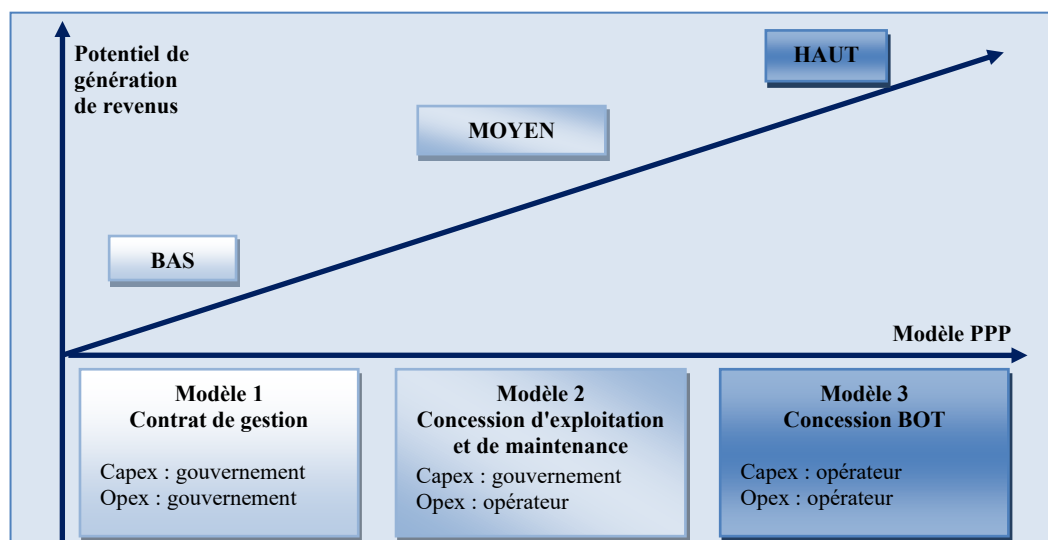
- (i) Contrat EPC+ O&M : le secteur public (gouvernement et/ou CER) conclut un contrat d'ingénierie (EPC) distinct pour la phase de conception et de construction, puis lance un appel d'offres pour un contrat d'exploitation et de maintenance (O&M) distinct.
- (ii) DBOM (Concevoir, construire, exploiter et entretenir) : une entreprise du secteur privé assume la responsabilité de toutes ces activités.
- (iii) DBFOM (Concevoir, construire, financer, exploiter et entretenir) : comprend (ii) ci-dessus, mais en plus l'entreprise du secteur privé finance les dépenses en capital.
- (iv) BOOT (Construire, posséder, exploiter et transférer) : une entreprise du secteur privé finance et construit l'installation, l'exploite dans le cadre d'un contrat de concession, puis la transfère à l'autorité publique à la fin de la période de concession.
- (v) BOO (Construire, posséder et exploiter) : une entreprise du secteur privé finance, construit et reste propriétaire de l'installation à perpétuité.
- (vi) BLT (Construire, louer et transférer) : une entreprise du secteur privé finance, construit et loue l'installation à l'autorité publique, puis transfère l'installation à l'autorité publique à la fin de la période de location.
- (vii) ROOT (Réhabiliter-Posséder-Exploiter-Transférer) : est une variante de BOOT faisant référence à la réhabilitation ou à la transformation d'une installation existante.
- (viii) ROO (Réhabiliter-Posséder-Exploiter) : une variante de BOO.

Remarque : les variantes (i) à (iii) sont prises en compte dans l'étude de cas du poste frontalier conjoint de Mfum (Nigeria/Cameroun), présentée à la section 14.4.

Source : le présent guide de référence

¹⁶⁹ L'efficacité des PPP pour le développement des PCJ fait l'objet d'un débat. Au cours du deuxième atelier de consultation, un certain scepticisme a été exprimé quant à l'utilisation des PPP à cette fin, alors que, d'autre part, le projet Beitbridge entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe a été cité comme un exemple de réussite possible. En outre, il a été suggéré que l'approche PPP est bien adaptée au développement des systèmes TIC. *Deuxième réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 22 mars 2022, p. 9. Voir également Tasneem Bulbulia, "Zimborders Consortium Secures Financing for Beitbridge Expansion", *Engineering News*, 27 novembre 2020 [disponible sur <https://www.engineeringnews.co.za/article/zimborders-consortium-secures-financing-for-beitbridge-expansion-2020-11-27>].

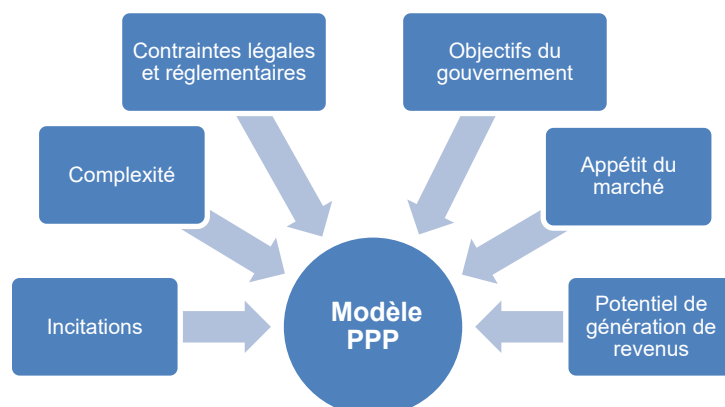
Figure 7-2: Modèles de PPP et potentiel de recettes



Abréviations : BOT = construire-exploiter-transférer, capex = dépenses d'investissement, opex = dépenses d'exploitation, PPP = partenariat public-privé.

Source : Section 14.4 [d'après PADECO Co, Ltd, *Technical Assistance to the ECOWAS Commission for the Implementation of Transport and Transit Facilitation along the Enugu-Bamenda Corridor, Business Plan for the Mfum Joint Border Post, version 1*, préparé pour la CEDEAO et la Banque africaine de développement, juin 2013), p. 16].

Figure 7-3: Variables de prise de décision pour la structuration des PPP



Source : PADECO Co, Ltd, *Assistance technique à la Commission de la CEDEAO pour la mise en œuvre de la facilitation du transport et du transit le long du corridor Enugu-Bamenda, Business Plan for the Mfum Joint Border Post, version 1*, préparé pour la CEDEAO et la Banque africaine de développement, juin 2013, p. 18.

La participation du secteur privé au financement et à la gestion des infrastructures nécessite un environnement approprié, qui peut comprendre des incitations à l'investissement, notamment des incitations fiscales, des exonérations de droits et l'autorisation de rapatrier le produit des investissements, y compris les bénéfices, les dividendes, le capital et les intérêts versés aux investisseurs privés.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Il est recommandé aux pays d'améliorer leur climat d'investissement en offrant des incitations attrayantes pour attirer la participation du secteur privé. L'environnement financier et judiciaire doit être amélioré dans le cadre d'un environnement général favorable.

La coopération public-privé pour le développement des PCJ peut également prendre la forme de structures ad hoc (SPV) à capitaux mixtes, fournissant le cadre d'un cofinancement hybride public-privé et d'une cogestion du PCJ.

7.3 Modèles de gestion des étapes opérationnelles

7.3.1 Vue d'ensemble

On peut distinguer trois grandes catégories de tâches dans l'exploitation d'un PCJ : (i) la gestion opérationnelle (technique), (ii) la gestion des installations, et (iii) la gestion de la sécurité/sûreté et la régulation du trafic. Différents acteurs sont appelés à accomplir les tâches respectives.

7.3.2 Gestion opérationnelle (technique)

La gestion opérationnelle technique du PCJ concerne la mise en œuvre du système de guichet unique et doit être distinguée de la gestion des installations du site, des locaux et du complexe où les procédures du PCJ sont appliquées.

La gestion opérationnelle des frontières concerne l'activité principale de dédouanement aux frontières, c'est-à-dire l'inspection et le contrôle par les organismes de contrôle des frontières dans leurs domaines de responsabilité respectifs. Il serait difficile, voire impossible, de privatiser ces fonctions publiques.

Traditionnellement, les fonctions de dédouanement aux frontières suivantes sont exécutées, bien qu'il n'y ait pas nécessairement de symétrie ou de congruence totale entre les paires de pays limitrophes¹⁷¹ :

- (i) Santé (humaine, phytosanitaire et vétérinaire) ;
- (ii) Sécurité (police) ;
- (iii) L'immigration ;
- (iv) Les douanes (Revenue) ; et
- (v) Autres (par exemple, transport, commerce, normes).¹⁷²

Les avantages d'un PCJ ne peuvent être pleinement exploités que s'il s'agit d'une véritable opération à guichet unique et non d'une simple opération séquentielle « presque » ou « quasi » à guichet unique. Pour maximiser les gains d'efficacité résultant de l'opérationnalisation d'un PCJ, des contrôles communs et, idéalement, un système de guichet unique devraient être appliqués, c'est-à-dire que les organismes respectifs de dédouanement aux frontières doivent effectuer leurs opérations d'inspection, de contrôle et de dédouanement ensemble et simultanément. L'objectif de ce système peut être atteint et même dépassé dans le cadre d'un organisme unique des frontières, dans lequel les fonctions respectives de dédouanement aux frontières sont intégrées/fusionnées en un seul organisme.¹⁷³

¹⁷¹ Par exemple, à Chirundu, comme indiqué dans la (sous-)section 14.2.2(6), la Zambie dispose de plus d'organismes à la frontière que le Zimbabwe. D'autre part, s'il est souhaitable d'harmoniser différents aspects, le nombre d'organismes à la frontière devrait sans doute être déterminé par les exigences nationales.

¹⁷² Des agents de facilitation du secteur privé sont également présents à la frontière.

¹⁷³ Comme indiqué à la section 6.5.1, on peut citer comme exemples le Department of Homeland Security aux États-Unis et la Border Management Authority en Afrique du Sud. Voir, par exemple, David van Wyk, *South African Border Management Authority – Better Border Management or Just Another Agency*, tralac [Trade Law Centre] Document de travail No. S20WP/2020, décembre 2020 [disponible sur <https://www.tralac.org/documents/publications/working-papers/2020/4237-s20wp122020-van-wyk-the-south-african-border-management-authority-21122020/file.html>].

7.3.3 Gestion des installations

(1) Vue d'ensemble

La gestion des installations du site où se déroulent les activités de dédouanement comprend la fourniture de services publics ainsi que le nettoyage, l'entretien et la réparation des infrastructures, des installations et des équipements du PCJ. Cette tâche de gestion des installations peut être assumée par un organisme public ou être sous-traitée au secteur privé ; un véhicule à usage spécial peut également être créé.

(2) Organisme public

Les avantages et les inconvénients de confier à différents organismes publics la responsabilité de la gestion des installations des PCJ sont présentés dans le Tableau 7-2. L'organisme public doit avoir la personnalité juridique puisqu'il devra conclure des contrats (par exemple, pour l'acquisition de biens et de services).

Tableau 7-2: Avantages et inconvénients de confier à différents organismes publics la responsabilité de la gestion des installations des PCJ.

Organisme public	Avantages	Inconvénients
Organisme chef de file à la frontière	Il connaît bien les exigences spécifiques, il est sur le terrain et il peut réagir rapidement.	Il est peut-être trop « bureaucratique », il n'a pas d'expertise en matière de gestion des installations et il devrait se concentrer sur ses tâches opérationnelles.
Ministère des travaux publics du pays hôte	Il dispose d'une expertise générale en matière de gestion des installations.	Il n'a pas d'expertise spécifique en matière de postes frontières et, en raison de la distance qui le sépare de la frontière, il peut avoir besoin d'un long délai pour réagir.
Parastatal spécialement créé dans le but de gérer les installations.	Il se concentre uniquement sur la fourniture de services logistiques aux organismes frontaliers et bénéficie d'un fort soutien politique pour ce rôle.	Il peut être trop « bureaucratique » et le travail peut être insuffisant pour une activité permanente de l'organisme paraétatique.

Note : Dans le cas d'un PCJ situé entièrement sur le territoire d'un des pays limitrophes et appartenant à une CER, celle-ci peut également se charger de la gestion de l'installation ; il ne devrait pas y avoir de différence entre une autorité publique responsable de la maintenance d'un PCJ et un Etat ou une organisation intergouvernementale. En tant qu'autorité publique, une CER a le choix entre accomplir cette tâche elle-même avec son propre personnel et ses propres moyens ou la confier au secteur privé via une procédure de marché public (appel d'offres et soumission). Cependant, les CER sont des organes politiques et législatifs – elles n'ont pas d'expérience ou d'expertise dans la gestion des installations des postes frontières. C'est pourquoi les CER d'Afrique de l'Ouest choisissent généralement des options impliquant le secteur privé.

Source : le présent Guide de référence

(3) Sous-traitance à une entreprise privée

Contrairement aux opérations de dédouanement technique, la gestion des installations d'un PCJ peut être confiée à un entrepreneur privé sur la base d'un contrat de services ou d'un contrat de concession, attribué selon les règles des marchés publics (c'est-à-dire par appel d'offres et soumission). Le coût de cette approche doit être mis en balance avec l'expertise et l'efficacité du secteur privé dans ce domaine. La gestion des installations n'est généralement pas un domaine d'expertise essentiel pour les organismes de dédouanement aux frontières. L'encadré 7-6 à la fin de cette section présente les responsabilités indicatives d'un concessionnaire pour la gestion des installations d'un PCJ. Le loyer payé pour les bureaux des agents de compensation, des banques et d'autres entreprises du secteur privé logés dans l'enceinte du PCJ peut générer des revenus. Des sources de revenus innovantes, telles que la publicité, peuvent être explorées. Les autres activités

commerciales (par exemple, les boutiques hors taxes) dans l'enceinte du PCJ ne sont pas recommandées. Un PCJ doit être allégé et se concentrer sur sa fonction de dédouanement aux frontières.

Toute activité qui n'est pas liée à cette fonction essentielle ne devrait pas être autorisée par le PCJ. Dans la mesure où un PCJ doit devenir un pôle de développement économique, cette activité pourrait avoir lieu à proximité, mais en dehors de l'installation du PCJ.

(4) Autres partenariats public-privé

Une structure ad hoc (un organisme semi-public) peut également être envisagée pour la gestion des installations d'un PCJ. Il peut offrir une solution fonctionnelle dans les cas où les dépenses de gestion des installations du PCJ doivent être partagées par des paires de pays adjacents. Toutefois, s'il est supranational, sa structure juridique peut être compliquée.

7.3.4 Gestion de la sûreté/sécurité et régulation du trafic

Les fonctions de maintien de la sécurité (ordre public) et de régulation du trafic dans la zone de contrôle commune d'un PCJ sont des prérogatives nationales souveraines du pays hôte (c'est-à-dire qu'elles relèvent de l'autorité de la police). Par conséquent, ils ne se prêtent pas, en principe, (i) à un transfert/délégation aux agents du pays limitrophe, ou (ii) à une privatisation par le biais d'une externalisation à une société de sécurité privée. Ces fonctions doivent être exercées par les autorités publiques naturellement compétentes.

Encadré 7-6: Responsabilités indicatives d'un concessionnaire pour la gestion des installations d'un PCJ

- Formulation et exécution d'un plan visant à transférer en douceur les dispositions et les opérations frontalières existantes vers le PFC.
- S'assurer que tous les matériaux, équipements, machines et autres installés et/ou utilisés au PFC (par exemple, pour la construction ou la réparation du PFC) sont de bonne qualité, et que tous les travaux sont conformes aux bonnes pratiques industrielles applicables.
- Entretien de l'installation, y compris l'alimentation électrique (et les réserves d'énergie électrique), et l'éclairage
- Nettoyage, chauffage, refroidissement, ventilation et éclairage des espaces publics
- Inspections régulières des installations, des terrains et des équipements, et formulation de recommandations pour leur amélioration
- Coordination de l'ouverture et de la fermeture de certaines parties du PFC
- Entretien du logement (le cas échéant) et transport vers l'établissement
- Attribution de laissez-passer au personnel des concessions et contrôle des utilisateurs autorisés
- Exploitation et maintenance des services d'urgence
- Veiller à ce que les voies d'accès soient entretenues et dégagées.
- S'assurer que les systèmes d'alarme sont correctement installés et entretenus et que des dispositions d'urgence appropriées sont en place au PFC pour faire face aux événements suivants :
 - l'enlèvement des véhicules en panne sur les voies d'accès
 - menaces sur l'installation PFC
 - accidents dans et autour du PFC
 - déclenchement d'incendies à la PFC
 - calamités et catastrophes naturelles
 - grèves ou perturbations du personnel au PFC
 - interférence illégale avec les activités du PFC

- Mise en œuvre de méthodes de contrôle de la qualité et sensibilisation à l'échelle nationale
- Collecte de données statistiques pour l'évaluation des performances
- Organisation d'audits environnementaux
- Conseil sur d'autres concessions possibles dans le cadre du PFC en question afin de créer des avantages provenant de l'amélioration des opérations et/ou de l'augmentation des revenus.

Sources : (i) PADECO Co., Ltd, *Technical Assistance to the ECOWAS Commission for the Implementation of Transport and Transit Facilitation along the Enugu-Bamenda Corridor, Business Plan for the Mfum Joint Border Post, version 1*, préparé pour la CEDEAO et la Banque africaine de développement, juin 2013, p. 20 ; et (ii) PADECO, *Technical Assistance to the ECOWAS Commission for the Implementation of Transport and Transit Facilitation along the Enugu-Bamenda Corridor, Revised Terms of Reference*, préparé pour la CEDEAO et la Banque africaine de développement, septembre 2011, pp. 14-15.

7.4 Modes de financement

7.4.1 Frais d'utilisation

La perception de frais d'utilisation affectés au financement des dépenses opérationnelles du PCJ (entretien, réparation, services publics) offre l'avantage de revenus dédiés. Ainsi, le PCJ peut devenir autonome. Toutefois, ce mode de financement suppose que le trafic sera suffisant pour générer les recettes requises, ce qui n'est pas forcément le cas.

(1) Charges

La volonté des utilisateurs de payer pour ces services est un élément à prendre en considération, qui peut être lié à la valeur ajoutée perçue du PCJ (par exemple, le gain de temps). Cela est particulièrement pertinent lorsque l'utilisateur a le choix entre différents points de service (passages frontaliers), avec et sans frais ou avec des niveaux de frais différents.¹⁷⁴

Il a été suggéré que si les frais d'utilisation peuvent être acceptables pour les dépenses opérationnelles, ils devraient être maintenus aussi bas que possible en limitant les dépenses d'exploitation, en réglementant et en surveillant les tarifs dans les concessions, et si nécessaire en fournissant des subventions lorsque les utilisateurs n'ont pas d'autres alternatives. Les frais d'utilisation doivent être fondés sur les coûts et non discriminatoires, mais peuvent être différentiels en fonction de certains paramètres fondés sur les coûts. Par exemple, une taxe supplémentaire peut refléter l'augmentation des dépenses publiques causée par des situations exceptionnelles, par exemple une pandémie.¹⁷⁵ Les frais d'utilisation doivent être rendus publics et l'autorité doit informer les utilisateurs concernés avant leur application.¹⁷⁶

Une analogie entre les frais de passage des frontières et les frais d'aéroport est parfois faite, mais les cas sont différents. Le voyageur aérien paie les frais d'aéroport pour des services qui lui apportent de la valeur (par exemple, l'abri, le chauffage, le refroidissement, l'éclairage, les sièges, la sécurité, le transport interne à l'aéroport, l'aide à l'embarquement ou au débarquement, la manutention des bagages), tandis que le dédouanement aux frontières est effectué à des fins liées

¹⁷⁴ Dans certains cas, comme initialement au PFC/PCJ de Cinkansé, les droits de frontière n'ont pas été déterminés en fonction de la valeur ajoutée perçue du PFC/PCJ. Dans le cas de Cinkansé, l'UEMOA a émis le document UEMOA 007/2013/COM/UEMOA pour réduire les frais.

¹⁷⁵ La réponse à une crise engendre des coûts supplémentaires, dont certains peuvent être récupérés par le biais de redevances d'utilisation, par exemple les coûts des tests médicaux, de l'évacuation médicale, du rapatriement, de la quarantaine, du traitement médical et de la décontamination des véhicules.

¹⁷⁶ Voir Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co, Ltd, *Évaluation de l'application du manuel de procédures PCJ de la CAE basée sur les activités du projet à Rusumo, Namanga et Malaba, avec des recommandations pour le manuel et le matériel de formation*, octobre 2020, p. 11.

à l'intérêt public (application des lois fiscales et d'immigration) mais pas nécessairement dans l'intérêt direct du voyageur.

(2) Collection

La collecte des frais d'utilisation du PCJ incomberait à l'organisme chef de file de l'État partenaire voisin d'entrée. La perception des droits est l'activité naturelle du service des douanes, qui remplit normalement la fonction de chef de file. Dans le cas où la gestion du poste frontière est confiée à un gestionnaire privé et selon la formule du contrat de concession, ce dernier peut être doté du droit de percevoir les redevances d'utilisation. En supposant que le volume du trafic frontalier soit comparable dans les deux sens, l'attribution du droit de perception à l'organisme de l'État d'entrée offre une répartition simple et équitable de ce revenu entre les États limitrophes.

7.4.2 Trésorerie

Une autre approche consiste à financer le fonctionnement du PCJ à partir du budget national général. Dans ce cas, le financement des dépenses opérationnelles du PCJ n'est pas garanti lorsque d'autres priorités budgétaires nationales prévalent. En effet, un défi identifié dans l'étude de cas de Chirundu présentée dans la sous-section 14.2.3(10) était le décaissement erratique ou même le non-décaissement des fonds promis pour le projet. À plusieurs reprises, les délais convenus n'ont pas été respectés en raison de retards dans l'apport de fonds pour des activités prévues telles que la mise en place d'une plateforme TIC commune. À titre de référence, la stratégie de durabilité des postes frontières à guichet unique de la CAE comprend une intervention stratégique sur le financement public, indiquant que « les États partenaires devraient disposer d'un budget dédié aux PCJ et un ministère spécifique devrait être responsable de la budgétisation et du versement des fonds à l'organisme responsable des PCJ dans l'État partenaire concerné ».¹⁷⁷ Pour des raisons de durabilité, dans la mesure où cela permet au PCJ de s'autofinancer, il est préférable que le gestionnaire des installations du PCJ perçoive directement les frais d'utilisation (affectés).

D'autre part, le financement public peut subventionner le fonctionnement d'un PCJ non rentable financièrement et donc non autosuffisant (mais peut-être économiquement viable) – cela constituerait une obligation de service public dans l'intérêt général. Dans ce cas, les fonds peuvent être collectés à partir de frais d'utilisation spécifiques du PCJ non affectés ou de taxes liées au transport et au commerce, telles que les taxes sur les routes et les carburants.

7.5 Accords bilatéraux

7.5.1 Vue d'ensemble

Certaines questions liées au fonctionnement des PCJ sont uniques pour les paires de pays. Par conséquent, elles ne peuvent pas être harmonisées au niveau multilatéral, mais doivent être traitées dans le cadre d'accords bilatéraux.

7.5.2 Collecte des frais d'utilisation

En fonction de la configuration de l'infrastructure du PCJ (c'est-à-dire juxtaposée, chevauchante ou d'un seul pays) et de la modalité de dédouanement (c'est-à-dire séquentielle, commune/simultanée, unidirectionnelle, par délégation), la procédure de recouvrement des frais d'utilisation peut différer. La compétence (autorité) et la tâche de collecte ainsi que les paramètres

¹⁷⁷ Secrétariat de la CAE, *EAC One-Stop Border Post Sustainability Strategy 2021/2022-2025/2026*, novembre 2021, section 4-1, p. 18.

et la modalité de distribution (par exemple, une mise en commun ou un arrangement réciproque) entre les paires de pays limitrophes doivent donc être clairement stipulés dans un instrument bilatéral.

7.5.3 Partage des dépenses pour l'utilisation partagée des infrastructures et des installations du PCJ

Les critères de quantification et les modalités de compensation (par exemple, compensation réciproque, sauf lorsque le poste frontière est entièrement situé sur le territoire de l'un des pays voisins) des dépenses liées à l'utilisation partagée des infrastructures et des installations du PCJ (y compris les équipements techniques liés au contrôle, par exemple, les scanners, les ponts-bascules, les dispositifs de test sanitaire, les installations de quarantaine) devraient être convenus par les pays limitrophes dans un instrument bilatéral. Considérons, par exemple, que l'accord bilatéral pour le PCJ de Chirundu prévoit le partage des services publics sur une base réciproque. L'article 36(2) de la loi de 2016 sur les PCJ de la CAE prévoit également cet accord. Pour le cas d'un PCJ d'un seul pays, l'encadré 7-7 présente un extrait du manuel de procédures du PCJ de Ruhwa (desservant le Burundi et le Rwanda) sur la gestion de la propriété du PCJ.

Encadré 7-7: Extrait du manuel de procédures du PCJ de Ruhwa sur la gestion des biens du PCJ

Chapitre III : Gestion des biens du PCJ de Ruhwa

Section 3 : Coût d'exploitation et d'entretien

3.1 Budget

Le budget du PCJ provient des budgets consolidés des deux pays.

Le comité opérationnel prépare le budget annuel prévisionnel du PCJ qu'il soumet à la Commission conjointe pour évaluation et approbation. Cette dernière le soumet ensuite aux autorités compétentes de chaque pays.

La monnaie utilisée pour les estimations budgétaires est le dollar américain.

Les fonds alloués seront déposés sur un compte commun dans une banque convenue par les deux pays.

3.2 Utilisation des fonds

Les fonds du compte partagé seront utilisés aux fins suivantes :

Entretien et réparation de la propriété partagée ;
Paiement des factures d'eau et d'électricité du bâtiment administratif, de l'entrepôt, du pont bascule, du réseau d'eau potable et de l'éclairage public du PCJ ;
Achat de carburant et entretien du générateur ;
Entretien des jardins ;
Paiement du service de nettoyage des bâtiments administratifs et de l'espace public de la zone de contrôle ;
Paiement des frais d'assurance de la propriété partagée ; et
Toute autre dépense autorisée par la « Commission conjointe ».

Les dépenses et le décaissement des fonds sont autorisés par la Commission conjointe.

3.3 Dépenses non couvertes par le budget

Les dépenses suivantes sont exclues du budget du PCJ :

1. Les coûts d'exploitation du réseau Internet ; et
2. Les coûts de la consommation d'eau et d'électricité dans les logements du personnel.

Source : République du Burundi et République du Rwanda, *Manuel de procédure opérationnelle du poste frontalier unique de Ruhwa*, décembre 2014 [signé par le Burundi le 15 décembre 2014 et par le Rwanda le 18 décembre 2014].

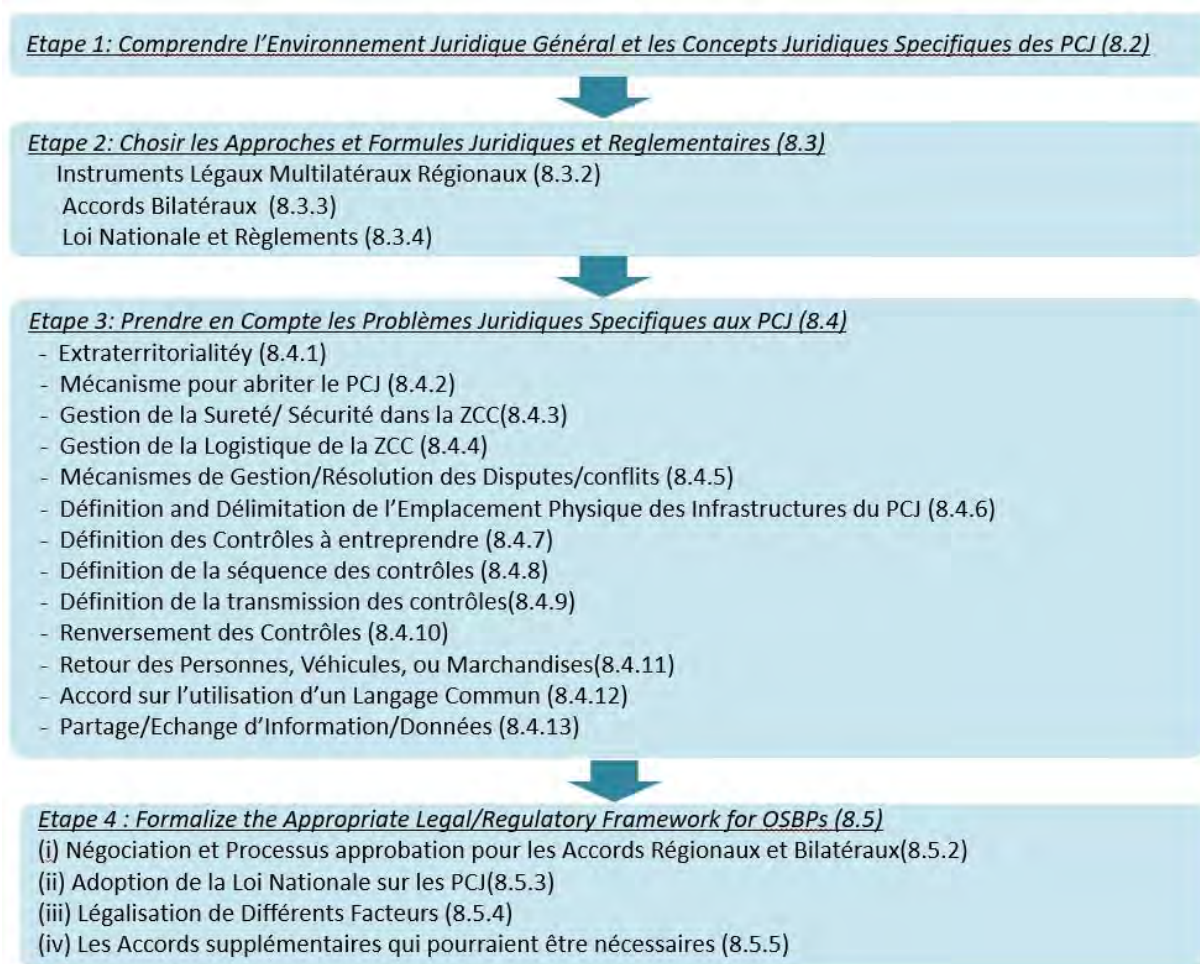
Chapitre 8

Cadres juridiques et réglementaires pour les PCJ¹⁷⁸

8.1 Processus de mise en œuvre des cadres juridiques et réglementaires pour les PCJ

Ce chapitre fournit une feuille de route pour l'établissement de cadres juridiques et réglementaires pour l'introduction et l'opérationnalisation des PCJ. La Figure 8-1 résume le flux en termes généraux.

Figure 8-1: Processus de mise en œuvre des cadres institutionnels pour l'opérationnalisation des PCJ



Source : Ce guide de référence

¹⁷⁸ Le cadre juridique/réglementaire des PCJ examiné dans ce chapitre concerne le mode de transport routier. Le chapitre ne traite pas du régime de dédouanement aux frontières pour les autres modes de transport (par exemple, le chemin de fer, les voies navigables intérieures), qui peuvent présenter des caractéristiques sensiblement différentes.

8.2 L'environnement juridique général et le concept juridique spécifique des PCJ

8.2.1 L'environnement juridique général

Les PCJ doivent s'appuyer sur un système juridique qui fonctionne bien, à l'échelle nationale et régionale. Il doit exister un ordre public, un système judiciaire et un accès à la justice,¹⁷⁹ une législation sur les concessions et les marchés publics (régissant les appels d'offres et les adjudications), une législation sur les changes, un droit des sociétés, un droit de la concurrence, un droit pénal, un régime de conflits de lois, une assistance juridique transfrontalière, l'extradition et des traités sur la reconnaissance et l'exécution des condamnations et des jugements, l'échange d'informations et la compatibilité des TIC. Il n'est donc pas possible de mettre en place l'ensemble des cadres juridiques et réglementaires nationaux et régionaux dans le but de rendre les PCJ opérationnels – seules des questions spécifiques peuvent être abordées.

Ainsi, il existe des paramètres fixes ou donnés pour le cadre juridique/réglementaire d'un PCJ qui ne peuvent probablement pas être modifiés dans le but d'établir le PCJ. Ces paramètres peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une région à l'autre.

8.2.2 La relation entre le droit national et le droit supranational

La relation entre le droit national et le droit supranational diffère en termes de :

- (i) *Suprématie/priorité/prévalence du droit supranational sur le droit national* : Cette question concerne la question de savoir lequel des deux doit prévaloir en cas de conflit ou d'incompatibilité. L'adoption d'un droit supranational implique l'abandon de la souveraineté nationale au profit d'une législation supranationale. Une fois introduite dans le corpus juridique national, la question de la préséance devrait être évaluée sur la base du principe selon lequel la règle de droit la plus récente et la plus spécifique prévaut sur la règle de droit la plus ancienne et la plus générale.
- (ii) *Applicabilité directe du droit supranational dans l'ordre juridique national* : Ce point concerne la question de savoir si, après l'adoption du droit supranational (par exemple, la signature du traité) en vue de son incorporation ou de sa transposition dans le droit national, une intervention législative nationale est toujours requise par le biais du processus législatif national ordinaire (par exemple, une loi du Parlement). Le système constitutionnel national du pays concerné peut être moniste ou dualiste. En général, les systèmes constitutionnels nationaux dualistes (par opposition aux monistes) exigent une mise en œuvre/domestication nationale (domestique) des règles supranationales. Dans un État **moniste**, le droit international n'a pas besoin d'être « domestiqué » (« traduit » ou incorporé dans le droit national) mais est simplement incorporé et prend effet automatiquement dans les lois nationales ou domestiques. L'acte de ratification d'un accord international incorpore cet accord dans le droit national/domestique. En revanche, dans les États **dualistes**, le droit international n'est pas directement applicable au niveau national. Sans « traduction » ou incorporation dans le droit national, les termes d'un accord international ne font pas partie du droit national.¹⁸⁰ En général, en Afrique, les

¹⁷⁹ Voir, par exemple, l'article 4 de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC, sur les procédures de recours ou de réexamen.

¹⁸⁰ Voir, par exemple, David Sloss, « Domestic Application of Treaties », *Santa Clara Law Digital Commons*, 29 avril 2014.

constitutions des anciennes colonies françaises adhèrent au monisme, tandis que les constitutions des anciennes colonies britanniques adhèrent au dualisme.¹⁸¹

- (iii) *Effet direct du droit supranational* : Ce point concerne la question de savoir si la norme ou le précepte du droit international crée des droits et des devoirs opposables pour les sujets de droit, c'est-à-dire les citoyens.¹⁸² L'effet direct d'une règle dans un instrument supranational doit être évalué sur la base de la formulation du texte de l'instrument : si les dispositions sont suffisamment explicites, précises, claires et inconditionnelles.

Ces effets du droit supranational dans l'ordre juridique national sont pertinents car, d'une part, ils peuvent impliquer l'abandon de la souveraineté de l'État national dans une certaine mesure et, d'autre part, ils déterminent la facilité et la rapidité de l'incorporation/intégration du droit supranational dans l'ordre juridique national. L'applicabilité directe implique un gain de temps en évitant les longs processus législatifs nationaux.

Ces effets dépendent du système constitutionnel du signataire pour le droit international primaire (droit des traités) et du système constitutionnel régional pour le droit communautaire secondaire (droit supranational, c'est-à-dire les lois/réglementations générées par les organes/institutions [par exemple, le parlement, le conseil, la commission] qui ont été créés par le traité qui a constitué l'organisation intergouvernementale [CER]). La constitution de la CER (c'est-à-dire le droit primaire contenu dans le traité qui établit la CER) de la région concernée peut déterminer l'applicabilité directe, l'effet direct et la prévalence du droit communautaire secondaire de la CER. Cependant, toutes les organisations intergouvernementales (CER) ne sont pas dotées du pouvoir d'adopter une législation secondaire. Dans ce cas, la législation doit être adoptée par le biais d'un droit primaire complémentaire (traité) entre/parmi les États membres de l'organisation.

À cet égard, l'appartenance d'un pays à une CER peut avoir des répercussions sur les PCJ. En ce qui concerne les régimes constitutionnels des CER, le Traité de la CAE (1999) par exemple atteint (indirectement) le résultat de l'applicabilité directe, sur la base de ses articles 8, 4 et 5, qui obligent les pays membres à adapter leur système juridique national à cet effet.

L'encadré 8-1 examine les mérites relatifs (i) d'une loi et d'une réglementation sur les CER (c'est-à-dire l'approche de la CAE) et (ii) d'un protocole sur les CER et d'une loi/réglementation nationale (par exemple, une approche qui serait appropriée pour la SADC et le COMESA).

Encadré 8-1: Les mérites relatifs de deux approches régionales spécifiques

(1) Loi et règlements sur les CER

Cette approche convient mieux aux CER qui disposent d'une assemblée législative régionale mandatée pour légiférer au nom de la CER et dont la législation est contraignante pour tous les pays de ce groupement et, une fois ratifiée, a un effet prépondérant sur toute la législation nationale à laquelle ses dispositions s'appliquent. Par exemple, cette approche a été adoptée par la CAE.

Ce cadre implique la promulgation d'un Acte de CER sur les PCJ définissant les grands principes à suivre par les États membres de la CER dans la mise en œuvre des PCJ aux postes frontières communs. Il devrait établir spécifiquement les principes de la juridiction extraterritoriale des lois nationales et des dispositions d'accueil et donner mandat aux structures appropriées des CER pour

¹⁸¹ Onyekachi Wisdom Ceazar Duru, *International Law Versus Municipal Law : A Case Study of Six African Countries; Three of Which are Monist and Three of Which Are Dualist*, septembre 2011, pp. 12, 19 [disponible sur http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2142977].

¹⁸² Voir, par exemple, <https://imanidevelopment.com/wp-content/uploads/2020/08/The-AfCFTA-and-Compliance-lessons-and-innovations-from-an-analysis-of-African-RTAs2.pdf>.

préparer des règlements couvrant les paramètres et procédures opérationnels et administratifs détaillés de ces PCJ. Les variations du cadre pour répondre aux circonstances particulières des États membres de la CER pourraient inclure une combinaison de la loi et du protocole ou de la loi et des accords bilatéraux individuels pour chaque poste frontalier.

Ce cadre fournit une approche plus rapide et intégrée non seulement pour exploiter le consensus entre les États membres de la CER, mais aussi pour donner facilement un effet juridique aux dispositions de la loi dans les juridictions des États membres de la CER. Il est le plus adapté aux environnements où il existe des décisions politiques et des instruments législatifs de soutien au niveau de la CER qui mandatent l'établissement et la mise en œuvre de PCJ au sein de la CER, comme ce fut le cas en Afrique de l'Est. En outre, il est plus susceptible de traiter les paramètres de mise en œuvre et les questions connexes avec une plus grande uniformité en raison de sa nature prescriptive et contraignante, bien qu'il puisse aussi être rigide et difficile à informer et à affiner par des expériences pratiques au cours de la mise en œuvre.

(2) Un protocole CER et des lois/réglementations nationales

Il s'agit d'une approche plus adaptée aux CER qui sont structurées de telle sorte qu'elles ne disposent pas d'une assemblée législative régionale ayant pour mandat de légiférer au nom de la CER et qui s'appuient sur des accords multilatéraux tels que des protocoles, des traités, des protocoles d'accord et autres, ayant un effet contraignant sur tous les États membres de la CER au sein de ce groupement une fois qu'ils sont ratifiés. Ces protocoles n'ont généralement pas d'effet automatique sur l'ensemble de la législation nationale d'un État membre et doivent être « domestiqués » pour avoir un quelconque effet juridique. Par exemple, c'est l'approche qu'il conviendrait d'utiliser dans la SADC et le COMESA. De cette manière, une harmonisation régionale du régime du PCJ dans les ordres juridiques nationaux est effectuée.

Ce cadre prévoit un protocole CER définissant les paramètres et procédures opérationnels et administratifs des PCJ dans la région, ainsi que des lois d'habilitation individuelles adoptées dans chacun des États membres de la CER, établissant les principes de la compétence extraterritoriale des lois nationales et des dispositions d'accueil dans toutes les législations nationales relatives aux contrôles frontaliers. Il s'agit d'un cadre qui se prête également à des variations en ce qui concerne la nature des accords régionaux auxquels les États membres des CER veulent s'engager, comme indiqué ci-dessus.

Bien que le cadre assure l'uniformité de l'approche des PCJ dans la région grâce au protocole, il serait fragmenté et fastidieux d'obtenir les lois d'habilitation requises dans tous les États membres de la CER, en particulier dans le même délai, en raison des différences dans les processus législatifs et réglementaires des divers États membres.

Source : Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{ère} édition, septembre 2011, pp. 33-35.

8.2.3 Les arguments en faveur d'une approche panafricaine

Même s'il n'est pas obligatoire, l'alignement des régimes de PCJ présente des avantages, l'harmonisation étant un objectif clé de la facilitation des échanges. À l'exception d'éventuelles différences de caractéristiques géographiques, un régime PCJ ne devrait pas différer pour un pays en fonction de l'emplacement et des pays limitrophes de ses passages frontaliers. Les régimes différents compliquent la législation, la réglementation et le développement des ressources humaines, et entraînent une incompatibilité, augmentent les coûts de transaction en raison de la redondance et de la duplication des procédures et des documents, et provoquent la confusion, les erreurs et les fautes des fonctionnaires/agents et des utilisateurs. Là encore, lorsqu'un poste frontalier est situé le long d'une route de transit telle que le corridor Nord-Sud en Afrique australe, les régimes de passage des frontières devraient être normalisés dans la mesure du possible.

Dans le contexte panafricain, une consultation entre ou parmi les CER est recommandée pour permettre la mise en place de cadres PCJ interrégionaux. En ce qui concerne le cas d'un PCJ ou d'un PFC entre membres de différentes CER, il faut tenir compte (i) de l'objectif de l'Union africaine (UA) d'un marché commun africain, (ii) de l'objectif de l'Union européenne (UE) de créer un marché commun africain, (ii) de la nécessité d'un modèle d'instrument juridique inter-CER pour faire face à une telle situation, et (iii) de la référence à des exemples (Cameroun/Nigeria entre la CEDEAO et la CEEAC, couvert dans la section 14.4, et Tanzanie/Zambie dans le cadre de l'accord tripartite). L'instrument juridique interrégional contiendrait des dispositions universelles et communes à tous les types possibles de passages frontaliers, mais fournirait également, dans une certaine mesure, des cadres standard pour plusieurs variables basées sur (i) le type de configuration du poste frontalier (c'est-à-dire juxtaposé, chevauchant, à pays unique) et (ii) la modalité de contrôle du dédouanement (conjoint/simultané, séquentiel, par délégation).

Une telle approche est conforme à la politique visionnaire des dirigeants africains concernant les priorités de développement du continent, telles qu'elles sont exprimées dans plusieurs initiatives, notamment celles de la ZLECA et de l'AUDA-NEPAD.

Une telle législation continentale l'emporterait sur toute législation régionale existante dans la mesure où elle est incompatible.¹⁸³

8.2.4 Le concept juridique spécifique des PCJ

Les contrôles aux frontières impliquent l'exécution de diverses fonctions par des agents de différentes organisations gouvernementales, en vertu de l'autorité spécifique accordée par les lois nationales d'un État. Il est nécessaire que les fonctions des différents agents et les pouvoirs qu'ils exercent soient autorisés par la loi, car ils peuvent entraîner une limitation ou une violation des droits des personnes (physiques ou morales).¹⁸⁴ Ces fonctions sont l'expression du pouvoir souverain et ne peuvent donc pas être privatisées.

Le concept de PCJ envisagé pour tout poste frontalier nécessite une autorité juridique supplémentaire au-delà de celle prévue par la législation actuelle, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, il s'agira de l'exécution de contrôles frontaliers par divers agents (l'activité principale) d'un État au regard de ses lois nationales de manière extraterritoriale dans un autre État. Deuxièmement, un mandat légal est nécessaire pour les dispositions relatives à l'accueil des agents chargés du contrôle des frontières de cet État, qui opéreront en vertu de leur propre législation nationale sur le territoire de l'autre État.

En outre, le cadre juridique doit prévoir la mise en place de l'administration et de la gestion des fonctions de sûreté et de sécurité, y compris le maintien général de l'ordre public (par opposition à l'activité principale de contrôle des frontières) au PCJ. Toutefois, ces fonctions sont également liées à l'exercice de la souveraineté et doivent donc, en principe, être exercées par des autorités publiques.

La gestion des installations du PCJ (par exemple, les réparations, l'entretien et la fourniture de services publics tels que l'électricité et l'eau) peut être confiée au secteur privé, mais nécessite un

¹⁸³ Convention de Vienne sur le droit des traités [« le traité sur les traités »], 23 mai 1969, article 30.3 [prévoyant que les accords ultérieurs sur la même matière entre les mêmes parties l'emportent sur les accords antérieurs]. Bien que la convention n'ait pas été ratifiée par de nombreux pays africains, la Cour internationale de justice a estimé à plusieurs reprises que les règles énoncées dans cette convention pouvaient être considérées comme une codification du droit coutumier existant.

¹⁸⁴ En droit, une personne physique est un être humain réel, par opposition à une personne morale, qui peut être une organisation privée (c'est-à-dire une entité commerciale ou une organisation non gouvernementale) ou une organisation publique (c'est-à-dire un gouvernement).

arrangement concernant le partage des dépenses entre les pays limitrophes, comme indiqué à la sous-section 7.5.3.

8.3 Approches/formules législatives/réglementaires

8.3.1 Vue d'ensemble

Cette section examine les différentes manières de créer un cadre juridique/réglementaire pour un PCJ. Une combinaison d'instruments législatifs/réglementaires peut être nécessaire pour définir les dispositions de fond pour l'opérationnalisation d'un PCJ. La création d'un PCJ peut nécessiter une intervention législative/réglementaire aux niveaux régional, national et local. Un équilibre entre l'uniformité et la spécificité est nécessaire.

La discussion suivante porte sur l'efficacité relative des différentes approches/formules.

8.3.2 Instruments juridiques multilatéraux et plurilatéraux (régionaux)

(1) Introduction

Idéalement, l'opérationnalisation d'un PCJ devrait être poursuivie conformément aux instruments supranationaux (multilatéraux ou plurilatéraux) promouvant la procédure de dédouanement à guichet unique aux frontières. L'adhésion à ces instruments est recommandée.

Bien qu'ils soient contraignants, les instruments supranationaux n'imposent pas nécessairement aux pays signataires l'obligation concrète de mettre en place des PCJ. Ces instruments tendent à exprimer des déclarations d'intention politiques, fixant des objectifs à atteindre dans un avenir (généralement non spécifié) lointain. Ainsi, ces accords peuvent ne pas contenir de spécifications pour l'harmonisation des termes de référence et des procédures du PCJ.

Les organisations internationales peuvent également émettre des lois « quasi » ou « molles »¹⁸⁵ sous la forme de résolutions, de recommandations, de lignes directrices, de guides, de normes, de codes de conduite ou de codes de pratique et autres, avec une force contraignante non juridique. Ce sont également d'importants instruments de facilitation des échanges puisqu'ils fournissent du matériel et des informations pratiques sur les processus, les techniques et les méthodes de travail ayant une incidence sur la facilitation des échanges et la gestion des frontières. Ils proposent des pratiques spécifiques et fournissent des conseils sur des questions techniques qui permettent aux pays d'atteindre des degrés élevés d'harmonisation et d'uniformité.

Tous ces instruments sont élaborés dans le cadre d'un processus transparent, ouvert à tous les pays et à toutes les parties intéressées. Ils peuvent être émis par des organisations publiques (gouvernementales) et de facilitation du commerce, ou être adoptés par des organisations privées (non gouvernementales), telles que des associations commerciales, par voie d'autorégulation.

(2) Niveau mondial

(a) Organisation mondiale du commerce

Au niveau multilatéral, l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a été inséré dans l'annexe 1A de l'Accord de l'OMC et est entré en vigueur

¹⁸⁵ Mary Kay Gugerty, *Models of NGO Self-Regulation : Theory and Evidence from Africa*, Daniel J. Evans School of Public Affairs, University of Washington, Document de travail #2007-04, septembre 2007.

le 22 février 2017. Il comprend des dispositions relatives à la coopération des organismes frontaliers, notamment par la mise en place d'un « poste de contrôle juxtaposé » à l'article 8.2(e) et d'un « guichet unique » à l'article 10.4.¹⁸⁶

(b) Organisation mondiale des douanes

La Convention de Kyoto révisée (RKC) sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières (1999) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) prescrit l'opération de contrôles douaniers conjoints et l'établissement de bureaux de douane juxtaposés aux points de passage des frontières communes dans les normes 3.4 et 3.5. L'OMD a également publié des recommandations, des normes et des lignes directrices pertinentes, par exemple : le Guide de mise en œuvre des opérateurs économiques agréés de l'OMD, le Compendium du guichet unique de l'OMD et le Compendium de la gestion coordonnée des frontières de l'OMD. En outre, la Convention internationale d'assistance administrative mutuelle pour la prévention, la recherche et la répression des infractions douanières (Nairobi, 1977) crée une base pour la coopération interétatique en matière douanière.

(c) Organisation mondiale de la santé

Le Règlement sanitaire international de 2005 prévoit l'intervention conjointe des pays limitrophes aux postes frontières terrestres (article 21).

(d) Commission des Nations unies pour le droit commercial international

La Commission des Nations unies pour le droit commercial international (CNUDCI) a élaboré une législation type sur la communication électronique et la signature électronique, favorisant ainsi le commerce sans papier (transactions commerciales et non commerciales). L'adoption des textes de la CNUDCI est recommandée pour assurer des interactions sans faille, également entre les opérateurs commerciaux et les organismes publics, tels que les autorités douanières, par exemple pour rendre opérationnels les systèmes de guichet unique.

(e) Commission économique des Nations unies pour l'Europe

Comme indiqué au chapitre 6, malgré son titre, la portée géographique des activités de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) est mondiale.

La CEE-ONU a élaboré la Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières (Genève, 21 octobre 1982). Conformément à l'article 6 de l'annexe 8 du présent instrument, les pays adjacents doivent coordonner l'aménagement physique du poste frontalier en termes de nombre de voies, de voies de transit, de parcs de stationnement et d'autres installations pertinentes. Pour ce faire, les deux pays doivent entamer des négociations

¹⁸⁶ « 1. Chaque Membre veillera à ce que ses autorités et organismes chargés des contrôles aux frontières et des procédures relatives à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises coopèrent entre eux et coordonnent leurs activités afin de faciliter les échanges.

2) Chaque Membre coopérera, dans la mesure où cela sera possible et réalisable, à des conditions mutuellement convenues avec les autres Membres avec lesquels il partage une frontière commune, en vue de coordonner les procédures aux points de passage des frontières pour faciliter le commerce transfrontière. Cette coopération et cette coordination peuvent inclure :

- (a) alignement des jours et des heures de travail ;
- (b) alignement des procédures et des formalités ;
- (c) le développement et le partage d'installations communes ;
- (d) les contrôles conjoints ;
- (e) **l'établissement d'un contrôle unique aux postes frontières.** » [emphasis ajoutée]

sur un accord ou un traité (bilatéral) qui fournira, entre autres, une base juridique pour les engagements budgétaires des deux pays en vue de l'établissement et du maintien d'installations communes et de la répartition des coûts, la définition de la ligne frontalière, ainsi qu'une base juridique permettant aux agents de chaque pays d'exercer des mesures répressives (par exemple, sanctions, saisies, arrestations) sur le territoire de l'autre pays dans les limites du bureau de douane commun, y compris les cas de poursuite.

(f) Chambre de commerce internationale

Un grand nombre des règles, normes et directives élaborées par la Chambre de commerce internationale (CCI) ont un impact sur la facilitation des échanges. Les travaux pertinents comprennent les Incoterms de la CCI, les Directives douanières de la CCI, les Directives de la CCI pour les négociants en marchandises transfrontaliers et les Règles et pratiques uniformes de la CCI relatives aux crédits documentaires.

(3) Niveau Continental

(a) L'Agence de développement de l'Union africaine (AUDA) – Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)

L'Assemblée de l'Union africaine (UA) de juillet 2018 a approuvé la création de l'Agence de développement de l'Union africaine (AUDA-NEPAD) en tant qu'agence technique de l'Union africaine, dotée d'une identité juridique propre, définie par son propre statut, afin de concrétiser les priorités de développement du continent, qui incluent les PCJ. La stratégie de gouvernance des frontières de l'Union africaine (novembre 2017) poursuit la gestion coopérative des frontières.

(b) Zone de libre-échange continentale africaine

L'objectif principal de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) est de créer un marché unique (panafricain) pour les biens et les services afin de faciliter la libre circulation des personnes et des investissements et de jeter les bases d'une Union douanière continentale (article 3). Une fois cet objectif final atteint, le contrôle des frontières sera inutile. Avant cette date, l'initiative prévoit la facilitation des échanges par la suppression des barrières non tarifaires (article 4), notamment dans le domaine du franchissement des frontières.

La ZLECA semble respecter toutes les règles et réglementations de l'OMC. L'OMC considère la ZLECA comme un accord commercial régional (ACR), de sorte qu'elle peut échapper au précepte du traitement de la nation la plus favorisée, qui étend automatiquement à tous les autres membres de l'OMC toute libéralisation des échanges entre les membres individuels de l'OMC.

Les annexes 3 (Coopération douanière et assistance administrative mutuelle), 4 (Facilitation des échanges) et 8 (Transit) concernent la gestion des douanes et des frontières.

L'encadré 6-1 du chapitre 6 présente une sélection de dispositions clés des instruments de la ZLECA concernant les arrangements institutionnels liés aux PCJ et à la facilitation des échanges.

(c) Convention de Niamey

Entre autres objectifs, la Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière (Convention de Niamey), adoptée à Malabo, en Guinée équatoriale, le 27 juin 2014,¹⁸⁷ vise une

¹⁸⁷ Pas encore en vigueur en raison de l'absence du nombre requis de ratifications.

gestion intégrée des frontières efficace et effective (article 2,5), c'est-à-dire une coordination et une coopération nationales (intraétatiques, interinstitutions) et internationales (interétatiques) entre toutes les autorités et organismes frontaliers concernés.

(4) Niveau régional

Comme indiqué dans la sous-section 8.2.3 sur une approche panafricaine, l'harmonisation est un facteur important de facilitation (du commerce et du transport) pour les utilisateurs, mais elle est également bénéfique pour les autorités publiques. L'uniformité simplifie les opérations de commerce et de transport et réduit les exigences de formation pour les secteurs public et privé.

L'harmonisation des lois, règlements et procédures des PCJ peut être raisonnablement entreprise puisque les grands principes de PCJ sont communs et ne diffèrent pas selon les paires de pays ou les caractéristiques spécifiques des points de passage frontaliers concernés (par exemple, la configuration géographique). Ainsi, une base législative régionale globale est recommandée pour les PCJ.

L'harmonisation plurilatérale ou régionale ne peut être facilement réalisée par le biais d'accords bilatéraux. Dans ce dernier cas, l'élaboration et l'application d'un modèle d'accord bilatéral de PCJ sont recommandées pour parvenir indirectement à une harmonisation régionale.

Conformément au précepte d'harmonisation, il n'est pas conseillé à un pays d'adopter différents régimes juridiques/réglementaires de PCJ pour différents passages frontaliers. Le régime juridique/réglementaire des PCJ d'un pays devrait plutôt être uniforme pour tous ses passages frontaliers.

Cependant, pour les PCJ, une partie importante du régime juridique/réglementaire ne peut être émise unilatéralement par les pays adjacents, mais doit être uniforme pour les pays. Si un pays ayant de multiples passages frontaliers avec différents pays voisins poursuit un régime uniforme de PCJ, automatiquement ou nécessairement cette tentative équivaut à une harmonisation régionale.¹⁸⁸

Il existe huit CER reconnues par l'UA, chacune étant établie en vertu d'un traité régional distinct : (i) l'Union du Maghreb arabe (UMA), (ii) le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), (iii) la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), (iv) la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), (v) la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), (vi) la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), (vii) l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et (viii) la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Il existe d'autres organismes de coopération économique régionale qui ne sont pas officiellement reconnus par l'Union africaine comme des CER : (i) la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), (ii) l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), (iii) la Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), (iv) la Commission de l'Océan Indien (COI), (v) l'Union du Fleuve Mano (UFM), et (vi) l'Union Douanière d'Afrique Australe (SACU).

Les cas concrets d'une approche régionale sont les suivants (i) le Règlement de l'UEMOA n° 15/2009/CM/ UEMOA portant régime juridique des postes de contrôle juxtaposés aux frontières

¹⁸⁸ Par exemple, the Tanzanian One Stop Border Post Act 2015 (la loi tanzanienne de 2015 sur les postes de contrôle juxtaposés) applique le régime de la loi sur les PCJ de la CAE pour les PCJ établis conformément à la loi, mais son propre régime national pour les frontières avec les pays voisins non membres de la CAE (c'est-à-dire la République démocratique du Congo, le Malawi, le Mozambique et la Zambie).

des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine ; (ii) l'Acte additionnel de la CEDEAO/SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept de postes frontaliers conjoints au sein des États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, juin, 2013 ; et (iii) la loi 2016¹⁸⁹ sur les postes frontaliers à guichet unique de la CAE et le règlement 2017 sur les postes frontaliers à guichet unique de la CAE.¹⁹⁰

Le Tableau 8-1 compare ces instruments juridiques et réglementaires régionaux pionniers de PCJ. Les autres CER et organisations régionales d'Afrique ne disposent pas (encore) de cadres juridiques et réglementaires aussi bien développés (voir annexe B).

¹⁸⁹ The EAC OSBP Act 2016 (La loi de 2016 sur les PCJ de la CAE) est actuellement en cours de révision, par exemple pour refléter les nouveaux défis découlant de la pandémie de COVID-19. En outre, il est prévu de créer des comités bilatéraux, nationaux et régionaux, une proposition qui a déjà été adoptée par le Conseil sectoriel du commerce, de l'industrie, des finances et de l'investissement (SCTIFI) de la CAE et qui a été intégrée dans la stratégie de durabilité de PCJ de la CAE.

¹⁹⁰ Ceux-ci peuvent être soutenus par des instruments juridiques supplémentaires, par exemple, (i) la décision régionale par l'adoption de l'étude sur la fonctionnalité des postes frontaliers conjoints en 2008, par la résolution n° 2 relative à la mise en œuvre du programme des postes frontaliers conjoints des États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA ; et (ii) la décision 08/2001 adoptant le modèle de financement pour la construction des PFC entre les États de l'UEMOA. Décision 03/2004 modifiant l'article 3 de la décision 08/2001.

Tableau 8-1: Comparaison des instruments juridiques régionaux pionniers de PCJ

Question	Règlement n° 15/2009/CM/UEMOA Portant Régime Juridique des Postes de Contrôle Juxtaposés aux Frontières des États Membres de l'UEMOA	Acte additionnel /SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints dans les Etats membres de la CEDEAO	Lois de 2016 sur les postes de contrôle juxtaposés de la CAE et règlements de 2017 sur les postes de contrôle juxtaposés de la CAE.
Législation régionale secondaire	Sur la base du droit primaire du Traité de l'UEMOA (article 42)	Non, par voie de droit primaire (Acte additionnel au traité de la CEDEAO, article 58).	Basé sur le droit primaire du Traité de la CAE : Acte de l'Assemblée (article 49,1 + 62) et règlements du Conseil (article 14, 3 (d) Traité et article 55 Acte.
Applicabilité directe dans l'ordre juridique des États membres	Article 6 du Traité de l'UEMOA	Non : Article 89 du Traité de la CEDEAO	Par l'article 8, 2 (b) + 8(4) + 14(5) du traité de la CAE
Recours à d'autres instruments d'intégration/de facilitation	- Code des douanes de l'UEMOA (Règlement n° 09/2001/CM/UEMOA) - Harmonisation des dimensions, du poids et de la charge à l'essieu des véhicules de l'UEMOA (Règlement 14/2005/CM/UEMOA) - Décision No. 15/2005/CM/UEMOA du 16 Décembre 2005 portant modalités pratiques d'application du plan régional de contrôle sur les axes routiers inter-Etats de l'UEMOA	- Protocole A/P. 1/5/79 du 29 mai 1979 tel qu'amendé, relatif à la libre circulation des personnes, à la résidence et à l'établissement - Convention A/P4/5/82 relative au transit routier interétatique de marchandises - Convention A/P5/5/82 du 29 mai 1982 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière douanière - Protocole A/SP1/5/90 du 30 mai 1990 instituant dans la Communauté un mécanisme de garantie des opérations de transit routier interétatique de marchandises - Convention A/P. 1/7/92 du 29 juillet 1992 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale - Convention A/P. 1/8/94 du 06 août 1994 relative à l'extradition - Décision de la CEDEAO A/DEC. 13/01/03 du 31 janvier 2003 relative à la mise en œuvre du programme régional de facilitation du transit routier. - Acte additionnel SP. 17/02/12 relatif à l'harmonisation des normes et procédures de contrôle des dimensions, du poids et de la charge	- EAC Customs Management Act (Loi sur la gestion des douanes de la CAE), 31/12/2004 - Protocol on the Establishment of the EAC Customs Union (Protocole relatif à la création de l'Union douanière de la CAE), 2 mars 2004 - EAC Customs Union (Rules of Origin) Rules (Règles de l'Union douanière de la CAE (règles d'origine)), 2015 - Protocol on the Establishment of EAC Common Market (Protocole sur l'établissement du marché commun de la CAE), 20 novembre 2009 - EAC Common Market (Free Movement of Persons) Regulations (Règlement sur le marché commun de la CAE (libre circulation des personnes)), annexe I, novembre 2009

Question	Règlement n° 15/2009/CM/UEMOA Portant Régime Juridique des Postes de Contrôle Juxtaposés aux Frontières des États Membres de l'UEMOA	Acte additionnel /SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints dans les Etats membres de la CEDEAO	Lois de 2016 sur les postes de contrôle juxtaposés de la CAE et règlements de 2017 sur les postes de contrôle juxtaposés de la CAE.
		à l'essieu des véhicules de transport de marchandises dans les Etats membres de la CEDEAO.	
Mis en œuvre/complété par :			
- accords bilatéraux		Article 3 Acte (également les accords multilatéraux) + article 17 Acte	Articles 4 + 18(2) + 30 Acte et articles 4 + 6(7) du Règlement
- règlement exécutif	Article 27 + 52 + 59 Règlement		Articles 16 + 55 Acte
- droit national			Article 11 Acte
- manuel/directives (« droit mou »)	Manuel de procédures (Article 27 Règlement)	Manuel (article 23,3 Acte)	Manuel (article 16 Acte)
- contrats du secteur privé	Article 20 Règlement		Non
- indéfini		Articles 5(2) + 6 + 23 + 53(2) +54 Acte	
Reconnaissance des fonctions distinctes de gestion des postes frontaliers		Article 54 Acte	
- logistique	Articles 4 + 20 Règlement	Article 35 Acte	Article 36 Acte
- contrôle du trafic + sécurité	Articles 4 + 19 + 47 + 53 Règlement	Article 7 Acte	Articles 9 + 15 Acte et Article 7 Règlement
- contrôle des frontières	Article 4 Règlement	Article 10 Acte	Article 11 Acte et Article 6 Règlement
Externalisation vers le secteur privé de :			Non prévu
- gestion des installations	Article 20 Règlement	Article 53 Acte	
- fonctions de contrôle (pesage, scannage)	Articles 28 + 29 Règlement		
Financement du poste frontalier également par le biais de frais d'utilisation	Article 11 Règlement	Non prévu	Non prévu
Utilisation conjointe d'équipements de contrôle	Article 29 Règlement	Article 12 Acte	Non prévu

Question	Règlement n° 15/2009/CM/UEMOA Portant Régime Juridique des Postes de Contrôle Juxtaposés aux Frontières des États Membres de l'UEMOA	Acte additionnel /SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints dans les Etats membres de la CEDEAO	Lois de 2016 sur les postes de contrôle juxtaposés de la CAE et règlements de 2017 sur les postes de contrôle juxtaposés de la CAE.
CER est propriétaire et gestionnaire du poste frontière.	Article 6 Règlement	Article 4 Acte	Non prévu
Configuration des postes frontaliers			
- entièrement dans un seul pays	Article 6 Règlement	L'une des configurations (Article 5 Acte)	L'une des configurations (Article 5 (2) Acte)
- chevauché			
- juxtaposé			
- autre arrangement			
Concepts reconnus			
- Zone de contrôle	Article 14 Règlement	Article 7 Acte	Article 5 Acte + Articles 2 + 4 + 5 Règlements
- Zone exclusive	Article 15 Règlement	Article 7 Acte	Article 8 Acte + Article 2 Règlement
Modalité de contrôle :			
- Commun		Article 12 Acte	Article 12 Acte et Article 6 Règlement
- « Quasi-simultané » (entrée séquentielle après la sortie)	Article 23 Règlement	Article 11 Acte	Articles 6 + 12 + 13 Acte et Article 6 Règlement
- Recours à l'inspection du pays voisin		Article 17 Acte	Article 13(2) Acte
Guichet unique		Articles 15 + 17 Acte (intégration des contrôles aux frontières)	Article 16 Acte
Retour au pays de sortie de la personne/du véhicule/de la marchandise refusée/retraîtée	Article 25 Règlement	Article 14 Acte	Article 15 Actw
Extraterritorialité	Article 31 Règlement	Article 18 Acte	Article 11 Acte
- Fiction juridique + juridiction	Articles 32 + 40 + 44 Règlement	Articles 10.3 + 22 Acte	Articles 11 + 18 + 23 Acte
- Droit des fonctionnaires de l'État limitrophe d'opérer dans un pays étranger PCJ	Article 37 Règlement	Articles 10.1 + 26 Acte	Article 11 Acte

Question	Règlement n° 15/2009/CM/UEMOA Portant Régime Juridique des Postes de Contrôle Juxtaposés aux Frontières des États Membres de l'UEMOA	Acte additionnel /SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints dans les Etats membres de la CEDEAO	Lois de 2016 sur les postes de contrôle juxtaposés de la CAE et règlements de 2017 sur les postes de contrôle juxtaposés de la CAE.
- Droit de communication avec le pays d'origine	Article 36 Règlement	Article 37 Acte	Article 38 Acte
- Droit d'arrêter des personnes, de saisir des biens	Articles 33-34 Règlement	Articles 10.2 + 18 Acte	Article 19 (3) Acte
- Exonération fiscale pour les équipements et les fonds de contrôle	Article 35 Règlement	Articles 16 + 36 Acte	Article 17 Acte
- Agents des États limitrophes			
* immunité pénale dans le pays d'accueil	Article 40 + 42 Règlement	Article 33 Acte	Article 34 Acte
* port de l'uniforme	Article 38 Règlement	Article 28 Acte	Article 29 Acte et Article 8 Règlement
* port d'armes	Article 38 Règlement	Article 29 Acte	Article 30 Acte
Dispositions institutionnelles			
- Niveau CER		Article 49 Acte	Article 50 Acte
- niveau bilatéral		Article 50 Acte	Articles 4 + 6(7) Règlements
- niveau national			
- niveau local	Article 21 + 58 Règlement		
Fonction de l'organisme chef de file			
Fonction de la personne de contact		Article 30 Acte	Article 31 Acte
Fonction du bureau des plaintes	Article 56 Règlement		
Coopération :			
- Assistance aux agents des États limitrophes :	Articles 26 + 39 Règlement	Articles 25 + 31 Acte	Articles 8 (2) + 16 + 32 Acte et Articles 7(5)+(6) Règlement
- Échange/partage d'informations	Article 29 Règlement	Article 12 Acte	Article 31 Acte
Statut et position des agents de facilitation	Article 45 Règlement	Articles 40-48 Acte	Articles 41-49 Acte et Article 9 Règlement

Note : La question est couverte par le texte juridique applicable lorsque les mots « non » ou « non prévu » n'apparaissent pas dans le tableau.

Abréviations : CAE = Communauté d'Afrique de l'Est, CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, UEMOA = Union économique et monétaire ouest-africaine.

Guide de référence (Sourcebook) : Analyse des instruments juridiques respectifs par ce Guide de référence.

8.3.3 Accords bilatéraux

L'approche d'un protocole d'accord et d'une loi nationale est recommandée lorsque deux pays limitrophes sont impliqués et que l'accent est mis sur l'établissement d'un PCJ à un passage frontalier particulier. Elle implique la négociation et la conclusion entre les deux pays d'un accord bilatéral dans lequel les paramètres de l'établissement d'un tel PCJ sont précisés (Encadré 8-2 un modèle d'accord bilatéral est présenté). Elle exige également que cet accord soit inscrit dans la législation nationale de chaque pays au moyen d'une loi appropriée du Parlement ayant un effet prépondérant sur toute la législation relative au contrôle des frontières afin de donner un effet juridique aux dispositions du protocole d'accord et aux principes d'extraterritorialité et d'hébergement.

Il n'est pas nécessaire que l'arrangement bilatéral soit appelé un protocole d'accord (MOU). Certains pays peuvent préférer appeler ces accords « Mémoire d'accord » (MOA) ou tout autre nom jugé approprié. Il est essentiel qu'un tel instrument juridique définisse ce qui est considéré comme les questions clés à traiter (par exemple, l'extraterritorialité et les accords d'hébergement ; voir les sous-sections 8.4.1 et 8.4.2 pour une discussion de ces questions).

Même lorsqu'un régime juridique régional est en place, pour les caractéristiques uniques et les questions spécifiques de certains passages frontaliers, les paires de pays limitrophes peuvent avoir besoin de conclure des accords bilatéraux. Bien que cela soit théoriquement possible, il est irréaliste d'espérer que ces particularités puissent être traitées (ou imposées) par la législation régionale. Si des désaccords entre paires de pays bloquent la création d'un PCJ, une intervention régionale peut aider à surmonter cet obstacle. Toutefois, la création d'un PCJ sans la pleine coopération des paires de pays s'avérerait difficile.

Encadré 8-2: Structure d'un exemple d'accord bilatéral PCJ

Préface	7.2 Conception du badge d'identité
	7.3 Port de l'uniforme
Article 1 : Questions préliminaires	7.4 Port d'armes dans les zones de contrôle
1.1 Citation et commencement	
1.2 Interprétation	Article 8 : Installations
1.3 Objectifs de l'accord bilatéral	8.1 Mise à disposition des installations
	8.2 Coûts de la maintenance
Article 2 : Administration	8.3 Équipement à usage commun
2.1 Nomination des organismes chefs de file	
2.2 Responsabilités des organismes chefs de file	Article 9 : Conduite des agents de facilitation
2.3 Pouvoirs des organismes chefs de file	9.1 Accès aux zones de contrôle
2.4 Responsabilité	9.2 Identification et uniformes
Article 3 : Zones de contrôle	Article 10 : Dispositions institutionnelles
3.1 Configuration des PCJ	10.1 Comité directeur bilatéral des PCJ
3.2 Démarcation des PCJ	10.2 Gestion des PCJ
3.3 Heure d'ouverture et de fermeture synchronisée des PCJ	
3.4 Contrôle du trafic au sein des PCJ	Article 11 : Dispositions générales
	11.1 Mesures temporaires
Article 4 : Conduite des agents frontaliers	11.2 Force Majeure
4.1 Séquence des contrôles	11.3 Résolution des litiges
4.2 Exercice de la compétence	11.4 Amendements
4.3 Des niveaux plus élevés de facilitation des échanges	11.5 Entrée en vigueur
	11.6 Limites de responsabilité
	11.7 Confidentialité
	11.8 Avis et adresses

4.4 Contrôles à guichet unique	11.9 Droit applicable
Article 5 : Application des lois sur le contrôle des frontières	Annexe 1 : Calendrier des PCJ entre les Parties
5.1 Procédures opérationnelles cohérentes	Annexe 2 : Tableau des coordonnées de chaque PCJ
5.2 TIC	Annexe 3 : Procédures opérationnelles de sécurité aux frontières
Article 6 : Application des lois pénales	Annexe 4 : Éléments de la déclaration spéciale d'entrée dans la zone de contrôle
6.1 Opérations de sécurité conjointes	Annexe 5 : Conception du badge d'identification officiel de PCJ
6.2 Opérations de poursuite	
Article 7 : Conduite des agents	
7.1 Accès aux zones de contrôle	
Source : Secrétariat de la CAE, <i>Model One Stop Border Posts Bilateral Agreement between Adjoining Partner States (Modèle d'accord bilatéral sur les postes frontaliers à guichet unique entre États partenaires limitrophes)</i> , 2015.	

8.3.4 Lois et règlements nationaux

En fonction du régime constitutionnel régional (c'est-à-dire des CER) et du droit constitutionnel national, après l'adoption d'un ou de plusieurs instruments juridiques régionaux, la mise en œuvre (ou l'intégration ou la réception) dans le corpus juridique national des pays signataires/membres respectifs peut être requise. Outre la question de l'applicabilité directe, une question qui dépend du système juridique national du pays concerné est de savoir si, après la signature d'un traité par le représentant du pays, le consentement exprimé doit être confirmé (ratification), généralement par un acte du parlement du pays. Ces exigences sont pertinentes car elles affectent la rapidité de l'applicabilité pratique de la loi régionale.

Les lois et réglementations relatives au contrôle des frontières dans de nombreux pays, voire la plupart, ne sont pas adaptées au contrôle et à la réglementation des activités d'un PCJ. Au lieu de modifier ces lois et règlements un par un, on peut envisager un instrument juridique global et prépondérant visant à conférer aux lois et règlements actuels une compétence extraterritoriale. Modifier chaque loi et règlement relatif au contrôle des frontières risque d'être trop laborieux et de prendre trop de temps, étant donné que les lois relatives aux frontières sont nombreuses (il peut y en avoir plus de 20 dans certaines juridictions). Il faudrait beaucoup de temps pour adopter individuellement les changements par le biais de la législature. Encadré 8-3 présente une approche pour l'analyse des lois et réglementations nationales de contrôle des frontières.

En ce qui concerne le format législatif, étant donné que les questions relatives au franchissement des frontières sont liées à des questions pénales et fiscales et à d'autres domaines de politique publique affectant les droits et libertés fondamentaux des citoyens, le droit législatif devrait les réglementer en exprimant des principes. Les règlements ne peuvent normalement porter que sur des mesures de mise en œuvre détaillées, mais pas sur les grands principes. Toutefois, cette distinction entre principes et détails est souple et il n'existe pas de critères généraux pour les distinguer. En tout état de cause, si le pouvoir exécutif reçoit un mandat du législateur, il peut également légiférer, mais sous réserve du respect de l'interdiction d'*ultra vires*, c'est-à-dire qu'une norme de niveau inférieur ne peut avoir d'effet au-delà des limites de son mandat par la norme supérieure, en particulier elle ne peut s'écarter d'une norme supérieure existante sans un mandat exprès. En ce qui concerne la durabilité des lois et des règlements, Encadré 8-4 décrit la distinction entre le droit « dur » et le droit « mou ».

Encadré 8-3: Approche pour l'analyse de la législation sur les frontières nationales

La mise en place d'un PCJ dans un pays doit être précédée d'une analyse complète de la législation relative au contrôle des frontières de ce pays, basée sur les étapes suivantes :

(1) Identification des lois et règlements existants en matière de contrôle des frontières

La première étape consiste à compiler et à analyser les lois et règlements du pays en matière de contrôle des frontières. En général, les contrôles aux frontières sont effectués par divers départements et organismes gouvernementaux qui appartiennent généralement aux catégories suivantes : (i) l'immigration ; (ii) les autorités douanières et fiscales par l'intermédiaire de leurs départements douaniers ; (iii) les agences de sécurité ; (iv) la santé ; (v) l'agriculture, l'inspection des animaux et des plantes ; (vi) les routes et les transports ; et (vii) et autres (par exemple, les normes, l'environnement).

(2) Évaluation des lois pour les dispositions établissant ou limitant l'application des principes juridiques sous-jacents des PCJ

En général, les lois existantes sur le contrôle des frontières ne peuvent pas être utilisées pour mettre en œuvre le concept de frontière du PCJ sans promulguer de nouveaux instruments juridiques. L'analyse de la législation sur le contrôle des frontières dans la plupart des pays où des PCJ ont été prévus ou sont déjà établis, indique que, bien que certaines dispositions de certains actes applicables prévoient une compétence extraterritoriale sur certains aspects limités et spécifiques des contrôles aux frontières, les actes sont généralement destinés, par principe juridique, à avoir une application territoriale. De même, il n'existe aucune disposition, ou seulement des dispositions limitées, autorisant l'accueil d'agents d'un autre État sur le territoire d'un État pour l'exercice de fonctions officielles en vertu des lois nationales de cet autre État. Par conséquent, les lois et réglementations relatives au contrôle des frontières dans la plupart des pays sont inadéquates pour le contrôle et la réglementation des activités d'un PCJ. La législation devrait être révisée, par le biais d'une loi ou d'un instrument global conçu pour fournir une compétence extraterritoriale, ce qui est essentiel au concept du PCJ.

Si la législation existante est jugée déficiente, il est nécessaire d'analyser si ces déficiences peuvent être comblées par un instrument législatif subsidiaire, ainsi que la nature et la forme d'un tel instrument. En d'autres termes, la question à trancher est de savoir si, en l'absence de dispositions relatives à l'application extraterritoriale et aux modalités d'accueil dans la législation actuelle, de telles dispositions peuvent être incorporées dans la législation par le biais d'un instrument global de législation subsidiaire. Ce faisant, il est instructif d'examiner d'abord la signification de la législation subsidiaire et les principes relatifs à son adoption valide et efficace (par exemple, si elle suit les procédures prescrites établies dans la loi d'habilitation, si elle est conforme au droit général et si elle passe le test du caractère raisonnable). Une évaluation détaillée entreprise dans la 1^{ère} édition du Guide de référence PCJ a révélé qu'il est juridiquement difficile et inapproprié de remédier aux lacunes de la législation existante en matière de contrôle des frontières en ce qui concerne les opérations du PCJ par le biais d'instruments juridiques subsidiaires dans la plupart des juridictions.

Note : La législation subsidiaire – également connue sous le nom de législation déléguée ou législation subordonnée – est un instrument législatif qui peut comprendre des règlements, des règles, des ordonnances, des textes réglementaires, des arrêtés, etc. Un parlement ou une législature nationale ne fait pas de législation subsidiaire, mais délègue ce pouvoir à une autre autorité. En déléguant le pouvoir d'adopter une législation subsidiaire, un parlement ou une législature nationale impose des restrictions précises à l'exercice de ce pouvoir. La législation subsidiaire doit exister en relation avec un acte d'habilitation, c'est-à-dire l'acte principal. Elle prévoit l'adoption d'une législation subsidiaire et spécifie l'organisme auquel le pouvoir de le faire a été délégué par la loi.

Sources : (i) Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{ère} édition, septembre 2011, pp. 30-32 ; et (ii) cette 3^{ème} édition du Guide de référence

Encadré 8-4: La durabilité des lois et des règlements – Droit dur et droit mou

En général, la durabilité des lois/réglementations est inversement proportionnelle à la difficulté de leur adoption. Alors que le « droit mou » (par exemple, les lignes directrices, les codes d'éthique, les manuels) peut être introduit rapidement et simplement, le « droit dur » (par exemple, les lois et les règlements) présente une plus grande sécurité juridique et offre plus de garanties pour la continuité de la politique, par exemple, après un changement de gouvernement ou de régime. Le droit mou informel peut être négligé et mis de côté sans aucune justification plus facilement que la législation formelle et explicite (droit dur). Il en va de même au niveau régional pour ce qui est du choix entre, d'une part, les accords sous forme simplifiée (par exemple, les protocoles d'accord) ou les accords par échange de lettres et, d'autre part, les traités à part entière qui doivent être ratifiés (par une procédure d'approbation parlementaire). Si la force contraignante de ces différents types d'instruments est la même selon l'article 2(a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités (23 mai 1969), leur durabilité peut varier.

Source : Ce Guide de référence

8.4 Questions juridiques spécifiques (de base) PCJ

8.4.1 Extraterritorialité¹⁹¹

(1) Vue d'ensemble

C'est un principe juridique établi du droit international public que les lois nationales d'un État ne s'appliquent généralement que sur le territoire de cet État : « L'exercice de la juridiction est limité, sauf accord international spécial, au territoire de chaque État, de sorte que l'État ne peut l'exercer qu'à l'égard des personnes ou des choses se trouvant ou venant sur ce territoire ». ¹⁹²

Dans ce qui constitue un changement de paradigme, le principe d'extraterritorialité ou de compétence extraterritoriale permet à un État d'étendre l'application de lois nationales spécifiques à un lieu situé en dehors de son propre territoire. L'extraterritorialité est donc une exception au principe juridique énoncé ci-dessus et, dans cette mesure, il faudrait définir clairement quelles lois nationales s'appliquent de manière extraterritoriale et l'endroit précis où ces lois s'appliqueraient.

Comme nous l'avons mentionné, les actes des agents du corps des gardes-frontières sont liés à la souveraineté nationale et ne peuvent donc pas être accomplis sur un territoire étranger sans qu'un cadre juridique explicite ne permette de faire face à cette situation. L'extraterritorialité concerne les problèmes de l'État d'origine, c'est-à-dire l'extension de la juridiction du pays d'origine au-delà des frontières de son territoire national.

Les aspects suivants des questions d'extraterritorialité doivent être traités pour qu'un agent puisse opérer dans une zone de contrôle commune (ZCC) située dans le pays hôte.

¹⁹¹ Lors de la 1^{ère} réunion de consultation, il a été demandé si l'extraterritorialité et les dispositions d'hébergement peuvent être appliquées aux PCJ de la CEDEAO et de l'UEMOA, étant donné que les terres sont transférées à la CEDEAO ou à l'UEMOA une fois que deux pays conviennent d'établir un PCJ (PFC). Il a été expliqué qu'étant donné que l'acquisition de droit privé d'un terrain par une organisation gouvernementale n'implique pas automatiquement un transfert de souveraineté, de tels arrangements sont toujours nécessaires. *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 9.

¹⁹² James Edmund Sanford Fawcett, *The Law of Nations*, 1968, p. 54.

(2) Fiction¹⁹³ d'exercice des fonctions dans le pays d'origine

Dans la ZCC du pays limitrophe, un agent doit être investi des mêmes pouvoirs que ceux dont il disposerait dans son propre pays en vertu des lois sur le contrôle des frontières, sous réserve des exceptions qui peuvent être définies dans les instruments juridiques d'habilitation. Les pouvoirs d'un agent travaillant dans l'État voisin ou hôte ne peuvent être limités que par l'action de transfert du contrôle. Une fois le contrôle transféré (comme décrit ci-dessous), un agent ne peut plus exercer ce pouvoir, sauf avec l'autorisation expresse de l'agent de l'État auquel le contrôle a été transféré.

(3) Immunités des agents pour actes de service

Les immunités des agents étrangers dans l'État d'accueil doivent être définies. En général, l'État d'accueil garantit qu'il ne poursuivra pas les agents étrangers pour des actes accomplis dans la ZCC dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Toutefois, ces immunités ne s'étendent pas aux infractions de droit commun et aux autres infractions que les agents de l'État limitrophe peuvent commettre dans l'État hôte.

Les instruments supranationaux relatifs aux PCJ réservent généralement aux pays signataires le droit de suspendre temporairement les procédures des PCJ et de fermer la frontière dans des situations d'urgence. Toutefois, des mesures de protection pour les agents expatriés (c'est-à-dire étrangers) doivent être prévues en cas d'urgence résultant d'un conflit politique entre les États voisins. Un « sauf-conduit »¹⁹⁴ devrait être expressément stipulé pour les agents expatriés (c'est-à-dire les fonctionnaires exerçant leurs fonctions sur un territoire étranger), afin de leur garantir le libre passage et le rapatriement sans entrave dans leur pays d'origine, évitant ainsi leur emprisonnement ou leur prise d'otage.

(4) Infractions pénales dans la ZCC

La compétence doit être définie en ce qui concerne les infractions commises dans la ZCC. Une distinction est généralement faite entre les infractions commises en vertu de la législation sur le contrôle des frontières et celles commises en vertu de la législation générale sur l'ordre public. Dans le premier cas, chaque État est compétent en ce qui concerne les infractions à sa législation frontalière qui sont détectées pendant que ses agents effectuent leurs contrôles. Une fois que les agents d'un État ont effectué leurs contrôles, ils ne sont plus compétents, sauf avec l'accord des agents de l'autre État. En ce qui concerne les infractions générales à la loi et à l'ordre, l'approche acceptée est que le pays sur le territoire duquel l'infraction a été commise est compétent. Les procédures relatives au traitement des marchandises faisant l'objet d'une infraction dans le pays d'accueil et détectées par les agents invités effectuant les formalités de sortie, en termes d'entreposage et de flux de trafic dans le cas où l'envoi est censé être entreposé dans le pays d'exportation, doivent être précisées pour éviter toute confusion.

(5) Rapatriement du produit de la ZCC

Des réglementations expresses peuvent être nécessaires pour exempter les fonds collectés dans la ZCC du pays d'accueil des restrictions de change et d'exportation et des prélèvements afin de permettre leur rapatriement (net) dans le pays d'origine.

¹⁹³ Une fiction juridique est un fait imaginaire qui est reconnu comme une réalité à des fins juridiques.

¹⁹⁴ Le sauf-conduit est une procédure par laquelle une personne est autorisée à entrer ou à sortir d'une juridiction dans laquelle elle serait normalement susceptible d'être arrêtée, détenue ou soumise à d'autres privations. Historiquement, le concept général de sauf-conduit a donné naissance au système d'immunité diplomatique.

(6) Échange de personnel entre les pays limitrophes

Les échanges de personnel entre les pays limitrophes peuvent permettre aux agents de mieux se familiariser avec le système de dédouanement aux frontières de l'autre pays. À long terme, ils peuvent soutenir la délégation de pouvoirs (voir la sous-section 7 ci-dessous).

(7) Délégation de pouvoir

La délégation de pouvoirs offre une modalité efficace pour réaliser un processus de dédouanement à guichet unique aux frontières. Dans cette modalité, les fonctionnaires chargés du dédouanement aux frontières agissent sur le territoire de leur pays d'origine au nom de l'autorité étrangère du pays adjacent pour effectuer le dédouanement aux frontières de ce dernier. Cette modalité permet d'éviter l'exercice extraterritorial de fonctions par les agents et les dispositifs d'accueil.

Toutefois, les agents des forces de l'ordre ne peuvent être remplacés par des ressortissants étrangers sans une base juridique expresse à cet effet. Cela nécessite un cadre juridique solide. Outre un accord supranational intégrant ce principe, chaque pays signataire doit publier un ensemble de lois nationales pour mettre en œuvre un tel accord et compléter la base juridique, en décrivant les fonctions déléguées dans des domaines tels que le dédouanement, l'exécution, les saisies et les pouvoirs légaux pour procéder à des arrestations.¹⁹⁵

(8) Déplacement temporaire de l'activité de dédouanement en cas d'urgence

Il est également possible de prévoir un déplacement temporaire de l'activité de dédouanement vers le territoire du pays limitrophe en cas d'urgence (par exemple, grève, effondrement politique, catastrophe).

8.4.2 Accords d'accueil

(1) Vue d'ensemble

De même, comme pour le principe de l'application territoriale des lois nationales discuté ci-dessus, les fonctionnaires d'un État sont limités, dans l'exercice de leurs fonctions et l'application de leurs lois nationales, au territoire de cet État. L'exercice de fonctions officielles et l'application des lois nationales sur le territoire d'un autre État doivent faire l'objet d'un accord entre les deux États et être autorisés par l'autre État en vertu de ses propres lois nationales.

La convention d'accueil règle les questions qui se posent à l'État bénéficiaire (hôte), à savoir l'autorisation d'appliquer la loi étrangère et l'autorisation pour les fonctionnaires étrangers d'exercer leurs fonctions sur son territoire national.

Plus précisément, la convention d'accueil porte sur les aspects suivants.

(2) Libre passage

La convention d'accueil doit préciser les mesures destinées à faciliter le travail des agents étrangers dans l'État d'accueil. Cela inclut le droit d'entrer et de sortir librement de l'État hôte

¹⁹⁵ Par exemple, la Norvège a conclu des accords de gestion coordonnée des frontières avec la Suède et la Finlande (1959) autorisant les autorités douanières norvégiennes à effectuer, pour et au nom des autorités douanières finlandaises ou suédoises, tous les contrôles et formalités douaniers pour les marchandises en vertu des règles douanières applicables à l'importation, à l'exportation, au transit et autres procédures douanières.

(éventuellement sous réserve de l'exigence d'une identification convenue) et le droit de déplacer librement tous les articles nécessaires aux fonctions officielles à l'intérieur de la zone de contrôle sans que cela soit considéré comme des importations ou des exportations, y compris tout déplacement de recettes perçues dans le pays hôte. Cela devrait également inclure le droit de rapatrier les fonds collectés dans la zone de contrôle.

(3) Zones à usage exclusif

Chaque État aura accordé aux agents de l'État voisin l'accès à une zone de travail réservée à leur usage exclusif. Pour protéger les intérêts de chaque État, les agences de l'État hôte ne peuvent pas pénétrer dans une zone à usage exclusif, sauf sur invitation expresse d'un agent de l'État voisin. La seule exception à ce principe est le cas où une infraction à la loi et à l'ordre a été commise dans une zone à usage exclusif et où les agents de police de l'État hôte peuvent pénétrer dans cette zone sans autorisation, à condition qu'ils aient le pouvoir de pénétrer dans les locaux en vertu de leur propre loi. Ces pouvoirs ne peuvent être exercés que dans le but de procéder à des arrestations (le cas échéant) ou d'obtenir des preuves. Toutefois, par courtoisie, il est fortement recommandé d'exercer ces pouvoirs en consultation avec les agents de l'État voisin et de préférence à leur invitation.

(4) Immunités pour les infractions liées à l'exercice des fonctions

Les agents d'un État voisin bénéficient de l'immunité de poursuites par l'État hôte pour tout acte lié à l'exercice de leurs fonctions de contrôle des frontières. Ces infractions sont traitées par les bureaux de l'État d'origine qui sera compétent en vertu de ses lois. Toutefois, l'immunité de cet agent ne s'étend pas aux infractions à la loi et à l'ordre. Si un agent d'un État voisin commet une infraction à la loi et à l'ordre dans l'État hôte, il est soumis à la juridiction pénale de cet État hôte.

(5) Port d'armes et port d'uniformes dans la ZCC

Parce qu'ils sont l'expression de l'exercice de l'autorité publique et du pouvoir souverain, le port de l'uniforme et le port d'armes (armes de service) par les agents de la force publique ne sont pas autorisés en dehors du territoire national de leur pays d'origine, sauf autorisation expresse du pays d'accueil. L'octroi d'une telle autorisation par le pays d'accueil au cas par cas est trop lourd pour les opérations quotidiennes. Il convient donc d'envisager une autorisation permanente à cet effet.

(6) Exemption des droits de douane pour les équipements et les services publics dans la ZCC.

L'importation d'équipements et de services publics destinés à être utilisés ou consommés dans la ZCC du pays hôte est normalement soumise à des droits d'importation. Une exemption de ces droits d'importation devrait également être expressément stipulée.

(7) Statut des agents de facilitation dans la ZCC

Le statut à divers égards (par exemple, l'exemption de l'obligation de visa, l'exemption des droits d'importation sur leurs équipements et services publics, le rapatriement en franchise d'impôt du produit de leur activité professionnelle dans les locaux du poste frontière du pays hôte) des agents de facilitation dans la ZCC du pays hôte peut être abordé dans l'accord d'accueil.

8.4.3 Gestion de la sûreté/sécurité dans la ZCC

Les pouvoirs généraux d'application de la loi relèvent de la compétence (autorité) de la police du pays hôte. Alors que les organismes frontaliers exercent leurs fonctions en fonction des pouvoirs spécifiques qui leur sont conférés dans leurs lois respectives (par exemple, la loi sur les douanes et les accises, la loi sur l'immigration, la loi sur la santé publique), les agents de police ont des pouvoirs généraux pour faire respecter les principes de toute loi. Par exemple, si un agent de police aide un agent de contrôle des frontières dans ses fonctions, les pouvoirs de l'agent de police sont limités de la même manière que les pouvoirs de l'agent de contrôle des frontières. En d'autres termes, l'agent de police ne peut exercer aucun pouvoir si un agent de contrôle des frontières n'est pas également habilité à exercer ce pouvoir. En revanche, les pouvoirs généraux d'application de la loi d'un policier (par exemple, en vertu du code pénal) sont limités au territoire national de chaque État. Cela implique que chaque force de police a une compétence exclusive en matière de répression générale sur son territoire national, ce qui signifie que les agents de police ne peuvent pas exercer de pouvoirs de répression générale de manière extraterritoriale. Si une infraction de droit commun est commise dans la zone de contrôle d'un autre État, les agents de police de cet État auront une compétence exclusive.

8.4.4 Gestion des installations de la ZCC

Les pays limitrophes devront conclure des accords ou des arrangements pour l'entretien, la réparation et la fourniture de services publics dans la ZCC, soit fournis par le pays hôte, soit confiés à un entrepreneur privé. L'État hôte peut s'engager à aider à obtenir des services publics tels que l'eau, l'électricité et les liaisons de communication. Il peut s'avérer nécessaire de conclure des accords de partage des coûts (mise en commun), ou les États peuvent également convenir de se fournir des services gratuitement, sur la base de la réciprocité, pour faciliter la gestion des opérations du PCJ.

8.4.5 Gestion et résolution des litiges et des conflits

Les instruments juridiques/réglementaires devraient contenir un mécanisme alternatif de résolution des différends/conflits (par exemple, règlement à l'amiable, consultation), qui peut fonctionner à deux niveaux, le niveau d'État à État et le niveau opérationnel, comme suit.

(1) Niveau d'État à État

En droit international public, le mécanisme de règlement des différends dans les accords bilatéraux entre pays voisins doit tenir compte du cadre plus large à un niveau supérieur qui – selon la matière – peut régir leurs relations. En effet, certains instruments supranationaux prévoient un mécanisme de règlement des différends, en vertu duquel la compétence exclusive des États membres peut être liée.

Ces forums de règlement des différends ne sont en principe pas accessibles aux citoyens privés. Par exemple, un différend peut porter sur des questions de délimitation des frontières ou de libéralisation des échanges. Toutefois, dans certains cas, une institution judiciaire peut également être directement ou indirectement accessible aux sujets de droit privé.

Le règlement pacifique des différends peut être subdivisé en deux modèles : (i) le modèle politique (par exemple, la négociation, la médiation, la conciliation), dérivé de l'article 33 de la Charte des Nations unies et (ii) les moyens juridictionnels (par exemple, l'arbitrage, la Cour internationale

de justice), fondés sur des bases juridiques.¹⁹⁶ Le premier modèle est préférable car il génère ce que l'on appelle les « dividendes de la paix » : après la résolution du différend, même si un pays a dû céder et faire des compromis dans une certaine mesure, les relations entre les pays restent plus cordiales et amicales.

À cet égard, les forums énumérés dans l'encadré 8-5 peuvent être envisagés.

Encadré 8-5: Forums pour le règlement des différends au niveau interétatique

(i) Niveau mondial

- (a) La Cour internationale de justice (La Haye) : Conformément à l'article 36, section 2, du Statut de la Cour, les pays peuvent avoir reconnu comme obligatoire la juridiction de la Cour internationale de justice. Toutefois, les pays signataires peuvent avoir formulé une déclaration à l'effet de se réserver le droit de recourir à un autre moyen de règlement pacifique.
- (b) OMC : L'article III de l'accord instituant l'OMC prévoit que celle-ci administrera le Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (Mémorandum d'accord sur le règlement des différends) figurant à l'annexe 2 de cet accord.
- (c) Organisation mondiale des douanes : L'article 14 de la Convention de Kyoto révisée (Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers) prévoit le règlement des différends relatifs à l'application ou à l'interprétation de la convention par la négociation ou, à défaut, par une recommandation du Comité de gestion, que les parties signataires peuvent accepter à l'avance comme contraignante.
- (d) Organisation internationale pour les migrations : L'article 26 de la Constitution de l'OIM prévoit que tout différend concernant l'interprétation ou l'application de la Constitution de l'OIM qui n'est pas réglé par voie de négociation ou par un vote à la majorité des deux tiers du Conseil [de l'OIM] sera porté devant la Cour internationale de justice conformément au Statut de la Cour, à moins que les États membres concernés ne conviennent d'un autre mode de règlement dans un délai raisonnable.

(ii) Niveau Continental

- (a) La Cour de justice de l'Union africaine : L'Acte constitutif de l'Union africaine a créé la Cour de justice de l'Union africaine (article 18 ; voir également l'article 2.2. du Protocole sur la Cour de justice de l'Union africaine). Selon l'article 26 de l'Acte constitutif de l'Union africaine, la Cour de justice est chargée des questions d'interprétation découlant de l'application ou de la mise en œuvre de l'Acte.
- (b) Accord établissant la ZLECA : l'article 20 de l'accord de la ZLECA fait référence à son protocole sur les règles et procédures de règlement des différends. Ce protocole sur le règlement des différends (protocole DS), qui a été adopté et signé à Kigali, au Rwanda, le 21 mars 2018, lors de la création de la ZLECA. La ZLECA est devenue opérationnelle le 1er janvier 2021, et le protocole DS de la ZLECA a été inauguré le 26 avril 2021.

¹⁹⁶ En droit international et dans les relations internationales, il existe une distinction fine entre les termes « médiation » et « bons offices ». Ce dernier terme fait référence à l'initiative d'un tiers (diplomatique d'un pays tiers ou humanitaire d'une institution neutre) de rapprocher les parties en conflit sans participer aux négociations, alors que la médiation implique la facilitation du processus de négociation et la participation active aux négociations en vue de rédiger les termes du règlement.

(iii) Niveau régional

Divers mécanismes ad hoc de règlement des différends ont été adoptés pour l'interprétation et l'application des accords créant les CER, comme l'indiquent les exemples suivants :

- (a) Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) : La CAE a établi deux mécanismes pour résoudre les différends commerciaux. Le premier concerne le règlement des différends relatifs aux questions de marché commun, et le second le règlement des différends relatifs aux questions d'union douanière. La Cour de justice de l'Afrique de l'Est est compétente pour l'interprétation et l'application du traité de la CAE. En première instance, elle entend et détermine, mais ses jugements sont soumis à un droit d'appel auprès de la division d'appel. Les articles 23 et 27 du traité de la CAE régissent ce rôle de la Cour de justice de la CAE.
- (b) Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) : L'article 31.1 de la Constitution du COMESA a institué la Cour de justice du COMESA (COJ), qui examine et détermine toute demande qui lui est faite en vertu du Traité, conformément au Règlement de la Cour, et rend en séance publique un arrêt motivé qui, sous réserve des dispositions dudit Règlement en matière de révision, est définitif et définitif et n'est pas susceptible de recours.
- (c) Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) : L'article 9 du Traité de la SADC a créé un tribunal chargé de veiller au respect et à la bonne interprétation des dispositions du traité et des instruments subsidiaires et de statuer sur les différends qui lui sont soumis. Un Protocole prescrit la composition, les pouvoirs, les fonctions, les procédures et autres questions connexes du Tribunal.
- (d) Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) : Le traité révisé de la CEDEAO établit une Cour de justice (article 15) et un tribunal d'arbitrage (article 16), ce dernier n'ayant pas encore été activé. Son article 76 prescrit la soumission d'un différend sur l'interprétation ou l'application des dispositions du traité à un règlement amiable par voie d'accord direct et, à défaut, la saisine du Tribunal de la Communauté.
- (e) Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) : L'article 38 du traité modifié de l'UEMOA crée une Cour de justice de l'Union qui est régie par la section 1 du protocole additionnel n° 1.
- (f) L'accord tripartite de libre-échange (TFTA) : L'article 30 de l'accord de libre-échange tripartite conclu entre les États membres du COMESA, de la SADC et de la CAE crée un organe de règlement des différends chargé d'administrer les règles et la procédure, ainsi que les dispositions relatives au règlement des différends prévues par l'accord. Tout différend résultant de l'interprétation ou de l'application du présent accord est soumis aux dispositions du présent article et de son annexe X sur le mécanisme de règlement des différends. Aucun différend ne peut être soumis à l'Organe de règlement des différends avant d'avoir fait l'objet de consultations et de négociations, en vue de son règlement.

Notes : ^a <https://www.iom.int/about-iom/constitution-and-basic-texts-governing-bodies/constitution> ;

^b https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2019/02/comesa-treaty-revised-20092012_with-zaire_final.pdf

Source : Ce guide de référence

(2) Niveau opérationnel

Les litiges au niveau des relations entre le gouvernement et les citoyens/consommateurs (G2C) et entre le gouvernement et les entreprises (G2B) entre l'utilisateur individuel et les autorités

publiques (les organismes effectuant les inspections et les contrôles de dédouanement aux frontières) peuvent être résolus soit par voie judiciaire, soit par une autre voie.

L'article 4 de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges exige expressément que les pays signataires accordent à l'utilisateur le droit (i) d'introduire un recours administratif auprès d'une autorité administrative supérieure ou indépendante de l'organisme frontalier qui a pris la décision, et/ou (ii) d'introduire un recours judiciaire contre la décision. Ce précepte contient également des détails supplémentaires sur l'appel et/ou la révision (par exemple, l'égalité de traitement, la motivation de la décision, le délai).

Un mécanisme alternatif de résolution des conflits peut être proposé sous la forme d'un médiateur, d'un bureau des plaintes, d'un ombudsman ou d'un agent ou d'une institution similaire (voir paragraphe 6.7.2 (4)). Cette voie offre l'avantage supplémentaire que l'agent ou l'institution peut rendre compte périodiquement des plaintes récurrentes qui peuvent révéler des problèmes structurels et chroniques dans les procédures de dédouanement aux frontières.

8.4.6 Définition et délimitation de l'emplacement physique des locaux des PCJ

L'emplacement physique des locaux de PCJ devra être défini. Cette délimitation devrait inclure la définition des ZCC à l'intérieur desquelles les agents des deux États effectueront des contrôles et dans lesquelles ils pourront circuler librement. Elle devrait également définir les zones réservées à l'usage exclusif des agents de chaque État.

8.4.7 Définition des contrôles à effectuer

Pour définir les activités essentielles de dédouanement aux frontières, il faut identifier les organismes compétents. Dans la plupart des pays d'Afrique, les contrôles aux frontières sont effectués par des ministères et des organismes gouvernementaux qui se répartissent dans les catégories suivantes : (i) l'immigration ; (ii) les autorités douanières et fiscales par le biais de leurs services douaniers ; (iii) les agences de sécurité ; (iv) les autorités sanitaires ; (v) l'agriculture, l'inspection des animaux et des plantes ; (vi) les routes et les transports ; et (vii) d'autres (par exemple, l'environnement, les bureaux des normes).

Il n'y aura pas nécessairement de symétrie (absolue) dans les organismes respectifs entre les paires de pays contigus.¹⁹⁷ Les organismes peuvent également être fusionnés si un système de contrôle d'organisme unique est appliqué (voir sous-section 6.5.1).

8.4.8 Définition de la séquence des contrôles

L'instrument juridique doit définir à quel moment les agents d'un État ne peuvent plus exercer leurs pouvoirs afin que les agents de l'État d'accueil puissent effectuer leurs contrôles. Cela est nécessaire pour éviter toute confusion quant à l'État compétent à un moment donné. Il convient de préciser qu'une fois les formalités de sortie accomplies, la juridiction passe au pays d'entrée. La manière de procéder doit être documentée pour des raisons de clarté.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Par exemple, à Chirundu, la Zambie a plus d'organismes à la frontière que le Zimbabwe (par exemple, 12 contre 7 impliqués dans le dédouanement à la frontière). D'autre part, s'il est souhaitable d'harmoniser différents aspects, le nombre d'organismes à la frontière devrait sans doute être déterminé par les exigences nationales.

¹⁹⁸ Infrastructure Consortium for Africa, East African Community, and Japan International Cooperation Agency, *One Stop Border Post Source Book*, 1st édition, September 2011, p. 35. Idéalement, un PCJ devrait permettre la réalisation simultanée des contrôles/inspections de dédouanement aux frontières, par le biais d'une délégation de pouvoirs entre les organismes frontaliers des pays limitrophes, l'exécution de tâches pour le compte de leurs homologues étrangers et la réalisation d'un contrôle d'entrée unidirectionnel.

8.4.9 Définition de la transmission des contrôles

Le transfert des contrôles est important car une fois les contrôles transférés, la personne, le véhicule et/ou les biens contrôlés passent de la juridiction des lois d'un État à celle des lois de l'autre État. Cela implique que les agents qui cèdent le contrôle reconnaissent qu'ils n'ont plus le droit d'effectuer des contrôles sur cette personne, ce véhicule et/ou ces marchandises.

Le contrôle conjoint n'empêche pas la remise des contrôles. Cela signifie que les agents des deux États peuvent assister à une inspection conjointe, mais qu'à tout moment, seuls les agents d'un État effectueront des contrôles, tandis que les agents de l'autre État assisteront en tant qu'observateurs, jusqu'au moment où le contrôle leur sera remis comme décrit ci-dessus. Dans la pratique, l'acte d'observation aura l'effet de contrôles conjoints, car il supprimera la nécessité pour les agents de l'État d'entrée de répéter l'inspection. Lorsque l'approbation de l'administration centrale pour effectuer des contrôles conjoints est nécessaire, cette approbation devrait être obtenue en temps opportun pour une mise en œuvre dans tous les organismes frontaliers afin de maximiser les avantages des opérations du PCJ.¹⁹⁹

8.4.10 Inversion des contrôles

Dans certains cas justifiés, il peut arriver que la séquence des contrôles soit inversée. Dans ce cas, les agents de l'État d'entrée peuvent procéder à leurs contrôles avant que les agents de l'État de sortie n'entreprennent les leurs, mais ils ne peuvent pas exercer de pouvoirs de détention, de saisie ou d'arrestation avant que les agents de l'État de sortie n'aient terminé leurs contrôles. Si les agents de l'État d'entrée souhaitent exercer ces pouvoirs, ils doivent d'abord escorter la personne, le véhicule ou la cargaison jusqu'aux agents de l'État de sortie pour leur permettre d'effectuer leurs contrôles, avant de procéder à la détention, à la saisie des biens ou à l'arrestation d'un contrevenant. Si les agents de l'État de sortie souhaitent procéder à une fouille, à la saisie de biens ou à l'arrestation d'un contrevenant, ils doivent d'abord utiliser le droit d'exercer leurs contrôles.

8.4.11 Retour des personnes, des véhicules ou des marchandises

L'État de sortie doit accepter le retour d'une personne, d'un véhicule ou de marchandises qui se sont vu refuser l'entrée dans l'État d'entrée, nonobstant le fait que cet État aurait accompli ses formalités de sortie et transféré sa juridiction à l'État d'entrée.

8.4.12 Accord sur l'utilisation d'une langue commune

Si les pays limitrophes ne partagent pas une langue officielle commune, il est recommandé qu'ils se mettent d'accord sur l'utilisation d'une langue commune pour faciliter la communication et l'administration.

8.4.13 Partage/échange de données/Informations

(1) Cadre juridique international

Encadré 8-6 présente le cadre juridique international concernant l'échange de données et le partage d'informations entre les administrations douanières.

¹⁹⁹ Source dans la note de bas de page précédente, p. 40-41. Des services tels qu'Interpol requièrent l'autorisation expresse du commissaire général de la police.

Encadré 8-6: Cadre juridique sur le partage/échange de données/Informations entre les administrations douanières

Le partage/échange d'informations entre les paires de pays (ou les États membres de la CER) peut considérablement améliorer et soutenir les objectifs du PCJ. En juin 1967, le Conseil de coopération douanière (CCD), connu depuis 1994 sous le nom d'Organisation mondiale des douanes (OMD), a adopté un modèle de convention bilatérale d'assistance administrative mutuelle à mettre en œuvre par les pays dans le cadre d'une politique douanière nationale. Les accords fondés sur ce modèle permettent l'échange d'informations, de renseignements et de documents qui, en fin de compte, aideront les pays à prévenir et à enquêter sur les infractions douanières.

L'article 12 de l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges prescrit le partage et l'échange d'informations aux fins de la coopération douanière. Plus précisément, il énonce les conditions et les exigences auxquelles les États membres doivent se conformer pour partager des renseignements afin d'assurer un contrôle douanier efficace, tout en respectant la confidentialité des renseignements échangés. Il laisse aux États membres une certaine souplesse dans l'établissement de la base juridique de l'échange d'informations. Les États membres peuvent conclure ou maintenir des accords bilatéraux ou régionaux pour partager ou échanger des informations et des données douanières, y compris des informations

La Convention de Kyoto révisée (RKC) prévoit, dans l'annexe générale (norme 6.7), que les administrations douanières s'efforcent de coopérer avec d'autres administrations douanières et de conclure des accords d'assistance administrative mutuelle pour améliorer le contrôle douanier.

Le Cadre de normes SAFE de l'OMD exige des États membres qu'ils mettent en place et renforcent les dispositifs de réseau de douane à douane afin de promouvoir la circulation fluide des marchandises dans des chaînes d'approvisionnement commerciales internationales sécurisées.

Le Modèle d'accord bilatéral de l'OMD et le Modèle de protocole d'accord sur l'assistance administrative mutuelle en matière douanière sont largement utilisés par les Membres de l'OMD comme base pour la conclusion d'accords bilatéraux.

Source : Ce Guide de référence

(2) Domaines d'échange d'informations

Les informations suivantes peuvent être échangées concernant les personnes, les marchandises et les véhicules :

- (i) Personnes : Pour le dédouanement en matière d'immigration, les casiers judiciaires et les renseignements sur les éléments subversifs ;
- (ii) Les marchandises : Pour les procédures de prédédouanement et de dédouanement simplifié, la nature et l'origine des marchandises, ainsi que des informations criminelles et de renseignement sur les marchandises volées, les marchandises de contrebande, le patrimoine culturel, les espèces animales ou végétales protégées et les marchandises contrefaites ; et
- (iii) Les véhicules : Les caractéristiques du véhicule (taille, poids, charge à l'essieu) pour vérifier la conformité aux normes techniques, pour l'admission temporaire, pour vérifier la couverture d'assurance, et pour vérifier les informations criminelles concernant les véhicules volés.

L'échange de données entre les pays limitrophes peut être réalisé par l'accès à la (aux) base(s) de données de chacun, en lecture seule ou autrement. Seuls les officiers publics ou les fonctionnaires légalement liés par des restrictions de confidentialité peuvent participer à l'échange.

(3) Limites de l'échange d'informations

La coopération entre les organismes frontaliers, qui consiste en l'échange d'informations (par exemple, les marchandises à dédouaner ou les passagers à contrôler), peut entrer en conflit avec les politiques nationales de protection des données, qui découlent de préoccupations liées à la sécurité nationale et à la protection de la vie privée. Les pays créent généralement des politiques de localisation des données visant des types de données spécifiques, comme les données gouvernementales (par exemple, les données relatives à la sécurité nationale ou aux institutions publiques) ou les données personnelles. L'encadré 8-8 fournit des informations sur ces préoccupations liées à la sécurité nationale et à la vie privée.

Encadré 8-7: Limites à l'échange d'informations : Sécurité nationale et vie privée

Sécurité nationale

Des considérations de sécurité nationale peuvent limiter l'échange d'informations. Il peut parfois s'agir d'une raison impérieuse pour ne pas divulguer de données ou pour restreindre l'échange de données, conformément (i) à l'article 12.7 de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC (2013) et (ii) aux Directives douanières sur la gestion intégrée de la chaîne logistique de l'OMD (juin 2004). L'information est considérée comme un bien national. Le partage de l'information est un sujet sensible car il a une incidence sur le renseignement national et donc sur la préservation de la souveraineté nationale. La plupart des données nationales ne doivent être tenues confidentielles que pour une période limitée et peuvent ensuite être divulguées à long terme. Toutefois, dans le contexte des opérations transfrontalières, l'échange d'informations doit être permanent pour être utile.

Vie privée

L'article 12.5 de l'AFE de l'OMC prévoit que la divulgation transfrontalière de renseignements personnels est soumise aux conditions suivantes : (i) la divulgation est protégée s'il existe une loi ou un régime contraignant de protection de la vie privée essentiellement similaire dans le pays destinataire, (ii) la divulgation est protégée si elle est prescrite par un accord international relatif au partage de renseignements, et (iii) la divulgation est soumise au consentement exprès et éclairé de la personne.^a Certains pays ont adopté des lois (par ex, lois sur la protection de la vie privée ou sur la protection des renseignements personnels) pour empêcher en principe les renseignements personnels (p. ex., les résumés médicaux)^b sur leurs citoyens de quitter leurs frontières. Ils peuvent autoriser l'exportation des données sous réserve du consentement éclairé préalable des « personnes concernées » (c'est-à-dire les individus associés à des ensembles de données particuliers). Les « personnes concernées » doivent être informées de l'identité du destinataire de leurs données, de la finalité de ces informations, de la période pendant laquelle les informations seront conservées et des informations personnelles spécifiques à fournir.

Note : ^a Voir également Organisation de coopération et de développement économiques, *Lignes directrices sur la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données à caractère personnel*, 2013 ; ^b Cet aspect est d'une pertinence accrue à l'ère des pandémies.

Source : Ce Guide de référence

(4) Format d'un protocole d'accord sur le partage/échange d'informations/données entre les organismes de contrôle des frontières

Encadré 8-8 présente un projet/indicatif de protocole d'accord (MOU)²⁰⁰ sur l'échange transfrontalier de données entre organismes de contrôle des frontières.²⁰¹

Encadré 8-8: Projet/Indicatif de Protocole d'accord sur le partage/échange de données entre les organismes de contrôle des frontières.

Objectif

Ce protocole d'accord (MOU) sur l'échange d'informations est conclu par et entre les États limitrophes dans le but de faciliter et d'accélérer le processus de dédouanement aux frontières.

Administrations et organismes de coordination concernés

L'échange de données est coordonné par le ministère du ... pour le pays A et le ministère du ... pour le pays B.

Les ministères respectifs collectent respectivement auprès de leurs organismes, vérifient l'exactitude, trient et transmettent les données à leur homologue du pays voisin et diffusent et distribuent à leurs organismes les informations reçues de leur homologue du pays voisin.

Règles de conduite

Les informations définies ci-dessous sont échangées comme suit :

(i) Le moyen :

- (a) par l'intermédiaire d'une base de données commune, en lecture seule, par le récepteur ; ou
- (b) par une ligne de communication directe.

(ii) L'heure :

- (a) l'alimentation spontanée et systématique de la base de données commune ;
- (b) la mise à jour périodique des données ;
- (c) une mise à jour intermédiaire avec des changements aigus importants
- (d) répondre à des demandes spécifiques expresses.

Lignes de communication des données techniques

La transmission des données entre les administrations des pays signataires sera réalisée par la liaison de communication de données suivante : ..., protocole

²⁰⁰ Comme indiqué dans l'encadré 8-4, on peut considérer qu'un « protocole d'accord » entre États-nations a un effet juridique contraignant, puisque la Convention de Vienne sur le droit des traités (23 mai 1969), le « traité des traités », considère, dans son article 2(a), un accord international écrit comme un traité « quelle que soit sa désignation ». Comme indiqué dans une note de bas de page précédente, bien que la Convention n'ait pas été ratifiée par de nombreux pays africains, la Cour internationale de justice a estimé à plusieurs reprises que les règles énoncées dans cette Convention peuvent être considérées comme une codification du droit coutumier existant.

²⁰¹ Lors de la 1^{ère} réunion de consultation, il a été noté que les pays d'Afrique de l'Ouest ont signé des protocoles d'accord entre eux, mais que la CEDEAO a formulé un protocole d'accord régional afin que les nouveaux arrivants puissent simplement le signer. *Réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 9.

Langue

Les informations doivent être fournies dans la ou les langues

Sujet des données

Sur les personnes : données d'identité, visa, statut de la carte jaune de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), casier judiciaire, autres données de renseignement.

Sur les opérateurs de transport : licence, statut d'opérateur économique agréé (OEA)

Sur les véhicules : immatriculation, contrôle technique, assurance, caractéristiques (taille, poids), véhicules déclarés volés, ...

Sur les marchandises : nature (transit, bétail, dangereuses, périssables, espèces protégées, patrimoine culturel), quantité, qualité, valeur, volées, contrebande, contrefaçon, ...

Consentement éclairé de la personne concernée

Pour les types d'informations suivants, l'échange de données nécessite le consentement éclairé des personnes concernées : état de santé, ...

Fréquence de mise à jour des données

Période de conservation des données :

Mise en correspondance des informations

Tout conflit ou contradiction d'information entre les pays signataires sera résolu par arbitrage entre les responsables des Ministères respectifs.

Les conflits non résolus sont marqués comme tels.

Sécurité et confidentialité

Chaque partie est responsable du respect des lois nationales sur la protection des données ainsi que des lois ou règlements applicables au niveau régional ou supranational.

Les pays signataires s'engagent à sauvegarder les informations résultant de l'échange comme suit :

- (i) Chaque pays signataire doit mettre en place des mesures de protection administratives, techniques et physiques appropriées pour assurer la sécurité et la confidentialité des données et pour se protéger contre toute menace ou tout risque anticipé pour leur sécurité ou leur intégrité qui pourrait entraîner un préjudice substantiel, une gêne, un inconvénient ou une injustice pour toute personne sur laquelle des informations sont conservées ;
- (ii) L'accès aux données échangées et à toute donnée créée par l'échange est limité aux seuls fonctionnaires autorisés qui en ont besoin pour exercer leurs fonctions officielles dans le cadre des utilisations des informations autorisées dans le présent accord ;
- (iii) Les données échangées et toutes les données créées par l'échange seront stockées dans une zone physiquement sûre, à l'abri de tout accès par des personnes non autorisées pendant les heures de service et en dehors de celles-ci ou lorsqu'elles ne sont pas utilisées ;
- (iv) Les données échangées ne seront pas utilisées à d'autres fins.
- (v) Les données échangées et toutes les données créées par l'échange seront traitées sous la supervision et le contrôle immédiats du personnel autorisé, de manière à protéger la confidentialité des enregistrements et de telle sorte que les personnes non autorisées ne puissent pas récupérer ces données par le biais d'un ordinateur, d'un terminal à distance ou d'autres moyens ;

- (vi) Les données ne doivent être conservées que le temps nécessaire à l'accomplissement de la mission de contrôle frontalier et doivent ensuite être supprimées de manière appropriée.
- (vii) Tout le personnel qui aura accès aux données échangées et à toute donnée créée par l'échange sera informé de la nature confidentielle de l'information ; et
- (viii) Les pays signataires veillent à ce que toutes les personnes traitant ou ayant accès aux informations visées ci-dessus soient tenues au secret professionnel.

Clause de responsabilité

Pour toute violation involontaire du secret/confidentialité et pour toute erreur dans les informations échangées.

Résolution des conflits

Le mode de règlement des litiges : négociation à l'amiable et médiation, et si un règlement n'est pas atteint, recours à l'arbitrage formel.

Suspension temporaire

En cas de force majeure et/ou d'urgence nationale.

Amendement

Amendement du protocole d'accord

Durée et résiliation

Ce protocole d'accord est effectif à partir de la date de sa signature. Il reste en vigueur pour une durée indéterminée. Il peut être résilié par un avis écrit de résiliation. Dans le cas d'une résiliation unilatérale, cette résiliation prend effet 90 jours après la date de l'avis de résiliation, ou à une date ultérieure spécifiée dans l'avis.

Source : Ce Guide de référence

8.4.14 Réponses aux situations d'urgence

Les situations d'urgence peuvent résulter de catastrophes naturelles (par exemple, tremblements de terre, éruptions volcaniques, inondations, tempêtes, incendies de forêt), de catastrophes d'origine humaine (par exemple, collisions, explosions, incendies), d'instabilité politique (par exemple, conflits, attaques terroristes, soulèvements) et de circonstances mettant en péril la santé publique (par exemple, pandémies). La réponse d'urgence consiste à rechercher le meilleur équilibre possible entre la sûreté, la sécurité et la santé publiques, d'une part, et la continuité des activités, d'autre part. Les mesures requises concernent la planification de la préparation aux situations d'urgence et les dispositions institutionnelles. Le type d'urgence (par exemple, une pandémie) peut justifier des mesures spécifiques.

Le cadre juridique des PCJ exige des mesures d'intervention d'urgence pour faire face aux diverses situations d'urgence qui pourraient survenir. Cette question est abordée à la section 4.5 et aux sous-sections 10.5.2 et 10.5.3, et a fait l'objet de recommandations formulées au début de la crise pandémique COVID-19.²⁰² En particulier, la sous-section 10.5.2 couvre les directives continentales et régionales pour la facilitation du commerce et du transport pendant la pandémie

²⁰² Voir, par exemple, l'Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co. Ltd, *Component for Effective OSBP Operation of the Project on Capacity Development for Trade Facilitation and Border Control in East Africa*, Assessment of the Application of the EAC OSBP Procedures Manual Based on Project Activities at Rusumo, Namanga, and Malaba, octobre 2020.

de COVID-19, avec des directives énumérées dans l'encadré 10-2. Compte tenu de la nature changeante des menaces et du temps nécessaire à l'établissement d'un cadre juridique régional ou continental, une approche fondée sur des lignes directrices peut être appropriée. Les lignes directrices continentales indiquent qu'elles sont adoptées en tant que « réglementations, procédures et normes uniformes minimales afin de réduire la propagation de la COVID-19, de minimiser les perturbations de la chaîne d'approvisionnement et de faciliter la circulation des biens et des services à travers le continent pendant la période de pandémie de la COVID-19 ».²⁰³

Compte tenu de sa nature détaillée, la planification d'urgence peut être prévue dans une législation déléguée/subordonnée ou des dispositions administratives élaborant les procédures des PCJ sur la base d'un mandat de l'acte législatif d'habilitation.

8.5 Formalisation du cadre juridique/réglementaire approprié pour les PCJ

8.5.1 Vue d'ensemble

Cette section examine la formalisation des cadres juridiques et réglementaires de PCJ, notamment (i) le processus de négociation et d'approbation des accords régionaux et bilatéraux (sous-section 8.5.2), (ii) l'adoption d'une loi nationale sur les PCJ (sous-section 8.5.3), (iii) la légalisation de diverses annexes et (iv) les accords supplémentaires qui pourraient être nécessaires.

8.5.2 Processus de négociation et d'approbation des accords régionaux et bilatéraux

Les grandes lignes d'un processus qui peut être utilisé lors de la négociation et de l'approbation d'accords régionaux et bilatéraux pour la mise en œuvre des PCJ, y compris la consultation des parties prenantes, l'élaboration d'une succession de projets de travail et les ateliers pléniers, sont présentées dans l'Encadré 8-9.

Encadré 8-9: Schéma indicatif du processus de négociation et d'approbation des accords régionaux et bilatéraux

- Au moins deux ateliers initiaux devraient être organisés dans chaque pays avec les différents organismes de contrôle des frontières et les parties prenantes du secteur privé concernées. Les technocrates et les hauts fonctionnaires chargés de l'élaboration des politiques devraient y participer.
- Le premier atelier comprend une explication des concepts de PCJ, la présentation d'un projet d'accord générique et un appel à la contribution des différents participants à ce projet.
- Le deuxième atelier est destiné à la présentation du projet incorporant les contributions des différents organismes et des parties prenantes du secteur privé, ainsi qu'à l'affinement et au développement de positions spécifiques aux pays sur les questions contenues dans le projet.
- Ensuite, la première séance plénière se tiendra en présence des délégations des pays respectifs. Un projet initial est présenté, qui consolide les positions communes des pays respectifs sur les questions et met également en évidence les domaines de divergence et se concentre sur la recherche d'un consensus dans ces domaines. Le comité technique chargé de la formulation des

²⁰³ Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et Union africaine, *Lignes directrices continentales sur la facilitation du commerce et du transport pour la circulation des personnes, des biens et des services à travers l'Afrique pendant la pandémie de COVID-19*, 10 février 2021, Annexe, p. 5. [disponible sur <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/46122/b11995476.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]

procédures doit jouer un rôle essentiel dans l'identification des éventuels domaines de difficultés en référence aux lois nationales.

- Lors du deuxième atelier plénier, un projet reprenant les points de vue consolidés est présenté et affiné afin de refléter pleinement les positions convenues des pays. La participation d'experts juridiques du ministère de la justice est importante à ce stade.
- Ensuite, un autre atelier est organisé avec le comité directeur composé des secrétaires permanents (ou équivalents) et des hauts fonctionnaires des pays respectifs, au cours duquel les secrétaires permanents sont invités à examiner, commenter et approuver le projet.
- Les secrétaires permanents concernés du comité directeur transmettront ensuite le projet à leurs différents ministères pour les informer et les rallier officiellement.
- En fonction des processus internes spécifiques des pays respectifs, le projet d'accord final issu de ce processus est ensuite envoyé par le ministère de tutelle de chaque pays au bureau du procureur général (ou équivalent) pour des apports juridiques formels et l'approbation.
- Le projet d'accord incorporant les contributions de l'Attorney General est ensuite envoyé au Comité du gouvernement sur la législation ou équivalent.
- Le Comité du gouvernement chargé de la législation présente ses commentaires au gouvernement, le projet d'accord étant présenté par le ministère parrain.
- Le gouvernement approuve ensuite le projet d'accord.
- Le ministère parrain est ensuite autorisé à signer l'accord au nom de chaque État.
- Une cérémonie de signature est organisée au cours de laquelle les ministres respectifs signent l'accord.
- Dans certains pays, l'accord devient exécutoire après sa signature, sans qu'il soit nécessaire de le faire ratifier par un autre organisme. Dans d'autres pays, une fois que l'accord a été signé, il doit être ratifié par le Parlement ou un autre organe avant qu'il ne devienne exécutoire.

Note : Ce processus est susceptible de varier selon les régions et les pays et n'est pas nécessairement spécifique aux PCJ.

Source : Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{ère} édition, septembre 2011, pp. 36-37.

Encadré 8-10 tiré de l'étude de cas du PCJ/PFC de Mfum (Nigeria/Cameroun) (voir section 14.4) présente un exemple historique indicatif de ce qui s'est avéré être une feuille de route trop ambitieuse en deux phases et 21 mois pour le processus décrit ci-dessus.²⁰⁴

Encadré 8-10: Exemple indicatif et historique de la feuille de route pour la préparation et l'adoption du cadre du PFC du Mfum

Rédaction du cadre juridique – mars 2014-mai 2015

Préparation du projet d'accord bilatéral final

Processus de validation

Projet d'accord bilatéral final aux parties prenantes – **10 décembre 2014**

Il s'agit des membres du CTC et des parties prenantes des secteurs public et privé des deux pays qui devraient participer à l'atelier de validation, y compris les CER.

²⁰⁴ Le PFC de Mfum constitue également un exemple de PFC/PCJ entre des États membres de CER différentes, à savoir la CEDEAO et la CEEAC. Dans ce cas, le Nigeria et le Cameroun ont décidé que seul un accord bilatéral serait poursuivi. Il sera promulgué dans les lois des deux pays sans qu'il soit nécessaire de promulguer une loi spécifique sur le PFC.

Atelier de validation bilatéral – février 2015

Le projet d'accord bilatéral final qui sera présenté pour adoption par les deux pays. Toute contribution apportée doit être consignée dans l'accord bilatéral final qui sera soumis avec le rapport final du projet.

Processus d'adoption et de promulgation (prochaines étapes)

Validation de l'accord bilatéral final auprès des experts juridiques – avril 2015

Des experts en rédaction juridique du Ministère des Relations Internationales du Cameroun et du Ministère Fédéral de la Justice du Nigéria pour affiner conjointement les questions de rédaction juridique en consultation avec les experts techniques régionaux et nationaux afin de s'assurer que les principes convenus ne se perdent pas dans le jargon juridique ou la facilité de rédaction.

Présentation à la réunion du CTC pour adoption – juin/juillet 2015

Présentation aux ministres responsables pour signature – juin/juillet 2015 (réunions consécutives au cours desquelles l'accord final est adopté par le comité technique mixte et présenté aux ministres des deux pays pour signature).

Ratification et mise en œuvre dans chaque pays – août-novembre 2015

(Chaque pays doit faire passer l'accord par son processus de « domestication » en utilisant une procédure accélérée).

Publication et entrée en vigueur – décembre 2015

Abréviations : CTC = comité technique conjoint, CER = communauté économique régionale
Source : Section 14.4 (s'inspirant de Corridor Development Consultants (Pty) Ltd, de la CEDEAO, de la CEEAC, de la République fédérale du Nigeria, de la République du Cameroun et de la BAD, *Nigerian-Cameroon Multinational Highway and Trade Facilitation Programme, Study on Development of the Joint Border Post Legal Framework, Rapport final*, mai 2015, Section 5.5, p. 28).

Les facteurs critiques de succès pour l'adoption d'un cadre juridique/réglementaire régional ou bilatéral pour un PCJ sont les suivants :

- (i) la préparation d'un protocole d'accord de base dès le départ, c'est-à-dire un protocole d'accord bilatéral sur l'engagement de base, sans détails, avant le financement du PCJ (les détails peuvent venir dans un instrument ultérieur) ;
- (ii) la participation ouverte de tous les acteurs clés des secteurs public et privé et l'acceptation par les uns et les autres de la criticité de leur partenariat ;
- (iii) veiller à ce que, dans la mesure du possible, les mêmes participants soient choisis pour suivre l'ensemble du processus ou, au moins, à ce que ceux qui participent à une étape quelconque soient pleinement informés des décisions prises lors des sessions précédentes à des fins de continuité (« cohérence ») ;
- (iv) le maintien de la dynamique en veillant à ce que les délais soient courts et que les ateliers ne soient pas trop espacés ;
- (v) la reconnaissance du fait que le financement et la mise à disposition de lieux appropriés pour les ateliers sont d'une importance capitale ;

- (vi) des notes d'information et des consultations continues avec tous les niveaux des ministères de tutelle et des associations du secteur privé pour une adhésion continue aux résultats du processus ;
- (vii) la participation des juristes du bureau du procureur général (également appelé bureau juridique de l'État dans certains pays) dès le début du processus, afin qu'ils puissent fournir des conseils d'experts et superviser le processus ;
- (viii) la reconnaissance du fait que la participation d'un consultant en tant que tierce partie indépendante ayant l'expérience requise pour diriger le processus peut ajouter une valeur considérable aux résultats ; et
- (ix) compte tenu de l'interaction et du lien étroits entre les aspects juridiques et techniques du processus, reconnaissance du fait que les technocrates et les responsables politiques doivent tous deux participer à l'élaboration du cadre juridique.

8.5.3 Adoption d'une loi nationale sur les PCJ

Une loi nationale sur les PCJ fournit un cadre favorable et habilitant pour la mise en œuvre de PCJ dans le cadre d'un accord régional ou bilatéral entre pays. Chaque pays devra formaliser une loi pour s'assurer que le cadre législatif des PCJ est en place. Encadré 8-11 présente un cadre indicatif recommandé pour une telle promulgation.

Encadré 8-11: Cadre indicatif recommandé pour l'adoption d'une loi nationale sur les PCJ

Un cadre indicatif et recommandé est présenté ci-dessous :

- Le projet de loi sur les PCJ doit être présenté et les concepts qu'il contient doivent être expliqués, discutés et affinés lors des ateliers organisés pour la négociation et l'approbation du projet d'accord bilatéral.
- Une fois que le projet de loi a été finalisé et adopté par les fonctionnaires au cours du processus de négociation, il peut faire l'objet d'un processus distinct de celui du projet de loi bilatérale, car les deux processus sont mutuellement inclusifs et peuvent se dérouler en parallèle.
- Le ministère parrain envoie au Comité du gouvernement chargé de la législation un document décrivant les principes et le cadre politique de la législation envisagée, ainsi que le projet de loi PCJ. (Veuillez noter que les processus internes de chaque pays peuvent varier par rapport à ceux décrits ici).
- Le comité présentera ensuite ses commentaires au gouvernement, le ministère parrain dirigeant la présentation.
- Après l'approbation du gouvernement, le bureau du procureur général (AG) affine le projet de loi en étroite consultation avec le ministère responsable et toutes les parties prenantes.
- Le projet de loi est ensuite renvoyé au Comité du gouvernement chargé des législations pour de nouveaux commentaires.
- Le projet de loi est ensuite présenté pour approbation au gouvernement par le ministère parrain après incorporation des commentaires applicables du Comité du gouvernement chargé de la législation.
- Une fois approuvé par le gouvernement, le projet de loi est envoyé au bureau du procureur général pour être publié au journal officiel. Les plans de publication doivent tenir compte des périodes de séance du Parlement afin d'éviter tout retard supplémentaire.

- Par la suite, il suit les différents processus parlementaires qui comprennent la première lecture, la deuxième lecture, les étapes de comité, la troisième lecture, etc. pour sa promulgation.
- Une fois approuvée par le Parlement, la loi est transmise au Président pour qu'il la sanctionne et entre en vigueur en tant que loi du Parlement à la date d'entrée en vigueur indiquée.

L'ensemble du processus devrait généralement durer de 2 à 6 mois. Cependant, l'adoption du cadre juridique pour le PCJ de Chirundu (Zambie/Zimbabwe) a pris environ deux ans (2007-09 ; voir Section 14.2), l'adoption du cadre juridique régional pour la Communauté d'Afrique de l'Est a pris environ cinq ans (2010-15 ; voir Section 14. 5), et celui du projet de PCJ Lebombo/Ressano Garcia (Afrique du Sud/Mozambique) est en préparation depuis plusieurs années mais n'a pas encore été finalisé (voir Section 14.8).^a Le processus sera différent selon les régions, les pays et les systèmes juridiques nationaux (par ex, systèmes de common law ou de droit civil).

Note : ^a Les observateurs sud-africains ont évoqué la complexité des cadres juridiques internationaux nécessaires pour permettre la mise en œuvre des lois souveraines de chaque État sur le territoire de l'État voisin ; ces instruments juridiques relèvent de la section 231(2) de la Constitution sud-africaine et doivent donc être officiellement ratifiés par le Parlement sud-africain et intégrés dans les lois nationales de l'Afrique du Sud avant de prendre effet.

Sources : (i) Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{ère} édition, septembre 2011, pp. 38-39 ; et (ii) le présent Guide de référence (sections 14.2, 14.5 et 14.8).

8.5.4 Légalisation de diverses ordonnances

Pour la mise en œuvre après l'adoption officielle du ou des instruments législatifs/réglementaires, il peut être nécessaire de publier et de diffuser des calendriers opérationnels et administratifs (par exemple, un calendrier délimitant et désignant la zone de contrôle), des lettres circulaires²⁰⁵, des procédures opérationnelles standard, des manuels de procédures, etc. afin d'instruire les agents frontaliers sur l'application des nouvelles lois et réglementations.

Il convient de distinguer selon que ces instruments se contentent de refléter, réitérer, illustrer ou expliquer des règles contraignantes préexistantes ou qu'ils vont au-delà et formulent des préceptes supplémentaires. Dans ce dernier cas, ils nécessitent un mandat approprié d'une autorité législative ou réglementaire supérieure et doivent être adoptés selon la procédure applicable.

8.5.5 Accords supplémentaires qui peuvent être nécessaires

Un certain nombre d'accords, de protocoles, de traités et d'autres instruments juridiques supplémentaires et complémentaires, tels qu'ils ont pu être envisagés dans les instruments fondateurs, peuvent être nécessaires pour rendre un PCJ opérationnel : (i) des protocoles de connectivité TIC entre les États, (ii) des protocoles/accords de partage de l'information entre les États, (iii) des accords de partage de l'information entre les organismes et le secteur privé, (iv) des responsabilités déléguées entre/parmi les organismes, (v) le partage d'installations et d'entretien d'infrastructures comparables, (vi) un accord concernant les services publics, (v) une liste de marchandises à acheminer rapidement, et (vii) des instruments auxiliaires (par exemple, des laissez-passer pour les marchandises commerciales).

²⁰⁵ Une telle annexe jointe à l'instrument juridique fondateur décrit l'étendue de la ZCC en précisant les coordonnées exactes de l'arpentage, les cartes et tout diagramme pertinent. Toutes les parties concernées devront s'assurer que ces démarcations sont faites dans le but prévu et pour éviter tout doute.

Chapitre 9

Procédures et protocoles frontaliers pour les PCJ²⁰⁶

9.1 Importance et processus de simplification et d'harmonisation des procédures et protocoles frontaliers pour les PCJ

9.1.1 Importance

L'importance de simplifier et d'harmoniser les procédures frontalières pour les opérations du PCJ ressort des observations suivantes :

- (i) Les processus de passage des frontières dépassés et excessivement bureaucratiques imposés par les douanes et autres organismes de contrôle des frontières sont considérés comme constituant des obstacles plus importants au commerce que les tarifs douaniers. La lourdeur des systèmes et des procédures augmente les coûts de transaction et allonge les délais de dédouanement des importations, des exportations et des marchandises en transit. Ces coûts et délais rendent un pays moins compétitif, que ce soit en imposant des inefficacités de poids mort qui taxent effectivement les importations, ou en ajoutant des coûts qui augmentent le prix des exportations. En outre, l'inefficacité des procédures frontalières décourage les investissements étrangers et crée des opportunités de fraude et de corruption.
- (ii) L'objectif principal de tout programme de modernisation des frontières, y compris les PCJ, est d'introduire des procédures simplifiées qui tirent parti des différents outils disponibles pour atteindre un bon équilibre entre les contrôles requis et la facilitation du commerce (importation, exportation et transit) et de la circulation des personnes. Il est souvent plus facile de commencer par la construction d'infrastructures que par le développement de procédures et de systèmes, et les exemples de cette approche sont nombreux en Afrique. Toutefois, la conception de bâtiments, la négociation d'un cadre juridique et de l'interconnexion, et la révision des systèmes TIC sans consensus sur les nouvelles procédures ne déboucheront pas sur des PCJ efficaces. La mise en place de PCJ nécessite, dans un premier temps, la rationalisation des procédures de passage des frontières pour les marchandises et les personnes.
- (iii) L'extension de l'application des procédures frontalières appliquées dans le cadre traditionnel à deux guichets à un cadre PCJ, sans les simplifier et les harmoniser²⁰⁷, sape les efforts visant à réduire les temps et les coûts de transport. La simplification et l'harmonisation des procédures de passage des frontières pour les opérations du PCJ nécessitent également l'alignement des procédures opérationnelles du PCJ sur les normes internationales prescrites, telles que celles recommandées par la Convention de Kyoto révisée (RKC) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le

²⁰⁶ Les procédures sont des instructions étape par étape qui précisent qui doit faire quoi, quelles sont les mesures à prendre et quels sont les formulaires et documents à utiliser. Les protocoles définissent un ensemble de procédures opérationnelles afin de garantir qu'il existe une manière bien définie d'effectuer une tâche particulière ou une série de tâches. *Developing Multi-Agency Policies, Procedures, Protocols, or Working Practices* [disponible à l'adresse https://www.proceduresonline.com/swcpp/files/difference_between_pol_strat_proc_prot.pdf ; décrit l'utilisation de la terminologie dans une organisation de santé], octobre 2021.

²⁰⁷ Les deux côtés de chaque PCJ devraient harmoniser leurs procédures frontalières pour des opérations efficaces.

processus de simplification des procédures frontalières devrait également aboutir à l'élimination des procédures obsolètes et lourdes.²⁰⁸ En outre, l'Union africaine (UA) a formulé plusieurs mesures politiques pour renforcer les systèmes de gestion des frontières et assurer la paix et la stabilité. Le programme de l'Union africaine sur les frontières (AUPB) repose sur plusieurs piliers qui traitent du développement des capacités des pays africains en matière de gouvernance des frontières, de prévention et de résolution des conflits, de sécurité des frontières et de menaces transnationales, tandis que la stratégie de l'Union africaine en matière de gouvernance des frontières (AUBGS) se concentre sur la coopération et la coordination, le renforcement des capacités et la participation des communautés.

9.1.2 Étapes clés

Les étapes clés de la révision, de la simplification et de l'harmonisation des procédures pour les PCJ (telles que représentées schématiquement dans la Figure 9-1 à la fin de cette sous-section) afin de trouver un équilibre entre la facilitation et le contrôle sont les suivantes :

- (i) **Audit des procédures** : Une première étape consiste à auditer et à « cartographier » toutes les procédures frontalières afin de déterminer leur objectif et de savoir si elles sont encore nécessaires ou si elles pourraient être rationalisées. Souvent, même lorsque les processus sont automatisés, des traces écrites sont conservées, même si les formulaires papier peuvent être stockés dans une réserve et ne pas être utilisés. Ces activités redondantes doivent être évaluées et éliminées dans la mesure du possible. L'une des méthodes recommandées pour l'audit et la cartographie des procédures frontalières est la méthodologie de l'étude sur les temps nécessaire pour la mainlevée (TRS) développée par l'OMD.²⁰⁹
- (ii) **Consultations avec tous les organismes frontaliers et les opérateurs du secteur privé** : Pour les PCJ, le processus de simplification et d'harmonisation des procédures doit impliquer de larges consultations avec tous les organismes frontaliers ainsi qu'avec les opérateurs du secteur privé des deux pays limitrophes. Ces consultations doivent être coordonnées par les organismes chefs de file, généralement les douanes, l'immigration, ou le ou les ministères désignés pour coordonner ces processus d'examen. La mise en place d'un comité directeur conjoint (CDC) chargé de revoir les procédures permet généralement de mener ce processus de manière plus efficace en impliquant toutes les parties prenantes. En outre, avec la participation des gouvernements locaux, des consultations avec les résidents des communautés frontalières devraient être entreprises. Dans la mesure du possible, ces consultations et le processus éventuel d'élaboration de nouvelles procédures devraient être menés dans le cadre de sessions organisées conjointement pour les fonctionnaires et les représentants du secteur privé des pays limitrophes. Dans le cas du poste frontalier conjoint (PFC) de Mfum (Nigeria/Cameroun) – présenté à la section 14.4 – la constitution d'un comité directeur conjoint (CDC) pour la mise en œuvre a été recommandée pour guider ce processus et garantir que le travail juridique et les procédures soient terminés avant la fin de la construction. Il est recommandé d'impliquer les parties prenantes, en particulier les organismes frontaliers, dès le début de l'élaboration des manuels opérationnels, compte tenu de l'importance des procédures pour déterminer

²⁰⁸ Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et Agence japonaise de coopération internationale, *One Stop Border Post Source Book*, 1^{ère} édition, septembre 2011, pp. 44-46. Paragraphe (i) cité par Gerard McLinden, « Introduction and Summary », in *Border Management Modernization* (édité par Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, et Tom Doyle), Banque mondiale, 2011, p. 1.

²⁰⁹ Le guide permettant de mesurer le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises sont disponibles sur http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/time-release-study/trs-guide_fr.pdf. Voir également l'encadré 5-1.

les besoins en espace de bureau dans les installations du PCJ (PFC) afin de garantir la fonctionnalité au stade opérationnel.

- (iii) Révision, simplification et harmonisation des procédures : Sur la base des activités (i) et (ii) ci-dessus, une étape clé du processus consiste à examiner, simplifier et harmoniser les procédures pour l'opérationnalisation du PCJ. En plus des manuels de procédures opérationnelles standard pour les PCJ, il est recommandé de développer des manuels simplifiés pour une consultation rapide par les agents des organismes frontaliers travaillant dans des environnements chargés. Dans le cas du Mfum, les consultants ont incorporé des diagrammes des conceptions architecturales actuelles pour le PCJ dans les présentations et le manuel de validation afin de clarifier le mouvement des véhicules à travers le PCJ et la séquence des contrôles frontaliers par les deux pays et les différents organismes à la frontière. Ainsi, les agents de l'organisme frontalier ont pu visualiser leurs opérations au PFC de Mfum. Les principaux enjeux étaient les suivants (a) l'intégration de l'inspection sanitaire au début du processus de dédouanement, (b) la prise en compte adéquate des préoccupations de toutes les agences frontalières, (c) l'ajout d'inspections pour les produits agricoles et la prise en compte des exigences en matière d'examen du bétail, et (d) la facilitation des mouvements de transport.²¹⁰ Les procédures ont été préparées pour un traitement manuel, tout en cherchant à intégrer le dédouanement électronique en anticipant la situation lorsque les deux pays à Mfum (et Ekok adjacent) introduiront la connectivité et le traitement électronique, en particulier pour le trafic de transit.²¹¹ Certains pays ont mis en place des guichets uniques avec des modules de dédouanement pour les organismes de contrôle des frontières concernés ; dans de tels cas, il est nécessaire d'assurer l'automatisation des champs requis, et idéalement, les champs requis devraient être harmonisés au niveau régional afin de pouvoir envisager leur intégration à l'avenir. Il est nécessaire d'identifier et de déployer les équipements/dispositifs nécessaires (par exemple, des scanners, des équipements de protection individuelle, des équipements de surveillance des frontières, des kits de test), ce qui augmente les ressources en personnel et permet une gestion efficace.
- (iv) Santé et procédures et protocoles COVID-19 : La santé et la sécurité sont les premières étapes importantes du contrôle des frontières. S'il est important de faciliter le commerce et la circulation des personnes, la protection des personnes et de la société contre les risques sanitaires et sécuritaires relève également de la responsabilité des organismes de contrôle des frontières. Les procédures opérationnelles doivent tenir compte des situations d'urgence sanitaire telles que l'épidémie d'Ebola et la pandémie de COVID-19, et si possible, les parties concernées doivent formuler un plan d'intervention d'urgence et un plan de continuité des activités pour les PCJ dans le cadre de la stratégie de réduction des risques de catastrophe. Il est également important que les organismes de contrôle des frontières soient familiarisés avec ces plans et protocoles d'urgence. La réalisation d'un exercice de simulation et la mise en place d'un réseau de liaison local leur permettront de réagir sans heurts à une telle situation. Le chapitre 10 fournit plus de détails sur les procédures et protocoles sanitaires.

²¹⁰ Les efforts d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle dans le domaine des normes (par exemple, les accords internationaux, les arrangements de pré-inspection/certificats) sont également à noter. On peut se référer à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC, qui vise à garantir que les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité sont non discriminatoires et ne créent pas d'obstacles inutiles au commerce. Cet accord reconnaît également le droit des membres de l'OMC à mettre en œuvre des mesures pour atteindre des objectifs politiques légitimes, tels que la protection de la santé et de la sécurité des personnes, ou la protection de l'environnement.

²¹¹ Corridor Development Consultants (Pty) Ltd, CEDEAO, CEEAC, République fédérale du Nigéria, République du Cameroun et BAD, *Programme multinational d'autoroute et de facilitation des échanges entre le Nigéria et le Cameroun, Étude sur le développement du cadre juridique du poste frontalier commun, Rapport final*, mai 2015.

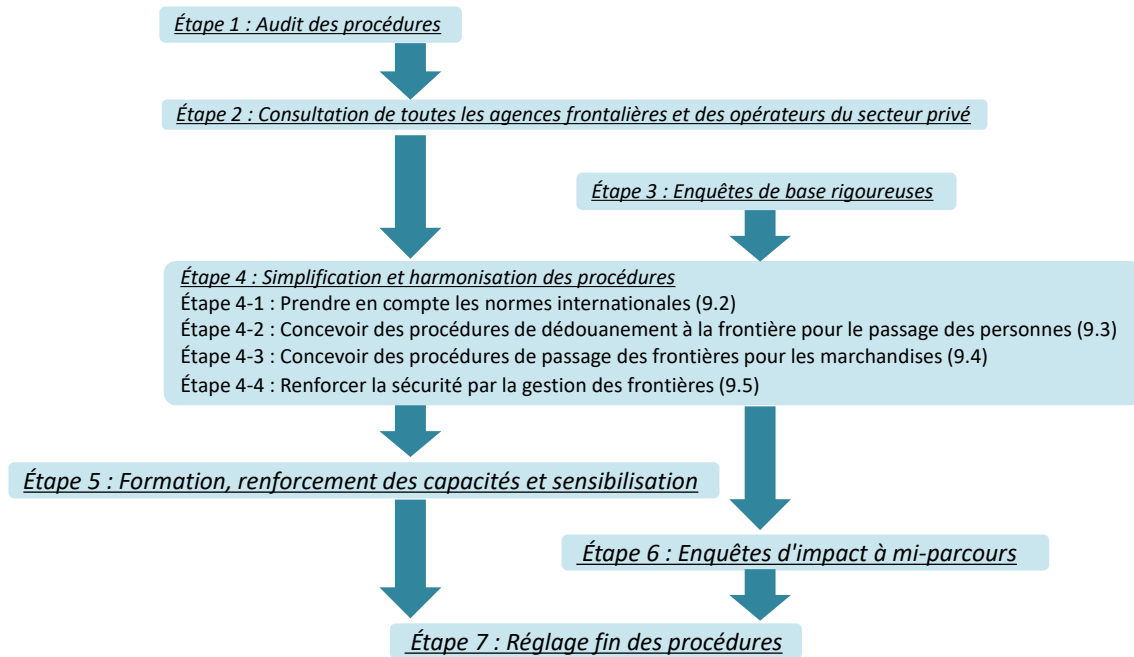
- (v) Formation, renforcement des capacités et sensibilisation (au concept du PCJ et aux procédures convenues) : Dans divers PCJ, il a été reconnu qu'il fallait mettre en place un programme de formation, de renforcement des capacités et de sensibilisation des parties prenantes (à tous les niveaux), y compris les organismes frontaliers, les agents de dédouanement, les entreprises de transport, les négociants, les sociétés d'exportation et d'importation et les communautés frontalières, afin de créer un environnement favorable au démarrage des opérations des PCJ, en mettant l'accent sur la simplification et l'harmonisation des procédures des PCJ.²¹² Étant donné que les agents frontaliers sont fréquemment mutés, une formation sur le concept du PCJ devrait être incluse dans les programmes de formation des organismes frontaliers et dans d'autres programmes de facilitation du commerce offerts par divers organismes afin de constituer un vaste bassin d'agents compétents pour assurer la continuité des opérations du PCJ. La CAE a préparé un programme de formation en plusieurs modules sur les procédures du PCJ qui peut être adapté à cette fin. Pour aligner les exigences de la politique du PCJ sur les opérations, la formation sur le concept du PCJ devrait également être étendue au personnel exécutif en charge des organismes frontaliers. Le guide de référence PCJ peut être utilisé comme matériel de référence pendant et après cette formation. La sensibilisation et la coopération de la communauté sont également importantes dans les projets PCJ. Les campagnes de sensibilisation de la communauté (par exemple, en utilisant les stations de radio locales dans les zones reculées) se sont avérées efficaces. En outre, il s'est avéré utile d'impliquer les dirigeants communautaires (par exemple, les anciens, les chefs de village) dans le processus. L'utilisation de la ou des langues locales est importante pour la sensibilisation (par exemple, par le biais de brochures et de bureaux d'information).
- (vi) Enquêtes rigoureuses de mesure du temps de base et de mesure finale/impact : Comme à Namanga et à Rusumo, les enquêtes de base et de fin/impact peuvent informer le processus de simplification et d'harmonisation des procédures. Dans ce type d'enquête, il est important de prendre en compte non seulement les mouvements de transport, mais aussi les types de transactions, les types de marchandises et les processus mis en œuvre par des organismes gouvernementaux autres que l'autorité douanière. La plupart de ces études ne mesurent que le temps de franchissement de la frontière par le trafic passant de chaque côté de la frontière respectivement.²¹³
- (vii) Mise au point des procédures : Sur la base de (vi), et comme envisagé dès le départ dans les cas de Namanga et de Rusumo (c'est-à-dire dans les comptes rendus des discussions entre la JICA et les gouvernements participants), il est nécessaire de « peaufiner » des procédures en fonction de l'expérience réelle de mise en œuvre. Des corrections à mi-parcours doivent être effectuées si nécessaire. Par exemple, la récente pandémie liée à la COVID-19 a nécessité un changement dans la séquence et l'intensité des contrôles, et les CER et les pays ont formulé des directives administratives en conséquence.

Ce chapitre se concentre sur le point (iii) ci-dessus. Les procédures et protocoles sanitaires et COVID-19 (iv ci-dessus) sont traités dans le chapitre suivant, le chapitre 10.

²¹² L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), par l'intermédiaire de son Centre de renforcement des capacités pour l'Afrique, offre une formation et un renforcement des capacités dans divers domaines pertinents en matière d'immigration (par exemple, les modèles, les objectifs et les procédures opérationnelles normalisées des PCJ ; les systèmes d'information sur la gestion des frontières ; les opérations communes utilisant des dispositifs mobiles ; les visites d'étude des PCJ opérationnels pour en tirer des enseignements).

²¹³ À cet égard, l'AFE encourage les membres à mesurer et à publier leurs délais moyens de publication. La méthodologie TRS (Time Release Study) de l'OMD est mentionnée explicitement dans l'AFE. La TRS est un outil et une méthode uniques permettant de mesurer la performance réelle des activités douanières dans la mesure où elles sont directement liées à la facilitation des échanges à la frontière.

Figure 9-1: Étapes clés du processus global de simplification et d'harmonisation des procédures et protocoles dans les PCJ



Note : L'étape 4-2 comprend les procédures de dépistage des maladies, qui sont traitées au chapitre 10.
Source : Le présent guide de référence

9.2 Normes internationales visant à faciliter la circulation des personnes et des biens aux frontières

9.2.1 Normes relatives à la circulation des personnes

(1) Cadres juridiques internationaux, régionaux et nationaux

Plusieurs cadres juridiques internationaux, régionaux et nationaux régissent l'habilitation des personnes dans un PCJ. L'encadré 9-1 énumère les instruments juridiques pertinents aux différents niveaux.

Encadré 9-1: Instruments juridiques régissant la circulation transfrontalière des personnes

International

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
- Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)
- Convention relative aux droits de l'enfant (1989)
- Convention relative au statut des réfugiés (1951) et Protocole (1967)
- Convention de l'Organisation de l'unité africaine (1969)
- Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (1980)
- Règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé (2005)
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000)
- Application de la loi sur la traite des personnes (interdiction) (2015)
- Document 9303 de l'OACI sur les documents de voyage lisibles par machine (2015)

Régional

- **Protocole au traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement (Protocole de libre circulation de l'UA, 2018).**
- Convention de l'UA sur la coopération transfrontalière (Convention de Niamey)
- Lois et règlements de la CAE
- Lois et règlements de la CEEAC
- Lois et règlements de la CEDEAO
- Lois et règlements de l'IGAD
- Lois et règlements de la SADC
- Lois et règlements de l'UEMOA

National

- Actes d'immigration
- Actes de nationalité
- Actes de quarantaine
- Protocoles relatifs à la détention, à l'asile et à la traite des êtres humains

Note : La Convention de l'UA sur la coopération transfrontalière (Convention de Niamey) n'est pas encore entrée en vigueur.

Abréviations : UA = Union africaine, CAE = Communauté d'Afrique de l'Est, CEEAC = Communauté économique des États d'Afrique centrale, CEDEAO = Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe, UEMOA = Union économique et monétaire ouest-africaine.

Source : Le présent guide de référence

(2) Prédédouanement et procédure accélérée

Si diverses formes de services de prédédouanement et de procédure accélérée sont disponibles à de nombreux postes frontières traditionnels à deux guichets, ces services sont limités en ce sens qu'ils ne s'appliquent qu'à un seul pays. Un PCJ offre des services de prédédouanement et de voie rapide grâce auxquels les voyageurs (individus ou groupes) voient leur départ et leur arrivée facilités.²¹⁴

Le comité frontalier conjoint, le sous-comité ou le groupe de travail à créer (voir la sous-section 6.6.3) doit définir les paramètres et les critères dans lesquels le service accéléré fonctionnera. Par exemple, en ce qui concerne le mouvement des personnes, un service de voie rapide peut être fourni aux groupes de voyages organisés, aux compagnies de bus (autocars) accréditées et à des nationalités spécifiques ; ceci peut être réalisé en utilisant des cabines spéciales et/ou des dispositifs mobiles. Il convient de réfléchir à la manière dont l'autorisation d'entrer sera accordée. Par exemple, les groupes scolaires pourraient bénéficier d'une autorisation en bloc pour inscrire les personnes endossées sur la liste des enfants qui voyagent. Cette approche nécessite la notification préalable des détails des voyageurs afin que des vérifications puissent être effectuées par rapport aux bases de données nationales et aux listes d'alerte, ainsi que des détails sur les raisons du voyage. Le groupe de travail conjoint peut imposer d'autres exigences telles que les adresses des proches. Le personnel formé au filtrage/profilage sera également utile pour le prédédouanement.

²¹⁴ Un premier exemple de prédédouanement (ou de passage frontalier préautorisé) a eu lieu en Europe au 18^e siècle, dans les montagnes entre l'Espagne et la France, où les agriculteurs qui enregistraient leur bétail auprès des administrations douanières des deux pays obtenaient des droits de pâturage gratuits. Ce régime a perduré jusqu'à ce que le marché unique européen le rende inutile. Michel Zarnowiecki, « Borders, Their Design, and Their Operation », in *Border Management Modernization* (édité par Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, et Tom Doyle), Banque mondiale, 2011, chapitre 4, p. 76, note 5.

Une fois que toutes les vérifications requises ont été effectuées, le voyageur doit recevoir une autorisation écrite et, à son arrivée au PCJ, être dirigé vers un itinéraire clairement indiqué à l'intérieur du PCJ pour les voyageurs en procédure accélérée. Les agents frontaliers doivent seulement vérifier que les voyageurs sont les détenteurs autorisés de l'autorisation écrite.

L'encadré 9-2 résume les programmes destinés aux grands voyageurs.

Encadré 9-2: Programmes pour grands voyageurs (FTP)

Les FTP visent à accélérer le traitement des utilisateurs fréquents du PCJ, tels que les chauffeurs de camion et de bus, les hommes d'affaires et les communautés frontalières. Les FTP utilisent le système d'information sur la gestion des frontières (BMIS) déployé et les bases de données (locales/centrales) pour effectuer des recherches sur les listes de surveillance nationales et/ou d'autres applications internationales, telles que la base de données MIND/FIND d'Interpol couvrant les personnes et les notices, les données médico-légales, les documents de voyage et les documents officiels, les biens volés, les armes à feu et les matières dangereuses, ainsi que les réseaux de criminalité organisée) afin de renforcer la sécurité et de lutter efficacement contre les activités illégales.

Abréviations : FTP = Programme pour grands voyageurs, Interpol = Organisation internationale de police criminelle

Source : Organisation internationale pour les migrations

Outre les voyageurs fréquents, une procédure d'autorisation simplifiée devrait être appliquée aux résidents des communautés frontalières et aux citoyens vivant dans les ZLE. Par exemple, le Kenya, le Rwanda et l'Ouganda délivrent des laissez-passer interétatiques aux citoyens et aux résidents sur présentation d'une carte d'identité nationale. En outre, un niveau élevé de facilitation et de soins devrait être fourni aux personnes handicapées, et des installations adéquates et appropriées devraient être conçues et fournies.

(3) Biométrie

De nombreux États africains ont introduit l'enregistrement biométrique aux comptoirs d'immigration – en fait, les solutions biométriques et les systèmes de reconnaissance faciale sont plus appliqués en Afrique que dans de nombreuses autres régions, avec des sauts technologiques. Bien que l'utilisation de la biométrie ait été mise en veilleuse dans une certaine mesure en raison de la pandémie de COVID-19, la biométrie et les méthodes d'identification normalisées restent les meilleures solutions. De nombreux gouvernements et organisations internationales partagent également des données à des fins de sécurité, mais le traitement des données biométriques doit être prescrit par la loi et limité à des fins légitimes.

Le système d'information et d'analyse des données sur les migrations (MIDAS),²¹⁵ le système de gestion des frontières mis au point par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), est déjà utilisé dans toute l'Afrique et permet une collecte et une analyse rapides et complètes des données. Il peut intégrer différentes plates-formes électroniques (par exemple, l'enregistrement électronique, les demandes de permis de séjour électronique et de passeport électronique pour vérifier l'identité par rapport aux bases de données du siège et les demandes de visa en ligne).

D'autres options biométriques peuvent être utilisées dans le cadre d'un PCJ, notamment les systèmes de portiques de contrôle automatisé des frontières (ABC) (c'est-à-dire les portiques électroniques)²¹⁶, largement utilisés en Europe et la reconnaissance faciale. Les pays africains qui

²¹⁵ https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/documents/midas-brochure18-v7-en_digitall.pdf.

²¹⁶ <http://abc4eu.com/>.

ont commencé à déployer des systèmes ABC sont notamment le Rwanda, à sa frontière terrestre avec la RDC et à l'aéroport de Kigali, et l'Angola, à l'aéroport de Luanda.

(4) Acceptation/refus de l'autorisation d'entrée

Il est important que les pays limitrophes d'un PCJ élaborent un cadre ou un accord juridique pour définir les protocoles d'application des lois nationales dans la zone de contrôle. Normalement, les pays opérant au sein d'un PCJ examinent les voyageurs de la manière habituelle, conformément à leurs lois et politiques d'immigration respectives. Lorsque les voyageurs ne remplissent pas les conditions d'autorisation d'entrée, ils doivent se voir refuser l'entrée et être renvoyés aux agents du pays de départ. Le pays de départ ne peut pas refuser d'accepter des voyageurs qui se sont vu refuser l'entrée dans le pays d'entrée prévu. Si le voyageur ne remplit pas les conditions de réadmission, par exemple s'il a dépassé la durée de validité de son visa ou s'il a travaillé illégalement, le pays de départ doit traiter le voyageur comme s'il avait été détecté dans le pays.

Les deux pays doivent utiliser les formulaires et les documents conformes à la politique et aux procédures nationales. Toutefois, pour faire la distinction entre les contrôles du PCJ et les contrôles des postes frontaliers traditionnels à deux arrêts, la formulation et les avenants devraient être modifiés pour refléter la position du PCJ. Par exemple, un laissez-passer de rentrée tanzanien délivré à Negomano (Unity Bridge) au Mozambique pourrait porter la mention « délivré au poste frontière juxtaposé de Negomano ». ²¹⁷

Les pays qui mettent en œuvre un PCJ peuvent également souhaiter refléter la position unique du PCJ en modifiant les timbres utilisés par les agents d'immigration pour avaliser les passeports. Par exemple, aux PCJ de Calais et de Coquelles en France, les forces frontalières du Royaume-Uni utilisent des tampons qui indiquent que la mention est Calais ou le tunnel sous la Manche. En outre, l'adoption de procédures standard concernant le refus d'entrée peut être adoptée comme moyen de partager les informations entre les pays. ²¹⁸ Les pays doivent discuter et établir des procédures claires pour les cas d'urgence sanitaire, y compris le traitement des personnes à qui l'on refuse l'entrée sur le territoire pour des raisons de santé (comme les cas de tests positifs lors d'une pandémie).

Une formation commune doit être dispensée afin de promouvoir une compréhension uniforme des procédures du PCJ et d'améliorer la compréhension des règles et règlements de l'État voisin en matière d'immigration. La familiarisation avec les règles de l'autre pays peut accélérer la procédure dans une affaire. Par exemple, si l'agent d'embarquement constate que le voyageur n'a pas le visa nécessaire pour poursuivre son voyage ou qu'il est inacceptable pour le pays de destination, il peut conseiller au voyageur de ne pas poursuivre son voyage.

Une formation commune peut également être dispensée dans des domaines de compétences spécifiques tels que la détection de faux documents et les techniques d'entretien.

(5) Installations d'accueil et assistance au PCJ

Les postes-frontières sont l'un des principaux endroits où les personnes ayant besoin de protection peuvent déclarer leur situation (par exemple, demander une protection internationale, s'identifier,

²¹⁷ Sue Kendal, *One Stop Border Post Standard Operating Procedures, Unity Bridge*, préparé pour l'Organisation internationale pour les migrations, 2014, section 4.7, p. 17.

²¹⁸ Par exemple, l'UE utilise une croix tamponnée dans chaque refus d'entrée afin d'informer les autres pays de l'UE d'un précédent refus d'entrée. Cela ne signifie pas nécessairement que le voyageur sera automatiquement refusé lorsqu'il demandera une nouvelle entrée dans l'espace Schengen (c'est-à-dire aux frontières intérieures de l'UE), mais plutôt que l'autre État membre doit accorder une attention particulière à la situation.

demander de l'aide en tant que victime de la traite, comme indiqué à la sous-section 9.5.8) ; le traitement des nouveaux arrivants doit donc se dérouler dans une atmosphère qui permet et facilite l'identification des personnes vulnérables et des personnes ayant des besoins particuliers.

Toutes les personnes qui ont besoin d'une protection ou qui en cherchent une devraient pouvoir obtenir des informations sur les organisations ou les groupes qui fournissent une assistance juridique spécifique aux migrants et sur les organisations susceptibles de les aider ou de les informer sur les conditions d'accueil disponibles, y compris les soins de santé. Il s'agit notamment d'informations sur la manière de contacter le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR, l'Agence des Nations unies pour les réfugiés) et les acteurs nationaux œuvrant pour la protection et l'assistance des demandeurs d'asile et des réfugiés.

Il y aura également des circonstances à la frontière dans lesquelles des informations supplémentaires seront nécessaires pour vérifier si l'individu remplit les conditions d'entrée. Lorsque les conditions d'entrée ne sont pas remplies et que l'entrée est refusée, des mesures seront prises pour préparer le retour ou pour exécuter le processus d'éloignement. Les installations peuvent également être tenues de procéder à un examen secondaire, ce qui, sous réserve de la législation nationale, peut nécessiter que la personne soit retenue à la frontière en attendant la fin des enquêtes.

Des installations d'accueil à la frontière sont nécessaires pour les personnes ayant besoin de protection afin qu'elles puissent être traitées, qu'elles aient la possibilité d'identifier leur situation personnelle et que les autorités puissent déterminer la ligne de conduite à adopter, y compris l'orientation vers l'organisme compétent. Cette question est traitée dans la sous-section 11.3.2(3). La décision de retenir à la frontière une personne cherchant à entrer dans un pays sera soumise aux exigences et aux politiques de ce pays et aux normes internationales. Le lieu et les conditions de détention des personnes doivent être appropriés ; et la durée ne doit pas excéder une durée raisonnablement requise pour le but poursuivi. Certaines conditions matérielles d'accueil seront également requises, notamment de la nourriture, de l'eau, des dispositions pour le logement et des soins médicaux de base.

Les deux pays devront établir un comité conjoint pour négocier et coopérer en ce qui concerne la gestion de ces installations et la fourniture d'une assistance aux passages frontaliers. Une équipe de gestion conjointe doit être mise en place pour garantir le respect de la législation nationale et des normes internationales, et des procédures opérationnelles standard conjointes doivent être convenues, compilées et publiées.

Des procédures et des directives strictes doivent être clairement définies pour l'accueil et l'assistance aux personnes se trouvant dans la zone de contrôle commune (ZCC).²¹⁹

(6) Asile

Les deux pays impliqués dans le PCJ devraient être signataires des mêmes législations et conventions internationales et régionales en matière d'asile, à savoir la Convention relative au statut des réfugiés (1951) et son protocole (1967), ainsi que la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (1969).

Dans les PCJ chevauchants et juxtaposés, lorsqu'une personne, ayant traversé le pays d'accueil sans demander l'asile, présente une demande d'asile après avoir effectué les contrôles de sortie et

²¹⁹ Cette section a bénéficié des contributions substantielles d'Elizabeth Warn, anciennement spécialiste thématique régionale principale, Immigration et gestion des frontières pour l'Afrique australe et orientale, Bureau régional pour l'Afrique australe, Organisation internationale pour les migrations.

pendant les contrôles d'entrée à la frontière du pays voisin, il incombera au pays d'accueil/pays de départ d'examiner la demande conformément à sa politique et à ses procédures. La personne doit être remise aux agents du pays d'accueil pour commencer l'examen. Cette procédure s'appliquera également lorsqu'une demande d'asile est présentée après l'achèvement des contrôles d'entrée mais avant que la personne n'ait quitté la ZCC – le pays d'accueil devra toujours accepter la responsabilité de l'examen de la demande.

Il convient de souligner qu'une demande d'asile présentée dans la CZZ relève de la responsabilité du pays d'accueil. Dans le cas d'un PCJ à pays unique, un protocole d'accord ou un autre instrument juridique devra être mis en place pour garantir que les demandes d'asile restent de la responsabilité du pays par lequel le demandeur a transité. L'instrument juridique devrait également aborder toute législation actuelle qui donne aux demandeurs d'asile des droits de recours une fois qu'une demande est faite sur un territoire souverain.

Si la capacité existe, les empreintes digitales du demandeur d'asile devraient être relevées par les deux pays, et les deux pays devraient tenir un registre des demandeurs d'asile renvoyés.

Il est recommandé aux pays de procéder à l'enregistrement biométrique des demandeurs d'asile afin de disposer d'informations actualisées dans leur base de données nationale et de les partager avec leurs homologues. La création d'une base de données régionale sur les demandeurs d'asile pourrait être envisagée à moyen ou long terme.

(7) Procédures d'appel

Dans un poste frontalier traditionnel à deux étapes, les voyageurs souhaitant entrer dans un pays font leur demande une fois arrivés sur le territoire du pays. Un PCJ permet d'examiner les voyageurs avant leur arrivée sur le sol souverain, ce qui a un impact sur les politiques d'appel.

Il convient d'examiner la structure et les processus d'appel en place dans les deux pays afin de déterminer ce qui s'applique toujours et ce qui doit être modifié pour chaque catégorie d'appel. Alors qu'il existait auparavant un droit d'appel dans le pays pour une décision, il faut décider si un tel droit doit exister au PCJ puisque le voyageur se trouve à l'extérieur du pays. Par exemple, lorsque les étudiants disposent d'un droit de recours avant le renvoi contre la décision de refus d'autorisation d'entrée, on peut estimer qu'étant donné l'application extraterritoriale de la politique, le droit de recours doit être exercé depuis l'étranger.

9.2.2 Normes relatives à la circulation des marchandises

(1) Cadres juridiques internationaux, régionaux et nationaux

Le commerce international est régi par des instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux, dont ceux présentés dans l'encadré 9-3.

Encadré 9-3: Instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux régissant le commerce international

- Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des douanes (Convention de Kyoto révisée, RKC) de l'OMD
- Autres instruments, outils et documents de l'OMD, notamment : (i) la Convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (dite Convention SH), qui a établi une classification uniforme des marchandises servant de base aux tarifs douaniers ; (ii) le Cadre SAFE de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial,

qui établit des normes assurant la sécurité et la facilitation de la chaîne d'approvisionnement au niveau mondial afin de promouvoir la certitude et la prévisibilité (y compris le concept d'opérateurs économiques agréés) ; (iii) la Convention ATA et la Convention sur l'admission temporaire (Convention d'Istanbul), qui régissent l'admission temporaire des marchandises ; (iv) le Compendium de la gestion coordonnée des frontières (GCF), qui soutient le développement et la mise en œuvre de la GCF ; (v) le Compendium de la gestion des risques, qui soutient l'application systématique de la gestion des risques ; et (vi) le Compendium des guichets uniques, qui traite des aspects des guichets uniques.

- Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC
- D'autres accords de l'OMC, notamment (i) l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (l'Accord SPS, 1995), qui exige que les politiques des membres de l'OMC relatives à la sécurité alimentaire ainsi qu'à la santé animale et végétale (parasites et maladies importés) soient fondées sur la science ; (ii) l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (1994), qui garantit que les négociations et les normes techniques, ainsi que les procédures d'essai et de certification, ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce ; et (iii) l'Accord sur l'évaluation en douane (1994), connu officiellement sous le nom d'Accord sur la mise en œuvre de l'article VII du GATT, qui prescrit les méthodes d'évaluation en douane que les membres de l'OMC doivent suivre (principalement l'approche de la « valeur transactionnelle »).
- Un certain nombre de conventions internationales des Nations Unies et d'autres organisations internationales, notamment (i) la Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR ; Genève, 1975) ; (ii) la Convention TIR (Genève, 1975), la Convention douanière relative à l'importation temporaire des véhicules routiers commerciaux (Genève, 1956) ; (iii) la Convention douanière relative aux conteneurs (Genève, 1972) ; et (iv) la Convention internationale sur l'harmonisation du contrôle des marchandises aux frontières (Genève, 1982)
- Programme d'action de Vienne en faveur des pays en développement sans littoral pour la décennie 2014-2024 (2014)
- 35 recommandations sur la facilitation des échanges formulées par le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques.
- Accords commerciaux multilatéraux, plurilatéraux et bilatéraux
- Accord établissant la zone de libre-échange continentale africaine (adopté le 21 mars 2018, et entré en vigueur le 30 mai 2019).
- Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière (Convention de Niamey) 2014
- Lois régionales et nationales

Abréviations : ATA = Admission Temporaire, CBM = gestion coordonnée des frontières, GATT = Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, RKC = Convention de Kyoto révisée, TIR = Transit International Routier, CEFAC-ONU = Centre des Nations unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques, OMD = Organisation mondiale des douanes, OMC = Organisation mondiale du commerce

Sources : (i) Jean Grosdidier de Matons, *A Review of International Legal Instruments, Facilitation of Transport and Trade in Africa*, SSATP [Africa Transport Policy Program], 2014 ; et (ii) Banque asiatique de développement, *Trade Facilitation Progress in Asia : Performance Benchmarking and Policy Implications, Final Report*, préparé dans le cadre du TA-8694 REG : Support for Trade Facilitation–TF1 Trade Facilitation Component 1 (48249-001, entrepris par PADECO Co., Ltd.), 2015, pp. 2-12 à 2-22.

En ce qui concerne le processus de simplification et d'harmonisation des procédures aux frontières, la RKC, qui est entrée en vigueur le 3 février 2006, fournit des normes internationales et des pratiques recommandées pour les procédures et techniques douanières modernes.²²⁰ La RKC

²²⁰ Au 21 mai 2021, 34 pays africains au total avaient adhéré à la convention de Kyoto révisée (RKC).

soutient la facilitation des échanges et l'efficacité des contrôles par l'utilisation de procédures douanières simples et efficaces. Il est obligatoire pour toutes les parties contractantes de l'OMD d'accepter ses règles obligatoires. Les principes clés de la RKC sont les suivants :

- (i) Transparence et prévisibilité des actions douanières ;
- (ii) Normalisation et simplification de la déclaration de marchandises et des documents justificatifs ;
- (iii) Procédures simplifiées pour les personnes autorisées ;
- (iv) Utilisation maximale des technologies de l'information ;
- (v) Minimum de contrôles douaniers nécessaires pour garantir le respect de la réglementation ;
- (vi) Utilisation de la gestion des risques et des contrôles basés sur l'audit ;
- (vii) Des interventions coordonnées avec d'autres organismes frontaliers
- (viii) Partenariat avec le commerce.

La RKC comprend un corps principal, une annexe générale et des annexes spécifiques. L'annexe générale se compose de 10 chapitres fournissant les principes et normes de base et les normes transitoires couvrant le dédouanement des marchandises, le paiement des droits et taxes, la coopération douanière et commerciale, ainsi que la gestion des risques et les applications des technologies de l'information. En outre, il existe 10 annexes spécifiques comprenant 25 chapitres couvrant divers aspects des procédures douanières et fournissant des directives de mise en œuvre contenant des normes et des pratiques recommandées.

Incluant mais allant au-delà des douanes, l'AFE de l'OMC, sur lequel les négociations se sont achevées en décembre 2013, contient des dispositions visant à accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit. La structure de l'AFE comprend la section I, qui comprend 12 articles avec environ 40 « mesures techniques » ; la section II, qui comprend des dispositions spéciales pour les pays en développement et les pays les moins avancés membres, et la section III, qui comprend les dispositions finales et les arrangements institutionnels. L'accord fournit également des lignes directrices pour une coopération efficace entre les douanes et les autres autorités compétentes sur les questions de facilitation des échanges et de conformité douanière. L'AFE de l'OMC est entré en vigueur le 22 février 2017, et le programme Mercator de l'OMD aide les gouvernements du monde entier à mettre en œuvre l'AFE de l'OMC de manière rapide et harmonisée en utilisant les principaux instruments et outils de l'OMD.²²¹

La zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) est une zone de libre-échange, fondée en 2018 et entrant en vigueur en mai 2019. La phase opérationnelle a été lancée en juillet 2019 et les échanges commerciaux dans le cadre de l'accord ZLECA ont officiellement débuté le 1er janvier 2021 (bien que les négociations sur les listes tarifaires et les règles d'origine n'aient pas encore été finalisées et que les échanges commercialement significatifs n'aient pas encore commencé). Au 3 mai 2022, 43 pays au total avaient déposé leurs instruments de ratification et étaient des États parties.²²² Il s'agit de la plus grande zone de libre-échange au monde par le nombre de pays participants, dont la population totale s'élève à 1,2 milliard d'habitants.

Les objectifs généraux de l'accord sont les suivants :

- (i) Créer un marché unique, approfondissant ainsi l'intégration économique du continent ;
- (ii) Établir un marché libéralisé par le biais de multiples cycles de négociations ;

²²¹Voir, par exemple, http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/~/_media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/WTO%20ATF/Mercator%20Programme/CouncilWCO%20Mercator%20Programme.ashx.

²²² Au total, 44 pays se sont conformés aux exigences nationales pour la ratification de l'accord.

- (iii) Aider la circulation des capitaux et des personnes, en facilitant les investissements en s'appuyant sur les initiatives et les développements dans les États parties et les CER
- (iv) S'orienter vers l'établissement d'une future union douanière continentale ;
- (v) Réaliser un développement socio-économique durable et inclusif, l'égalité des sexes et des transformations structurelles au sein des États membres ;
- (vi) Renforcer la compétitivité des États membres en Afrique et sur le marché mondial ;
- (vii) Encourager le développement industriel par la diversification et le développement de la chaîne de valeur régionale, le développement agricole et la sécurité alimentaire ; et
- (viii) Résoudre les problèmes liés aux adhésions multiples et aux chevauchements.

La ZLECA est mise en œuvre de manière progressive. La phase I couvre les accords sur le commerce des biens, le commerce des services et le règlement des différends. Les États membres se sont mis d'accord sur la libéralisation de 90 % des lignes tarifaires sur cinq ans et 7 % supplémentaires considérés comme des articles sensibles seront généralement libéralisés sur 10 ans (13 ans pour les pays les moins avancés) avec une transition de cinq ans, tandis que 3 % des lignes tarifaires sont exclues de la libéralisation pour protéger les industries nationales. L'agenda du commerce des marchandises couvre également les normes (normes sanitaires et phytosanitaires, et obstacles techniques au commerce), la gestion des douanes et des frontières, la facilitation du commerce et les accords de transit. Les annexes qui couvrent ces questions ont été conclues. Les négociations de la phase II—qui visent à parvenir à un accord sur l'investissement, la politique de concurrence et les droits de propriété intellectuelle—n'avaient pas été entamées de manière substantielle en décembre 2021. Les résultats des négociations des questions des phases II et III constitueront des protocoles sur les droits de propriété intellectuelle, l'investissement, la politique de concurrence et le commerce électronique et feront partie de l'engagement unique, sous réserve de l'entrée en vigueur (article 8 de l'accord ZLECA).

(2) Gestion coordonnée des frontières

La GCF (gestion coordonnée des frontières) peut être définie comme « une approche coordonnée des organismes de contrôle des frontières, tant nationaux qu'internationaux, dans le cadre de la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion des flux commerciaux et de voyage, tout en maintenant un équilibre avec les exigences de conformité ».²²³

Ce terme est souvent utilisé de manière interchangeable avec d'autres comme la gestion intégrée des frontières (GIF),²²⁴ la gestion collaborative des frontières et la gestion globale des frontières.²²⁵ Bien qu'il puisse y avoir des différences subtiles, le thème commun à tous ces concepts est l'accent mis sur une méthode coordonnée d'exécution des fonctions réglementaires entre les organismes gouvernementaux responsables des contrôles aux frontières. En particulier, la GIF—qui est souvent étroitement associée à la GCF—implique d'introduire des changements structurels dans le fonctionnement et l'organisation institutionnelle des organismes frontaliers en les fusionnant en un seul organisme. En ce sens, à l'exception de quelques pays d'Afrique comme l'Afrique du Sud, la plupart des pays du continent appliquent la méthode GCF plutôt que la

²²³ Organisation mondiale des douanes, *Gestion coordonnée des frontières : Une approche inclusive pour connecter les parties prenantes*, p. 3, 2015.

²²⁴ La GIF peut être définie comme suit : « La coordination et la coopération nationales et internationales entre toutes les autorités et tous les organismes concernés par la sécurité des frontières et la facilitation des échanges, afin de mettre en place des systèmes de gestion des frontières efficaces, efficaces et intégrés, pour atteindre l'objectif de frontières ouvertes, mais bien contrôlées et sûres » [définition fournie par l'Organisation internationale pour les migrations le 11 novembre 2015, sur la base de sources de l'UE].

²²⁵ L'Organisation internationale pour les migrations et la gestion intégrée des frontières [disponible sur <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/ibm/05-IOM-IBM-FACT-SHEET-Integrated-Border-Management.pdf>] a observé que la gestion coordonnée des frontières et la gestion intégrée des frontières sont des concepts « parallèles ».

méthode GIF, compte tenu de l'autonomie relative que la méthode GCF garantit aux organismes participants.

Dans le cadre du PCJ, la coordination doit se faire à trois niveaux : (i) intra-organisme, (ii) inter-organisme,²²⁶ et (iii) international (c'est-à-dire au-delà des frontières). La coordination s'effectue également dans deux dimensions, c'est-à-dire en ce qui concerne (i) le flux d'informations, et (ii) le mouvement des personnes et des marchandises. Les contrôles conjoints visant à accélérer le mouvement du trafic en réduisant au minimum les doublons et en favorisant la transparence peuvent être une composante de la GCF.

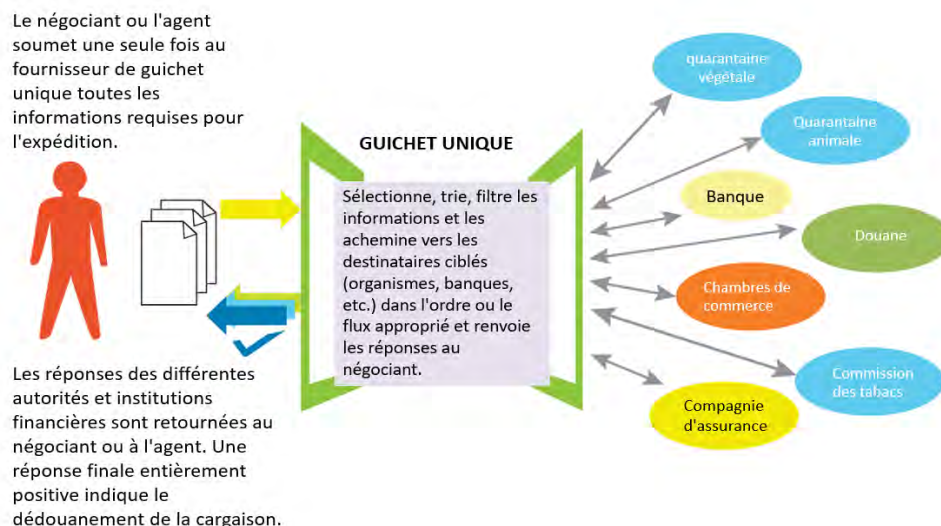
(3) Exigences en matière de formalités et de documentation

Pour simplifier les procédures à la frontière, les exigences en matière de formalités et de documentation devraient être revues régulièrement en vue de réduire au minimum la complexité des opérations d'importation, d'exportation et de transit. L'AFE exige de tels examens réguliers. Les membres devraient également veiller à ce que ces formalités et exigences en matière de documentation soient aussi rapides et efficaces que possible. Le chapitre 3 de l'annexe générale de la RKC énonce également une série de normes relatives au dédouanement des marchandises et à d'autres formalités douanières.

(4) Systèmes électroniques à guichet unique

Une autre norme ou bonne/meilleure pratique internationale – décrite plus en détail dans la sous-section 12.4.4(3) – est le guichet unique électronique, (eSWS), qui permet aux opérateurs transfrontaliers de soumettre des documents en un seul endroit et/ou par l'intermédiaire d'une seule entité. Les systèmes électroniques à guichet unique peuvent être considérés comme une forme électronique de GCF. La figure 9-2 présente un schéma d'un eSWS.

Figure 9-2: Schéma d'un système de guichet unique électronique



Sources : (i) Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et Commission économique des Nations unies pour l'Europe, *Handbook of Best Practices at Border Crossings—A Trade and Transport Facilitation Perspective*, 2012, diagramme 7.2, p. 182 [disponible à l'adresse <http://www.osce.org/eea/88238?download=true>] ; et (ii) Banque asiatique de développement et Institut ADB, *Connecting South Asia and Southeast Asia*, 2015, p. 194.

²²⁶ Dans certains cas, un organisme peut, par le biais d'un accord de niveau de service, déléguer à un autre organisme l'exécution de tâches (par exemple, la vérification, la mainlevée) pour lui, en particulier lorsque l'organisme manque de personnel au poste frontalier concerné (par exemple, dans le cas d'un petit poste frontalier).

(5) Gestion des risques

Une gestion efficace des risques est essentielle pour les contrôles frontaliers modernes, car elle permet d'atteindre un équilibre approprié entre la facilitation des échanges et le contrôle réglementaire.²²⁷ L'objectif de la gestion des risques est de développer des techniques appropriées pour l'identification systématique des risques et la mise en œuvre des mesures nécessaires pour limiter l'exposition aux risques. La gestion des risques est également utile pour mettre en œuvre des stratégies internationales et nationales, conformément à la législation pertinente, pour la collecte de données et d'informations, l'analyse et l'évaluation des risques, la prescription d'actions et le suivi des résultats afin de faciliter, d'améliorer et de rationaliser les procédures de contrôle.

L'article 7.4 de l'AFE de l'OMC oblige les membres, dans la mesure du possible, à adopter ou à maintenir un système de gestion des risques pour le contrôle douanier. La RKC énonce les principes de la gestion des risques douaniers et les directives de la RKC couvrent les aspects techniques de la gestion des risques et du contrôle douanier. Le Compendium de l'OMD sur la *gestion des risques* présente des informations détaillées et techniques sur la gestion des risques, fondées sur les pratiques et les expériences des membres de l'OMD.²²⁸

Le risque est une possibilité que quelque chose se produise qui aura un impact négatif sur les objectifs de l'organisation. Il est mesuré en termes de probabilité que l'action ou l'événement se produise et de conséquences s'il se produit. Au sens large, le risque que doit gérer tout organisme public est le risque de non-conformité aux lois respectives dont il a la responsabilité administrative. Pour l'administration des douanes, un risque défavorable pourrait entraîner une perte de recettes, entraver la facilitation du commerce, affecter négativement la prestation de services et permettre une conduite non professionnelle des employés. Pour d'autres organismes frontaliers, le risque peut être l'admission d'une nouvelle maladie des plantes ou de médicaments dangereux, par exemple.

Les avantages de la gestion des risques sont les suivants : (i) fournir un meilleur équilibre entre les contrôles aux frontières et la facilitation des échanges, (ii) renforcer la concentration sur les mouvements à haut risque, (iii) améliorer le respect des lois et des règlements, et (iv) réduire les délais de mainlevée et les coûts de transaction.

Les principes de gestion des risques devraient être appliqués pour améliorer les ratios de détection des inspections et permettre aux organismes de contrôle des frontières de cibler plus efficacement les envois suspects ou à haut risque, tout en accélérant la mainlevée des envois qui présentent peu de risques en termes de pertes de revenus ou de dangers.

Alors que les administrations douanières ont introduit et progressé dans l'application de la gestion des risques dans leurs opérations, dans un PCJ, une gestion des risques et une facilitation des échanges efficaces sont possibles lorsque différentes administrations à la frontière coordonnent leurs activités pour diriger et contrôler les risques. Cela signifie davantage de partage d'informations et de renseignements sur les risques, ainsi qu'un recours accru aux inspections conjointes. Certains PCJ organisent une réunion (comité) de sécurité nationale et/ou commune à laquelle participent régulièrement les organismes concernés, ce qui constitue une bonne pratique de gestion des risques. La communication et la coordination entre les différents organismes de contrôle des frontières à la frontière, ainsi que les rapports verticaux et la communication avec

²²⁷ David Widdowson, « Managing Risk in the Customs Context (Gestion du risque dans le contexte douanier) », dans Luc De Wulf et Jose Sokol (ed.), *Customs Modernization Handbook*, 2005, pp. 98-99.

²²⁸ Organisation mondiale des douanes, *Compendium de gestion des risques de l'OMD* [Volume 1 ; le Volume 2 est propriétaire], <http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/-/media/B5B0004592874167857AF88FC5783063.ashx>.

leur propre siège, renforcent l'efficacité des interventions et permettent de faire face à l'évolution des risques pour atteindre les objectifs des organismes.

L'utilisation efficace des TIC et de l'automatisation aide également les administrations à traiter et à trier de grandes quantités d'informations et de déclarations de manière efficace, efficiente et opportune, en fonction de critères de risque prédéterminés et fondés sur le renseignement, ce qui permet aux autorités de prendre des mesures rapides, qu'il s'agisse de risques élevés ou faibles. De même, les technologies d'inspection non intrusives, telles que les scanners, peuvent contribuer à des inspections plus efficaces et efficientes et accélérer le dédouanement lorsqu'elles sont utilisées sur la base d'une évaluation des risques.²²⁹ Toutes les mesures ci-dessus sont conformes aux normes et directives de la RKC.

La coopération régionale et internationale pour le partage des renseignements et le renforcement des cadres de gestion des risques sont également des moyens efficaces de faire face aux risques posés par les envois. Par exemple, dans l'Union européenne, les douanes au premier point d'entrée dans l'UE ont l'obligation légale de procéder à une analyse des risques en matière de sécurité et de sûreté pour toutes les marchandises, quel que soit le pays de destination dans l'UE. Afin d'évaluer les risques et de réagir de manière appropriée, une série de critères à des fins de sécurité et de sûreté ont été élaborés. Ces critères sont inclus dans les systèmes d'analyse des risques des États membres et sont utilisés pour contrôler les envois qui franchissent la frontière de l'UE 365 jours par an.²³⁰ La figure 9-3 illustre la stratégie de l'UE pour améliorer la gestion des risques douaniers.

Figure 9-3: La stratégie de l'UE pour améliorer la gestion des risques douaniers



Source : https://ec.europa.eu/taxation_customs/eus-priorities-and-strategy-customs-risk-management_en

(6) Traitement préalable à l'arrivée et procédure accélérée

Le traitement avant l'arrivée est un système dans lequel les importateurs ou les agents de dédouanement soumettent les données et les documents d'importation (par voie électronique) aux autorités compétentes avant l'arrivée des marchandises. Les autorités traitent et préparent ensuite la décision de mainlevée sur la base de l'évaluation des risques avant que les marchandises n'arrivent au port d'entrée, permettant ainsi la mainlevée des marchandises dès leur arrivée. Par exemple, au Kenya, tous les importateurs sont éligibles au programme, et les importateurs et/ou les agents de compensation doivent déposer des déclarations aux douanes et effectuer des

²²⁹ *Compendium de gestion des risques de l'OMD*, volume 1, p. 3.

²³⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/measures-customs-risk-management-framework_en.

paiements au moins 48 heures (2 jours) avant l'arrivée prévue du navire pour bénéficier des avantages du traitement avant l'arrivée.

De nombreuses administrations douanières préfèrent que les commerçants et les agents de dédouanement déposent une déclaration avant l'arrivée dans le cadre d'un système de dépôt préalable à l'arrivée, mais elles ne peuvent libérer les marchandises avant que l'arrivée physique au poste frontière ne soit confirmée. Les administrations douanières peuvent dédouaner les marchandises avant leur arrivée pour les clients opérateurs économiques agréés (OEA) à titre de disposition administrative.

Dans le cas de la CAE, dans le cadre de son territoire douanier unique (TDU), les administrations douanières dédouanent les marchandises avant leur arrivée à la frontière. Cependant, la cargaison circule sous scellés jusqu'à la frontière.

(7) Programmes d'opérateurs agréés / d'opérateurs économiques agréés

L'article 7.7 de l'AFE prévoit des mesures de facilitation des échanges pour les opérateurs agréés. Les opérateurs agréés sont des commerçants qui répondent à certains critères et bénéficient donc de mesures supplémentaires de facilitation des échanges de la part des autorités. Ces critères comprennent des antécédents appropriés en matière de respect des lois et réglementations douanières et autres, un système de gestion des dossiers pour les contrôles internes nécessaires, la solvabilité financière et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. L'article demande ensuite aux membres de l'OMC de fournir des mesures supplémentaires spécifiques de facilitation des échanges sur au moins trois des points suivants :

- (i) des prescriptions peu astreignantes en matière de documents et de données requis, selon qu'il sera approprié;
- (ii) un faible taux d'inspections matérielles et d'examens, selon qu'il sera approprié;
- (iii) une main levée rapide, selon qu'il sera approprié;
- (iv) le paiement différé des droits, taxes, redevances et impositions;
- (v) l'utilisation de garanties globales ou de garanties réduites;
- (vi) une déclaration en douane unique pour toutes les importations ou exportations pendant une période donnée; et
- (vii) le dédouanement des marchandises dans les locaux de l'opérateur agréé ou dans un autre lieu agréé par les douanes.

De même, le pilier 2 du Cadre de normes SAFE de l'OMD définit des normes mondiales pour le lancement et le maintien d'un programme d'opérateur économique agréé (OEA), qui offre aux administrations douanières la possibilité de partager leurs responsabilités en matière de sécurité avec le secteur privé, tout en les récompensant par plusieurs avantages en matière de facilitation.²³¹ Dans le contexte des PCJ, le concept consiste à accélérer la mise en conformité des entreprises. Ce système est utilisé dans diverses régions d'Afrique pour récompenser les clients qui respectent les règles en accélérant le passage des frontières, en échange souvent d'un audit post-dédouanement par l'administration douanière et de contrôles aléatoires périodiques.

²³¹ Les exigences pour les OEA (et les administrations douanières) énoncées dans le Cadre SAFE de l'OMD (Annexe 4) sont les suivantes : (i) respect avéré des exigences douanières, (ii) système satisfaisant de gestion des écritures commerciales, (iii) viabilité financière ; (iv) consultation, coopération et communication ; (v) éducation, formation et sensibilisation ; (vi) échange d'informations, accès et confidentialité ; (vii) sécurité du fret ; (viii) sécurité des moyens de transport ; (ix) sécurité des locaux ; (x) sécurité du personnel ; (xi) sécurité des partenaires commerciaux ; (xii) gestion de crise et reprise après incident ; et (xiii) mesure, analyse et amélioration.

En 2020, on comptait 97 programmes d'OEA opérationnels et 20 programmes d'OEA en cours d'élaboration,²³² et certains efforts préliminaires ont été déployés en Afrique pour faire avancer ces initiatives.²³³ En 2008, les États partenaires de la CAE ont commencé à élaborer un programme régional d'OEA avec le soutien du Secrétariat de la CAE, du gouvernement suédois et de l'OMD, chaque État partenaire travaillant au déploiement de ses propres systèmes nationaux. Les entreprises participant au projet pilote ont réalisé des économies de 100 à 400 USD par envoi et le programme s'est développé au fur et à mesure que le nombre d'OEA dans la région augmentait.²³⁴ Il existe également un certain nombre de programmes de commerçants de confiance (ou conformes), généralement mis en œuvre au niveau national avant l'introduction complète d'un programme OEA.²³⁵

Le développement des programmes OEA est une réponse à la nécessité d'améliorer la facilitation des échanges tout en améliorant la conformité et en établissant un partenariat plus étroit avec la communauté des affaires. Le concept est que le client recevra généralement un statut d'accréditation qui est reconnu par tous les organismes gouvernementaux participants responsables des contrôles aux frontières. Cela signifie qu'à l'arrivée à un poste frontière, le client sera autorisé à poursuivre sa route sans être soumis aux procédures rigoureuses habituelles, même dans les PCJ. Cependant, comme les risques et la conformité exigée par les autres organismes gouvernementaux sont différents et qu'ils ne disposent souvent pas d'un système avancé de négociant conforme à l'accréditation comme le fait la douane, les envois des OEA sont parfois soumis à un examen minutieux à la frontière même s'ils sont dédouanés. Il est donc question de porter l'instrument OEA au niveau d'un OEA à gouvernement unique, mais cela signifie que les sous-processus opérationnels de l'OEA doivent également refléter les critères, les exigences et les risques des autres organismes.²³⁶ Un autre problème pour le dédouanement plus rapide des marchandises OEA est qu'il peut y avoir un manque de voies rapides à l'approche ou dans les PCJ en raison d'une surface disponible limitée ou d'un manque de conception de ces voies, et les camions avec des envois OEA doivent souvent faire la queue pour entrer et/ou passer dans les PCJ.

²³² OMD, *Compendium des programmes d'opérateurs économiques agréés*, édition 2020. Disponible sur <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?db=web>.

²³³ Voir (i) *EAC Framework Guides Time Path*, 7 avril 2015, disponible sur <https://www.trademarka.com/news/eac-framework-guides-tmea-path/> [sur la mise en œuvre des OEA au Kenya et au Rwanda avec la mise en œuvre du territoire douanier unique de la CAE, et séparément en Ouganda] ; (ii) *Uganda Revenue Authority Certify 10 Authorized Economic Operators*, 17 juillet 2014, disponible sur <https://www.trademarka.com/press-releases/uganda-revenue-authority-certify-10-authorized-economic-operators-aeo-in-uganda/> ; (ii) Trade Facilitation Facility, *Authorized Economic Operators Mechanism for West Africa*, 2011 ; et (ii) World Customs Organization, *EAC-AECO Pilot Project - Nairobi, Kenya*, 2013 [disponible à l'adresse <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2013/september/eac-aeo-pilot-project-nairobi-kenya.aspx>].

²³⁴ Richard Chopra et Martin Ojok, « EAC Regional AEO Programme: A Model for Regional Integration and Trade Facilitation (Programme régional des OEA de la CAE : Un modèle d'intégration régionale et de facilitation des échanges) », *Actualités OMD* 83, juin 2017 [disponible sur <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-83/eac-regional-aeo-programme-a-model-for-regional-integration-and-trade-facilitation/>].

²³⁵ La principale différence entre le programme OEA SAFE et un programme de conformité est que les exigences de sécurité telles que celles prescrites dans l'annexe IV du SAFE 2018 ne sont pas spécifiquement incluses dans un programme de conformité. En outre, contrairement au programme OEA SAFE, un programme de conformité peut ne pas avoir de critères et de normes communs spécifiés, ce qui rend la reconnaissance mutuelle de ces programmes difficile. Organisation mondiale des douanes, *compendium des programmes d'opérateurs économiques agréés*, 2020, p. 3.

²³⁶ Plusieurs pays, dont l'Australie et le Brésil, conçoivent, développent et mettent en œuvre ces modèles. Des plateformes pour les OEA intégrés ont été développées, incluant les agences non douanières dans un seul programme OEA, en commençant souvent par les agences les plus impliquées aux frontières (par exemple, l'agriculture, l'alimentation, la santé et l'immigration). Lars Karlsson, « Back to the Future of Customs: A New AEO Paradigm Will Transform the Global Supply Chain for the Better (Retour vers l'avenir des douanes : Un nouveau paradigme des OEA va transformer la chaîne d'approvisionnement mondiale pour le mieux) », *World Customs Journal*, volume 11, numéro 1, 2017, p. 23-34.

(8) Détention de marchandises

Les administrations douanières, en tant qu'organismes gouvernementaux, s'efforcent d'assurer la sûreté et la sécurité de leurs citoyens, ainsi que de préserver le système commercial mondial légitime. L'article 5.2 de l'AFE de l'OMC exige que les membres informent rapidement le transporteur ou l'importateur lorsque des marchandises déclarées à l'importation sont retenues pour inspection. Le chapitre 1 de l'annexe spécifique H de la RKC définit les normes relatives à la saisie ou à la détention de marchandises. Il comprend plusieurs pratiques recommandées concernant la détention, le contrôle douanier, la gestion des risques et la coopération avec les autres administrations douanières. Le chapitre 6 de l'annexe générale de la RKC fixe également des normes en matière de contrôle douanier.

(9) Procédures de recours–Douanes et autres organismes de contrôle frontalier

Les lois nationales régissant les douanes et autres opérations de contrôle aux frontières dans les PCJ prévoient le droit de recours. En général, un recours doit être introduit par écrit et doit être motivé. Il existe des délais dans lesquels un appel peut être introduit et, dans un délai raisonnable, les organismes douaniers sont tenus de fournir une décision communiquée par écrit à l'appelant. En cas de rejet d'un recours, l'autorité douanière doit motiver sa décision et prévoir la possibilité d'un recours ultérieur.

L'article 4 de l'AFE de l'OMC exige des membres qu'ils accordent à toute personne à laquelle les douanes délivrent une décision administrative un droit de recours ou de révision administrative, et/ou un droit de recours ou de révision judiciaire. Le contrôle administratif et judiciaire doit être effectué de manière non discriminatoire. Le chapitre 10 de l'annexe générale de la RKC traite des recours en matière douanière. Les normes prévoient une procédure de recours transparente et en plusieurs étapes, dans le but d'éviter que les personnes affectées par les décisions douanières ne se sentent victimisées.

(10) Suivi et évaluation

Le suivi et l'évaluation continus des opérations frontalières sont importants pour la modernisation des procédures de passage des frontières. Au sein des PCJ, le suivi implique la collecte systématique et routinière d'informations sur les opérations frontalières afin (i) de tirer des leçons pour améliorer les processus et les procédures à l'avenir, (ii) d'introduire une responsabilité interne et externe des ressources utilisées et des résultats obtenus par les organismes frontaliers, et (iii) d'évaluer la performance et l'efficacité des procédures des PCJ.

Le suivi des opérations du PCJ permet de documenter les résultats, les processus et les expériences et de s'en servir comme base pour prendre des décisions. Les données et les informations recueillies grâce au suivi peuvent être utilisées pour l'évaluation. Les évaluations des opérations frontalières sont utiles pour tirer des conclusions sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité des opérations du PCJ.

À cet égard, l'AFE encourage les membres à mesurer et à publier leurs délais moyens de publication. Il se réfère explicitement à la méthodologie de l'étude des temps nécessaire pour la mainlevée (TRS) de l'OMD, qui est un outil et une méthode uniques pour mesurer la performance réelle des activités douanières dans la mesure où elles sont directement liées à la facilitation des échanges aux frontières.

La sous-section 5.3.1 présente des informations plus détaillées sur le suivi et l'évaluation.

(11) Partenariats entre le gouvernement et les entreprises

La promotion des partenariats entre le gouvernement et les entreprises pour les opérations frontalières facilitera le renforcement des partenariats entre le gouvernement et le monde des affaires aux niveaux national, régional et international. Ces partenariats devraient promouvoir un dialogue régulier et axé sur les résultats, ainsi que des actions portant sur les défis quotidiens. L'objectif général des partenariats entre gouvernements et entreprises est de fournir un forum structuré pour des dialogues avec les principaux acteurs de la chaîne d'approvisionnement afin de contribuer à la facilitation des échanges, à l'amélioration des opérations frontalières et à l'augmentation des taux de conformité de la communauté commerciale.

L'AFE de l'OMC demande aux membres de publier rapidement des informations concernant les procédures douanières, telles que les procédures d'importation, d'exportation et de transit, les taux de droits et taxes appliqués, ainsi que les frais et charges, de manière non discriminatoire et facilement accessible. L'AFE demande également aux membres de donner aux commerçants et aux autres parties intéressées la possibilité de commenter l'introduction ou la modification de lois et de règlements et de leur accorder un délai approprié. Les membres sont également tenus de mettre à disposition les lois et règlements nouveaux ou modifiés avant leur entrée en vigueur.²³⁷

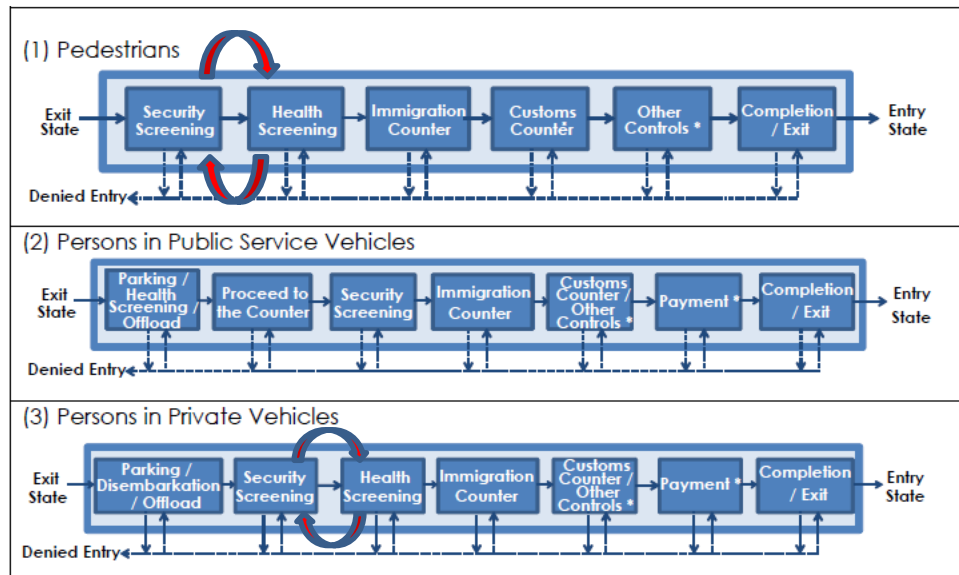
9.3 Concevoir des procédures de dédouanement aux frontières du PCJ pour les personnes

Comme mentionné dans les étapes clés présentées dans la sous-section 9.1.2, les parties concernées doivent revoir et définir les procédures relatives aux opérations du PCJ. Il est important d'impliquer et de revoir les protocoles et les procédures par les organismes de contrôle frontalier des deux pays en tenant compte de la facilitation des mouvements et du contrôle de la sécurité. La CAE a élaboré un manuel régional de procédures PCJ et a convenu de procédures standard pour le dédouanement des personnes, comme le montre la figure 9-4. Avant la procédure de sortie et d'entrée dans un PCJ, les personnes doivent se soumettre à un contrôle de sécurité et de santé. En cas d'urgence pandémique, il est possible de modifier la séquence des contrôles (en effectuant d'abord les contrôles sanitaires), l'idéal étant de documenter cette procédure en tant que procédure opérationnelle spéciale en cas d'urgence sanitaire (le chapitre 10 fournit des détails sur les procédures de dépistage et de tests sanitaires dans le cadre de la pandémie COVID-19). **Dans tous les cas, la sécurité doit être considérée comme primordiale et être omniprésente, avec la capacité d'effectuer un dépistage à tout moment au cours des procédures.**²³⁸

²³⁷ Il peut être fait référence aux articles 1 et 2 de l'AFE de l'OMC sur la publication et la disponibilité des renseignements (article 1) et [l'information avant l'entrée en vigueur et] la consultation (article 2).

²³⁸ Si un bus arrive à la frontière et que des renseignements indiquent qu'un terroriste ou un criminel se trouve à bord, exiger du personnel de santé qu'il monte dans le bus l'exposerait au danger. *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du One-Stop Border Post Sourcebook, résumé des discussions et déclaration de résultats*, 27-28 janvier 2022, pp. 11-12.

Figure 9-4: Diagramme de processus sommaire pour les personnes : Un exemple de la CAE



Sources : (i) Communauté d'Afrique de l'Est, *The East African Community One Stop Border Posts Procedures Manual* (Manuel de procédures des postes frontaliers à guichet unique de la Communauté d'Afrique de l'Est), préparé avec le soutien de l'Agence japonaise de coopération internationale), 2018 ; et (ii) Communauté d'Afrique de l'Est, Agence de développement de l'Union africaine–Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, et Agence japonaise de coopération internationale, *Architectural Design and Construction of OSBPs*, Training of Trainers Seminar on One Stop Border Post[s] (Conception architecturale et construction de PCJ, Séminaire de formation des formateurs sur le(s) poste(s) frontalier(s) à guichet unique), 29 juillet 2021, diapositive 14 [ajout de flèches dans les situations sanitaires d'urgence].

Étant donné que deux pays limitrophes opèrent au sein d'un PCJ, les comptoirs d'immigration doivent être situés à proximité l'un de l'autre et dans l'ordre des sorties et des entrées. Les services d'immigration des deux pays examineront les voyageurs de la manière habituelle, conformément à leurs lois et politiques d'immigration respectives.

9.3.1 Dégagement des piétons et des passagers des transports publics

Les voyageurs doivent satisfaire aux exigences du pays qu'ils quittent avant de demander l'autorisation d'entrer dans le pays suivant.

La séparation des canaux dans le PCJ devrait être envisagée, par exemple, les ressortissants des pays membres des communautés économiques régionales (CER) concernées devraient bénéficier d'un canal distinct dans la mesure du possible pour faciliter leurs déplacements. Lorsque des permis de voyage délivrés localement (par exemple, des jetons, des laissez-passer frontaliers) ont été acceptés par les deux pays, le titulaire doit également bénéficier d'un itinéraire accéléré. En outre, les demandeurs de visa en ligne et/ou de visa manuel doivent être traités dans des lignes séparées à des fins de facilitation.

Le flux de circulation dans le PCJ pour chaque catégorie de passagers doit être clairement indiqué. Les passagers utilisant les transports publics doivent descendre du véhicule au début de l'itinéraire piétonnier et suivre l'itinéraire pour les piétons. Des dispositions distinctes doivent être prises pour le traitement des conducteurs. Cela ne s'applique pas aux groupes et aux entraîneurs qui utilisent le système de la voie rapide et qui ont obtenu une autorisation préalable.

L'encadré 9-4 fournit d'autres suggestions concernant la segmentation des voyageurs.

Encadré 9-4: Segmentation des voyageurs

La segmentation des voyageurs dépend de la taille et de la disposition de l'infrastructure du PCJ et du mélange de nationalités traversant la frontière. Les catégories/paramètres de segmentation des voyageurs peuvent inclure : (i) locaux (y compris les jetons ou les laissez-passer frontaliers délivrés localement, le cas échéant), (ii) régionaux/nationaux, (iii) prédédouanement et voie rapide (qui peuvent être fusionnés avec la catégorie locale lorsque l'espace est limité), (iv) et autres (ressortissants et ressortissants sans visa). Les canaux pour (i) et (iii) ne doivent pas être fixes et peuvent être ouverts en fonction de la demande.

Source : Le présent guide de référence

9.3.2 Autorisation des passagers utilisant des transports privés

Les passagers utilisant des transports privés doivent suivre un itinéraire séparé à travers le PCJ. Ils peuvent rester dans leur véhicule et être contrôlés par des agents utilisant des cabines conçues à cet effet et/ou des équipements de vérification mobiles. Lorsque la disposition physique et la taille d'un PCJ ne permettent pas de mettre en place des points de contrôle séparés, les passagers en transport privé doivent garer leur véhicule et suivre le cheminement des piétons. Il faudra prévoir un point de contrôle pour s'assurer que toutes les formalités ont été accomplies pour ces véhicules avant qu'ils puissent se rendre dans le pays de destination.

9.3.3 Dégagement des conducteurs et de l'équipage des véhicules de transport de marchandises

Les mêmes principes s'appliquent aux conducteurs et aux équipages des véhicules de transport de marchandises que pour tout autre trafic en ce qui concerne les formalités d'immigration. Le contrôle de l'immigration devrait être le dernier point de contrôle au moment de quitter le pays et le premier dans le pays de destination. Un programme pour grands voyageurs permettra de rationaliser davantage les processus. L'OIM a conçu un système d'enrôlement biométrique et de vérification de l'identité qui facilite en toute sécurité les déplacements des conducteurs et des équipages des véhicules de transport de marchandises, accélérant les formalités en minimisant les interventions administratives.

9.3.4 Contrôles sanitaires portuaires

Les responsables de la santé fournissent un service important à la frontière—they aident les communautés à maintenir un bon état de santé et un mode de vie sain en identifiant et en sensibilisant aux maladies, aux traumatismes psychosociaux, à la détresse et aux autres déterminants sociaux de la santé. L'augmentation des migrations à l'échelle mondiale s'accompagne de l'augmentation exponentielle et de la réémergence des menaces de maladies internationales et d'autres risques sanitaires. Un inspecteur médical compétent peut donner des conseils sur les procédures de détection, de prévention et de contrôle des maladies. Le cas échéant, cela inclut des activités de recherche de cas telles que le dépistage de proximité, la surveillance, la sensibilisation, l'orientation et la recherche de contacts. Il/elle peut fournir des conseils et une orientation médicale ainsi que des conseils pour les cas vulnérables tels que les victimes de la traite, les personnes vivant avec le VIH, les cas de violence sexiste, les personnes handicapées, les personnes âgées et les mineurs.

Les voyageurs demandant l'entrée qui mentionnent la santé ou un traitement médical comme motif de leur visite, ou qui semblent ne pas être en bonne santé mentale ou physique, doivent être orientés vers l'inspecteur médical. Lors de la mise en place d'un PCJ, il convient d'envisager sérieusement la mise en œuvre d'une stratégie de santé portuaire alignée sur le Règlement sanitaire

international (RSI) de l'Organisation mondiale de la santé (2005), y compris le guide associé pour la planification des mesures d'urgence en matière de santé publique aux points d'entrée désignés.²³⁹ Chaque PCJ doit disposer d'une équipe sanitaire de district issue des communautés locales et formée à ses rôles et responsabilités. L'équipe doit être active et soutenir en permanence les communautés et les voyageurs. Un processus d'apprentissage continu doit être activé pour maintenir une qualité élevée des services. L'équipe doit identifier les initiatives communautaires existantes menées par les parties prenantes concernées et promouvoir un partenariat stratégique pour l'engagement communautaire. Les coûts peuvent être minimisés en mettant en place une équipe conjointe des deux pays.

De plus amples détails sur les contrôles et mesures sanitaires dans les PCJ – y compris les contrôles et mesures liés à COVID-19 – sont présentés au chapitre 10.

9.3.5 Considérations pour les communautés frontalières

Les communautés locales qui bordent le PCJ sont des acteurs clés de ses opérations et contribuent de manière significative à son succès ou non. Il est essentiel que la direction du PCJ engage les gouvernements locaux et les dirigeants communautaires dès que possible. Ils doivent être encouragés à participer à la stratégie de communication visant à éduquer et à informer les voyageurs sur les processus du PCJ.

Comme mentionné dans la sous-section 9.2.1 (2) sur le prédédouanement et la procédure accélérée, les résidents des communautés frontalières peuvent être admissibles à des processus de dédouanement simplifiés, tels que les laissez-passer frontaliers et interétatiques, en utilisant des cartes d'identité nationales et/ou des cartes de voyage préenregistrées. Bien que les permis de voyage délivrés localement puissent ne pas être aussi fiables en termes de sécurité, d'abus du système et de manque de reconnaissance internationale, les gouvernements des États limitrophes peuvent envisager la mise en place d'un guichet pour les résidents locaux et les titulaires de laissez-passer frontaliers lorsqu'il y a beaucoup de petits commerçants et de personnes faisant la navette de l'autre côté de la frontière. Les responsables de l'immigration du PCJ devraient parvenir à des accords sur (i) l'acceptabilité du permis de voyage local en tant que document de voyage ; (ii) si l'accord est jugé acceptable, la formulation d'un système de délivrance des permis qui soit robuste et non sujet à des abus, y compris l'utilisation de la biométrie ; et (iii) la facilitation des résidents des communautés locales par le PCJ.

En outre, il doit y avoir une signalisation claire (dans la ou les langues locales) et une bonne stratégie de communication avec du matériel pour informer les résidents de la communauté frontalière de l'objectif et des avantages du PCJ. Toute modification des biens échangeables, des tarifs et autres restrictions doit être clairement communiquée à la communauté frontalière. La mise en place d'un bureau d'information commerciale et la collaboration avec les associations de commerçants transfrontaliers peuvent également contribuer à communiquer et à guider les résidents des communautés frontalières sur les nouvelles procédures et les nouveaux protocoles.

Sensibilisation de la communauté frontalière à Malaba (Kenya-Ouganda, côté ougandais)



Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du guide de référence PCJ, février 2020.

²³⁹ Organisation mondiale de la santé, *Règlement sanitaire international (2005) : Guide pour la planification des mesures d'urgence de santé publique aux points d'entrée désignés*, 2012.

9.4 Conception de procédures de dédouanement des marchandises à la frontière dans un PCJ

9.4.1 Dédouanement des marchandises

Le dédouanement des marchandises aux postes frontières est une source de revenus importante pour de nombreux pays d'Afrique. À cet égard, les douanes et autres organismes frontaliers doivent équilibrer leurs contrôles entre diverses exigences concurrentes, notamment le commerce, l'économie, les questions fiscales et budgétaires, l'interdiction de la criminalité, les préoccupations environnementales et le transport. Dans les PCJ, le dédouanement des marchandises est guidé par des principes d'exploitation spécifiques qui exigent un enchaînement des contrôles selon l'une des deux options suivantes :

- (i) **Contrôles d'État à État :** Il s'agit d'une forme de contrôle dans laquelle tous les contrôles du pays de sortie doivent être effectués avant que les contrôles du pays d'entrée puissent commencer. Dans cette séquence, la compétence à tous égards est définie en fonction du pays qui effectue les contrôles.
- (ii) **Contrôles entre organismes.** Il s'agit d'une forme de contrôle selon laquelle, une fois que les contrôles d'un organisme spécifique du pays de sortie sont terminés, cet organisme peut passer le relais à son homologue du pays d'entrée pour commencer ses contrôles, même si d'autres organismes du pays de sortie n'ont pas terminé les leurs. Par exemple, l'autorité d'immigration du pays de sortie peut terminer ses contrôles et passer le relais à l'autorité d'immigration du pays d'entrée, même si les douanes et les autres organismes frontaliers n'ont pas terminé leurs contrôles sur les marchandises qui peuvent accompagner la personne. À cet égard, la personne et les marchandises seraient soumises à une double compétence.

Dans la conduite de leurs contrôles, les pays limitrophes doivent préciser dans leur accord bilatéral sur les PCJ et/ou dans leur manuel de procédures la séquence et la forme que prendront les contrôles dans leur(s) PCJ. Dans la mesure du possible,²⁴⁰ les pays limitrophes devraient effectuer leurs contrôles par le biais d'un traitement simultané des documents et d'inspections et vérifications communes, par tous les organismes nationaux du ou des pays ayant un intérêt à effectuer leurs contrôles. Les organismes chefs de file des deux pays devraient être responsables de la coordination de ces contrôles conjoints. Toutefois, nonobstant ces contrôles conjoints, la juridiction des deux pays reste séquentielle en ce sens que le pays de sortie doit exercer sa juridiction avant le pays d'entrée. Pour éviter tout doute, bien qu'il ait effectué ses contrôles conjointement avec le pays de sortie, le pays d'entrée ne doit prendre aucune mesure sur la personne ou les marchandises avant que le pays de sortie n'ait achevé ses mesures et transféré sa compétence de manière appropriée. Les pays limitrophes doivent préciser dans leur accord PCJ la manière et la forme sous lesquelles le transfert de compétence est indiqué entre les deux pays.²⁴¹

²⁴⁰ Il existe des raisons pour lesquelles les contrôles conjoints peuvent ne pas être pratiques ou efficaces. La première est que les contrôles à l'importation et à l'exportation sont différents, la plupart des données habituellement vérifiées pour les importations n'étant pas pertinentes pour la plupart des exportations. Deuxièmement, les contrôles conjoints risquent d'augmenter le taux d'examen physique sans but. Des profils de risque différents seraient normalement appliqués par chaque pays. Troisièmement, les contrôles conjoints peuvent prendre plus de temps, les deux parties qui inspectent ensemble risquant de se retarder mutuellement car elles peuvent avoir des objectifs différents. Quatrièmement, la gestion des violations peut être problématique, car le transporteur peut prétendre que le contrôle n'a pas été effectué dans la bonne séquence. Michel Zarnowiecki, « Borders, Their Design, and Their Operation », dans *Border Management Modernization* (édité par Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, et Tom Doyle), Banque mondiale, 2011, chapitre 4, pp. 67-68.

²⁴¹ Voir, par exemple, (i) Secrétariat de la CAE, *The East African Community One Stop Border Post Regulations (Règlement sur les postes frontaliers à guichet unique de la Communauté d'Afrique de l'Est)*, 2015 ; et (ii) Corridor

À titre d'exemple de mesures visant à faciliter le commerce à petite échelle, l'encadré 9-5 résume le régime commercial simplifié ou Récós du COMESA (la charte pour les petits commerçants a été présentée dans l'encadré 4-2 de la sous-section 4.3.3, qui traite de la simplification des procédures frontalières pour les petits commerçants).

Encadré 9-5: Régime commercial simplifié du COMESA

Compte tenu du rôle essentiel joué par les petits commerçants dans les transactions commerciales transfrontalières, des mesures/régimes spéciaux devraient être envisagés pour leur dédouanement auprès des PCJ. Un exemple de ces arrangements est le régime commercial simplifié (Récós) du COMESA, qui est un régime commercial préférentiel qui a été récemment introduit à un certain nombre de frontières des pays du COMESA, dans le but de simplifier les exigences documentaires applicables aux petits commerçants transfrontaliers. Pour être éligibles à cet arrangement, les marchandises transportées par les petits commerçants doivent : (i) être originaires d'un pays du COMESA ; (ii) figurer sur la liste commune de produits convenue pour la frontière concernée—les listes sont spécifiques aux frontières et sont négociées par les pays voisins avec la facilitation du COMESA ; et (iii) se situer dans la limite du seuil du Récós (généralement entre 1 000 et 2 000 USD)—ceci est également spécifique aux frontières et doit être convenu par les pays voisins.

Si les conditions susmentionnées sont remplies, les commerçants sont autorisés à dédouaner leurs marchandises en remplissant un document douanier simplifié du COMESA (DDS), sans avoir besoin de voir un agent de dédouanement. Dans ce cas, ils sont également tenus de certifier l'origine des marchandises en remplissant un certificat d'origine simplifié du COMESA (SCOO), qui peut être obtenu à la frontière et doit être signé par un fonctionnaire des douanes.

Dans le cadre du déploiement du régime de Récós, le COMESA a également soutenu la création de bureaux d'information commerciale à toutes les frontières où le régime a été introduit. Ces bureaux, généralement gérés par les associations nationales de commerçants transfrontaliers (CBTA), fournissent aux commerçants des informations relatives au Récós, et les aident à remplir les formulaires pertinents introduits dans le cadre du régime. (Voir la sous-section 4.3.3.)

Si l'intention et la vision qui sous-tendent le Récós sont louables, il convient de noter que le régime peut ne pas répondre efficacement à certains des défis critiques auxquels sont confrontés les petits commerçants à la frontière. En effet, si la possibilité de contourner un agent de dédouanement représente une source d'économies importantes pour les commerçants (en termes de temps et de ressources financières), les procédures de dédouanement restent longues et les exigences documentaires lourdes (par exemple, sanitaires, phytosanitaires). Plus important encore, les niveaux de droits d'importation applicables aux envois de faible valeur restent en moyenne disproportionnellement élevés (de même que la TVA, les accises et d'autres taxes locales), ce qui continue de représenter un facteur majeur d'informalité dans les transactions commerciales transfrontalières à petite échelle—ce qui, à son tour, entraîne d'importantes pertes de revenus, empêche les fonctionnaires de collecter des statistiques fiables et crée des opportunités de corruption, de harcèlement et d'autres abus le long des routes informelles.

Face à ce scénario, une solution potentielle est l'introduction de voies réservées aux petits commerçants, où des dispositions similaires à celles du Récós sont appliquées, la création de bureaux d'information commerciale, la mise en œuvre de mesures de sécurité strictes (par exemple, des patrouilles régulières, des caméras) et la réalisation de contrôles ponctuels. Ces mesures inciteraient fortement les petits commerçants à utiliser la frontière officielle, ce qui permettrait d'augmenter la collecte des recettes, tout en allégeant la charge douanière actuellement imposée aux transactions commerciales qui, dans la plupart des cas, sont effectuées à un niveau de subsistance.

Development Consultants (Pty) Ltd, CEDEAO, CEEAC, République fédérale du Nigéria, République du Cameroun et BAD, *Nigerian-Cameroon Multinational Highway and Trade Facilitation Programme, Study on Development of the Joint Border Post Legal Framework (Programme multinational de facilitation des échanges et de la circulation entre le Nigéria et le Cameroun, étude sur l'élaboration du cadre juridique conjoint des postes frontaliers), Rapport final*, mai 2015.

Source : Carmine Soprano, Trade and Competitiveness Global Practice, Banque mondiale, courriel du 28 janvier 2016.

9.4.2 Le dédouanement des marchandises dangereuses

Le transport, la manutention et le dédouanement des marchandises dangereuses exigent une planification minutieuse de la part de toutes les parties concernées afin de ne pas mettre en danger les personnes et les biens. Les marchandises dangereuses peuvent être des solides, des liquides ou des gaz. Il peut s'agir de produits chimiques purs, de mélanges de substances, de produits manufacturés ou d'articles individuels. Elles sont classées en fonction du type de danger potentiel, par exemple, inflammable, toxique, explosif, radioactif.

**Des camions en feu à Kasumbalesa
à la frontière entre la RDC et la Zambie
(décembre 2014)**



Source : Comptes de médias

**Des camions en feu au PCJ de Rusumo, à la
frontière entre la Tanzanie et le Rwanda
(août 2018)**



Source : Comptes de médias

Le transport de marchandises dangereuses est réglementé afin de prévenir, dans la mesure du possible, les accidents de personnes ou de biens et les dommages à l'environnement, aux moyens de transport utilisés ou à d'autres marchandises. L'ONU a établi un système universel de classification, d'emballage, de marquage et d'étiquetage des marchandises dangereuses afin de faciliter leur transport en toute sécurité. Les réglementations nationales et internationales régissant le transport des marchandises dangereuses sont toutes basées sur le système de classification de l'ONU.²⁴² Ces réglementations sont généralement structurées par mode de transport. Les marchandises dangereuses sont désignées par des numéros ONU spécifiques qui doivent être utilisés sur le formulaire de déclaration et dans l'emballage et l'étiquetage. La figure 9-5 présente des exemples d'étiquettes de danger à utiliser sur les emballages.

²⁴² <https://www.dsv.com/en/insights/expert-opinions/dangerous-goods>.

Figure 9-5: Exemples d'étiquettes de danger à utiliser sur les emballages



Source : Alibech Mireles Diaz, Division des transports, Commission économique des Nations unies pour l'Europe, *Transport de marchandises dangereuses par route*, 2014, diapositive 20 [<https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2014/wp1/ECE-TRANS-PRESENTATION-2014-1e.pdf>].

Pour faciliter le dédouanement de ces marchandises, la conception des installations du PCJ doit prévoir des espaces de stationnement réservés aux véhicules transportant des marchandises dangereuses. Si les autorités frontalières ne doivent pas retarder inutilement le dédouanement des marchandises dangereuses, les PCJ doivent disposer d'équipements et d'installations appropriés pour répondre aux urgences telles que les incendies. Pour des raisons de santé et de sécurité, tous les organismes frontaliers responsables du dédouanement des marchandises dangereuses devraient acquérir des équipements appropriés pour leur personnel. Des procédures doivent être établies pour le nettoyage et l'élimination sûre des déversements, et un plan d'intervention d'urgence doit être mis en place pour faire face aux accidents. En l'absence de telles installations et procédures, des dispositions doivent être prises avec des organismes spécialisés tels que les services de lutte contre les incendies pour des interventions rapides.

Les commerçants et les autorités frontalières des PCJ sont encouragés à demander un prédédouanement et des vérifications à destination pour accélérer le dédouanement des marchandises dangereuses, mais les colis doivent être inspectés régulièrement pour garantir leur intégrité. Avant l'arrivée d'un envoi au PCJ, les agents des douanes et les agents des autres organismes frontaliers concernés doivent disposer de tous les documents relatifs à la cargaison et au véhicule. Si des inspections sont nécessaires, des dispositions doivent être prises avec les bureaux intérieurs pour faciliter ces vérifications au nom des bureaux à la frontière.

9.4.3 Dédouanement des denrées périssables et autres marchandises sensibles au facteur temps

Les denrées périssables peuvent être définies comme « des substances organiques ou des organismes vivants susceptibles de se détériorer facilement au point de ne plus être commercialisables ou de mourir sous l'effet combiné de la durée et des conditions de transport telles que la température (chaleur ou froid), l'humidité ou les courants d'air, ou le mouvement »²⁴³ ;

²⁴³ Accord de transport transfrontalier de la sous-région Bassin du Mékong, annexe 3 sur le transport de marchandises périssables, article 2, dans Banque asiatique de développement, *Accord de transport transfrontalier de la sous-région du Grand Mékong : Instruments and Drafting History*, 2011, pp. 48-49.

elles comprennent les animaux vivants²⁴⁴ ainsi que les plantes et les produits agricoles.²⁴⁵ Pour les denrées périssables, le temps est un facteur critique pour s'assurer que les produits arrivent à destination alors qu'ils présentent encore un attrait maximal pour les clients potentiels. De même, les biens sensibles au facteur temps, tels que les billets pour des événements et les journaux, doivent atteindre les marchés en temps utile. La valeur de ces biens se déprécie considérablement s'ils ne sont pas utilisés dans un délai donné, parfois au point de perdre toute valeur. L'introduction des opérations PCJ aux postes frontières permet d'accélérer le dédouanement des marchandises périssables et sensibles au facteur temps. Afin de respecter ces délais de livraison serrés, les négociants et les autorités frontalières sont encouragés à utiliser les programmes de traitement avant l'arrivée, les voies rapides et les vérifications de destination lorsqu'elles sont disponibles. Si une infraction est constatée au cours de l'importation, les autorités frontalières doivent veiller à ce que les mesures d'exécution soient prises de manière à ne pas retarder inutilement la livraison des marchandises. En tant que mesure de facilitation des échanges, les organismes frontaliers des PCJ peuvent envisager de fournir des services de passage des frontières 24 heures sur 24 aux négociants de denrées périssables et de produits agricoles frais, ainsi que d'autres marchandises sensibles au facteur temps.

On peut se référer à l'article 7.9 de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE), qui demande aux États membres de prévoir la mainlevée des denrées périssables dans le délai le plus court possible, à condition que toutes les exigences réglementaires soient respectées, afin d'éviter la perte ou la détérioration des denrées périssables. On peut également se référer au manuel de procédures des PCJ de la CAE, qui prévoit un traitement prioritaire de certaines matières sensibles au facteur temps, par exemple les restes humains.²⁴⁶

9.4.4 Dégagement des charges anormales ou larges

Les charges anormales et/ou larges peuvent être décrites comme des cargaisons qui dépassent le poids ou les dimensions autorisées pour être transportées sur les routes publiques. Le transport de ce type de marchandises nécessite des autorisations spéciales des autorités compétentes. Les places de stationnement et les voies d'accès aux installations du PCJ peuvent ne pas être suffisantes pour une telle cargaison. Toutefois, pour faciliter le dédouanement et le déplacement des charges exceptionnelles, les autorités frontalières devraient envisager de permettre à ces marchandises de contourner le PCJ lorsque les portes de l'installation ne sont pas suffisamment larges. Pendant le processus de dédouanement, les véhicules à charge anormale ou large peuvent

²⁴⁴ Si les pays ont des exigences différentes pour l'importation d'animaux vivants, la plupart d'entre eux exigent des permis d'importation et d'exportation ainsi que des certificats sanitaires. Conscientes de la nécessité de ne pas stresser les animaux aux postes frontières, les autorités doivent fournir des services de dédouanement rapides sans compromettre les contrôles. Pour satisfaire à ces exigences, les organismes frontaliers des pays exportateurs sont encouragés à effectuer des inspections ou des vérifications dans les locaux de chargement et les autorités du pays importateur sont invitées à effectuer des vérifications dans les locaux de la personne ou de l'organisme qui importe, où il peut y avoir des installations de manutention appropriées. Ces formalités peuvent également être effectuées en dehors des heures normales de travail et en dehors du bureau du PCJ où les documents d'autorisation ont été déposés. Le dédouanement préalable des animaux vivants est recommandé pour minimiser les retards injustifiés aux frontières.

²⁴⁵ En raison de leur nature, les produits végétaux et agricoles doivent être transportés rapidement du point d'origine à leur destination et nécessitent donc l'accomplissement des formalités de passage des frontières dans un délai minimal. En règle générale, les envois de produits agricoles périssables destinés à l'exportation ne doivent pas être examinés de manière systématique et ne doivent être examinés qu'en cas de renseignements spécifiques. Le cas échéant, les autorités frontalières doivent les examiner sans délai pour éviter les pertes et la détérioration de la qualité des marchandises. En outre, afin de promouvoir l'exportation de produits agricoles et végétaux, les autorités frontalières des PCJ et de tous les autres postes frontaliers doivent être sensibilisées à accorder la priorité à la manutention et au dédouanement des produits agricoles périssables. À cet égard, les négociants et les autorités frontalières sont encouragés à recourir au prédédouanement et aux inspections à destination pour accélérer le dédouanement des produits végétaux et agricoles.

²⁴⁶ Communauté d'Afrique de l'Est, *The East African Community One Stop Border Posts Procedures Manual (Manuel de procédures des postes frontaliers à guichet unique de la Communauté d'Afrique de l'Est)*, préparé avec le soutien de l'Agence japonaise de coopération internationale), 2018, sous-section 5.3.4 sur le Fast Track Clearance.

être autorisés à stationner en dehors des locaux du PCJ sous la supervision des autorités douanières, routières et de transport. Afin d'accélérer le dédouanement à la frontière, les organismes de douane et de manutention devraient envisager le dédouanement préalable de ces marchandises et prévoir une vérification détaillée à des fins douanières aux points de destination.

9.4.5 Dégagement des véhicules de transport de marchandises rentrant à vide

En raison du déséquilibre des échanges commerciaux entre les pays, il est fréquent de trouver aux postes frontières un nombre considérable de véhicules de transport de marchandises qui font des allers-retours sans chargement. Aux PCJ, les véhicules de transport de marchandises qui reviennent sans chargement doivent être dédouanés rapidement afin de ne pas contribuer inutilement à la congestion du trafic, comme c'est souvent le cas aux postes frontières en Afrique. Dans les PCJ où il n'y a pas d'espace de stationnement désigné pour les véhicules de transport de marchandises vides, les procédures de passage de la frontière doivent être conçues de manière à permettre le passage de ces véhicules dans les voies ou aux portes des PCJ. L'immigration pour l'autorisation des conducteurs et de l'équipage, les douanes pour la confirmation de la preuve de livraison, et la police pour la vérification du contrôle technique du véhicule ou toute autre exigence de conformité peuvent opérer à partir de cabines situées aux portes. Toutefois, si un organisme frontalier doit procéder à des vérifications détaillées, ces véhicules peuvent être invités à se garer à des endroits désignés dans la zone de contrôle commune (ZCC) du PCJ afin d'éviter une accumulation de trafic.

9.5 Renforcement de la sécurité frontalière aux PCJ

9.5.1 Vue d'ensemble

Les mesures visant à accélérer le dédouanement des marchandises et la circulation des personnes ne doivent pas compromettre la sécurité des frontières et la sécurité nationale. L'augmentation récente de la criminalité transfrontalière, comme le trafic, l'entrée illégale et le terrorisme international, est une préoccupation majeure pour tous les États. La frontière est la première ligne de défense d'un pays contre ceux qui chercheraient à se livrer à des activités illégales ou criminelles. Les deux contrôles d'entrée et de sortie offrent aux organismes frontaliers une occasion unique de recueillir des renseignements et des informations.

9.5.2 Crimes transfrontaliers

La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC, 2010) est la convention internationale définitive qui régit la coopération entre les États dans tous les aspects de l'échange d'informations et de l'assistance mutuelle liés à la criminalité organisée transactionnelle, c'est-à-dire la criminalité organisée coordonnée au-delà des frontières nationales, impliquant des groupes ou des réseaux d'individus travaillant dans plus d'un pays pour planifier et exécuter des entreprises commerciales illégales. Elle fournit des directives claires sur ce qui doit être fait et ce qui n'est pas acceptable.

La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée contient des dispositions détaillées sur la coopération formelle et informelle en matière pénale, comme suit :

- (i) l'extradition (article 16) ;
- (ii) le transfert des personnes condamnées (article 17) ;
- (iii) l'entraide judiciaire (article 18) ;
- (iv) des enquêtes conjointes (article 19) ;
- (v) la coopération dans l'utilisation des techniques d'enquête spéciales (article 20) ;

- (vi) le transfert de la procédure pénale (article 21) ;
- (vii) la coopération internationale aux fins de confiscation (articles 13-14) ; et
- (viii) la coopération entre les services de répression (article 27).

D'une manière générale, les États signataires peuvent utiliser la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée comme base juridique pour la coopération internationale. Les articles énumérés ci-dessus contiennent des lignes directrices détaillées sur l'étendue de la coopération et les processus à mettre en place pour garantir la conformité juridique dans les pays concernés. Cette Convention doit être utilisée comme référence.²⁴⁷

9.5.3 Collecte et partage de l'information

L'article 27 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC, 2010) encourage les États parties à coopérer étroitement les uns avec les autres, par exemple en améliorant et, si nécessaire, en établissant des voies de communication entre leurs autorités, organismes et services compétents afin de (i) faciliter l'échange sécurisé et rapide d'informations, (ii) renforcer la coopération dans la conduite des enquêtes, (iii) fournir des éléments à des fins d'analyse et d'enquête, et (iv) échanger des informations sur le modus operandi des délinquants.

La collecte de renseignements et le partage d'informations doivent se faire entre organismes et au sein d'un même pays, ainsi qu'entre les pays limitrophes du PCJ. Le partage d'informations et de renseignements et la coordination des activités d'application de la loi peuvent permettre de détecter efficacement la contrebande, le trafic et d'autres crimes, et des ressources organisationnelles peuvent être économisées en menant des activités d'application conjointes. Une analyse de la législation actuelle est nécessaire pour s'assurer que les passerelles juridiques et les protocoles d'accord sont en place pour permettre le partage des renseignements. Un accord devrait être trouvé sur la manière dont ces renseignements devraient être partagés afin de garantir que toutes les protections appropriées pour les sources sont en place et que les lois internationales sur les droits de l'homme ne sont pas violées.

Au niveau informel, il peut y avoir un échange d'informations entre les organismes chargés de l'application de la loi et/ou de la réglementation et leurs homologues étrangers sans qu'une demande formelle d'entraide judiciaire ne soit présentée. La nature d'un PCJ favorise des relations de travail étroites entre les organismes et entre les pays. Cela devrait entraîner une augmentation du partage informel d'informations, puisque les agents en service parleront naturellement des types de voyageurs, de faux et de dossiers qu'ils voient, ce qui permettra de mieux faire connaître les profils de risque et le travail de chaque organisme. Certaines frontières/PCJ organisent régulièrement des réunions nationales (et bilatérales) sur la sécurité, et cette pratique devrait être encouragée, ainsi que les réunions des comités frontaliers communs pour traiter des questions opérationnelles des PCJ.

Sur un plan formel, le renseignement en matière d'immigration à la frontière peut être divisé en différents rôles principaux, à savoir la collecte d'informations, le partage d'informations et les contrôles fondés sur le renseignement :

- (i) **Collecte d'informations :** Les agents de contrôle des frontières sont dans une position unique pour recueillir des informations sur le mouvement des personnes et des

²⁴⁷ Il convient également de noter que la résolution 2396 du Conseil de sécurité des Nations unies (RCSNU) adoptée en 2017 exhorte les États membres à renforcer leurs efforts pour endiguer la menace que représentent les combattants terroristes étrangers (CTE) par des mesures relatives au contrôle des frontières, à la justice pénale, au partage d'informations et à la lutte contre l'extrémisme.

marchandises à travers leur poste frontalier. La collecte et le traitement de l'information conduiront à la production de rapports de renseignement qui serviront de base à l'orientation opérationnelle. Des informations qui semblent anodines lorsqu'elles sont examinées isolément peuvent constituer un élément clé d'une opération visant à déplacer et à poursuivre la criminalité transfrontalière.

- (ii) **Partage d'informations** : D'une manière générale, la coopération internationale devrait être renforcée par la mise en place de systèmes plus efficaces d'échange d'informations aux niveaux régional et international sur les modèles et les tendances de la commission d'infractions de trafic et de contrebande et sur les tendances du développement des groupes criminels organisés.
- (iii) **Contrôles frontaliers fondés sur le renseignement** : Les contrôles frontaliers fondés sur le renseignement identifient les zones qui nécessitent une intervention opérationnelle et permettent de concentrer les ressources sur les points chauds de la criminalité transfrontalière. Cette pratique permet au véritable voyageur de bénéficier de contrôles « en légèreté ». Il convient de promouvoir des initiatives et des accords tels que la surveillance conjointe des frontières pour compléter les opérations du PCJ, comme l'ont fait par exemple les autorités fiscales de la CAE avec le soutien de la JICA.²⁴⁸

9.5.4 Opérations conjointes d'application de la loi

Les agents d'un PCJ sont encouragés à faire partie des équipes conjointes afin de remplir des fonctions conjointes d'application de la loi fondées sur le renseignement. Il peut s'agir, par exemple, de contrôles aléatoires sur les lignes de bus connues pour être empruntées par des personnes entrant illégalement sur des passages non officiels et de patrouilles aux points de passage vulnérables. Lorsqu'une structure de renseignement existe, le groupe de coordination et d'attribution des tâches en matière de renseignement peut identifier les cibles clés et les zones qui nécessitent des opérations conjointes.

Les opérations conjointes devront faire l'objet d'instructions strictes afin de s'assurer que toutes les personnes impliquées connaissent (i) les objectifs et la portée de l'opération ; (ii) le cadre juridique (normalement dans la ZCC, mais dans le cas d'un PCJ chevauchant, une autorité juridique supplémentaire peut être nécessaire) ; (iii) la chaîne de commandement de l'opération, qui peut impliquer des fonctionnaires d'un organisme ou d'un pays faisant rapport à des officiers d'un autre ; (iv) la méthodologie à utiliser, qui peut aller de la fouille physique à l'enregistrement d'informations spécifiques, et (v) la durée. Une fois l'opération terminée et les résultats analysés, un rapport doit être soumis au groupe de mise en service.

Il existe plusieurs initiatives, dont le Programme Global Shield (PGS), dirigé par l'OMD, en partenariat avec Interpol (l'Organisation internationale de police criminelle) et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD). Ce programme vise à surveiller le mouvement licite (légal) de 13 des précurseurs chimiques les plus courants (par exemple, le nitrate d'ammonium, l'acétone, l'urée) et d'autres matériaux qui pourraient être utilisés pour fabriquer des engins explosifs improvisés (EEI), afin de lutter contre leur trafic illicite et leur détournement. Il encourage la coopération entre les administrations douanières et policières ainsi que les autorités chargées de l'octroi des licences pour lutter contre le détournement illicite des précurseurs

²⁴⁸ Le projet de facilitation des échanges et de contrôle des frontières de la JICA en Afrique de l'Est (2017-2022) a soutenu la surveillance conjointe des frontières à Busia (Kenya/Ouganda), Gatuna/Katuna (Ouganda/Rwanda), Kobero/Kabanga (Burundi/Tanzanie), Malaba (Kenya/Ouganda), Mutukula (Tanzanie/Ouganda), Namanga (Kenya/Tanzanie) et Rusumo (Rwanda/Tanzanie) afin d'encourager la coordination de l'application de la loi et le partage des renseignements relatifs aux PCJ.

chimiques, s'engage avec l'industrie privée pour établir les meilleures pratiques, forme les agents des douanes à la détection et à la manipulation des précurseurs chimiques, et lance des enquêtes et d'autres activités de mise en application. Plusieurs opérations ont été organisées en Afrique et des agents de certains PCJ y ont participé. Le programme a encouragé et renforcé la coopération et l'échange d'informations entre les douanes, les services répressifs et les services de renseignement, y compris la police, au niveau national ainsi que les organismes régionaux et les organisations internationales.

9.5.5 Contrôle stratégique du commerce

La résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée en 2004, appelle tous les États à s'abstenir d'apporter un appui, sous quelque forme que ce soit, à des acteurs non étatiques qui tenteraient de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs, à des fins terroristes. La résolution demande à tous les États d'adopter et d'appliquer des lois appropriées à cet effet ainsi que d'autres mesures efficaces pour prévenir la prolifération de ces armes et de leurs vecteurs, y compris, des contrôles à l'exportation, au transbordement et aux frontières, et l'application de la loi pour bloquer le trafic illicite des matériels connexes.²⁴⁹ Les biens stratégiques comprennent les armes de destruction massive (ADM),²⁵⁰ les armes conventionnelles et les articles connexes impliqués dans le développement, la production ou l'utilisation de ces armes et de leurs vecteurs. Chaque État doit établir une législation et une réglementation nationales (y compris des listes de contrôle), déterminer l'étendue des biens considérés comme stratégiques pour chaque pays, définir un régime de licences et les infractions associées, et établir des sanctions en cas de violation.

La Commission des politiques de l'OMD a publié en 2015 la Résolution de Punta Cana qui affirme le rôle sécuritaire des administrations douanières par la prévention et la détection de la contrebande de marchandises restreintes, interdites et stratégiques. La résolution met en évidence plusieurs actions recommandées aux administrations douanières, notamment une coopération étroite entre les douanes et les services répressifs. La formation des agents de première ligne est essentielle pour permettre la vérification et l'identification des biens stratégiques en vue d'un examen plus approfondi.

9.5.6 Port d'armes à feu dans les zones de contrôle communes

L'article 30 de l'Acte de 2016 sur les PCJ de la CAE fournit un exemple de bonne pratique concernant le port d'armes dans les ZCC, comme indiqué dans l'encadré 9-6.

Encadré 9-6: Un exemple de bonne pratique pour le port d'armes dans une zone de contrôle commune

(1) Un agent de l'État partenaire limitrophe ne porte pas d'armes à feu, sauf en vertu d'arrangements spéciaux avec l'État partenaire hôte.

(2) Dans les cas où une démonstration ou un usage d'armes est nécessaire, un agent de l'État partenaire limitrophe peut s'assurer l'aide des agents chargés de l'application de la loi de l'État partenaire hôte et cette aide ne peut être refusée sans motif valable.

Source : EAC OSBP Act 2016 (Acte de 2016 sur les PCJ de la CAE), Section 30

²⁴⁹ Organisation mondiale des douanes, *Guide de mise en œuvre d'application des contrôle aux échanges de nature stratégique (ACES)*, 2019, p.4.

²⁵⁰ Le contrôle du commerce stratégique est l'un des nombreux outils permettant de prévenir la prolifération des ADM, par exemple par le biais des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ou des sanctions.

9.5.7 Évaluation des menaces

L'évaluation des menaces vise à examiner les aspects de l'activité qui peuvent constituer des menaces pour le contrôle de l'immigration, tant au niveau stratégique que tactique. Au niveau stratégique, elle est généralement utilisée pour identifier les menaces qui pèsent sur le contrôle global à l'échelle nationale ou dans plusieurs régions et districts, tandis qu'au niveau tactique, elle est utilisée pour informer les interventions. À ces deux niveaux, elle sert à identifier ce qui constitue une menace et, inversement, mais de manière tout aussi importante du point de vue du déploiement des ressources, ce qui ne l'est pas. Elle permet de fixer des priorités et constitue un outil essentiel pour le renseignement.

Quelques exemples de la manière dont l'évaluation des menaces est entreprise sont présentés dans le texte suivant :

(1) Par nationalité

Si, par exemple, il existe une perception que les ressortissants du pays X peuvent devenir un problème, une évaluation de la menace peut être entreprise. L'analyste peut examiner :

- Le niveau de trafic des ressortissants du pays X par les passages frontaliers—par le biais d'une analyse statistique pour montrer les augmentations mois par mois ;
- Problèmes couramment liés aux ressortissants du pays X lors du passage de la frontière, par exemple, absence de visa, absence d'argent ;
- Les modes d'entrée et les voies d'accès au pays ;
- Niveaux d'entrée illégale ;
- Niveaux d'abus de passeports et de documents ;
- Niveaux de délinquance—nombre de condamnés, éventuellement d'un mois à l'autre ;
- Nombre de personnes actuellement en prison ;
- Type d'infractions ; et
- Contexte des modèles et des réseaux de criminalité dans le pays X et ailleurs, en particulier les preuves de l'activité des groupes criminels organisés.

Toutes ces informations, une fois combinées, peuvent donner une image globale de ce qui se passe, de l'étendue de la menace et de la nécessité de faire quelque chose (et/ou quoi).

(2) Par mode de transport

Les questions pertinentes sont les suivantes :

- Aux frontières terrestres, quels véhicules ont tendance à être utilisés pour commettre des crimes—camions, bus, voitures particulières ?
- Quel est le type de crime le plus répandu ?
- À quel(s) moment(s) de la journée les criminels sont-ils actifs, par exemple lors d'un changement d'équipe du personnel de l'organisme de sécurité des frontières ?
- Où les véhicules impliqués dans des crimes sont-ils généralement enregistrés ?
- Où sont dissimulés les personnes/contrebande ?
- Certains itinéraires particuliers posent-ils problème ?

Les réponses à ces questions au niveau stratégique détermineront les évaluations tactiques des menaces à entreprendre.

9.5.8 Traite et trafic d'êtres humains et protection des groupes vulnérables²⁵¹

Un PCJ qui bénéficie d'une bonne coopération et d'un bon partage d'informations entre organismes et au niveau international est particulièrement bien placé pour perturber et poursuivre les crimes de traite des personnes et de trafic de migrants. Il convient de mettre en place une équipe commune bénéficiant d'une formation appropriée et détaillée. Les victimes de la traite ont droit à une assistance spéciale et à des mesures de soutien et peuvent avoir besoin d'un entretien ; l'OIM a élaboré une série de produits de formation sur la traite et le trafic.

La traite des personnes et le trafic de migrants sont deux phénomènes distincts.²⁵² On pense que le volume de personnes faisant l'objet d'un trafic est bien plus important que le nombre de personnes victimes de la traite. Toutefois, les personnes qui pensent faire l'objet d'un trafic peuvent courir le risque d'être effectivement victimes de la traite. On signale également une augmentation des abus à l'encontre des migrants clandestins qui se déplacent le long des routes migratoires, et même s'ils ne font pas des victimes de la traite, ils peuvent être victimes d'abus et d'exploitation.

La traite des personnes est un phénomène mondial en pleine expansion qui touche les pays et les communautés du monde entier. Par exemple, des rapports ont fait état d'une telle « migration irrégulière » à Chirundu.²⁵³ La traite des personnes est un crime contre la personne, une violation des droits humains ; la coercition et l'exploitation donnent lieu à l'obligation pour l'État de traiter l'individu comme une victime du crime et de la violation des droits humains. C'est un crime odieux dans la mesure où il prive souvent des personnes innocentes du contrôle de leur vie, les condamne à travailler dans des conditions d'esclavage et réduit la vie humaine au statut de marchandise qui peut être achetée et vendue.

Le trafic de migrants est un crime contre l'État et représente une violation des lois sur l'immigration et de l'ordre public. La plus grande menace posée par le trafic illicite ne vient pas du migrant clandestin ou du grand nombre de ces migrants, mais plutôt du renforcement des syndicats de criminalité transnationale organisée, y compris le financement d'activités terroristes, et de leur capacité accrue à contourner les systèmes de gouvernance.

Un traitement et des mesures spéciales peuvent être nécessaires à la frontière pour les groupes d'individus vulnérables, tels que les enfants non accompagnés, les personnes vulnérables sur le plan de la santé (qui peuvent avoir des besoins médicaux ou psychologiques particuliers), les handicapés mentaux et les personnes victimes d'abus ou d'exploitation (y compris les victimes de la traite). Une formation spécialisée est nécessaire pour interroger les groupes vulnérables, ce que l'OIM peut fournir.

²⁵¹ Cette section a bénéficié des contributions d'Elizabeth Warn, anciennement spécialiste thématique régionale principale, Immigration et gestion des frontières pour l'Afrique australe et orientale, Bureau régional pour l'Afrique australe, Organisation internationale pour les migrations.

²⁵² La traite des personnes est définie comme « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes ... par le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre, ... à des fins d'exploitation ». Le trafic de migrants est défini comme le fait d'obtenir, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale d'une personne dans un État partie dont elle n'est pas ressortissante ou résidente permanente.

²⁵³ « Zim Border Posts Targets for Human Trafficking (Les postes-frontières zimbabwéens, cibles de la traite des êtres humains) », *NewsDay*, 10 mai 2014, disponible sur <https://www.newsday.co.zw/2014/05/10/zim-border-posts-conduits-human-trafficking/>.

9.5.9 Recherche de personnes clandestines dans les véhicules de transport de marchandises et de passagers

Les migrants traversent l'Afrique à une échelle sans précédent, et l'utilisation de véhicules de transport de marchandises et de véhicules privés pour le transport de personnes victimes de trafic et de contrebande, avec des résultats souvent tragiques, est bien documentée. Un régime de fouille robuste avec une capacité de détection est primordial pour sécuriser les frontières contre les entrées illégales clandestines. Cependant, toute intervention de fouille ou de contrôle doit être mise en balance avec la nécessité d'assurer la fluidité du trafic dans le PCJ. Tous les voyageurs qui entrent dans la ZCC peuvent voir leurs véhicules et leurs bagages fouillés. Différentes techniques et technologies sont disponibles pour les différents types de transport—poids lourds à parois rigides et souples, camions-citernes, coffres de voitures et valises de camions—notamment (i) des techniques visuelles, (ii) des sondes à dioxyde de carbone, (iii) des détecteurs de rythme cardiaque, (iv) des scanners passifs à ondes millimétriques²⁵⁴ et (v) des chiens de détection corporelle. Les sondes à dioxyde de carbone et les détecteurs portables de rythme cardiaque nécessitent une zone clairement définie pour que les agents puissent effectuer ces recherches et un résultat positif nécessitera le déchargement et la fouille du véhicule ; la zone de recherche/le hangar devra également être situé dans la ZCC. Si des chiens de détection corporelle sont utilisés, la ZCC devra couvrir leur chenil et leur aire d'exercice.

9.5.10 Autres questions relatives à la sécurité du fret²⁵⁵

Parmi les mesures visant à renforcer la sécurité dans un PCJ, les pratiques opérationnelles destinées à améliorer la sécurité du fret peuvent inclure les éléments suivants :

- (i) La mise au point d'un système de profilage du fret assisté par ordinateur à l'échelle du secteur, qui puisse être intégré aux méthodes de réservation et d'exploitation des transporteurs et des transitaires ;
- (ii) Le développement d'une base de données d'expéditeurs connus ;
- (iii) L'affectation de personnel pour l'inspection des cargaisons ;
- (iv) L'utilisation d'un système de carte d'identité pour vérifier les personnes autorisées à entrer dans les installations de manutention du fret ;
- (v) L'entreprise de vérification des antécédents de toutes les personnes qui transportent et manipulent le fret et ont accès aux zones de fret et à la documentation ;
- (vi) La collecte et la diffusion d'informations concernant la sûreté du fret, y compris les informations relatives aux menaces, aux transporteurs, aux transitaires et aux organismes gouvernementaux ;
- (vii) L'emploi d'un nombre suffisant d'agents de sécurité qualifiés dans les installations de fret pour assurer la sécurité physique ;
- (viii) L'utilisation d'agents de sécurité dans les installations de fret est déterminée par les installations individuelles conformément à leurs plans de sécurité ; et
- (ix) L'utilisation de barrières physiques telles que des murs et des clôtures pour empêcher l'accès non autorisé aux zones de chargement.

²⁵⁴ Un scanner à ondes millimétriques est un dispositif d'imagerie du corps entier utilisé pour détecter des objets dissimulés sous les vêtements d'une personne à l'aide d'une forme de rayonnement électromagnétique. Les systèmes passifs créent des images en utilisant uniquement le rayonnement ambiant et le rayonnement émis par le corps humain ou les objets.

²⁵⁵ Il est également possible de se référer à (i) l'Organisation mondiale des douanes, *Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial*, juin 2015 ; et (ii) l'Organisation mondiale des douanes, *Compendium de gestion des risques de l'OMD* [Volume 1 ; le Volume 2 est propriétaire] disponible à l'adresse http://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/~/_media/B5B0004592874167857AF88FC5783063.ashx.

Les méthodes techniques permettant d'améliorer la sécurité des cargaisons comprennent (i) des technologies de dépistage d'objets et de menaces (par ex, les technologies capables de détecter les explosifs et les armes de destruction massive, y compris les agents radioactifs, chimiques et biologiques) ; (ii) les scellés et autres technologies de détection des intrusions qui peuvent être utilisés pour déterminer si un conteneur ou un moyen de transport a été altéré par inspection visuelle, ou par une alarme ou une notification à un poste de contrôle central) ; (iii) le contrôle d'accès et l'authentification, pour identifier et authentifier les individus ou les véhicules autorisés à pénétrer dans une zone restreinte, ou pour authentifier un conducteur ou un individu chargeant des marchandises ; (iv) la technologie des systèmes de suivi, tels que les systèmes de positionnement global et les codes à barres, qui peuvent être placés sur la cargaison et utilisés pour identifier le fret expédié ou pour suivre l'expédition ; (v) et la télévision en circuit fermé (CCTV).²⁵⁶

9.6 Manuels de procédures des PCJ et formation associée

Comme l'indiquent les études de cas du chapitre 14, plusieurs manuels de procédures des PCJ ont été élaborés ces dernières années, définissant les procédures frontalières pour les personnes et les marchandises, sur la base des exigences légales régionales et/ou nationales et des bonnes ou meilleures pratiques internationales, à des degrés divers. Parmi les exemples, on peut citer (i) le manuel des opérations du PCJ de Chirundu [Zambie/Zimbabwe], mars 2011 ; (ii) les procédures opérationnelles pour la mise en œuvre du poste frontière à guichet unique de Kobero/Kabanga [Burundi/Tanzanie], 2012 ; (iii) le manuel des procédures opérationnelles pour le poste frontière à guichet unique de Ruhwa [alternativement orthographié Rhuwa ; Rwanda/Burundi], (2014) ; (iv) Directives pour le poste frontalier à guichet unique de Taveta/Holili (Kenya/Tanzanie), 2013 (v) manuels bilatéraux de procédures d'exploitation des PCJ, entre le Kenya et la Tanzanie, et entre la Tanzanie et le Rwanda, 2014 ; (vi) manuel de procédures d'exploitation du poste frontalier commun de Cinkansé, 2014 ; (vii) procédures d'exploitation du poste frontalier à guichet unique, Unity Bridge (Mozambique/Tanzanie), 2014 ; (viii) manuel de procédures des PCJ de la CAE (Burundi, Kenya, Rwanda, Soudan du Sud, Tanzanie et Ouganda), 2018 ; et (ix) le PCJ de Kazungula : manuel des opérations, préparé en 2019.

Un exemple particulièrement remarquable est le manuel de procédures du PCJ de la CAE, qui a été décrit à la section 14.5 du chapitre sur les études de cas du PCJ. L'élaboration du manuel de procédures PCJ de la CAE a débuté à la mi-2016 et le manuel a été finalisé et publié en 2018, avec le soutien de la JICA. Il fournit des directives harmonisées étape par étape pour les agents frontaliers sur l'exécution des contrôles dans un PCJ. Le manuel est utilisé par tous les organismes opérant dans les PCJ de la CAE. En outre, certains États partenaires appliquent presque les mêmes procédures à leurs PCJ avec des pays non membres de la CAE (par exemple, entre l'Éthiopie et le Kenya à Moyale).

Pour garantir l'application effective du manuel des procédures de PCJ de la CAE, de vastes programmes de formation et de sensibilisation ont été mis en œuvre. La CAE, la GIZ, la JICA et d'autres partenaires de développement ont organisé des formations sur le manuel des procédures de PCJ de la CAE à divers postes frontaliers pour les fonctionnaires/agents du secteur public, les parties prenantes du secteur privé et les résidents des communautés frontalières de la région. Par exemple, en 2021-2022, le Secrétariat de la CAE a participé activement à la formation de formateurs aux procédures du PCJ dans ses six États partenaires. De même, entre 2018 et 2022, un projet de la JICA sur la facilitation des échanges et le contrôle des frontières en Afrique de

²⁵⁶ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et Commission économique des Nations unies pour l'Europe, *Manuel des meilleures pratiques en matière de passage des frontières - Une perspective de facilitation du commerce et du transport*, 2012, tableaux 3-4 et 3-5, p. 62-63. Voir également Organisation mondiale des douanes (OMD), *Cadre de normes SAFE de l'OMD*, 2021.

l'Est, utilisant principalement des modules de formation élaborés par le Secrétariat de la CAE, avec le soutien de la GIZ, a formé un total de 928 personnes aux procédures des PCJ de la CAE ; en outre, le projet a élaboré des supports de questions-réponses d'auto-apprentissage et des simulations/études de cas pour fournir une approche potentiellement rentable pour la formation aux procédures et compléter les supports de formation.²⁵⁷

De 2020 à 2022, les comités frontaliers conjoints (CFC) de Malaba, Namanga et Rusumo, avec le soutien d'une équipe PCJ de la JICA, ont évalué l'application des procédures PCJ de la CAE dans ces PCJ respectifs. De manière générale, ils ont constaté que certains chapitres, articles et dispositions étaient « pleinement mis en œuvre » tandis que d'autres l'étaient « partiellement ». Le Tableau 9-1 résume le degré de mise en œuvre du Manuel de procédures de la CAE sur les PCJ à ces postes frontaliers, par chapitre et article, y compris les définitions des termes « pleinement mis en œuvre » et « partiellement mis en œuvre ». Les raisons invoquées pour la mise en œuvre partielle, par opposition à la mise en œuvre complète, sont souvent liées à des déficiences en matière d'infrastructures, d'installations et/ou d'équipements (par exemple, nécessité de terminer la construction d'une route d'accès, d'installer/réparer des scanners, d'installer/réparer des systèmes CCTV).

Tableau 9-1: Résumé de l'étendue de la mise en œuvre du manuel des procédures de PCJ de la CAE à Namanga, Rusumo et Malaba, par chapitre et section

Chapitre du manuel des procédures de PCJ de la CAE	Namanga	Rusumo	Malaba
2 : Coordination des organismes frontaliers	Complète	Partielle	Complète
3 : Principes de PCJ	Complète	Partielle	Complète
4. Installations de PCJ	Complète	Partielle	Partielle
5 : Procédures de dédouanement à la frontière : Personnes	Partielle	Complète	Partielle
5 : Procédures de dédouanement à la frontière : Moyens de transport	Partielle	Partielle	Complète
5 : Procédures de dédouanement à la frontière : Marchandises	Complète	Complète	Complète
6. Conduite des agents dans la zone de contrôle	Complète	Partielle	Complète
7. Activité des agents de facilitation et autres prestataires de services dans la zone de contrôle	Partielle	Partielle	Complète
8. Compétence	Complète	Complète	Complète
9. Gestion de PCJ	Partielle	Partielle	Complète
10. Coopération entre les États partenaires limitrophes et entre les organismes	Partielle	Complète	Complète
11. Communication	Partielle	Complète	Complète

Notes : (i) Le chapitre 1 était une introduction. (ii) La « mise en œuvre complète » a été définie comme la totalité ou la quasi-totalité des aspects matériels (c'est-à-dire pertinents et significatifs). (iii) La « mise en œuvre partielle » a été définie comme l'absence de certains aspects matériels (c.-à-d., significatifs ou importants). (iv) Le degré de mise en œuvre des procédures de dédouanement aux frontières : Moyens de transport à Namanga était partiel pour la Tanzanie mais complet pour le Kenya (bien que le scanner ait été surchargé) ; l'évaluation globale de ce sous-chapitre est donc restée « partielle ». (v) Il n'y a pas eu de changements importants dans ces évaluations générales en octobre 2021 par rapport à février/mars 2020.

Source : Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co. Ltd, *Composante pour un fonctionnement efficace du PCJ du projet de développement des capacités pour la facilitation des échanges et le contrôle des frontières en Afrique de l'Est, Rapport d'achèvement des travaux*, mars 2022 (basé sur l'annexe 4 du procès-verbal de la réunion du Comité frontalier commun de Namanga de janvier 2022, l'annexe 4 du procès-verbal de la réunion du Comité frontalier commun de Rusumo d'octobre 2021 et l'annexe 4 du procès-verbal de la réunion du Comité frontalier commun de Malaba de février 2020).

²⁵⁷ Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co. Ltd, *Component for Effective OSBP Operation of the Project on Capacity Development for Trade Facilitation and Border Control in East Africa, Supplementary Training Materials for East Africa (Self-Study Question-and Answer Materials and Simulations / Case Studies) (Composante pour un fonctionnement efficace du PCJ du projet de développement des capacités pour la facilitation du commerce et le contrôle des frontières en Afrique de l'Est, matériel de formation supplémentaire pour l'Afrique de l'Est (matériel d'auto-apprentissage de questions-réponses et simulations/études de cas))*, février 2022.

Enfin, l'AUDA-NEPAD a mis en place des séminaires de formation des formateurs pour diverses régions d'Afrique, notamment l'Afrique de l'Est, mais aussi l'Afrique australe et l'Afrique occidentale et centrale.²⁵⁸ Le guide de référence PCJ a été une ressource précieuse pour la formation et la sensibilisation dans les régions qui n'ont pas développé leur propre programme PCJ.²⁵⁹

Atelier de partage des connaissances sur la manière de rendre les PCJ opérationnels en tant qu'instrument de facilitation du commerce dans les régions d'Afrique de l'Ouest et du Centre



Source : Autorité de développement de l'Union africaine-Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, Atelier de partage des connaissances sur la manière de rendre les PCJ opérationnels en tant qu'instrument de facilitation du commerce dans les régions de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, coparrainé par l'AUDA-NEPAD, la CEEAC, la CEDEAO, l'UEMOA et la JICA, Accra, Ghana, décembre 2018.

²⁵⁸ On peut se référer au (i) *Séminaire de formation des formateurs sur les opérations et la conception du PCJ*, coorganisé par l'Autorité de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, la Communauté d'Afrique de l'Est et l'Organisme japonais de coopération internationale, 28-29 juillet 2021 [<https://www.au-pida.org/news/training-of-trainers-seminar-on-osbp-design-and-operations/>] ; (ii) *Séminaire de formation des formateurs et de collecte de données pour les CER*, parrainé par l'Autorité de développement de l'Union africaine - Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et la Banque africaine de développement, 29-31 juillet 2019 [<https://www.au-pida.org/news/africa-has-it-all-one-stop-border-post-osbp-as-an-instrument-to-trade-facilitation/>]. Le séminaire de 2019 a recommandé ce qui suit : « Le manuel de procédure[s] des PCJ élaboré par la CAE soit partagé entre les CER comme modèle dans le processus de déploiement des PCJ » ; (iii) et Autorité de développement de l'Union africaine-Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, *Atelier de partage des connaissances sur la manière de rendre les PCJ opérationnels en tant qu'instrument de facilitation du commerce dans les régions d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale*, décembre 2018.

²⁵⁹ Par exemple, le plan de projet du Fonds européen de développement (FED) 11 du COMESA pour le PCJ de Chirundu, au Zimbabwe, pour 2020-2022, comprenait une activité visant à réaliser une formation à l'application des procédures et du recueil de sources du PCJ.

Chapitre 10

Procédures et protocoles de santé pour les PCJ

10.1 Introduction

L'objectif principal de ce chapitre est de fournir aux responsables de la santé portuaire et des autres organismes de contrôle des frontières, ainsi qu'aux parties prenantes des PCJ, des informations détaillées sur l'importance et la nécessité de la gestion transfrontalière et des méthodes de quarantaine spécifiques, et par conséquent, d'empêcher autant que possible l'entrée de maladies infectieuses au point d'entrée. Il convient de noter que de nouvelles découvertes, notamment en ce qui concerne la COVID-19 (Maladie à coronavirus 2019), apparaissent chaque jour et qu'elles peuvent évoluer de manière significative à l'avenir. Par conséquent, les méthodes opérationnelles présentées dans ce chapitre doivent être revues périodiquement sur la base des dernières preuves scientifiques disponibles et des discussions mondiales.

Plus précisément, ce chapitre présente les options politiques pour le contrôle des maladies infectieuses, avec un accent particulier sur les tests, la quarantaine et la vaccination. En outre, il comprend une section sur la facilitation du commerce et du transport pendant les pandémies, y compris les directives continentales et régionales à cet effet, et les bonnes pratiques pour faciliter le commerce et le transport pendant les pandémies. Toutefois, **bon nombre des décisions politiques à prendre dépendront largement de la situation unique de chaque corridor, passage de frontière et pays, plutôt que de choix universels, et les décisions finales relèvent de la souveraineté nationale.**

10.2 Situation générale de COVID-19 et d'autres maladies infectieuses

La COVID-19 – identifiée pour la première fois en 2019 – avait causé 516,9 millions de cas d'infection et 6,26 millions de décès dans le monde au 12 mai 2022.²⁶⁰ Bien que des progrès rapides aient été réalisés dans le développement et le déploiement des vaccins, et que certaines thérapies efficaces²⁶¹ aient été introduites, les taux de vaccination varient encore beaucoup d'un pays à l'autre. En outre, de nouvelles variantes sont apparues, et la pandémie est encore loin d'être contenue. Si l'on considère le continent africain dans son ensemble, bien que la situation de l'infection par la COVID-19 varie fortement d'un pays à l'autre, à la fin du mois de décembre 2021, le nombre de personnes infectées s'élevait à 6,7 millions, et le nombre de décès à 153 960, causant d'énormes dégâts.²⁶² Outre les décès directs causés par la COVID-19 (et d'autres maladies infectieuses), ses impacts négatifs sur les activités socio-économiques ont exacerbé les disparités et la pauvreté, posant des difficultés dans diverses parties de la société.

Même avant COVID-19, l'Afrique avait connu des épidémies de diverses maladies infectieuses, y compris les plus grandes maladies infectieuses du monde, à savoir le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme. On estime à 34 millions le nombre de personnes infectées par le VIH dans le

²⁶⁰ Tableau de bord des coronavirus de l'OMS [Organisation mondiale de la santé], <https://covid19.who.int/>, 12 mai 2022.

²⁶¹ La thérapie désigne l'utilisation de médicaments et leur mode d'administration dans le traitement des maladies.

²⁶² Site de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), Bureau régional pour l'Afrique [<https://www.afro.who.int/health-topics/coronavirus-covid-19>].

monde, dont 69 % vivent en Afrique subsaharienne.²⁶³ On estime que l'Afrique dans son ensemble compte 23,8 millions de personnes infectées par le VIH et que 91 % des enfants séropositifs vivent en Afrique.²⁶⁴ L'Afrique a également une part disproportionnée de paludisme, 95 % des cas de paludisme et 96 % des décès dus au paludisme se produisant sur le continent.⁵ Outre ces trois grandes maladies infectieuses, diverses autres maladies infectieuses telles que la fièvre typhoïde, le choléra, la Shigella, la fièvre jaune, le tétanos et les maladies tropicales négligées (MTN)²⁶⁵ sont également répandues. Une épidémie d'Ebola s'est produite en Afrique de l'Ouest en 2013 et en République démocratique du Congo en 2019. Ces épidémies ont non seulement tué respectivement 11 323 et 2 299 personnes,²⁶⁶ mais elles ont également eu un énorme impact socio-économique, avec (par exemple) des pertes économiques estimées à 2,8 milliards de dollars dans trois pays d'Afrique occidentale (Liberia, Guinée et Sierra Leone).²⁶⁷

Lorsqu'une épidémie majeure d'une maladie infectieuse se déclare dans une région, elle entraîne non seulement la perte de vies précieuses, mais a également un impact énorme sur les communautés et la société. Il est donc important d'arrêter les épidémies dès les premiers stades et, en ce sens, le contrôle des maladies infectieuses aux frontières joue un rôle important.

10.3 Nécessité d'un contrôle des maladies infectieuses aux frontières

L'objectif principal de la quarantaine est d'empêcher autant que possible l'entrée d'agents pathogènes dans le pays et de garantir un délai suffisant avant leur entrée dans le pays. En d'autres termes, en cas d'épidémie d'une maladie infectieuse telle que la COVID-19, il est pratiquement impossible d'empêcher complètement l'agent pathogène d'entrer dans le pays. Au contraire, en retardant l'entrée des agents pathogènes dans le pays, il est possible (i) de gagner du temps pour mettre en place les systèmes de dépistage et de soins de santé nécessaires et (ii) de faciliter l'entrée sans heurts des personnes dont l'entrée dans le pays est nécessaire pour les activités socio-économiques.

Diverses maladies infectieuses peuvent faire l'objet d'une quarantaine, et les points suivants doivent être pris en compte de manière exhaustive pour décider des mesures à mettre en œuvre :

- (i) les caractéristiques de l'agent pathogène, telles que sa pathogénicité (c'est-à-dire sa capacité potentielle à produire une maladie) et son infectiosité (c'est-à-dire la capacité d'un agent pathogène à établir une infection) ;
- (ii) les tendances épidémiologiques de la maladie infectieuse ;
- (iii) les caractéristiques de la région où la maladie infectieuse est répandue ;

²⁶³ ONUSIDA [Programme commun des Nations unies sur le VIH et le sida], *Journée mondiale de lutte contre le sida 2012*, 2012 [disponible sur https://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/JC2434_WorldAIDSday_results_en_1.pdf].

²⁶⁴ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/malaria>.

²⁶⁵ Par exemple, l'onchocercose (« cécité des rivières »), le trachome, la schistosomiase.

²⁶⁶ (i) Organisation mondiale de la santé, *Maladie à virus Ebola, Rapport de situation*, 2020 [disponible sur <https://www.afro.who.int/health-topics/ebola-virus-disease>] ; et (ii) Organisation mondiale de la santé, *Ebola : Nord-Kivu/Ituri, République démocratique du Congo, août 2018-juin 2020*, 2020 [disponible sur www.who.int/emergencies/situations/Ebola-2019-drc-].

²⁶⁷ Banque mondiale, *2014-2015 Crise d'Ebola en Afrique de l'Ouest : Impact Update*, avril 2015 [disponible sur <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21965/95804.pdf?sequence=4&isAllowed=y>].

- (iv) la prise en compte des droits humains des patients et du public²⁶⁸;
- (v) l'efficacité et la faisabilité des mesures ; et
- (vi) l'impact des mesures elles-mêmes sur les activités socio-économiques de la région.

En outre, il ne suffit pas de détecter les personnes qui présentent déjà un symptôme ou celles dont le test est positif. Les cas positifs doivent être rapidement isolés et faire l'objet de soins médicaux. Diverses mesures doivent également être prises pour les contacts proches et les personnes entrant dans le pays en provenance de zones endémiques. Il peut s'agir de vérifier l'état de santé d'autres rapatriés et entrants pendant une certaine période, par exemple, par le dépistage thermique et le scanner. En outre, il est également nécessaire d'informer le public sur ce qu'il faut faire si une personne développe la maladie après être entrée dans le pays. Comme ces mesures doivent être prises dans un laps de temps extrêmement court, il est souhaitable que l'établissement et la consolidation des sites de quarantaine, la manière dont la quarantaine doit être effectuée et les procédures à suivre à l'immigration, aux douanes et dans les ports sanitaires soient préparés à l'avance.

L'encadré 10-1 présente les situations et les défis de la réponse COVID-19 aux frontières de la CAE, en indiquant les détails « sur le terrain ».

Encadré 10-1: Situations et défis de la réponse à la COVID-19 aux frontières de la CAE

Avec la propagation de COVID-19, la CAE et la JICA ont décidé de mener une enquête de collecte de données pour évaluer les besoins et les défis aux postes frontières de l'Afrique de l'Est. Une enquête de référence a été menée d'avril à juin 2021, avec des réponses de 44 bureaux frontaliers à 26 postes frontaliers. Cette étude a bien présenté la situation et les enjeux « sur le terrain » de la réponse à COVID-19, avec les principales conclusions suivantes :

Les principaux problèmes observés sont les suivants :

- (i) Si la plupart des passages aux frontières sont restés ouverts aux chauffeurs routiers, avec certaines restrictions, l'insuffisance des capacités de dépistage au début de la pandémie et la redondance des exigences en matière de dépistage ont provoqué des encombrements et des tensions entre les États partenaires et au sein de ceux-ci (sauf au Rwanda, où la présélection et le dépistage par des procédures d'antigènes rapides étaient bien organisés). L'absence de protocoles et de capacités harmonisés de contrôle aux frontières entre les États partenaires continue de poser problème.
- (ii) L'absence de politique harmonisée et de système de certification et de partage des résultats des tests COVID-19 était une préoccupation majeure, mais l'introduction du RECDTS (discuté plus en détail dans l'encadré 10-2) a contribué à la standardisation régionale des mesures COVID-19.
- (iii) Bien que tous les postes frontaliers aient déclaré disposer de mécanismes de coordination spécifiques pour faire face à la COVID-19, un manque de coordination interministérielle a été observé (bien qu'il existe de bonnes pratiques telles que le partage des coûts des services de santé portuaires par différents ministères en Tanzanie et la coordination par un comité de gestion des frontières au Kenya). Environ la moitié des bureaux frontaliers ont déclaré

²⁶⁸ Par exemple, l'article 32 du Règlement sanitaire international (RSI, 2005) dispose que « [d]ans l'application des mesures sanitaires prévues par le présent Règlement, les États Parties traitent les voyageurs dans le respect de leur dignité, de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales » [disponible sur <https://www.who.int/publications/i/item/9789241580410>]. Toutefois, les aspects liés aux droits humains ne se limitent pas nécessairement aux dispositions du RSI, qui a été finalisé il y a près de deux décennies.

- avoir un plan d'urgence, mais la plupart d'entre eux étaient des plans nationaux et non des directives spécifiques aux frontières (sauf dans le cas du Kenya).
- (iv) Plus de 70 % des bureaux frontaliers ont déclaré avoir reçu une formation sur la PCI, mais environ 60 % d'entre eux ont formé moins de la moitié de leur personnel. On a eu tendance à n'organiser des formations qu'aux principaux passages frontaliers, tandis que les petits bureaux frontaliers ont reçu moins de soutien.
 - (v) Au total, 52% des postes frontaliers étudiés disposaient d'un approvisionnement en eau par canalisation, tandis que 27% dépendaient d'autres sources telles que des forages et des puits tubulaires, des eaux de surface, et certains n'avaient aucune source d'eau. Même s'il y avait de l'eau courante, l'approvisionnement en eau n'était pas fiable. Certains postes frontaliers dépendent de l'eau de pluie et sont souvent confrontés à des pénuries pendant la saison sèche. Des stations de lavage des mains étaient disponibles à presque tous les postes frontaliers, mais certaines d'entre elles ne fonctionnaient pas et devaient être réparées.
 - (vi) Au total, 63 % des postes frontaliers ont signalé des pénuries d'EPI. Bien que tous les postes frontaliers disposent de masques, le personnel et les usagers des frontières ne les portent pas toujours. Plusieurs postes frontaliers ont signalé le besoin d'un incinérateur pour la gestion des déchets.
 - (vii) La prise en charge des patients soupçonnés d'être positifs a également posé problème en raison d'un manque de connaissances, de chambres d'isolement non conformes aux normes, d'un équipement de test inadéquat, de frais de test non harmonisés et de difficultés dans les systèmes d'orientation. De nombreux membres du personnel sanitaire portuaire travaillent sur la base de contrats à court terme et près de 43 % des postes frontaliers ne disposaient d'aucun agent médical ou clinique. Un autre problème était de savoir comment envoyer les spécimens et transporter les patients suspects, car la plupart des frontières dépendent des transports publics ou utilisent les ambulances des hôpitaux.
 - (viii) Il y a eu un manque de connaissances et de sensibilisation concernant la réponse COVID-19 parmi le personnel frontalier et les communautés en raison d'un manque de matériel IEC et d'un manque de sensibilisation des communautés frontalières par les bureaux frontaliers. Certaines communautés n'étaient pas au courant des méthodes de prévention appropriées ou croyaient en des traitements inefficaces.
 - (ix) En outre, il a été observé que les fonctionnaires et les agents frontaliers qui travaillent en première ligne subissaient un stress énorme, généralement dû à la pression exercée par la gestion de la pandémie dans un contexte de changement constant des situations et des exigences. Il a donc été conseillé de fournir un soutien psychosocial et des occasions de discuter non seulement des aspects biologiques de la maladie mais aussi des moyens de faire face au stress.

Abréviations : COVID-19 = Coronavirus 2019, CAE = Communauté d'Afrique de l'Est, IEC = information, éducation et communication, PCI = prévention et contrôle des infections, PCR = réaction en chaîne par polymérase, EPI = équipement de protection individuelle, RECDTS = Système régional de suivi électronique du fret et des chauffeurs.

Sources : (i) Agence japonaise de coopération internationale et TA Networking Co. Ltd, *Regional Data Collection Survey and Piloting of Proposed Activities Aimed for the Prevention of Infectious Disease at Border Posts (BPs) in the EAC (Enquête régionale de collecte de données et pilotage des activités proposées pour la prévention des maladies infectieuses aux postes frontaliers (PF) dans la CAE), Rapport d'avancement I*, préparé pour la Communauté d'Afrique de l'Est, novembre 2021 ; et (ii) Agence japonaise de coopération internationale et TA Networking Co, Ltd, *Regional Data Collection Survey and Piloting of Proposed Activities Aimed for the Prevention of Infectious Disease at Border Posts (BPs) in the EAC, (Enquête régionale de collecte de données et pilotage des activités proposées pour la prévention des maladies infectieuses aux postes frontaliers (PF) dans la CAE), Rapport d'avancement II, préparé pour la Communauté d'Afrique de l'Est, janvier 2022.*

10.4 Procédures et installations pour les tests

10.4.1 Tests

(1) Considérations générales

Les tests font partie d'une stratégie visant à réduire le risque d'entrée de maladies infectieuses dans un pays. À l'heure actuelle, pour de nombreuses maladies infectieuses, seules les personnes présentant certains symptômes ou les contacts proches peuvent être testées, et il n'est pas recommandé de dépister tous les patients, quels que soient leurs symptômes. En revanche, dans de nombreux pays, on effectue actuellement des tests COVID-19 à des fins de dépistage dans tous les cas.

Les principales considérations relatives aux tests sont les suivantes :

- (i) Sécuriser les sites de test et le personnel ;
- (ii) Examen de la sensibilité/spécificité des tests dont l'utilisation est envisagée ;
- (iii) Examiner comment informer les résultats des tests, y compris les certificats négatifs, et comment gérer et partager les données avec les parties prenantes ;
- (iv) Gérer à la fois les résultats positifs et les résultats faussement positifs, y compris la mise en œuvre d'un nouveau test pour les résultats faussement positifs ;
- (v) Le suivi des preuves scientifiques ; et
- (vi) Révision des protocoles de test sur la base de (iv) et des problèmes qui émergent des opérations réelles.

(2) Kits de test à utiliser

Pour la COVID-19, les tests d'amplification de l'acide nucléique (TAAN), y compris les tests de réaction en chaîne par polymérase (RCP), et les tests de diagnostic rapide (TDR), comme les tests d'antigènes, sont des candidats possibles.²⁶⁹ Cependant, le type de test à utiliser doit être déterminé en tenant compte des directives et des protocoles de l'Organisation mondiale de la santé (OMS),

qui sont établis pour chaque maladie. Les tests d'anticorps ne sont pas recommandés à des fins de quarantaine. Des considérations plus détaillées suivent :

Formation sur les systèmes RCP pour les techniciens de laboratoire de l'hôpital de Nimule, au Soudan du Sud



Note : La formation s'est déroulée à Elegu, en Ouganda. Source : Agence japonaise de coopération internationale et TA Networking Co., Ltd, *Regional Data Collection Survey and Piloting of Proposed Activities Aimed for the Prevention of Infectious Disease at Border Posts (BPs) in the EAC (Enquête régionale de collecte de données et pilotage des activités proposées pour la prévention des maladies infectieuses aux postes frontaliers (PF) dans la CAE)*, Rapport d'avancement II, préparé pour la Communauté d'Afrique de l'Est, janvier 2022, p. 37.

²⁶⁹ Organisation mondiale de la santé, *Test de diagnostic COVID-19 dans le contexte des voyages internationaux, dossier scientifique*, 16 décembre 2020 [disponible sur https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-Sci_Brief-international_travel_testing-2020.1].

- (i) En particulier dans le cas de nouvelles maladies infectieuses comme la COVID-19, diverses méthodes de test, dont le test RCP, ont été approuvées par l'OMS pour une utilisation en urgence. Étant donné que le statut des permis d'utilisation d'urgence et les preuves scientifiques des différents tests changent quotidiennement, il est nécessaire de revoir périodiquement les méthodes de test les plus appropriées.
- (ii) Il est nécessaire d'adopter un équilibre approprié entre l'utilisation des tests à des fins de diagnostic pour les personnes symptomatiques et leur utilisation comme test de dépistage pour les contacts étroits et les personnes asymptomatiques lorsque la disponibilité des kits de test est limitée dans certains pays.

(3) Dépistage préalable

Le dépistage préalable peut réduire la probabilité qu'un voyageur contracte une maladie pendant son voyage et la transmette à d'autres personnes. Actuellement, la COVID-19 exige un test préalable dans de nombreux pays, mais les maladies infectieuses qui doivent être soumises à un test préalable dépendent largement de la voie de transmission, de l'infectiosité et de la virulence de la maladie infectieuse et doivent être vérifiées au cas par cas.

Des méthodes générales de dépistage préalable de COVID-19 ont été recommandées par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'OMS.²⁷⁰ En général, il est recommandé de faire le test 48 heures avant le départ car (i) la période d'incubation est de 2 à 12 jours (95 % des cas), avec une médiane de 5 à 6 jours ; (ii) la charge virale est la plus élevée 48 heures avant l'apparition des symptômes ; et (iii) la sensibilité d'être positif est la plus élevée entre 1 et 3 jours (24-72 heures) avant l'apparition des symptômes. Toutefois, dans la pratique, les opérations varient considérablement d'un pays à l'autre (et d'un transporteur à l'autre), certains pays fixant le délai à 72 heures ou 96 heures, et certains transporteurs (compagnies aériennes) exigeant deux tests avant l'embarquement.

Il convient toutefois de noter que les mêmes critères ne s'appliquent pas aux autres maladies infectieuses, car la période d'incubation et la période de la charge virale la plus élevée varient selon la maladie infectieuse.

(4) Étapes au moment et au point d'entrée

Les mesures suivantes doivent être prises concernant l'heure et le point d'entrée :

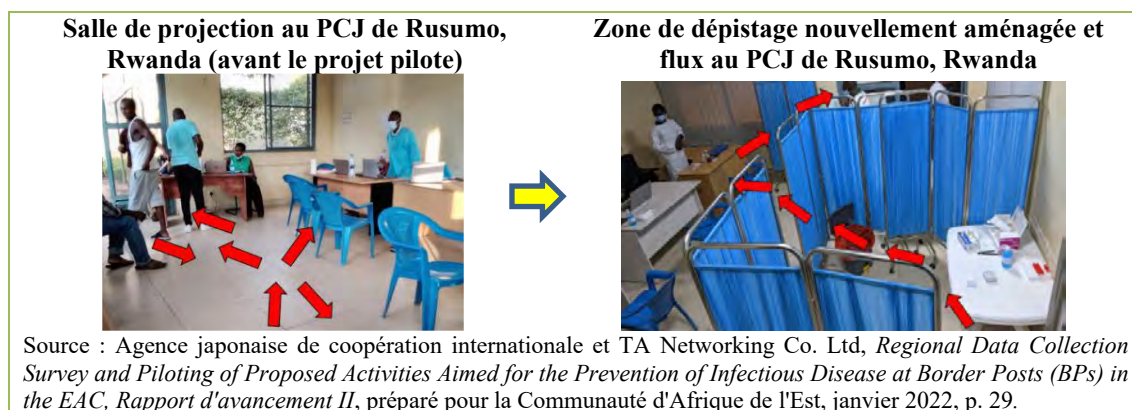
- (i) Des sites d'inspection doivent être établis. Idéalement, la quarantaine devrait être organisée dans tous les ports, aéroports et frontières terrestres, mais il n'est pas réaliste de préparer du personnel et des fournitures pouvant intervenir à tous ces endroits. À la lumière de la situation épidémique dans les pays voisins et dans d'autres pays, et en fonction des ressources qui peuvent être allouées à la quarantaine dans le pays même, il convient d'envisager le regroupement des sites de quarantaine. En fonction de la situation de l'infection et de la disponibilité des ressources nationales, il peut être utile d'interrompre tout le trafic international, même pour une courte période.²⁷¹

²⁷⁰ (i) Organisation de l'aviation civile internationale, *Manuel sur les tests et les mesures de gestion des risques transfrontaliers*, 1ère édition, 2020 [disponible sur <https://www.icao.int/safety/CAPSCA/PublishingImages/Pages/ICAO-Manuals/Manual%20on%20Testing%20and%20Cross-border%20Risk%20Management%20Measures.pdf>] ; et (ii) Organisation mondiale de la santé, *Recommandations relatives aux stratégies nationales de dépistage et aux capacités de diagnostic du SRAS-CoV-2, Orientations provisoires*, 25 juin 2021 [file:///C:/Users/BWinston/AppData/Local/Temp/WHO-2019-nCoV-lab-testing-2021.1-eng.pdf].

²⁷¹ Cela dit, comme indiqué à la section 4.5, « l'OMS a émis des réserves sur les interdictions de passage aux frontières pour protéger la santé publique » [citant l'Organisation mondiale de la santé, *Updated WHO*

- (ii) Lorsqu'ils entrent dans le pays en groupe par des moyens de transport, les voyageurs souffrant de problèmes de santé doivent être identifiés à l'intérieur du véhicule avant d'arriver à la frontière, et ils devront être informés que des entretiens et des examens médicaux seront effectués lors de l'inspection au point d'entrée.
- (iii) Les agents de santé portuaires prendront la température corporelle²⁷² de tous les passagers entrant dans le pays et évalueront leur état de santé à l'aide d'un questionnaire sur l'état de santé. Le contenu du questionnaire sur l'état de santé peut varier en fonction de la maladie attendue, mais en général, les questions portent sur la fièvre, la toux, l'essoufflement et les frissons. Dans le cas des maladies gastro-intestinales, des symptômes tels que la diarrhée peuvent être inclus, et des symptômes spécifiques à COVID-19 tels que la perte de l'odorat ou du goût peuvent être inclus.
- (iv) À la suite de l'évaluation de l'état de santé, les personnes présentant des symptômes et leurs contacts proches seront examinés et testés par un médecin. L'examen doit être effectué dans un lieu approprié et par un personnel dûment formé. Bien qu'il n'existe actuellement aucune norme internationale uniforme pour les certificats de résultats de tests (appelés certificats négatifs), il est nécessaire d'utiliser un format qui soit à la fois pratique et précis. En cas de doute sur les résultats du test, il est souhaitable de les vérifier (refaire le test).

Les photographies suivantes montrent une activité pilote menée du côté rwandais du PCJ de Rusumo pour la prévention des maladies infectieuses en organisant le flux de traitement et en contrôlant le nombre de personnes pour le dépistage et les tests à l'intérieur d'une salle de dépistage afin de réduire le risque d'infection parmi les voyageurs, les conducteurs et le personnel sanitaire du port.



Recommendations for International Traffic in Relation to [the] COVID-19 Outbreak, 29 février 2020]. De plus, comme indiqué dans la section, « des recherches médicales évaluées par des pairs ont montré que la fermeture des frontières en Afrique a eu un effet minime sur l'incidence de la COVID-19. Au contraire, la mise en œuvre d'autres mesures (par exemple, une capacité de dépistage accrue, une meilleure surveillance) pourrait être plus efficace. » [citant Theophilus I. Emeto, Faith O. Alele, et Olayinka S. Ilesanmi, "Evaluation of the Effect of Border Closure on COVID-19 Incidence Rates across Nine African Countries : An Interrupted Time Series Study", *Transactions of The Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene*, Volume 115, Issue 10, October 2021, pp. 1174-83, disponible sur <https://academic.oup.com/trstmh/article/115/10/1174/6159778>].

²⁷² Le dépistage de la fièvre peut ne pas être suffisamment sensible pour détecter la plupart des cas de COVID-19 dans les zones frontalières, par exemple parce que les scanners thermiques et les thermomètres portatifs mesurent la température de la peau, qui peut être supérieure ou inférieure à la température corporelle centrale. Les voyageurs identifiés comme ayant de la fièvre grâce à l'utilisation de scanners thermiques pourraient être testés à l'aide de tests de flux latéral qui donnent des résultats rapides. Agence japonaise de coopération internationale et TA Networking Co., Ltd, *Regional Data Collection Survey and Piloting of Proposed Activities Aimed for the Prevention of Infectious Disease at Border Posts (BPs) in the EAC, Rapport d'avancement I*, préparé pour la Communauté d'Afrique de l'Est, novembre 2021, p. 57.

10.4.2 Quarantaine et isolement

Outre les tests, de nombreux pays ont instauré une période de quarantaine/isolement pour les personnes entrant dans le pays afin de prévenir l'importation de nouvelles maladies infectieuses. Les détails de la méthode d'isolement étant à la charge de l'institution médicale, la description ici se concentre sur la méthode de quarantaine.

- (i) La cible principale de la quarantaine est le contact étroit. La définition du contact étroit varie en fonction de la transmissibilité, de la période d'incubation et du temps de génération du virus. En outre, comme on l'a vu avec la COVID-19, la cible et la durée de la quarantaine peuvent changer, même pour le même virus, en fonction de la situation épidémique dans le pays d'origine (c'est-à-dire que ceux qui viennent de régions fortement endémiques doivent rester en quarantaine pendant une période plus longue, tandis que ceux qui ne viennent pas de régions fortement endémiques auront des périodes de quarantaine relativement courtes) – ces décisions doivent être prises sur la base des dernières connaissances scientifiques disponibles, tout en veillant à ce que les restrictions à la liberté individuelle soient aussi minimales que possible.
- (ii) En général, les contacts étroits doivent être mis en quarantaine dans une zone désignée pendant la période prévue et, si nécessaire, la ou les personnes peuvent être maintenues sous surveillance médicale. La surveillance de l'état de santé désigne une situation dans laquelle une personne est autorisée à retourner chez elle et à vaquer à ses occupations quotidiennes, mais où son état de santé est périodiquement surveillé par le personnel médical local au moyen d'appels téléphoniques et/ou d'applications mobiles.
- (iii) Comme la quarantaine restreint les activités d'un individu pendant plusieurs jours, les droits humains doivent être pris en considération. L'étendue des personnes soumises à la quarantaine ainsi que la durée de la quarantaine doivent être réduites au minimum sur la base des connaissances scientifiques les plus récentes au moment de la décision (en général, les voyageurs qui suivent le même itinéraire, c'est-à-dire ceux qui ont voyagé avec le même moyen de transport, sont souvent soumis à la quarantaine).
- (iv) Dans le cas de la COVID-19, de nombreux pays ont uniformément mis en quarantaine les personnes entrant sur leur territoire en raison de la forte infectiosité et de la pathogénicité de la maladie. La période de quarantaine varie d'un pays à l'autre et dépend de la prévalence de l'infection sur le lieu d'origine de la personne à mettre en quarantaine, mais la plupart des pays prévoient une période de quarantaine minimale de trois jours et maximale de deux semaines.
- (v) Le(s) lieu(x) de quarantaine doit (doivent) être aménagé(s) en fonction du (des) symptôme(s) et des risques des personnes gravement malades. Pour les cas graves ou à haut risque, les établissements de soins sont préférables, tandis que pour les cas légers ou asymptomatiques, un établissement d'isolement conviendrait parfaitement. Dans ce dernier cas, les voyageurs pourraient être isolés dans un établissement confortable tel qu'un hôtel désigné (sans problèmes d'hygiène) où ils pourraient passer autant de temps que nécessaire avec une charge physique et mentale moindre.
- (vi) Afin de réduire au minimum les contacts entre les personnes mises en quarantaine, il est souhaitable que la pièce soit équipée d'une toilette, d'un bain, etc., afin de répondre au minimum des besoins personnels quotidiens (en principe, une pièce doit être prévue pour une personne ou une famille). Lors du choix d'un lieu de quarantaine, il est souhaitable de tenir compte de la commodité du lieu d'entrée (c'est-à-dire de l'accès commode aux

moyens de transport), et le moyen de transport du lieu d'entrée au lieu de quarantaine doit être décidé à l'avance.

- (vii) (vii) Même si une personne n'est pas soumise à une quarantaine, il faut envisager de la soumettre à un suivi sanitaire si nécessaire. Le suivi sanitaire peut consister à (a) s'abstenir de sortir pendant une certaine période, (b) signaler quotidiennement son état de santé par un appel téléphonique et/ou une application mobile, et (c) signaler tout problème de santé ou toute anomalie aux autorités sanitaires locales s'ils sont nouvellement apparus.



10.4.3 Infrastructures

S'il existe des maladies soumises à quarantaine, il faut d'abord déterminer si elles peuvent être traitées dans le cadre des opérations normales de santé portuaire et d'immigration, ou si elles nécessitent un énorme investissement supplémentaire de ressources, comme dans le cas de COVID-19. Idéalement, la quarantaine devrait être effectuée à toutes les frontières (c'est-à-dire les frontières terrestres telles que les PCJ, ainsi que les ports et les aéroports), mais il n'est pas réaliste de préparer du personnel et des fournitures pour tous ces endroits, surtout dans des cas comme celui de COVID-19, où toute personne entrant dans le pays peut être soumise à des tests et à une quarantaine. En fonction de la situation épidémique dans les pays voisins et dans d'autres pays, et en fonction des ressources qui peuvent être allouées à la quarantaine dans le pays d'origine, il faut envisager de regrouper les sites de quarantaine.

En outre, même si les sites de quarantaine sont regroupés, il sera difficile d'utiliser les lignes de flux normales dans des cas comme celui de COVID-19, où toutes les personnes peuvent être soumises à des tests et à une quarantaine, et il sera nécessaire de créer des lignes de flux différentes pour gérer COVID-19.

En cas d'épidémie mondiale, le point d'entrée est l'un des endroits les plus risqués pour la propagation de l'infection. Il est donc nécessaire de prendre les plus grandes précautions pour empêcher la propagation de l'infection au point de quarantaine. Plus précisément, les mesures suivantes doivent être mises en œuvre sur les sites de quarantaine :

- (i) Nettoyage et désinfection améliorés, embarquement et traitement des bagages sans contact, utilisation de barrières physiques et désinfection à l'intérieur de l'établissement ;
- (ii) Maintien d'une distance physique (« sociale ») à l'intérieur de l'établissement et dans les moyens de transport, utilisation d'une couverture faciale ou de masques, et séparation entre les passagers à bord lorsque cela est possible ;

- (iii) Adaptation des services de restauration pour réduire les contacts, et contrôle de l'accès aux toilettes pour réduire les contacts, et
- (iv) Limitation de l'exposition des agents frontaliers et des membres de l'équipage aux infections.

Il est également essentiel de garantir la sécurité des personnes participant aux opérations de quarantaine. Le personnel participant aux opérations de test et de quarantaine doit être équipé de masques et d'autres équipements de protection individuelle (EPI), selon les besoins. Si l'on soupçonne qu'un membre du personnel a été infecté, il doit être examiné rapidement au poste de quarantaine et, si nécessaire, il doit être mis en quarantaine ou transporté dans un établissement médical approprié.

10.4.4 Vaccination

(1) Vaccination pour la COVID-19

Le tableau 10-1 énumère les vaccins contre la COVID-19 qui étaient disponibles en décembre 2021.

Tableau 10-1: Vaccins disponibles pour la COVID-19, décembre 2021

Novavax (NVX-CoV2373)	Institut indien des sérums (COVAVAX)
Moderna (ARNm-1273)	Pfizer/BioNTech (BNT162b2)
Janssen (Johnson & Johnson) (Ad26.COV2.S)	Oxford/AstraZeneca (AZD1222)
Institut indien du sérum (Covishield)	Bharat Biotech (Covaxin)
Sinopharm (BBIBP-COV)	Sinovac (CoronaVac)

Source : *Suivi des vaccins COVID-19 de l'Organisation mondiale de la santé*, 21 décembre 2021
[disponible sur <https://covid19.trackvaccines.org/agency/who/>]

Au niveau mondial, le total des doses de vaccination COVID-19 était de 11,66 milliards à la mi-avril 2022, mais la proportion de doses administrées varie considérablement. Pour la plupart des vaccins COVID-19, au moins deux doses sont recommandées, mais dans la région africaine dans son ensemble, 15,8 % avaient reçu deux doses à la mi-avril 2022.²⁷³

De nombreux pays exigent désormais une preuve de vaccination contre la COVID-19 (au moins deux doses de vaccin), appelée passeport vaccinal. Cependant, certains pays recommandent désormais trois doses de vaccination en raison de la nécessité de répondre aux nouveaux variants et en fonction de la durée des titres d'anticorps.²⁷⁴ La vaccination obligatoire est une mesure visant à atténuer le risque d'importation du virus dans un pays. Dans ce cas, deux (ou trois) doses de vaccination peuvent être nécessaires, et l'on peut envisager une politique de dépistage et de quarantaine relativement souple en fonction du statut vaccinal individuel. Cependant, il n'y a toujours pas d'accord sur l'intervalle final auquel une vaccination sera nécessaire. Bien que de nombreux pays exigent un minimum de deux doses à l'heure actuelle, cela pourrait changer à l'avenir.

(2) Vaccination contre d'autres maladies infectieuses

D'une manière générale, il serait utile de rappeler aux personnes entrant dans le pays l'importance de recevoir à l'avance les vaccins suivants. Cela permettra non seulement de prévenir les

²⁷³ Tableau de bord des coronavirus de l'OMS [Organisation mondiale de la santé], <https://covid19.who.int/>, 12 mai 2022.

²⁷⁴ Le titre d'anticorps est une mesure de la quantité d'anticorps produite par un organisme qui reconnaît un épitope particulier (c'est-à-dire un déterminant antigénique).

épidémies inutiles de maladies infectieuses dans le pays, mais aussi d'éviter de faire peser une charge supplémentaire sur le système de prestation de soins de santé si une personne développe l'une de ces maladies pendant son séjour dans le pays. Le tableau 10-2 présente les vaccinations recommandées par l'OMS pour les voyageurs internationaux.

Tableau 10-2: Vaccinations recommandées pour les voyageurs internationaux

Catégorie	Justification	Types de vaccins
1. Vaccin recommandé pour certaines destinations	Ces vaccins sont recommandés pour assurer une protection contre les maladies endémiques du pays d'origine ou de destination. Ils sont destinés à protéger les voyageurs et à empêcher la propagation des maladies à l'intérieur des pays et entre eux.	• Choléra • Hépatite A et/ou E • Méningocoque • Polio (dose de rappel pour adultes) • Fièvre typhoïde • Fièvre jaune • Rage • Encéphalite à tiques
2. Vaccins exigés par certains pays	Certains pays exigent une preuve de vaccination pour les voyageurs qui souhaitent entrer ou sortir du pays.	• Vaccin contre la polio • Vaccin contre la fièvre jaune • Vaccin contre le méningocoque

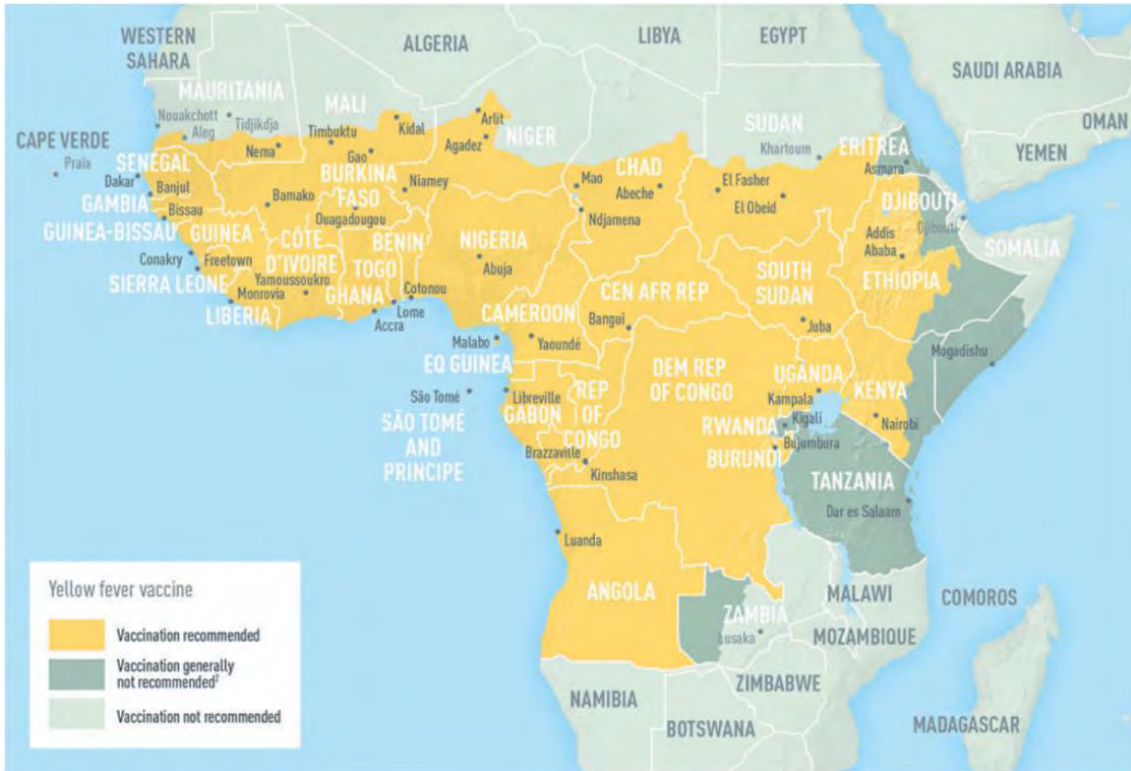
Source : Organisation mondiale de la santé, Voyages internationaux et santé, *Maladies évitables par la vaccination et vaccins, chapitre 6, 2019* [disponible sur https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/emergencies/travel-advice/ith-travel-chapter-6-vaccines_cc218697-75d2-4032-b5b7-92e0fa171474.pdf?sfvrsn=285473b4_4&download=true].

En Afrique, une attention particulière doit être accordée à la fièvre jaune. Actuellement, comme le montre la figure 10-1, les pays d'Afrique suivants exigent la vaccination contre la fièvre jaune : Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, République du Congo, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Guinée équatoriale, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Soudan du Sud, Soudan, Togo et Ouganda.²⁷⁵ Lors de l'entrée dans l'un de ces pays ou dans un pays tiers via l'un de ces pays, il sera demandé aux personnes de présenter un certificat de vaccination contre la fièvre jaune, ce qui doit être fait de préférence à l'avance.²⁷⁶

²⁷⁵ Organisation mondiale de la santé, Fonds des Nations unies pour l'enfance et GAVI Vaccine Alliance, *Stratégie mondiale pour l'élimination des épidémies de fièvre jaune (EYE) 2017-2026*, 2018 [disponible sur <https://www.who.int/publications/i/item/9789241513661>].

²⁷⁶ Les vaccins contre la fièvre jaune sont administrés à certaines frontières (notamment dans les aéroports), bien que l'on considère généralement qu'il faut 10 jours après la vaccination pour que l'immunité soit efficace.

Figure 10-1: Pays africains exigeant la vaccination contre la fièvre jaune



Source : Organisation mondiale de la santé, Fièvre jaune, décembre 2021 [disponible sur https://www.who.int/health-topics/yellow-fever#tab=tab_1]

10.5 Facilitation du commerce et du transport pendant les pandémies

10.5.1 Importance de faciliter le commerce et le transport pendant les pandémies

La pandémie de COVID-19 (une pandémie en cours mais pas nécessairement la dernière) – bien qu'elle soit avant tout une crise de santé publique – a entraîné des défis économiques sans précédent et des répercussions sur le commerce transfrontalier dans le monde et en Afrique. Pour contenir la propagation du virus, de nombreux pays ont introduit diverses restrictions, même avec une planification et une coordination limitées, en particulier au début de la crise. Si les mesures de confinement (fermeture des frontières terrestres et maritimes, quarantaine obligatoire pour les personnes entrant dans le pays) ont permis de réduire les infections et les décès, elles ont eu un impact négatif sur le commerce transfrontalier et l'activité économique.

À la suite des mesures de confinement, d'interdiction de voyager, de fermeture des frontières et de restriction des déplacements appliquées en mars 2020, le commerce intra-africain et les exportations africaines vers le reste du monde ont fortement diminué en avril 2020.²⁷⁷ En réponse, l'OMS a averti que les restrictions à la circulation des personnes et des biens peuvent interrompre l'aide et le soutien technique nécessaires, perturber les activités et avoir des effets sociaux et économiques négatifs sur les pays touchés. Elle a donc conseillé que les restrictions soient fondées sur une évaluation minutieuse des risques, qu'elles soient proportionnées au risque pour la santé

²⁷⁷ Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique, *Facilitating Cross-Border Trade through a Coordinated African Response to COVID-19 (Faciliter le commerce transfrontalier par une réponse africaine coordonnée à la COVID-19)*, juillet 2020 [disponible sur <https://repository.uneca.org/handle/10855/43791>].

publique, qu'elles soient de courte durée et qu'elles soient réexaminées régulièrement en fonction de l'évolution de la situation.²⁷⁸ L'Organisation mondiale des douanes (OMD) et l'Union internationale des transports routiers ont ensuite encouragé conjointement les administrations douanières à prendre plusieurs mesures, par exemple : assurer des interventions transfrontalières coordonnées en coopération avec d'autres agences frontalières et mettre en œuvre des normes internationales, le cas échéant ; désigner des voies prioritaires (vertes) pour les véhicules commerciaux afin de réduire les temps d'attente aux frontières et introduire d'autres mesures pour assurer la continuité de la chaîne d'approvisionnement ; éviter de fermer les frontières au transport international de marchandises, en particulier pour les biens et le personnel de secours et les biens essentiels²⁷⁹ ; et éviter les contrôles inutiles des véhicules commerciaux aux frontières.²⁸⁰

Directives de l'OMD sur la gestion des catastrophes et la continuité de la chaîne d'approvisionnement : Responding to the COVID-19 Pandemic and Preparing to Tackle Future Disruptive Events (Réagir à la pandémie de COVID-19 et se préparer à faire face à de futurs événements perturbateurs) (juin 2021) – préparé avec le soutien du ministère des Affaires étrangères, Japon – définit ce que les administrations douanières doivent et peuvent faire dans les phases de préparation, de réponse et de récupération.²⁸¹ En outre, l'utilisation de technologies avancées telles que l'analyse des données, les équipements d'inspection non intrusifs, l'intelligence artificielle et la technologie de reconnaissance faciale, est encouragée car elle permet d'éviter le contact physique lors du traitement, ce qui empêche la propagation de la maladie et protège le personnel des organismes frontaliers, et garantit la continuité et la sécurité des opérations.

Après la détection de cas de COVID-19 en Afrique au début de l'année 2020, de nombreux gouvernements africains ont mis en place des mesures pour contenir la propagation de la maladie en fermant les frontières et en restreignant les mouvements de biens et de personnes. Par exemple, les États membres de la CEDEAO ont imposé des restrictions aux voyages en réponse à la pandémie, et nombre d'entre eux ont fermé complètement leurs frontières, ce qui a entraîné

²⁷⁸ Organisation mondiale de la santé, *Recommandations actualisées de l'OMS pour le trafic international en relation avec l'épidémie de COVID-19*, 29 février 2020 [disponible sur <https://www.who.int/news-room/articles-detail/update-d-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>].

²⁷⁹ En particulier, les vaccins COVID-19 nécessitent des exigences particulières en matière de chaîne du froid de bout en bout, de la fabrication au transport jusqu'aux entrepôts et aux établissements de santé. Pour maintenir la production, minimiser le gaspillage et permettre aux vaccins d'atteindre les populations cibles, il est nécessaire de disposer d'une chaîne d'approvisionnement en vaccins efficace et résiliente, assistée par des technologies de contrôle de la température. Mathumalar Loganathan Fahrni, Intan An-Nisaa' Ismail, Dalia Mohammed Refi, Norliana Che Yaakob, Kamaliah Md Saman, Nur Farhani Mansor, Noorasmah Noordin, et Zaheer-Ud-Din Babar, « Management of COVID-19 Vaccines Cold Chain Logistics : A Scoping Review (Gestion de la logistique de la chaîne du froid des vaccins COVID-19 : une revue de la portée de l'étude) », *Journal of Pharmaceutical Policy and Practice*, Volume 15, Article 16, 2 mars 2022 [disponible sur <https://doi.org/10.1186/s40545-022-00411-5>].

²⁸⁰ Organisation mondiale des douanes et Union internationale des transports routiers, *Répondre aux impacts de COVID-19 sur le transport transfrontalier, Déclaration conjointe*, 12 mai 2020 [disponible sur www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/may/joint-wco-iru-statement-on-responding-to-the-impacts-of-covid-19-on-cross-border-transport.aspx].

²⁸¹ Disponible sur http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/guidelines-disaster-management_en.PDF?la=en. Il est fait référence aux PCJ : « Si des événements perturbateurs se produisent, le PCJ peut être d'une grande aide pour accélérer le mouvement des biens essentiels, des biens de secours et d'autres biens également, assurant ainsi la continuité de la chaîne d'approvisionnement. Il peut également contribuer à la protection du personnel, notamment en limitant les contacts physiques, en échangeant des informations sur les contrôles, en permettant l'utilisation partagée des équipements d'inspection non intrusive et en coordonnant les heures de travail et la présence physique du personnel des douanes et des autres organismes frontaliers des deux pays. » Organisation mondiale des douanes, *Directives de l'OMD sur la gestion des catastrophes et la continuité de la chaîne d'approvisionnement : Responding to the COVID-19 Pandemic and Preparing to Tackle Future Disruptive Events (Réagir à la pandémie de COVID-19 et se préparer à faire face à de futurs événements perturbateurs)*, juin 2021, sous-section 7.2.4, pp. 44-45. En outre, l'OMD, en coopération avec l'OMS, a publié la référence de la classification du système harmonisé (SH) pour les fournitures médicales Covid-19, juin 2020 [disponible sur http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/covid_19/hs-classification-reference_edition-3_en.pdf?la=en]. Cette liste de classification du SH a été et sera mise à jour selon les besoins.

d'importantes perturbations du commerce transfrontalier dans la région, notamment le long des principaux axes tels que les corridors Cotonou-Niamey, Lomé-Ouagadougou et Abidjan-Lagos. De nombreux pays d'Afrique de l'Ouest ont suspendu tout commerce transfrontalier à pied mais ont autorisé les gros camions de marchandises à franchir la frontière la nuit. De nombreux pays ont également imposé des contrôles sanitaires stricts sans ajouter le personnel nécessaire, ce qui a augmenté le temps nécessaire à la livraison des marchandises.²⁸² Cependant, étant donné qu'il est nécessaire d'importer et de transférer des fournitures médicales, des denrées alimentaires et d'autres biens et services essentiels, les gouvernements nationaux et les communautés économiques régionales (CER) ont réfléchi aux moyens d'équilibrer les restrictions de mouvement et le maintien des chaînes d'approvisionnement.

L'encadré 10-2 traite des défis rencontrés par les chauffeurs routiers pendant la pandémie de COVID-19 et des réponses gouvernementales, en s'appuyant sur le cas de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE).²⁸³

Encadré 10-2: Défis rencontrés par les chauffeurs routiers pendant la pandémie de COVID-19 et réponses gouvernementales – Le cas de la Communauté d'Afrique de l'Est

En 2020, le Secrétariat de la CAE a publié la résolution EAC/JMHE/Decision/002, qui affirmait la nécessité de « minimiser les mouvements transfrontaliers de personnes tout en facilitant la libre circulation des biens et des services dans la région de la CAE ». Toujours en 2020, la CAE a élaboré un *plan de réponse COVID-19* pour soutenir et aider à coordonner la réponse régionale à la pandémie. Elle a notamment souligné la nécessité d'atténuer les effets économiques négatifs sur les entreprises, en particulier les micro, petites et moyennes entreprises (MPME), en promouvant et en utilisant autant que possible les produits fabriqués localement.

Ce plan d'intervention a reconnu l'importance du rôle joué par les agents aux postes frontières pour contenir la propagation du virus et a laissé la responsabilité de la gestion des frontières en grande partie aux États partenaires, qui ont chacun réagi différemment. En particulier, les chauffeurs routiers ont été confrontés à divers défis pendant la pandémie. Bien qu'ils aient été identifiés comme des travailleurs de services essentiels qui seraient autorisés à franchir les frontières après avoir été testés négatifs à la COVID-19, ils ont souvent dû faire face à des retards et à des harcèlements de la part des forces de sécurité aux frontières et ont été stigmatisés du fait d'être classés comme porteurs du virus à la fois par les agences gouvernementales et les communautés locales. Un autre défi était le manque de confiance dans les résultats des tests effectués dans d'autres pays, ce qui aggravait encore les retards dans les processus de dédouanement aux frontières et augmentait les coûts des marchandises en raison des retards. Ces problèmes ont entraîné de longues files d'attente, car les chauffeurs routiers devaient subir un test supplémentaire et attendre le résultat, remettre leur cargaison à la frontière ou changer de conducteur à la frontière. En conséquence, par exemple, à la mi-2020, le temps nécessaire pour transporter des marchandises de Mombasa à Kampala est passé de 7 à 12 jours. De même, le coût du transport de Mombasa à Kampala est passé de 2 100 USD à 2 500 USD à la mi-2020. En raison de la fermeture des frontières et de la restriction des mouvements, les flux de marchandises le long du corridor nord ont diminué de 30 %.

²⁸² Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique, Faciliter le commerce transfrontalier par la coordination de la riposte Africaine au COVID-19, juillet 2020 [disponible sur https://archive.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/facilitating_cross-border_trade_through_a_coordinated_african_response_to_covid-19_fre_rev1.pdf], p. 15.

²⁸³ En 2020, environ 90 administrations douanières ont rendu compte à l'OMD des mesures qu'elles ont prises pour faciliter la circulation transfrontalière des secours et des fournitures essentielles, soutenir l'économie et assurer la continuité de la chaîne d'approvisionnement, protéger le personnel et la société. Organisation mondiale des douanes, *Note du Secrétariat de l'OMD : Ce que les douanes peuvent faire pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 : points saillants des pratiques des Membres de l'OMD*, 29 mai 2022 [disponible sur http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/covid_19-categorization-of-member-input_may-29-2020_edition-4_en.pdf?la=en].

En mai 2020, les chefs d'État de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) ont publié un communiqué dans lequel ils ont notamment décidé d'adopter un système harmonisé de certification et de partage des résultats des tests COVID-19 entre les États partenaires, et ont demandé que des travaux soient immédiatement entrepris pour mettre en place un mécanisme régional de test, de certification et de suivi des chauffeurs routiers. Les directives élaborées par les organisations internationales recommandent des tests à différentes étapes du voyage (c'est-à-dire avant le départ, aux points d'entrée et dans les différents pays traversés). En réponse, la CAE a mis au point un système numérique de surveillance et de suivi des chauffeurs et des équipages sur le statut COVID-19 – ce système électronique régional de suivi du fret et des chauffeurs (RECDTS), qui s'appuie sur le système électronique régional de suivi du fret (RECTS) existant, a été conçu pour partager les informations sanitaires des chauffeurs de camions entre les États partenaires. Le système exige que les chauffeurs routiers téléchargent une application sur leur téléphone portable, ce qui permet aux utilisateurs de partager des informations au-delà des frontières de manière transparente. Cela a permis d'accélérer considérablement le dédouanement des camions et de réduire les files d'attente aux frontières.

Sources : (i) Secrétariat de la CAE, *East African Community COVID-19 Response Plan (Plan de réponse COVID-19 de la Communauté d'Afrique de l'Est)*, avril 2020 [disponible sur <https://www.eac.int/press-releases/147-health/1721-eac-unveils-covid-19-response-plan>] ; (ii) Calvince Omondi Barack et Gerishon Barack Munga, « Covid-19 and Border Restriction Policies : The Dilemma of Trans-Border Truck Drivers in East Africa » (Covid-19 et politiques de restriction des frontières : Le dilemme des chauffeurs de camions transfrontaliers en Afrique de l'Est), *Journal of Governance and Accountability Studies*, ISSN 2774-6739, Vol 1, N° 1, 2021, pp. 55-67). [<https://goodwoodpub.com/index.php/jgas/article/view/466/153>] ; (iv) Simon Mkina, Godfrey Kimono et David Mono Danga, « On the Road with East African Truck Drivers » (Sur la route avec des camionneurs d'Afrique de l'Est), *Mail and Guardian*, 1er juin 2020 [disponible à l'adresse <https://mg.co.za/africa/2020-06-01-on-the-road-with-east-african-truck-drivers/>] ; (v) *Fédération des associations de transitaires d'Afrique de l'Est* et Conseil des chargeurs d'Afrique de l'Est, « Impact of COVID-19 on Transport and Logistics Sector in East Africa », document de travail du Consortium de recherche économique africain - COVID 19_015, septembre 2021, p. 6 [disponible sur https://aercafrica.org/wp-content/uploads/2021/10/AERC-Working-Paper-COVID-19_015.pdf] ; et (vi) Organisation internationale pour les migrations, COVID-19 Testing for Truck Drivers Helps Open Trade in IOM-TMEA Partnership (Les tests COVID-19 pour les chauffeurs routiers contribuent à ouvrir le commerce dans le cadre du partenariat OIM-TMEA) [disponible sur <https://www.iom.int/news/covid-19-testing-truck-drivers-helps-open-trade-iom-tmea-partnership>].

10.5.2 Directives continentales et régionales pour la facilitation du commerce et du transport pendant la pandémie de COVID-19

Plusieurs directives continentales et régionales pour la facilitation du commerce et du transport pendant la pandémie de COVID-19 ont été adoptées en 2020-2021, comme le montre l'encadré 10-3.²⁸⁴

La SADC a été la première à adopter des lignes directrices, le 6 avril 2020, appelant à des mesures visant à harmoniser et à faciliter la circulation des biens et services essentiels dans la région pendant la pandémie de COVID-19 ; ces lignes directrices ont été mises à jour le 23 juin 2020. Les lignes directrices de la CAE ont été signées et publiées par le Comité de coordination régional de la CAE sur la réponse à la COVID-19 le 24 avril 2020, bien qu'elles n'aient pas été officiellement adoptées par les États partenaires. Le 14 mai 2020, les ministres responsables du commerce et de l'industrie de la région du COMESA ont convenu d'un ensemble de lignes

²⁸⁴ Bien que l'idéal soit de mettre en place des mesures de prévention de la COVID-19 normalisées à l'échelle régionale ou continentale, il a été observé que leur mise en œuvre est difficile car la situation concernant la COVID-19 varie d'un pays à l'autre et certains pays changent soudainement leurs règles ou réglementations en fonction des événements émergents. Comme il n'y a peut-être pas de réponses définitives pour l'instant, il faudra peut-être envisager de meilleures solutions pour la facilitation des frontières pendant les pandémies. *Atelier de validation pour la préparation de la troisième édition du guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 9 mai 2022, p. 5.

directrices visant à faciliter la coordination et l'application uniforme des mesures transfrontalières, tout en garantissant la sécurité publique et la sûreté des échanges commerciaux. Les lignes directrices du COMESA ont été formulées en tenant compte des lignes directrices COVID-19 élaborées par la CAE et la SADC, afin d'en assurer la cohérence. Le Comité ministériel de coordination de la CEDEAO a publié des lignes directrices le 17 juin 2020.²⁸⁵

Toutes ces lignes directrices régionales soulignent l'importance de faciliter le commerce dans un environnement « sûr », y compris le dépistage, les tests et les procédures et installations sanitaires, de quarantaine et de distanciation physique (« sociale ») appropriées. La plupart des directives encouragent l'utilisation de moyens numériques pour soutenir la transition vers un commerce sûr.

Les directives continentales de la CEA et de l'UA – (vii) dans la liste de l'encadré 10-3 – ont été rédigées pour la première fois le 27 novembre 2020 lors d'une réunion des directeurs généraux des administrations douanières organisée par l'UA, et ont été révisées le 10 février 2021 sur la base des commentaires des partenaires de développement et des parties prenantes, notamment l'UA, les Centres de contrôle et de prévention des maladies en Afrique (ACDC), l'OMS, l'OMC et la CNUCED. Au moins dans une certaine mesure, elles subsument les bonnes et meilleures pratiques développées au niveau régional, par exemple, celles énumérées aux points (i) à (vi) de la liste de l'encadré 10-3. L'encadré 10-4 présente un résumé de ces directives continentales sur la facilitation du commerce et du transport pendant la pandémie de COVID-19.²⁸⁶

Encadré 10-3: Directives continentales et régionales pour la facilitation du commerce et du transport pendant la pandémie de COVID-19 (par ordre chronologique)

- (i) Communauté d'Afrique de l'Est, EAC Administrative Guidelines to Facilitate Movement of Goods and Services during the COVID-19 Pandemic (Directives administratives de la CAE pour faciliter la circulation des biens et des services pendant la pandémie de COVID-19), avril 2020.
- (ii) (a) Communauté de développement de l'Afrique australe, SADC Guidelines on Harmonization and Facilitation of Cross-Border Transport Operations across the Region during the COVID-19 Pandemic (Lignes directrices de la SADC sur l'harmonisation et la facilitation des opérations de transport transfrontalier dans la région pendant la pandémie de COVID-19), SADC/C-EM/1/2020/4, 6 avril 2020, et (b) Communauté de développement de l'Afrique australe, SADC Guidelines on Harmonization and Facilitation of Cross-Border Transport Operations across the Region during the COVID-19 Pandemic (Lignes directrices de la SADC sur l'harmonisation et la facilitation des opérations de transport transfrontalier dans la région pendant la pandémie de COVID-19), Révision n° 1, SADC/CM-EM/3/2020/2A, 23 juin 2021.
- (iii) Marché commun de l'Afrique orientale et australe, Lignes directrices pour la circulation des biens et services à travers [la] région du COMESA pendant la pandémie de COVID-19, adoptées par la 8^e réunion du Conseil des ministres extraordinaire, 14 mai 2021.
- (iv) Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Lignes directrices de la CEDEAO pour l'harmonisation et la facilitation du commerce et du transport transfrontaliers dans la

²⁸⁵ Les lignes directrices de la CEDEAO devaient être présentées au sommet de la CEDEAO pour être adoptées au niveau des chefs d'État.

²⁸⁶ Le paragraphe 8.4.14 note que, compte tenu de la nature changeante des menaces et du temps nécessaire pour établir un cadre juridique régional ou continental, une approche fondée sur des lignes directrices peut être appropriée. Les lignes directrices continentales indiquent qu'elles sont adoptées en tant que « réglementations, procédures et normes uniformes minimales afin de réduire la propagation de la COVID-19, de minimiser les perturbations de la chaîne d'approvisionnement et de faciliter le mouvement des biens et des services à travers le continent pendant la période de pandémie de la COVID-19 ». Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et Union africaine, *Lignes directrices continentales sur la facilitation du commerce et du transport pour la circulation des personnes, des biens et des services à travers l'Afrique pendant la pandémie de COVID-19*, 10 février 2021, annexe, p. 5. [disponible sur <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/46122/b11995476.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].

région de la CEDEAO dans le cadre de la pandémie de COVID-19 et des actions connexes après le relèvement, 17 juin 2020.

- (v) Communauté de développement de l'Afrique australe, Regional Standard Operating Procedures for Management and Monitoring of Cross Border Road Transport at Designated Points of Entry and Covid-19 Checkpoints (Procédures opérationnelles standard régionales pour la gestion et le suivi du transport routier transfrontalier aux points d'entrée et aux points de contrôle Covid-19 désignés), SADC/CM-EM/3/2020/2B, 23 juin 2020.
- (vi) Tripartite du COMESA, de la CAE et de la SADC, Trade and Transport Facilitation for the Movement of Persons, Goods and Services across the Tripartite Region during the COVID-19 Pandemic (Facilitation du commerce et du transport pour la circulation des personnes, des biens et des services dans la région tripartite pendant la pandémie de COVID-19), TP/EO-TC/01/2020/3, 29 juillet 2020.
- (vii) Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique [CEA] et l'Union Africaine [UA], Lignes directrices continentales relatives à la facilitation du commerce et des transports pour la circulation des personnes, des biens et des services en Afrique pendant la pandémie de COVID-19, 10 février 2021.

Source : Compilation de lignes directrices continentales et régionales par ce guide de référence [il existe également un examen *dans l'Organisation internationale pour la migration et l'Agence japonaise de coopération internationale, Data Collection Survey on Enhancing Border Facilitation and Strengthening Border Public Health Capacity in West Africa Responding to Infectious Disease/COVID-19, Inception Report, (Enquête de collecte de données sur l'amélioration de la facilitation des frontières et le renforcement des capacités de santé publique aux frontières en Afrique de l'Ouest en réponse aux maladies infectieuses/COVID-19), Rapport de démarrage, novembre 2021].*

Encadré 10-4: Lignes directrices continentales sur la facilitation du commerce et du transport pour la circulation des personnes, des biens et des services à travers l'Afrique pendant la pandémie de COVID-19

Le 10 février 2021, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique et l'Union africaine a préparé des lignes directrices et des procédures opérationnelles standard pour la gestion et le contrôle du transport routier transfrontalier aux points d'entrée désignés et aux points de contrôle COVID-19.

Les principaux objectifs des lignes directrices sont les suivants :

- (i) atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 et d'autres menaces de ce type dans une perspective de santé publique, en contenant la propagation de ces menaces jusqu'à ce qu'un traitement ou un vaccin soit largement disponible ;
- (ii) atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 d'un point de vue économique, en facilitant en toute sécurité les échanges transfrontaliers de biens et de services dans le contexte de la crise de santé publique, sans pour autant exacerber la propagation de la maladie ;
- (iii) faciliter la circulation des biens essentiels, tels que les produits alimentaires, les produits énergétiques et les fournitures médicales, et faciliter les déplacements essentiels (y compris pour la fourniture de biens essentiels), afin de garantir la réalisation des droits humains fondamentaux au milieu de toute crise économique ou de santé publique ; et
- (iv) assurer une approche continentale harmonisée pour faciliter le commerce pendant la pandémie de COVID-19 et faire progresser la coordination et la mise en œuvre de directives communes.

Il y avait également plusieurs objectifs secondaires (mais importants) (par exemple, s'appuyer sur les lignes directrices existantes des CER et étendre leur champ d'application pour offrir une approche harmonisée de la facilitation des échanges sur le continent, en adoptant les « meilleures pratiques » de l'intérieur et de l'extérieur du continent afin d'optimiser les flux commerciaux à travers les frontières, tout en limitant la transmission de la COVID-19 ; encourager la production locale et la création de chaînes de valeur régionales ; promouvoir l'utilisation efficace des autoroutes transafricaines existantes, en prenant des mesures pour adopter le concept de corridor SMART

[sécurité, mobilité, gestion automatisée du trafic en temps réel] et pour rendre opérationnel le corridor commercial africain, afin de faciliter la circulation des biens et services essentiels sur le continent et de soutenir la reprise économique).

Les lignes directrices portent sur les biens et services essentiels, la facilitation des échanges et des transports, les frontières terrestres (par exemple, les opérations transfrontalières de transport routier de marchandises, les itinéraires de transit homologués, la facilitation du commerce transfrontalier à petite échelle, le transport routier transfrontalier de passagers, les considérations de santé publique aux frontières terrestres), et l'adoption de mesures visant à faciliter les échanges et les déplacements et à réduire les contacts physiques (par exemple, la facilitation des échanges par la simplification des paiements et l'adoption des technologies numériques).

Une annexe au document présente les procédures opérationnelles standard continentales pour la gestion et le contrôle du transport transfrontalier aux points d'entrée désignés et aux points de contrôle COVID-19.

Les procédures couvrent les exigences que les conducteurs et les membres de l'équipage doivent respecter à chaque étape ou phase d'un voyage transfrontalier :

- ✧ avant de quitter l'État membre de départ ;
- ✧ **à l'entrée dans l'État membre ou les États membres de transit ou de destination ;**
- ✧ **à l'arrivée dans l'État membre de destination ;**
- ✧ dans le cadre de la gestion des conducteurs, des membres d'équipage et des passagers pendant leur séjour dans l'État membre de destination ;
- ✧ **au départ de l'État membre de destination ;** et
- ✧ aux points de contrôle.

Source : Extrait des Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique [CEA] et l'Union Africaine [UA] , *Lignes directrices continentales relatives à la facilitation du commerce et du transports pour la circulation des personnes, des biens et des services en Afrique pendant la pandémie de COVID-19*, 10 février 2021 [disponible sur <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/46122/b11995476.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].

Des mesures détaillées sont prévues pour l'entrée dans le ou les États membres de transit ou de destination, l'arrivée dans l'État membre de destination et le départ de l'État membre de destination (indiquées en gras dans l'encadré 10-4). Par exemple, l'encadré 10-5 présente les mesures à l'arrivée dans le pays de destination.

Encadré 10-5: Mesures COVID-19 à l'entrée dans le pays de transit ou de destination (exemple)

- Les responsables sanitaires rempliront les formulaires de contrôle COVID-19 et autoriseront les conducteurs et les membres de l'équipage après le dépistage des symptômes et de la température de toutes les personnes à bord d'un véhicule, à l'aide d'un pistolet thermique ou de scanners thermiques.
- Toutes les personnes à bord d'un véhicule doivent faire l'objet d'un contrôle et recevoir des duplicatas des formulaires de contrôle qu'elles doivent garder sur elles jusqu'à la fin du voyage.
- Les responsables de la santé fourniront aux chauffeurs une feuille de route/journal indiquant les points d'arrêt/arrêts de camions désignés, que les chauffeurs rempliront au fur et à mesure de leur déplacement le long de la route/corridor et présenteront au point de sortie ou à une installation de quarantaine.
- Les États membres fourniront aux conducteurs une carte ou une liste des relais routiers, des stations en bord de route et des autres arrêts désignés le long des corridors/routes, avec leurs coordonnées GPS.

- Les responsables de la santé fourniront aux conducteurs et aux membres de l'équipage du matériel pour les informer sur la prévention et le contrôle de la COVID-19, y compris des numéros gratuits à appeler pour obtenir plus d'informations sur la COVID-19 et les services de soutien connexes.
- Les conducteurs et les membres d'équipage doivent présenter les doubles des formulaires de contrôle COVID-19 remplis aux agents de l'immigration, des douanes et de la sécurité avant de quitter le point d'entrée et à tout point de contrôle dans le pays de transit ou de destination.
- Les États membres peuvent choisir d'effectuer des contrôles aléatoires des conducteurs et des membres d'équipage présentant des certificats de contrôle négatifs à des fins d'assurance qualité.
- Tout véhicule dans lequel le conducteur ou un membre de l'équipage est testé positif à la COVID-19 ou est évalué comme présentant des symptômes de la COVID-19 doit être désinfecté par les responsables de la santé aux frais de l'opérateur de transport.
- Tous les conducteurs et membres de l'équipage respecteront les mesures de prévention et de contrôle des infections et porteront des masques pendant le transport, le cas échéant.
- Les camions doivent s'arrêter uniquement aux arrêts désignés, comme indiqué sur la liste/carte des arrêts pour camions fournie par les autorités à l'entrée dans le pays.

Source : Extrait des Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique et de l'Union Africaine, *Lignes directrices continentales relatives à la facilitation du commerce et du transports pour la circulation des personnes, des biens et des services en Afrique pendant la pandémie de COVID-19*, 10 février 2021, Annexe I, Partie IV, b, pp. 28-29 [disponible sur <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/46122/b11995476.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].

10.5.3 Bonnes pratiques pour faciliter le commerce et le transport pendant les pandémies

Alors que la COVID-19 pourrait devenir la « nouvelle norme » pendant un certain temps, les gouvernements africains doivent encore s'adapter et innover pour faciliter le commerce et le transport transfrontaliers, et débloquent de nouvelles opportunités commerciales. Lors de la transition vers la « nouvelle normalité » avec COVID-19, une gestion efficace et efficiente des frontières jouera un rôle plus crucial dans la création de nouveaux environnements commerciaux innovants et de chaînes de valeur et d'approvisionnement africaines résilientes. La coopération et la coordination seront nécessaires pour que les pays adoptent des approches harmonisées du contrôle des frontières en cas de pandémie et facilitent les échanges (c'est-à-dire qu'ils réduisent les retards et les difficultés), tout en ne portant pas atteinte à la sécurité publique. Les CER joueront un rôle important dans le partage des informations et la coordination des réponses de leurs États membres en cas de pandémie, en vue de faciliter la circulation libre et rapide des échanges transfrontaliers.²⁸⁷

Du côté positif, les recherches menées par la CEA indiquent que les exportations intra-africaines ont fait preuve d'une plus grande résilience que les exportations de l'Afrique vers le reste du monde.²⁸⁸ Ce constat souligne l'importance de développer davantage des chaînes de valeur et d'approvisionnement intra-africaines compétitives et diversifiées, conformément à l'esprit de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA). Certaines bonnes pratiques en matière de commerce transfrontalier ont été relevées dans la région de la SADC. Par exemple, le Botswana et la Zambie ont coopéré pour dégager le trafic qui s'était accumulé à Kazungula grâce à un

²⁸⁷ Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique, *Faciliter le commerce transfrontalier par la riposte africaine au COVID-19*, juillet 2020, p. 8 [disponible sur <https://repository.uneca.org/handle/10855/43791>].

²⁸⁸ Source dans la note de bas de page précédente, p. 3.

dédouanement conjoint et à une collaboration entre les organismes frontaliers et à l'utilisation du pont construit à l'époque à titre temporaire ; la République démocratique du Congo et la Zambie ont collaboré pour dégager le trafic qui s'était accumulé à Kasumbalesa, en simulant les modalités opérationnelles des PCJ, en autorisant les agents à opérer conjointement à partir du territoire de l'autre pays et en ouvrant une liaison routière supplémentaire entre les deux pays.²⁸⁹

La République démocratique du Congo, le Rwanda et l'Ouganda – avec le soutien du projet de facilitation des échanges dans la région des Grands Lacs – ont engagé les parties prenantes à formuler des moyens innovants pour le commerce transfrontalier dans ces trois pays, où de nombreux petits commerçants transportent des denrées alimentaires. Les associations de commerçants transfrontaliers, au nom des petits commerçants, commandent des envois en vrac, et – les marchandises similaires provenant de part et d'autre des frontières sont emballées et transportées à travers la frontière en utilisant des moyens de transport communs. Cette pratique a réduit le risque de transmission de la COVID-19, permettant ainsi un commerce sûr.²⁹⁰ Étant donné que les commerçants transfrontaliers sont généralement tributaires de ce type de commerce à petite échelle et qu'ils ont été affectés par les fermetures soudaines des frontières et ne sont pas en mesure d'acheter des fournitures pour leurs activités, ce type de mesure devrait être étudié plus avant afin de mettre en œuvre des solutions « gagnant-gagnant » pour les commerçants et les consommateurs.²⁹¹

L'utilisation des TIC est également encouragée, car elle réduit les contacts physiques et minimise ainsi le risque de propagation des maladies. Certaines initiatives notables sont présentées ci-dessous :

- (i) La **Banque mondiale** a recommandé l'utilisation des technologies numériques et la mise en œuvre de processus tels que le préenregistrement et le dédouanement des envois avant l'arrivée, afin de permettre à un commerçant d'enregistrer et de saisir les marchandises à dédouaner sur une application mobile avant d'arriver à la frontière, ce qui peut réduire les délais de dédouanement, réduire les contacts entre humains et permettre la collecte de données sur les marchandises importées et exportées.²⁹²
- (ii) L'**initiative Trusted-Travel de l'UA/ACDC** fournit (i) des informations sur les dernières restrictions de voyage et les exigences d'entrée applicables à toute la durée du voyage d'un passager, (ii) une base de données des laboratoires autorisés et des informations sur le respect des vaccinations, (iii) le « protocole de reconnaissance mutuelle » de l'ACDC pour les tests et les résultats des tests COVID-19, et les certificats de vaccination (y compris la fièvre jaune et un futur vaccin COVID-19) ; et (iv) un traitement simplifié de l'immigration liée à la santé pour les voyageurs et les agents portuaires. Les informations sont fournies par les États membres de l'UA et validées par l'ACDC.²⁹³

²⁸⁹ Source dans la note de bas de page précédente, p. 20, encadré 6 [citant Communauté de développement de l'Afrique australe, *Réponse régionale de la SADC à la pandémie de COVID-19*, Bulletin n° 6, 2020].

²⁹⁰ Marché commun de l'Afrique orientale et australe, *Small Cross Border Traders Adopt New Business Tactics to Manage Pandemic Restrictions (Les petits commerçants transfrontaliers adoptent de nouvelles tactiques commerciales pour gérer les restrictions liées à la pandémie)*, 25 mai 2020 [disponible sur www.comesa.int/covid-19-small-cross-border-traders-adopt-new-business-tactics/].

²⁹¹ Cette modalité de « commerce en groupes » ou de commerce de groupe est désormais considérée comme un mécanisme à long terme pour faciliter le commerce à petite échelle et permettre l'évolution des associations en entreprises viables susceptibles d'ajouter de la valeur aux biens échangés. Nyembezi Mvunga et Charles Kunaka, *Eight Emerging Effects of the COVID-19 Pandemic on Small-Scale Cross-Border Trade in the Great Lakes Region (Huit effets émergents de la pandémie de COVID-19 sur le commerce transfrontalier à petite échelle dans la région des Grands Lacs)*, Groupe de la Banque mondiale, 17 février 2021, p. 5, note de bas de page 5 [disponible sur <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35159/Eight-Emerging-Effects-of-the-COVID-19-Pandemic-on-Small-Scale-Cross-Border-Trade-in-the-Great-Lakes-Region.pdf?sequence=5&isAllowed=y>].

²⁹² Source dans la note de bas de page précédente, p. 8.

²⁹³ <https://africacdc.org/trusted-travel/>.

- (iii) Le **COMESA** a lancé une plateforme en ligne pour échanger des informations sur la disponibilité des produits essentiels et que les États membres sont tenus de publier par voie électronique toutes les mesures commerciales et douanières nouvellement introduites en réponse à la pandémie.
- (iv) La **CAE** a lancé le système régional de suivi électronique du fret et des conducteurs (RECDTS), qui est conçu comme une application pour téléphone mobile et permet l'émission de certificats numériques COVID-19 de la CAE, qui sont mutuellement reconnus par les États partenaires de la CAE, éliminant ainsi le besoin de tests multiples et réduisant la congestion aux postes frontières de l'Afrique de l'Est.

En outre, les systèmes régionaux de garantie de transit douanier (RCTG) (par exemple, tels qu'ils sont mis en œuvre par le COMESA) peuvent être adoptés et déployés de manière productive dans davantage de pays afin de réduire la charge et le temps nécessaires aux opérateurs pour déposer des cautions nationales à chaque frontière. La Banque africaine d'import-export (Afreximbank) travaille avec l'UA à la mise en place d'un système panafricain de paiement et de règlement pour les transactions commerciales en monnaie locale au sein de la ZLECA. L'Afreximbank développe également un système de garantie de transit collaboratif africain, qui fournira une garantie de transit unique qui facilitera la circulation des marchandises sur le continent.²⁹⁴

À moyen ou long terme, les solutions peuvent inclure (i) le passage des passeports et documents de voyage traditionnels en papier à des documents numériques, par exemple des passeports numériques, qui permettraient d'intégrer des dossiers sensibles et médicaux (y compris l'historique des vaccinations), qui, pour des raisons de confidentialité et de protection des données personnelles, devraient être hautement sécurisés ; (ii) l'utilisation de l'intelligence artificielle dans la gestion des frontières, qui permet d'éviter les contacts physiques dans les situations où une distance physique est nécessaire pour prévenir les infections ; (iii) l'utilisation accrue d'équipements sans contact (par ex, scanners d'empreintes digitales, caméras de reconnaissance faciale) et de commandes vocales robotisées pour renforcer la sécurité sanitaire tant des agents frontaliers que des voyageurs ; et (iv) l'utilisation avancée de contrôles frontaliers automatisés (par exemple, les e-gates), pour lire les données médicales de manière sécurisée, et équipés de dispositifs de mesure de la température corporelle, qui pourraient fournir un système d'alerte précoce pour permettre la mise en œuvre en temps utile des précautions nécessaires.^{295,296}

²⁹⁴ (i) Nations Unies. Commission Economique pour l'Afrique, *Faciliter le commerce transfrontalier par la riposte africaine au COVID-19*, juillet 2020, p. 26 [disponible sur <https://repository.uneca.org/handle/10855/43791>] ; et (ii) Ndubuisi Michael Obineme, « Afreximbank Partners with AU to Develop Pan-African Payment System under AfCFTA (Afreximbank s'associe à l'UA pour développer un système de paiement panafricain dans le cadre de la ZLECA) », *The Energy Republic* [disponible sur <https://theenergyrepublic.com/afreximbank-partners-au-to-develop-pan-african-payment-system-under-afcfta/>].

²⁹⁵ Borut Eržen (chef du programme Gestion et sécurité des frontières), Monika Weber (chef de projet) et Sandra Sacchetti, Centre international pour le développement des politiques migratoires (Vienne, Autriche), *How COVID-19 is Changing Border Control (Comment COVID-19 change le contrôle des frontières)*, 16 avril 2020 [disponible sur : <https://www.icmpd.org/news/how-covid-19-is-changing-border-control>]

²⁹⁶ Au début de l'année 2022, la CAE développait son EACPass, qui permet de télécharger les résultats négatifs du test COVID-19 et les enregistrements des vaccinations COVID-19 dans une application mobile, ce qui permet de présenter des certificats numériques dans toute la région. <https://eacpass.eac.int/about.html#howitworks>.

Chapitre 11

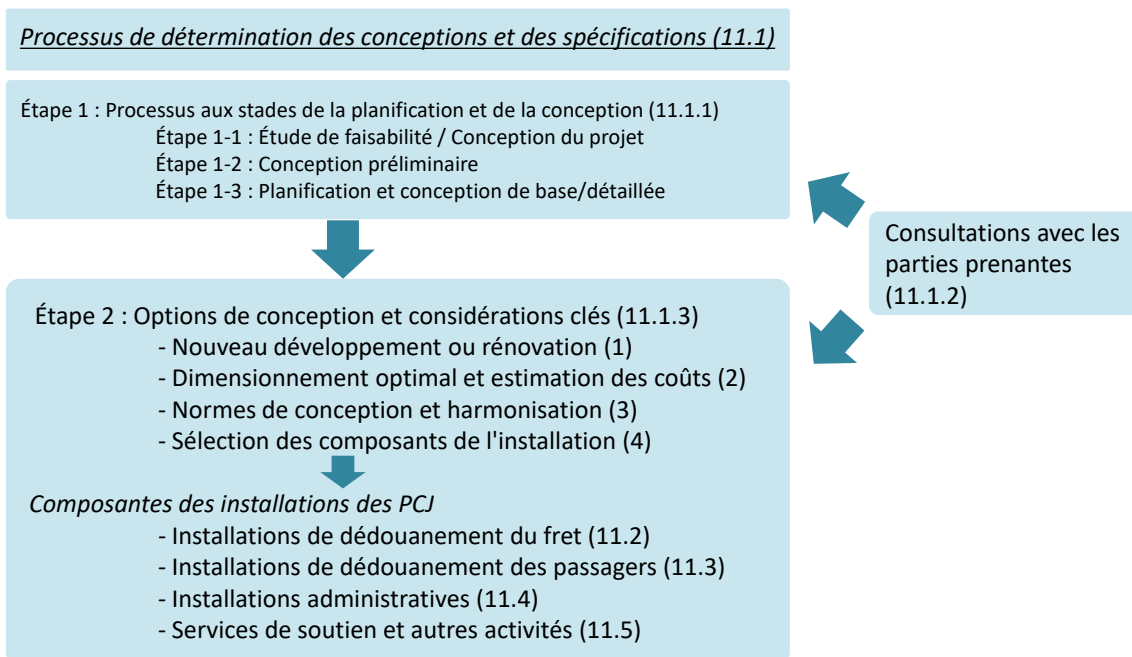
Installations physiques et flux de trafic dans les PCJ

11.1 Processus de détermination des conceptions et des spécifications

L'infrastructure matérielle (c'est-à-dire physique) est l'un des quatre piliers du fonctionnement des PCJ. Les installations doivent être conçues de manière à ce que la circulation dans le PCJ soit fluide et fonctionnelle. La conception d'un PCJ est une tâche de grande envergure, car les PCJ sont généralement non seulement des projets internationaux avec de nombreuses parties prenantes, mais aussi parce que les PCJ nécessitent une conception optimale pour réaliser le nouveau concept et les nouveaux flux commerciaux. Une bonne compréhension du concept et des procédures des PCJ ainsi que des schémas commerciaux et de circulation sur le site est nécessaire pour concevoir les PCJ. Étant donné que chaque bâtiment ou espace abrite différents organismes frontaliers des deux côtés, l'exigence devient plus complexe. La conception de PCJ est encore plus difficile s'il existe des bureaux existants et si le site est conçu pour les opérations frontalières actuelles, si la frontière se trouve sur un terrain difficile et/ou si les ressources disponibles pour le projet sont limitées. Ce chapitre présente donc le processus de conception des PCJ, y compris l'approche, les options de développement et les considérations spécifiques pour les composants essentiels et facultatifs des installations par catégorie fonctionnelle (c'est-à-dire les installations pour le dédouanement du fret, le dédouanement des passagers, l'administration et les services de soutien).

La figure 11-1 présente le processus global de conception des installations du PCJ avec des renvois aux sections et sous-sections du présent chapitre.

Figure 11-1: Processus global de conception des installations des PCJ

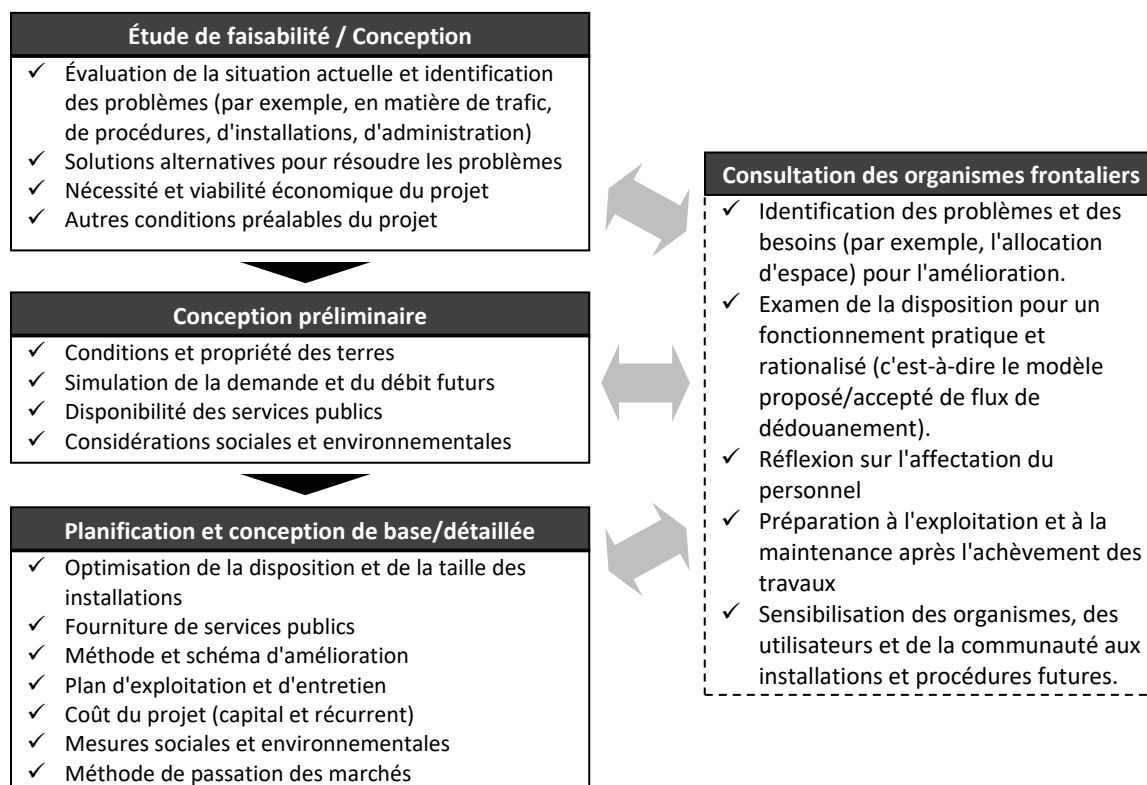


Source : le présent Guide de référence

11.1.1 Processus aux étapes de la planification et de la conception

Diverses études sont nécessaires pour concevoir des projets de l'envergure des PCJ : (i) une étude de faisabilité / conception au stade de la planification, afin de déterminer la nécessité et la viabilité du projet ; (ii) une étude de conception préliminaire, dans laquelle l'étendue des travaux et les budgets nécessaires sont déterminés ; et (iii) une étude de conception détaillée, qui examine les concepts de construction et les plans directeurs, et prépare un devis quantitatif et des spécifications pour les achats. Les études préalables au projet ont deux objectifs : (i) évaluer la nécessité et la faisabilité du projet, et (ii) examiner les conditions détaillées de la conception physique. La plupart des études pour le premier objectif ont été détaillées dans le chapitre 5 couvrant les enquêtes de base. Les études menées à cette fin comprennent des enquêtes sur l'état du site,²⁹⁷ des analyses détaillées du trafic, des évaluations des services publics et des évaluations sociales et environnementales, si nécessaire. La figure 11-2 présente un aperçu plus détaillé du processus de conception, y compris les principales considérations.

Figure 11-2: Le processus de conception et les considérations clés



Source : le présent Guide de référence

Au cours de la phase de conception, il convient d'utiliser des outils de simulation informatique pour concevoir et valider la disposition des installations en fonction du trafic (par exemple, sur la base des flux en période de pointe). Parmi les exemples de méthodes à appliquer, on peut citer (i)

²⁹⁷ Il s'agit notamment de levés cadastraux et topographiques, d'enquêtes géotechniques et hydrologiques, d'évaluations des installations existantes des postes frontalières, d'études sur l'industrie de la construction, d'analyses du type de terrain et du régime foncier, et d'un examen de la culture et des traditions des communautés frontalières. Communauté d'Afrique de l'Est, *Architectural Design and Construction of OSBPs*, Training of Trainers Seminar on One Stop Border Post[s] (*Conception architecturale et construction des PCJ*, Séminaire de formation des formateurs sur les postes frontières juxtaposés [s]), 29 juillet 2021, diapositives 3 et 4.

les tests de conception géométrique, avec l'utilisation d'outils tels que AutoTurn²⁹⁸ pour vérifier les tracés avant qu'ils ne soient construits ; et (ii) la modélisation de la demande de trafic,²⁹⁹ pour tester la capacité du PCJ à gérer le trafic et la tester, avant qu'ils ne soient construits, de manière à répondre à la demande.³⁰⁰

11.1.2 Consultations avec les parties prenantes

Les projets PCJ impliquent un large éventail de parties prenantes, et leurs intérêts diffèrent, c'est-à-dire que les agents frontaliers peuvent donner la priorité à l'amélioration de leurs bureaux et des flux d'affaires, tandis que les résidents frontaliers peuvent craindre la perte d'opportunités commerciales et/ou la délocalisation pour fournir de l'espace pour l'expansion des installations. Il est donc important d'analyser les parties prenantes impliquées/affectées et de les consulter dès le début. Il est utile de former un groupe de consultation avec les organismes frontaliers des deux pays limitrophes et d'organiser une ou plusieurs réunions pour les conseiller sur la préparation de la conception, y compris le concept du PCJ et les changements de processus d'affaires, et aussi pour connaître les exigences pour des opérations plus efficaces. Étant donné que de nombreux organismes différents sont généralement impliqués dans la gestion des frontières, il est utile de dresser la liste de toutes les parties prenantes dans chaque pays, puis de choisir un organisme chef de file dans chaque État limitrophe pour former le groupe de consultation. Les consultations peuvent également être facilitées par la communauté économique régionale (CER), comme cela a été le cas pour les PCJ (postes frontières communs) en Afrique de l'Ouest et le PCJ de Namanga en Afrique de l'Est.

Étant donné qu'un PCJ modifiera le flux opérationnel entre et parmi les différents organismes à la frontière, la préparation d'une conception sans comprendre les flux et les liens des processus réorganisés peut aboutir à une disposition peu pratique ou peu commode une fois terminée. À cet égard, les organismes frontaliers devraient apprendre les procédures qui ont été convenues par les États limitrophes et qui seront appliquées dans le fonctionnement du PCJ, par le biais d'une consultation au stade de la conception. Les points à prendre en compte lors des réunions avec les organismes frontaliers peuvent inclure : (i) les exigences et les considérations relatives aux opérations prévues du PCJ ; (ii) la validité de la disposition conçue pour des opérations pratiques et rationalisées ; (iii) l'affectation future du personnel dans l'installation ;^{301 302} (iv) les paramètres d'exploitation et de maintenance après l'achèvement des travaux ; et (v) les mesures de sensibilisation des organismes, des utilisateurs et de la communauté aux installations et procédures futures. Il pourrait également être utile pour les membres du groupe de consultation de visiter d'autres PCJ/PFC dans des contextes similaires afin d'obtenir une meilleure compréhension des flux et des exigences des PCJ. La continuité du service des membres du comité est importante, car le roulement peut affecter l'adhésion aux conceptions convenues. Un processus d'arbitrage peut être nécessaire pour résoudre les problèmes liés à l'attribution d'espace dans la zone de contrôle commune (ZCC).

²⁹⁸ <http://transoftsolutions.com/autoturn>. Le logiciel peut être utilisé pour simuler des mouvements de rotation et des trajectoires de balayage, pour vérifier les vitesses et les caractéristiques de rotation, les lignes de visibilité et les dédouanements latéraux, au sol et en hauteur.

²⁹⁹ Voir la sous-section 5.2.5.

³⁰⁰ Courriel de Stefan Atchia (spécialiste des politiques de transport, département des transports, du développement urbain et des TIC, Banque africaine de développement), 28 août 2015.

³⁰¹ En principe, les organismes essentiels doivent se trouver à la frontière (ou y être représentés), mais tous les organismes n'ont pas besoin d'y être, en fonction de la taille et de la fonctionnalité des postes frontières concernés. Les affectations doivent être discutées de ce point de vue.

³⁰² D'autre part, il se peut que d'autres organismes demandent un espace dans un PCJ après son développement. Les parties prenantes potentielles devraient être invitées à participer au processus de consultation, tandis qu'un plan d'aménagement extensible/extensible pourrait s'adapter à l'augmentation future du nombre d'organismes frontaliers (par exemple, en convertissant les utilisations et en ajustant la disposition de l'espace).

11.1.3 Options de conception et considérations clés

(1) Nouveau développement ou rénovation

La première étape consiste à déterminer le meilleur modèle de PCJ pour les deux pays et la frontière visée. Le modèle peut être affecté par la topographie, le cadre juridique et réglementaire, la gestion de la transition et la disposition des infrastructures nécessaires. La décision de modifier le ou les bâtiments existants ou d'en construire de nouveaux dépendra de l'état du ou des bâtiments actuels, de leur fonctionnalité et de leur adéquation aux opérations du PCJ, ainsi que de la croissance prévue du trafic. Chaque bâtiment est différent, mais beaucoup peuvent être modifiés avec succès pour les opérations du PCJ. Les installations physiques doivent être conçues de manière efficace et efficiente pour la circulation, et doivent être utilisées de manière optimale pour faciliter le commerce et la circulation des personnes. Prenons par exemple le cas du PCJ de Chirundu, dans lequel les gouvernements de la Zambie et du Zimbabwe, après avoir réalisé que les structures existantes n'étaient pas adaptées à la mise en œuvre d'un concept de PCJ, ont modifié et rénové les structures existantes (achevées 2 à 3 ans avant le début des opérations du PCJ). En revanche, à Malaba, entre l'Ouganda et le Kenya, des installations préexistantes ont été initialement utilisées. Tous les PCJ (PFC) d'Afrique de l'Ouest sont de nouvelles installations conçues comme des PCJ. L'encadré 11-1 présente l'exemple de l'étude de fonctionnalité des postes frontaliers conjoints menée par la CEDEAO avant de procéder à la conception de ses PFC/PCJ.

Encadré 11-1: Étude de la fonctionnalité des postes frontaliers conjoints en Afrique de l'Ouest

Avant de procéder à la conception de ses PCJ/PFC, la CEDEAO a mené une étude sur la fonctionnalité des postes frontaliers communs, avec le soutien de l'Union européenne. L'étude (i) a examiné les pratiques actuelles des services frontaliers afin d'identifier les changements nécessaires à l'introduction d'un système d'inspection simultanée aux postes frontaliers ; (ii) a préparé un modèle des flux d'activités et des plans d'aménagement en vue de solutions à court et à long terme ; (iii) a entamé un dialogue avec les autorités de chaque paire de pays afin de parvenir à un accord sur les flux de travail des sites ; (iv) a harmonisé les résultats des trois premières tâches afin de produire des conditions standardisées pouvant servir à diverses conditions (ex, topographiques) ; (v) a rédigé un cahier des charges architectural pour la conception et la préparation des plans de chaque site ; (vi) a examiné une conception du poste frontalier de Paga (Ghana-Burkina Faso) afin de faire les propositions de réorganisation nécessaires ; et (vii) a préparé les termes de référence des documents d'appel d'offres pour les consultants chargés de l'étude architecturale et technique de la construction de PFC dans la région de la CEDEAO. Le rapport a conclu que la configuration de l'infrastructure physique d'un PFC et la procédure de dédouanement appliquée sont interdépendantes et interagissent, car la configuration peut limiter la procédure dans les installations existantes et la procédure doit être prise en compte lors de la construction de l'infrastructure et des installations.

Source : Consortium GOPA-NEA, *L'étude conjointe sur la fonctionnalité des postes frontaliers, Rapport final*, Projet de facilitation des transports de 9e FED en Afrique de l'Ouest, N° de compte 9ACP ROC 014, 26 août 2008

(2) Dimensionnement optimal et estimation des coûts

Il convient d'éviter autant que possible une conception excessive ou insuffisante d'une installation du PCJ en se référant aux données d'enquête et aux simulations du comportement futur en matière de trafic et de circulation dans la ZCC.³⁰³ Il convient d'être prudent, afin de ne pas assimiler ou associer les PCJ à un certain niveau d'infrastructure frontalière ; l'accent devrait être mis

³⁰³ Une complication est que le trafic peut se déplacer d'une route à l'autre, ce qui a des implications sur le dimensionnement des installations.

davantage sur le concept et le flux de processus que sur la taille de l'infrastructure frontalière des PCJ.³⁰⁴ L'échelle de conception d'une installation est directement liée aux coûts du projet, qui comprennent à la fois l'investissement en capital et les dépenses d'exploitation et d'entretien ; une conception excessive entraîne un surinvestissement ou des dépenses pour des coûts récurrents, tandis qu'une conception insuffisante ne facilitera pas suffisamment le trafic et peut entraîner la nécessité d'un financement supplémentaire pour des modifications ultérieures. Les données de simulation peuvent être utilisées pour déterminer la taille optimale de l'installation et l'investissement nécessaire. Une certaine souplesse dans la conception peut être envisagée pour s'adapter aux augmentations futures du trafic.³⁰⁵

Au cours de la phase de conception, il convient de demander à l'organisme national chargé de la construction (la Tanzania Building Agency a été citée en exemple) de fournir des plans types d'espaces de bureaux ; par exemple, un responsable des douanes peut avoir besoin d'un bureau de 25 m² en raison de la nature de son travail.³⁰⁶ Les exigences en matière d'espace de bureau et d'installations peuvent ensuite être regroupées pour déterminer la taille optimale du PCJ afin d'éviter un PCJ inutilement grand ou un PCJ trop petit.³⁰⁷ La taille et le coût sont directement liés, plus la taille est grande, plus le coût est élevé. La taille optimale dépend du flux de trafic. Certaines frontières sont actuellement desservies par des routes en gravier, mais un trafic important peut être détourné vers la frontière après que les routes aient été goudronnées.³⁰⁸

Plus précisément, lors de la conception des PCJ, il est nécessaire d'envisager la transition du « statu quo » vers une gestion des frontières reflétant des interventions, des procédures et des initiatives complémentaires, par exemple des plates-formes électroniques, des pré-dépôts, des prédédouanements, la gestion des risques, l'utilisation de systèmes d'opérateurs de confiance et l'échange de données. Au cours des réunions des parties prenantes pour la préparation de cette édition du Guide de référence PCJ, il a été suggéré que l'interconnexion des systèmes TIC douaniers et les obligations de transit commun soient considérées comme des conditions préalables (plutôt que des initiatives parallèles) à la conception ou à l'établissement de PCJ, et que la réduction des temps d'attente à la frontière réduise les coûts de construction.³⁰⁹

³⁰⁴ Deuxième réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats, 22 mars 2022, p. 4.

³⁰⁵ Voir, par exemple, Michel Zarnowiecki, « Borders, Their Design, and Their Operation », dans *Border Management Modernization* (édité par Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, et Tom Doyle), Banque mondiale, 2011, chapitre 4, p. 52 [« La flexibilité est meilleure avec une conception modulaire. Si l'espace de la station et l'infrastructure de base (électricité, drainage, plate-forme stabilisée pour les bâtiments) doivent exister dès le début, la construction peut être progressive. »]

³⁰⁶ Il a été suggéré que de nombreux pays limitent l'espace de bureau à environ 7-10 m² par agent (en moyenne). Source dans la note de bas de page précédente, p. 56. Voir également Michel Zarnowiecki (Banque mondiale), *Guidelines for Land Road Border Stations*, 2005, p. 9 [disponible sur [https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publication/Border Stations_Guidelines.pdf](https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publication/Border%20Stations_Guidelines.pdf)].

³⁰⁷ « Les concepteurs ont tendance à planifier le plus grand volume de trafic possible (qui peut ne jamais se produire), le plus grand nombre d'employés souhaité (qui ne se produit jamais), et un contrôle étendu de tout le trafic par chaque organisme. La situation est la même, que les concepteurs soient issus d'une administration de travaux publics ou d'administrations de terrain. Les ingénieurs et les architectes des travaux publics veulent généralement surpasser les bâtiments antérieurs pour le prestige, mais ils ont également une marge de manœuvre limitée pour arbitrer entre les organismes utilisateurs. Les fonctionnaires des organismes frontaliers sont peut-être plus réalistes quant à leurs besoins réels, mais ils ont tendance à être exhaustifs, montrant qu'ils ont envisagé toutes les possibilités – voulant à tout prix éviter d'être blâmés pour un poste frontière sous-dimensionné. Les responsables gouvernementaux peuvent vouloir des dessins pharaoniques auxquels ils espèrent que leur nom sera attaché. Et les bailleurs de fonds étrangers sont heureux de financer une station magnifique, même si c'est un éléphant blanc. » Source dans la note de bas de page précédente, p. 53.

³⁰⁸ Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats, 27-28 janvier 2022, p. 11.

³⁰⁹ Source dans la note de bas de page précédente, p. 12.

À plus long terme, une question concerne l'impact de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) sur la taille des PCJ. Comme indiqué à la section 1.4, le principal objectif de la ZLECA est de créer un marché unique panafricain des biens et des services afin de faciliter la libre circulation des personnes et des investissements et de jeter les bases d'une union douanière continentale. Une fois cet objectif final atteint, le contrôle du passage des frontières sera réduit au minimum, voire supprimé. Il a été suggéré qu'un grand nombre des fonctions qui ont eu lieu aux frontières vont disparaître ou sont appelées à disparaître, et il est important d'en tenir compte dans la conception (et le positionnement du rôle) des PCJ ;³¹⁰ les installations des PCJ peuvent être « transitoires³¹¹ », avec une stratégie ou un plan de sortie nécessaire. Cela dit, il faudra beaucoup de temps avant de pouvoir réaliser une union douanière continentale, probablement bien au-delà de la durée de vie économique utile des nouvelles infrastructures et installations.³¹² Quoi qu'il en soit, l'opérationnalisation de la ZLECA devrait entraîner une augmentation de l'industrialisation et du volume des échanges. Comme mentionné dans la section 1.4, les estimations de l'impact annuel de la ZLECA sur le commerce régional vont de 5,7 à 8,7 milliards d'USD dans deux scénarios envisagés par Vivid Economics (un cabinet de conseil en économie stratégique), à 16 milliards d'USD dans une évaluation du Fonds monétaire international, et à 10,1-92,0 milliards d'USD dans quatre scénarios envisagés par la Banque africaine de développement.³¹³ Comme mentionné à la section 1.4, en février 2022, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique a évalué *les implications de la zone de libre-échange continentale africaine pour la demande de transport, d'infrastructures et de services*, et a estimé que la ZLECA augmenterait la demande de fret intra-africain de 28% d'ici 2030, avec des augmentations de la demande de transport routier de fret (en termes de nombre de camions) de 39% en Afrique de l'Ouest (39%), de 19,8% de l'Ouest vers l'Afrique australe, et de 9,9% de l'Afrique australe vers l'Afrique de l'Ouest.³¹⁴

³¹⁰ Courriel de M. Olivier Hartmann, spécialiste principal de la facilitation des échanges, Banque mondiale, du 26 janvier 2022.

³¹¹ *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration de résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 6.

³¹² Voir, par exemple, (i) Deuxième réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du One-Stop Border Post Sourcebook, résumé des discussions et déclaration de résultats, 22 mars 2022, p. 4 [« il faudra beaucoup de temps avant que l'intégration régionale et une Afrique sans frontières ne soient réalisées »] ; (ii) Gerhard Erasmus, « Should the RECs Disappear in Order to have the AfCFTA », Dossier commercial tralac n°. S21TB04/2021, octobre 2021, disponible sur <https://www.tralac.org/documents/publications/trade-briefs/tb2021/4413-s21tb042021-erasmus-should-the-recs-disappear-in-order-to-have-the-afcfta-01112021/file.html>. 8 [« Comment et quand une union douanière continentale pourrait-elle être envisagée ? Des décisions de haut niveau devront être adoptées pour préparer et ancrer une initiative aussi audacieuse. Les gouvernements individuels devront soutenir ces plans ; il s'agira d'un processus mené par les membres. Leurs décisions devront inclure des plans pour l'abolition des CER, des unions douanières (CU) et des marchés communs existants, ainsi que pour la modification et la refonte de l'accord et des protocoles de la ZLECA. Il est difficile de prévoir que cela se produise dans un avenir proche, voire pas du tout. »] ; et (iii) Evita Schmieg, *The African Continental Free Trade Area : Perspectives pour l'Afrique*, Choix politiques pour l'Europe, 3 mai 2020, disponible sur <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C10/> [« La ZLECA ne peut être comprise que comme un projet à très long terme. »]

³¹³ (i) Vivid Economics, *What Africa Stands to Gain from the AfCFTA : Country Level Impacts (Ce que l'Afrique peut gagner de la ZLECA : Impacts au niveau des pays)*, Document de travail, juillet 2019, pp. 3, 6-7 [un scénario était une estimation mondiale de l'adhésion à un accord commercial régional avant les impacts d'équilibre général, et un autre était une estimation spécifique à l'Afrique de l'adhésion à un ACR, avant les impacts d'équilibre général] ; et (ii) Fonds monétaire international, *African Continental Free Trade Area : A Game Changer for the Continent (Zone de libre-échange continentale africaine : un changement de donne pour le continent)*, 2019, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/AFR/2019/April/English/ch3.aspx?la=e> [en considérant à la fois les mesures tarifaires et non tarifaires, et les impacts d'équilibre général] ; et (iii) Banque africaine de développement, *Perspectives du développement en Afrique 2019*, tableau 3.7, p. 119.

³¹⁴ (i) Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Implications of the African Continental Free Trade Area for Demand for Transport Infrastructure and Services (Implications de la zone de libre-échange continentale africaine pour la demande d'infrastructures et de services de transport)*, Rapport de synthèse, Fifth African Business Forum, 2022, disponible sur https://archive.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/abf/abf2022/eng-summary_of_ecas_report_on_implications_of_afcfta_on_transport_services.pdf ; et (ii) Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, *Africa's Transport Sector to Strongly Benefit from African Continental Free Trade Area (AfCFTA) (Le secteur des transports en Afrique bénéficiera grandement de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA))*, 9 février 2022, disponible sur <https://www.uneca.org/?q=stories/africa%E2%80%99>

(3) Normes de conception et harmonisation

La conception doit respecter les normes régionales et nationales, et elle doit se référer aux procédures convenues pour le PCJ afin de permettre les flux opérationnels élaborés dans les procédures. Étant donné que, dans la plupart des cas, chaque pays fournit les services de conception et d'ingénierie pour la partie du PCJ située sur son territoire, et qu'un prestataire de services de conseil en ingénierie de projet différent peut être engagé, l'harmonisation des conceptions physiques et des plans est importante pour faciliter la tâche des utilisateurs en éliminant toute confusion concernant les flux dans la ZCC. Lorsque différents financeurs/concepteurs sont impliqués de part et d'autre de la frontière, une coordination étroite entre les deux parties sera probablement nécessaire pour maintenir un certain niveau de cohérence dans la conception. Cependant, les exigences en matière d'installations ne sont pas nécessairement symétriques, car la capacité requise peut différer selon le type de commerce et le sens de la circulation.³¹⁵ Une signalisation normalisée (utilisant les langues officielles et locales des deux côtés) devrait être mise en place à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments, ainsi que dans les enceintes du PCJ et de la ZCC, afin de faciliter la compréhension des utilisateurs. Les panneaux peuvent indiquer les allocations, les dispositions et les exigences légales relatives aux voyageurs ; les voies spécialisées (par exemple, les voies vertes et rouges, le trafic local, les véhicules munis de carnets de transit, les régimes de transit spéciaux) ; et toute procédure spécifique (par exemple, pour les détenteurs de permis de la zone frontalière).³¹⁶

Il convient également de se référer soigneusement aux normes et réglementations sociales/environnementales pour aborder des questions telles que la relocalisation et l'indemnisation des résidents et des entreprises locales. Ceux-ci sont susceptibles d'affecter l'estimation des coûts (de la partie gouvernementale) et le calendrier de travail du projet. Il est également recommandé d'appliquer une conception universelle qui tient compte de l'utilisation par les personnes handicapées (par exemple, avec des pentes faibles et des mains courantes). Pour réduire les coûts et la consommation d'énergie, il est utile d'étudier la possibilité d'utiliser des sources d'énergie renouvelables (par exemple, l'énergie solaire pour l'éclairage) et d'envisager la conception de bâtiments dotés d'une ventilation naturelle afin de réduire l'utilisation ou le besoin de climatiseurs.³¹⁷

(4) Sélection des composants de l'installation

Les PCJ comprennent plusieurs éléments d'installations, qui peuvent être classés par fonction : (i) installations de dédouanement du fret, (ii) installations de dédouanement des passagers, (iii) installations administratives, et (iv) services d'appui. Le tableau 11-1 résume les principaux composants des installations dans ces catégories et les organismes qui sont généralement impliqués. Les composants des installations de base sont ceux qui sont requis pour chaque PCJ (et qui devraient être développés dans la phase de développement initiale), tandis que d'autres sont des installations facultatives en fonction de la taille ou des caractéristiques du PCJ (dont le

s-transport-sector-to-strongly-benefit-from-african-continental-free-trade-area-. Les estimations du transport routier n'ont été citées que pour les origines/destinations du trafic indiquées.

³¹⁵ Par exemple, à Rusumo, la plupart du trafic se fait d'ouest en est (c'est-à-dire de la Tanzanie au Rwanda, et au-delà), ce qui entraîne des besoins différents en matière d'installations (par exemple, pour l'entreposage) des deux côtés.

³¹⁶ Michel Zarnowiecki (Banque mondiale), *Guidelines for Land Road Border Stations*, 2005, p. 5 [disponible sur https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publication/BorderStations_Guidelines.pdf].

³¹⁷ Voir, par exemple, (i) Dima Stouhi, « Back to Basics : Natural Ventilation and Its Use in Different Contexts (Retour aux sources : La ventilation naturelle et son utilisation dans différents contextes) », *ArchDaily*, 23 juin 2021 [disponible sur <https://www.archdaily.com/963706/back-to-basics-natural-ventilation-and-its-use-in-different-contexts>] et (ii) Giovana Martino, « Natural Ventilation Solutions in Interior Design (Solutions de ventilation naturelle dans l'aménagement intérieur) », *ArchDaily*, 28 juin 2021 [disponible sur <https://www.archdaily.com/963768/natural-ventilation-solutions-in-interior-design>].

développement peut être envisagé dans des phases ultérieures). Les composants de l'installation doivent être sélectionnés en examinant les caractéristiques des PCJ ainsi que les exigences de mise en œuvre des procédures convenues par les pays limitrophes. Les sections suivantes détaillent chaque composant.

Tableau 11-1: Composants des installations PCJ

Fonction	Essentielle	Composants de l'installation	Organismes impliqués
Dédouanement du fret	✓	Route d'accès, barrières et voies pour véhicules	Propriétaire de l'installation / Organisme routier
	✓	Parking et clôtures	Propriétaire de l'installation / Organisme routier
		Ponts-bascules	Organisme routier
		Scanners	Douanes
		Laboratoires	SPS / Normes
	✓	Chantiers d'inspection, hangars et entrepôts	Douanes / Normes / Quarantaine
		Chambre froide	Divers
		Enclos pour animaux	Agriculture
Dédouanement des passagers	✓	Compteurs de traitement	Chaque organisme
	✓	Installations pour la santé et l'assainissement	Santé
	✓	Installations de sécurité et de protection	Sécurité / Police
		Scanners (scanner corporel, scanner à bagages)	Propriétaire de l'installation / Douanes / Sécurité
	✓	Contrôle des passeports	Immigration
	✓	Toilettes et espaces de repos	Propriétaire de l'installation
Installations administratives	✓	Bureau(x) administratif(s)	Chaque organisme
	✓	Lieu de travail commun	Propriétaire de l'installation
	✓	Mobilier de bureau	Propriétaire de l'installation / Chaque organisme
		Zone exclusive pour l'État limitrophe	Propriétaire de l'installation
		Salle de réunion polyvalente	Propriétaire de l'installation
		Salle de contrôle de sécurité	Propriétaire de l'installation
		Salle des serveurs (TIC)	Propriétaire de l'installation / Organismes ayant besoin d'aide
Services de soutien		Logement et transport du personnel	Organisme ayant des besoins / propriétaire de l'installation
		Matériel de lutte contre l'incendie	Propriétaire de l'installation
		Armurerie	Sécurité / Police / Autres organismes autorisés
		Espace pour le secteur privé (par exemple, banque, bureau de change, bureaux des agents de dédouanement)	Secteur privé (locataire sous le propriétaire de l'installation)
	✓	Services publics (par exemple, eau, électricité, réseau TIC, générateur, incinérateur)	Propriétaire de l'installation

Abréviations : TIC = technologie de l'information et de la communication, SPS = sanitaire et phytosanitaire

Notes : (i) Les organismes impliqués peuvent varier selon les pays ou les régions. D'autres composantes peuvent être ajoutées, le cas échéant. (ii) Le terme « essentiel » fait référence aux installations et équipements physiques minimums requis. (iii) Il existe également des exigences globales ou transversales (par exemple, la communication de l'identité du PCJ, l'éclairage).

Source : le présent Guide de référence

11.2 Installations de dédouanement du fret

11.2.1 Voies pour véhicules

(1) Séparation du flux de trafic

Pour que les PCJ soient efficaces, le flux de trafic et les installations physiques doivent être planifiés de manière à permettre un gain de temps pour le trafic traversant l'installation. En général, le trafic de passagers et le trafic de marchandises doivent être séparés et des aires de stationnement distinctes doivent être prévues. Les voyageurs peuvent généralement être autorisés beaucoup plus rapidement et doivent être accélérés dans l'installation dans des parties du bâtiment et des schémas de circulation dédiés. Lorsque de grands volumes de trafic de passagers sont traités, la conception doit prévoir le dégagement des véhicules dans les voies. (L'encadré 11-2 présente l'« approche modulaire » de la conception des installations en fonction des caractéristiques du trafic, appliquée par la CEDEAO). Pour les frontières qui traitent principalement du fret, deux voies commerciales ou plus sont nécessaires (en plus de la voie pour les passagers/piétons), c'est-à-dire une voie verte qui accueille les marchandises qui peuvent être dédouanées rapidement (par exemple, les marchandises pré-dédouanées et les marchandises transportées par des opérateurs économiques agréés [OEA]), et une voie jaune/rouge pour les marchandises qui nécessiteront des contrôles documentaires et/ou une inspection physique. L'hypothèse générale de la conception des frontières est que tous les véhicules stationnent dans la ZCC tandis que les procédures de dédouanement sont effectuées par les conducteurs et les agents de dédouanement. Comme il y a souvent beaucoup de va-et-vient dans les installations, le stationnement et le repositionnement des véhicules dans la ZCC doivent être réduits au minimum et les déplacements dans l'installation pour effectuer les procédures doivent être aussi efficaces que possible. Comme les véhicules, les marchandises et les personnes peuvent se voir refuser l'entrée, des voies de retour doivent être prévues dans l'installation. Au fur et à mesure que les procédures sont envisagées, les plans doivent être transmis à ceux qui préparent la conception architecturale et technique. Les flux de circulation doivent être conçus de manière à tenir compte des facteurs critiques de réussite suivants : (i) la maniabilité, (ii) la facilité d'accès au PCJ ; (iii) un stationnement adéquat en fonction des volumes de trafic et des efficacités attendues du PCJ³¹⁸ ; (iv) une signalisation et un marquage routiers efficaces dans des langues courantes pour la majorité des utilisateurs ; (v) des voies et un espace réservés aux camions transportant des marchandises dangereuses (par exemple, du carburant, des armes et des substances dangereuses) ; et (vi) une planification des flux de trafic de telle sorte qu'à long terme, le trafic identifié puisse être dégagé des voies. En raison des contrôles et de l'espace disponible limité, il peut y avoir des points d'intersection où les camions se croisent. Il convient d'examiner le meilleur acheminement du trafic pour les PCJ afin d'éviter les encombrements et les accidents.

³¹⁸ Un stationnement tampon limité peut être prévu avant les bâtiments, afin d'éviter les encombrements le long des voies de circulation principales. Michel Zarnowiecki (Banque mondiale), *Guidelines for Land Road Border Stations*, 2005, p. 5 [disponible sur https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publication/BorderStations_Guidelines.pdf].

Camions, véhicules de tourisme, véhicules privés et piétons utilisant tous les mêmes installations à l'ancien poste frontière de Nakonde, Zambie	Vue historique des contrôles au poste frontalier de Sémé-Kraké entre le Bénin et le Nigeria
	
Note : La catégorisation du trafic et des voyageurs est essentielle pour des contrôles frontaliers efficaces et efficaces. Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du Guide de référence PCJ, 2013.	Remarque : les contrôles sont compromis en partie en raison de l'absence de voies de circulation et de parcs de stationnement réservés. Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du Guide de référence PCJ, 2013.

Encadré 11-2: Approche modulaire de la conception dans le programme PFC de la CEDEAO

Une approche modulaire de la conception est appliquée par la CEDEAO dans le développement des PFC. Elle tient compte des conditions sur le terrain, du trafic franchissant la frontière, et surtout du degré d'application des instruments réglementaires :

Le **module n° 1** est constitué d'une cabine de contrôle pour les voyageurs à pied (trafic inférieur à 1 000 par jour), d'une route d'accès pour les véhicules de tourisme (trafic inférieur à 200 vpj) et d'une route avec parking pour cinq véhicules de marchandises sécurisés uniquement).

Le **module n° 2** prévoit une deuxième cabine de contrôle des passagers à pied (trafic journalier compris entre 1 001 et 5 000), une deuxième voie d'accès pour les véhicules de passagers (trafic compris entre 201 et 500 vpj), ainsi qu'une voie d'accès et un parking pour 30 poids lourds non sécurisés et des camions destinés à la consommation domestique (moins de 200 poids lourds par jour).

Le **module n° 3** prévoit un troisième poste de contrôle pour les voyageurs à pied (trafic supérieur à 5 001 par jour), une troisième voie d'accès pour les véhicules de tourisme (entre 501 et 1 000 vpj), et un deuxième rang de 30 places de stationnement pour les poids lourds avec accès pour les poids lourds en transit non sécurisé et la consommation domestique (trafic supérieur à 200 vpj).

Le **module n° 4** est similaire au module 3, mais avec 30 places de stationnement supplémentaires et un accès pour les poids lourds en transit et les camions transportant des marchandises destinées à la consommation domestique.

Abréviation : vpj = véhicules par jour

Sources : (i) CEDEAO (Ashoke Maliki), *Programme PFC de la CEDEAO*, Réunion préparatoire pour la révision du guide de référence des postes frontaliers communs, Nairobi, 24 février 2015, diapositives 4-5 ; et (ii) Consortium GOPA-NEA, *Étude sur la fonctionnalité des postes frontaliers communs*, Rapport final, Projet de facilitation des transports en Afrique de l'Ouest du 9e FED [Fonds européen de développement], Compte n° 9ACP ROC 014, 26 août 2008, pp. 3-4.

(2) Exigences de traitement

Les types de traitement ont une incidence sur la circulation dans l'installation, les besoins en stationnement et la conception de l'installation. L'identification des types de fret prédominants et les projections de croissance ou de déclin doivent être prises en compte dans la conception des

installations du PCJ. L'utilisation du scanner et de l'inspection est également une considération majeure dans la planification des voies de circulation et du stationnement dans les installations. S'ils ne sont pas correctement situés, ils peuvent provoquer des encombrements considérables dans la ZCC ou imposer un flux de circulation gênant. La figure 11-3 illustre un exemple de canalisation des voies de circulation. De même, les outils TIC peuvent faciliter/assister les processus de passage des frontières. L'encadré 11-3 présente un exemple du service GoSwift pour gérer les files d'attente aux portes d'embarquement avec réservation en ligne.³¹⁹ Les photos légendées fournissent quelques exemples récents de flux de trafic du PCJ de Chirundu, tant du côté zambien que zimbabwéen.³²⁰

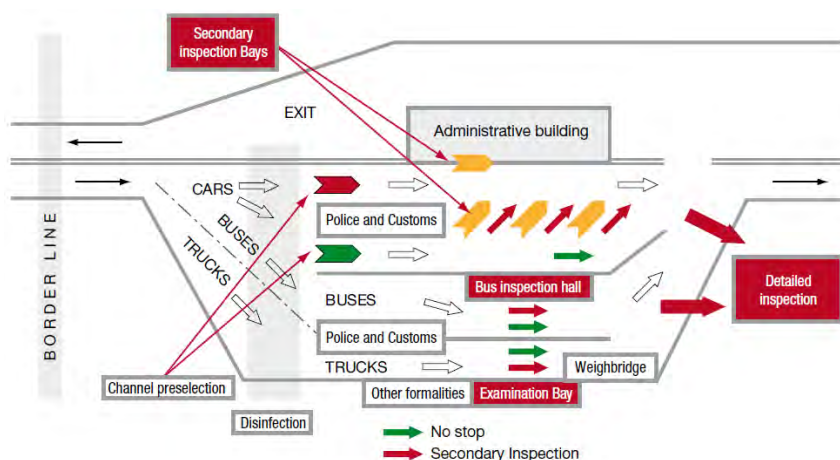
Encadré 11-3: Système de gestion des files d'attente GoSwift

Le service GoSwift est mis en œuvre à l'échelle internationale (en Estonie, en Finlande, en Lituanie et dans la Fédération de Russie) depuis 2011 pour faciliter la mise en file d'attente des véhicules aux postes frontières. GoSwift élimine les files d'attente physiques et les remplace par des files d'attente virtuelles en ligne. Les caractéristiques de ce service sont les suivantes :

- la réservation des temps de passage des frontières ;
- pas besoin d'attendre à la frontière ;
- planification du temps lorsque les conducteurs veulent traverser la frontière ;
- réservation d'une place dans la file d'attente, arrivée juste à temps, et départ ; et
- la fourniture de meilleurs services et conditions pour les conducteurs.

Source : <https://www.goswift.eu/about-us/>

Figure 11-3: Exemple de canalisation des voies de circulation



Remarque : la disposition dépend des attributs de conception de chaque PCJ, par exemple le modèle (c'est-à-dire juxtaposé, chevauchant ou à pays unique), l'espace disponible, le sens des voies, la composition du trafic.

Source : Michel Zarnowiecki (Banque mondiale), *Guidelines for Land Road Border Stations*, 2005, p. 12 [disponible sur https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publication/BorderStations_Guidelines.pdf].

³¹⁹ En principe, les files d'attente ne devraient pas pouvoir s'accumuler, sauf peut-être dans des cas peu fréquents où les autorités frontalières veulent créer un effet psychologique indiquant que des contrôles stricts sont appliqués, afin de dissuader les contrevenants. Michel Zarnowiecki (Banque mondiale), *Guidelines for Land Road Border Stations*, 2005, p. 13 [disponible sur https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publication/BorderStations_Guidelines.pdf].

³²⁰ Des problèmes de stationnement et de gestion du trafic ont été observés à proximité des PCJ d'Afrique de l'Ouest (par exemple, Seme-Krake, Noépé, Malanville). Plus précisément, la manœuvre des camions à l'intérieur des PCJ conformément aux procédures a posé des problèmes ; alors que le parking des PCJ était initialement prévu pour les camions, il a parfois été utilisé par des petits véhicules, tandis que les camions utilisent un parking privé situé à environ 14 km de la frontière. *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 12.

Voies de circulation dans le PCJ de Chirundu, Zambie



Remarque : cette photographie montre une délimitation claire des voies de circulation en fonction des critères de risque.

Source : Équipe PCJ de la JICA, projet de développement des capacités pour le bon fonctionnement des PCJ sur le corridor de transport nord-sud, 2021.

Sections croisées dans le PCJ de Chirundu, Zimbabwe



Remarque : le flux du PCJ a été modifié pour permettre le dépistage de la COVID-19. Sur certains tronçons, les mouvements des camions entrent et sortent de manière conflictuelle (entrecroisés ou croisés).

Source : Équipe PCJ de la JICA, projet de développement des capacités pour le bon fonctionnement des PCJ sur le corridor de transport nord-sud, 2021.

(3) Routes d'accès

Étant donné que les utilisateurs doivent se rendre directement dans le pays d'entrée dès leur arrivée à la frontière, une route d'accès doit relier les pays de sortie et d'entrée. Si un véhicule doit passer d'une zone de conduite à gauche à une zone de conduite à droite et vice versa, il faut prévoir des voies de changement claires, comme par exemple à Rusumo, entre le Rwanda et la Tanzanie. Une délimitation et une signalisation claires des routes d'accès et des routes locales sont nécessaires.

(4) Types de cargaison

La conception des installations et des flux de trafic d'un PCJ doit tenir compte des types de marchandises, car chaque type a des exigences de manutention différentes :

- (i) **Cargaison conteneurisée** : Les conteneurs étant couramment utilisés pour transporter des marchandises générales et des produits de base dans les navires maritimes, les marchandises provenant des ports et les articles en transit sont souvent emballés dans des conteneurs. Le volume du trafic conteneurisé varie considérablement. Les flux dépendent en partie des dépôts exigés par les compagnies maritimes. L'utilisation de conteneurs présente l'avantage de faciliter la manipulation et de pouvoir être facilement fermés. Néanmoins, le transporteur transporte environ 2 à 4 tonnes de conteneur,³²¹ ce qui limite et réduit la charge de la cargaison et le site de livraison peut ne pas avoir d'équipement de manutention pour décharger et désempiler/empiler le conteneur. Si une baie d'inspection est conçue, la hauteur des camions porte-conteneurs les plus utilisés doit être évaluée afin de concevoir des baies pouvant accueillir cette taille. Il convient également d'examiner la disponibilité et la nécessité d'un chariot élévateur à fourche.
- (ii) **Marchandises en vrac** : Les marchandises en vrac, ou marchandises générales, sont plus traditionnelles et couramment utilisées en Afrique, souvent pour transporter des pièces uniques ou groupées, ou des marchandises qui ne peuvent pas entrer dans un conteneur (par exemple, du clinker, des céréales, des légumes, des véhicules). La manutention peut souvent être effectuée manuellement, mais cela peut endommager les marchandises.
- (iii) **Fret réfrigéré** : le fret réfrigéré comprend le fret sous contrôle de température tel que les produits frais et le fret congelé dans des conteneurs réfrigérés. Il doit bénéficier d'un traitement prioritaire à la frontière car il est périssable. Comme les véhicules ont environ deux fois la valeur d'un véhicule à plateau, les retards sont plus coûteux en termes de coûts fixes pour le propriétaire. À certaines frontières, un entrepôt frigorifique pourrait être conçu, mais son entretien pourrait ne pas être viable en raison des besoins élevés en électricité pour maintenir une température basse et du fait que certaines marchandises nécessitent un contrôle de la température différent, qui pourrait ne pas convenir à une installation frigorifique standardisée.
- (iv) **Pétroliers / marchandises dangereuses** : Les marchandises dangereuses sont généralement acheminées à la frontière rapidement après le contrôle de sécurité en raison des dangers qu'elles représentent pour les personnes et le fret. Idéalement, il faudrait prévoir une voie ou une zone réservée à ces camions pour éviter les accidents éventuels.

³²¹ Le poids à vide d'un conteneur sec standard de 20 pieds est en moyenne de 2,3 tonnes, tandis que le poids à vide d'un conteneur sec standard de 40 pieds est en moyenne de 3,8 tonnes.

- (v) **Charges anormales** : Les charges anormales nécessitent une escorte et des autorisations spéciales pour circuler sur les routes. Par conséquent, elles peuvent prendre beaucoup de temps pour sortir en attendant leurs permis.³²²

11.2.2 Parking, Clôture, et Caméras de sécurité

La capacité optimale des parcs de stationnement doit être analysée sur la base de données (par exemple, en utilisant la théorie des files d'attente). Pour maximiser la capacité, l'aire de stationnement doit être séparée par type de véhicule/cargo. Les aires de stationnement peuvent servir de tampon pendant que les camions attendent d'être dédouanés, ce qui résout les problèmes de circulation. Certains postes frontaliers imposent des frais de stationnement supplémentaires ou des frais de surestaries (c'est-à-dire des dommages-intérêts pour les retards) afin de décourager les camions de rester après avoir été dédouanés. Il est conseillé de ne pas laisser les camions se garer sur le bord de la route à l'approche de la frontière, car cela n'est pas sûr et peut endommager la route si les camions tombent en panne. En outre, il devrait y avoir une zone appropriée/désignée pour l'inspection des bus lorsqu'il y a de nombreux petits commerçants/passagers de bus avec de petits articles à échanger. La conception doit également prévoir un auvent ou un abri pour se protéger de la pluie. Pour augmenter la capacité de dédouanement, certains PCJ prolongent leurs heures d'ouverture. Un éclairage adéquat est nécessaire à des fins de sécurité et d'inspection si les PCJ sont exploités pendant la nuit ; l'utilisation de l'énergie solaire pour cet éclairage peut minimiser l'utilisation de l'électricité.

Idéalement, les postes frontières devraient être clôturés avec des portes d'entrée/sortie pour délimiter la ZCC de la zone communautaire. À l'entrée, il pourrait y avoir un bureau ou un stand avec des agents de sécurité et des agents des douanes pour confirmer l'entrée et la sortie de la ZCC. À certaines frontières, l'utilisation de portiques intelligents utilisant des caméras de reconnaissance optique de caractères (OCR) pour lire les numéros de plaques d'immatriculation des véhicules est envisagée. Les clôtures assurent également la sécurité et empêchent les activités de contrebande. Une fois qu'une personne est entrée dans l'installation frontalière, il n'est pas possible d'en sortir ou d'emporter des marchandises sans avoir effectué tous les contrôles. Dans un PCJ, la clôture extérieure délimite généralement la zone dans laquelle les agents ont le pouvoir d'agir de manière extraterritoriale. Des caméras de télévision en circuit fermé (CCTV) ou des caméras à dispositif à couplage de charge (CCD) peuvent être installées si une observation efficace de la sécurité est nécessaire. Par exemple, des caméras CCTV ont été installées au PCJ de Kazungula (entre le Botswana et la Zambie), et l'opérateur de l'installation surveille les mouvements depuis un centre de contrôle.

³²² Voir les sous-sections 9.4.2, 9.4.3 et 9.4.4 sur les procédures frontalières pour le dédouanement des marchandises dangereuses, des marchandises périssables et des charges exceptionnelles, respectivement.

Panneau de signalisation dans l'aire de stationnement au PCJ de Rusumo, Rwanda	Caméra CCTV dans la cour d'inspection du PCJ de Namanga, Tanzanie.
	
Remarque : Le panneau guide la séparation de la circulation vers le stationnement des véhicules lourds et le stockage de vérification. Les icônes facilitent la compréhension du conducteur. Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du Guide de référence PCJ, 2015	Remarque : des caméras CCTV surveillent les inspections dans la cour. Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du Guide de référence PCJ, 2015
Parking pour bus au PCJ de Namanga, Tanzanie	Porte d'entrée et cabine pour la sécurité au PCJ de Namanga, Tanzanie
	
Remarque : des places de stationnement pour les bus de tourisme ont été prévues près de l'entrée du bâtiment principal. Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du Guide de référence PCJ, 2015	Note : Un espace pour la sécurité a été prévu à l'entrée de la ZCC pour un contrôle continu de l'entrée dans la zone. Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du Guide de référence PCJ, 2015

11.2.3 Ponts-bascules

Un pont-bascule doit être placé là où c'est nécessaire, par exemple lorsqu'il n'y a pas de pont-bascule à proximité ou que les réglementations sur la charge à l'essieu ne sont pas harmonisées entre les deux pays limitrophes.³²³ Étant donné que les données des ponts-bascules sont requises non seulement par les organismes routiers mais aussi par les administrations douanières pour valider le poids déclaré dans le cadre de leurs propres procédures, l'interconnexion des données des ponts-bascules est utile pour accélérer le processus de vérification. Les dispositifs de pesée en mouvement peuvent également raccourcir les temps de pesée, et l'utilisation de ces dispositifs est en augmentation.

11.2.4 Scanners

Les taux d'inspection des cargaisons sont plus élevés dans les pays africains, principalement en raison des préoccupations relatives aux fuites de revenus et à la fraude. La technologie

³²³ La reconnaissance mutuelle des certificats de pont-bascule peut rendre inutile l'installation de ponts-bascules à la frontière.

d'inspection non intrusive (NII) (par exemple, les scanners) peut fournir des images rapides sur la cargaison chargée dans un conteneur ou un moyen de transport sans avoir à l'ouvrir et à la décharger. Il s'agit donc d'un outil utile pour réduire les inspections physiques inutiles, en combinaison avec des interventions coordonnées et une évaluation des risques, et ainsi faciliter le commerce.³²⁴ L'accord établissant le ZLECA charge les organismes de contrôle frontalier de répondre aux attentes des entreprises en matière de dédouanement rapide des marchandises, même en cas d'augmentation du volume du trafic. Parallèlement, il est nécessaire de mettre en place des mesures de contrôle frontalier adéquates afin de garantir que la sûreté et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement mondiale ne soient pas compromises par des attaques terroristes. La technologie de numérisation peut aider à atteindre ces objectifs en augmentant l'efficacité des inspections.

Étant donné que l'installation de scanners à la frontière nécessite d'importantes dépenses d'investissement et d'espace physique, la nécessité d'un tel équipement, les types de scanners à installer et l'agencement physique permettant de canaliser et de fluidifier efficacement le trafic du PCJ doivent être bien examinés au stade de la planification du projet, sur la base du trafic actuel et prévu et de l'analyse des renseignements. En fonction du volume du trafic et des mouvements des camions, il peut être conseillé d'installer un scanner de cargaison de type ouvert (par exemple, un scanner mobile). L'impact du déploiement d'équipements NII peut être élevé à court terme ; il suffit de penser, par exemple, que les scanners de fret installés aux PCJ de Busia et de Malaba, entre le Kenya et l'Ouganda, ont permis aux autorités douanières d'inspecter de manière efficace et efficiente plus de 1 400 envois par jour, ce qui leur a permis d'intercepter des camions transportant de faux billets de banque, des personnes victimes de trafic et d'autres articles cachés. Étant donné que certains commerçants peuvent détourner leurs marchandises vers d'autres postes-frontières dépourvus d'un tel équipement, l'installation d'un scanner ne résoudra pas nécessairement ces problèmes et une bonne stratégie de renseignement est nécessaire pour décourager ce commerce illégitime. En outre, étant donné que la durée de vie moyenne des équipements de numérisation est d'environ 10 ans et que les coûts de maintenance peuvent être importants tout au long de leur durée de vie, un budget suffisant doit être prévu pour les coûts opérationnels et de maintenance récurrents.

Scanners au PCJ de Busia, Ouganda (celui de gauche a été déplacé à Malaba).	Scanner au PCJ de Namanga, Kenya
 Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du Guide de référence PCJ, 2017	 Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du Guide de référence PCJ, 2019

³²⁴ La norme 3 du Pilier I du Cadre de normes SAFE de l'OMD reconnaît l'utilité de la technologie NII pour la facilitation des échanges et recommande son utilisation lorsqu'elle est disponible et conformément à l'évaluation des risques. Nations Unies, *Guide de la facilitation du commerce*, 2012, disponible sur <https://tfig.unece.org/contents/NII-technology.htm>.

Les scanners pour le fret comprennent les scanners à portique, les scanners à portique, les scanners fixes et les scanners mobiles.³²⁵ Le tableau 11-2 présente les types et les caractéristiques de ces systèmes NII. Les critères de performance du scanner comprennent la pénétration, la sensibilité au contraste et la résolution.³²⁶ Le positionnement des scanners doit être bien réfléchi pour s'intégrer au flux de processus prescrit, ne pas gêner la circulation et s'adapter à l'espace disponible.

Il convient de souligner que les inspections doivent être menées sur la base d'une analyse des risques, faute de quoi des retards et des coûts inutiles peuvent en résulter.³²⁷

Tableau 11-2: Types de systèmes de scannage et leurs caractéristiques

Types de scanners	Caractéristiques
Fixe (stationnaire)	Les unités fixes sont les plus chères et les plus puissantes. En raison de la haute énergie des systèmes et de la diffusion possible des rayons X, l'ensemble du système doit être logé dans un bâtiment spécialement conçu pour fournir un blindage adéquat. En outre, il doit y avoir suffisamment d'espace pour que les véhicules attendant d'entrer dans l'installation puissent se garer et manœuvrer.
Unités de scannage déplaçables	Les scanners déplaçables fonctionnent généralement à des niveaux d'environ 6 MeV et nécessitent une construction et une structure de blindage plus légères que les unités fixes. Pour des raisons de santé et de sécurité, tous les systèmes de scannage à rayons X et à rayons gamma par transmission déplaçables doivent être entourés d'une zone dégagée pendant leur fonctionnement.
Scanners mobiles	Les scanners mobiles fonctionnent généralement à des niveaux d'énergie de 3 à 6 MeV. Ils sont particulièrement utiles pour les frontières terrestres telles que les PCJ, car ils peuvent être déplacés à différents endroits dans un délai très court, ce qui rend plus difficile pour les contrebandiers d'éviter les contrôles par scanner en déplaçant les points d'entrée aux frontières. Les systèmes mobiles sont sujets à des temps d'arrêt plus importants et nécessitent une maintenance plus fréquente. Les scanners mobiles ne nécessitent pas la construction d'un réseau de routes d'accès, mais ils exigent tout de même une « zone d'exclusion », dont la taille dépend du niveau d'énergie et du degré de blindage de l'appareil.

³²⁵ Outre les scanners, les spectromètres Raman portables analysent les produits chimiques en quelques secondes, ce qui facilite les échanges commerciaux et constitue une solution simple pour le contrôle des frontières. Ils peuvent détecter et identifier des produits chimiques, notamment des explosifs, des substances industrielles toxiques et des précurseurs chimiques, et ainsi aider les autorités à lutter contre le trafic illicite et le détournement de produits chimiques utilisés pour fabriquer des engins explosifs improvisés (EEI).

³²⁶ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et Commission économique des Nations unies pour l'Europe, *Handbook of Best Practices at Border Crossings – A Trade and Transport Facilitation Perspective*, 2012, pp. 187-90.

³²⁷ Il a été suggéré que les avantages des scanners pourraient être exagérés : (i) les statistiques d'avant et d'après l'introduction des scanners montrent que la réévaluation des recettes est rare ; (ii) les scanners pourraient simplement encourager les contrebandiers à être plus innovants ou à soudoyer des fonctionnaires/officiels corrompus ; et (iii) les taux de détection mondiaux par les scanners sont faibles, inférieurs à 1%. Michel Zarnowiecki, « Borders, Their Design, and Their Operation (Les frontières, leur conception et leur fonctionnement) », dans *Border Management Modernization* (édité par Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, et Tom Doyle), Banque mondiale, 2011, chapitre 4, p. 71.

Types de scanners	Caractéristiques
Systèmes d'accès par la route	Les systèmes de passage fonctionnent avec des niveaux d'énergie de rayons X généralement compris entre 3 et 6, mais 7,5 MeV sont également disponibles, et ils peuvent fonctionner à l'air libre. Les systèmes de passage offrent un débit beaucoup plus élevé, en augmentant les vitesses de scannage et en permettant aux conducteurs de camions ou de véhicules terminaux de rester dans la cabine du camion pendant que les autorités scannent le conteneur. Ces systèmes intègrent plusieurs précautions de sécurité pour garantir que le conducteur n'est pas exposé à des niveaux de rayonnement directs ou inacceptables. Cependant, l'un des inconvénients des systèmes de drive-in est que la cabine du conducteur n'est normalement pas scannée.

Abréviation : MeV = mégaélectronvolt

Source : Organisation mondiale des douanes, *Lignes directrices pour l'acquisition et le déploiement d'équipements de numérisation/NII*, septembre 2020.

11.2.5 Chantiers et entrepôts d'inspection

Les baies/parcs d'inspection tous temps et les entrepôts doivent être conçus en fonction des caractéristiques du transport et de la stratégie de gestion des risques. Une conception excessive de la zone d'inspection et de stockage peut entraîner un nombre d'inspections supérieur à ce qui est souhaitable et occuper un espace qui pourrait être utilisé à d'autres fins.

La distance entre les chantiers d'inspection et le bâtiment administratif peut affecter la fréquence des inspections. S'il n'est pas facile pour les agents d'accéder aux chantiers d'inspection, il peut y avoir une tendance à moins de vérifications communes et à des examens moins nombreux et/ou plus courts.

Il est recommandé d'installer une chambre forte dans l'entrepôt. Il faudrait également prévoir des bureaux pour les agents chargés de l'examen du fret et pour le stockage des documents. Un éclairage doit être prévu pour permettre les inspections en cas d'heures de fonctionnement prolongées.

Une installation d'incinération pourrait être conçue et utilisée conjointement.³²⁸

11.2.6 Enclos pour animaux

Certaines conceptions de PCJ prévoient la présence d'animaux, mais compte tenu du risque de maladies potentielles, il peut être préférable d'avoir un endroit désigné à l'extérieur de la ZCC. De même, il est préférable d'avoir une installation partagée, compte tenu de la fréquence d'utilisation par rapport au coût de l'entretien et de la nécessité d'un espace suffisant. Une autre solution consiste à ne pas disposer d'une telle installation ou d'un tel dédouanement, mais à faire effectuer des contrôles réguliers par les services vétérinaires sur les animaux se trouvant à proximité du PCJ, avec un accord sur les procédures à suivre lorsqu'un cas suspect d'infection est détecté.

³²⁸ Il a été suggéré qu'un incinérateur pourrait être nécessaire aux frontières car les matériaux illégaux et les déchets médicaux doivent être détruits. *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 12.

11.2.7 Compteurs de traitement

Les guichets de traitement pour le dédouanement doivent être placés en suivant l'ordre du processus défini, et le flux doit être guidé pour les utilisateurs par une signalisation, des panneaux et des marquages. Le flux doit être dans une seule direction – les flux de retour et les flux contradictoires doivent être évités dans la conception s'ils ne sont pas nécessaires.

Il est recommandé de disposer d'un guichet unique pour recevoir les documents de dédouanement des agents, de faire examiner ces documents par les organismes compétents et d'organiser des inspections communes de manière coordonnée. Si la mise en place d'un comptoir unique est difficile, il faut prévoir des comptoirs pour les bureaux désignés pour les clients. La conception doit tenir compte du mouvement des agents de dédouanement et ne doit pas permettre le mouvement des agents privés au-delà du comptoir/à l'intérieur de l'espace de bureau des agents pour des raisons de sécurité et de facilitation. De plus, les back-offices de ces organismes gouvernementaux devraient être proches les uns des autres pour faciliter la communication. Les guichets bancaires/de paiement peuvent être situés près du comptoir de traitement.

Il est également recommandé d'attribuer des guichets de traitement spéciaux pour les conducteurs de camions commerciaux, distincts de ceux des voyageurs, afin d'éviter les encombrements, notamment aux postes frontières très fréquentés.

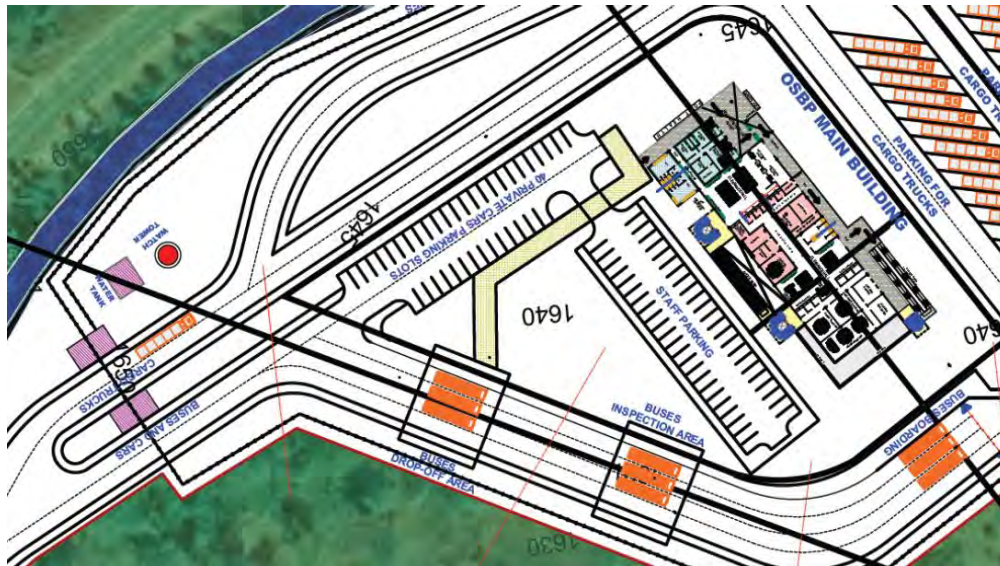
11.3 Installations de dédouanement des passagers

11.3.1 Installations pour la santé et l'assainissement

Des comptoirs/bureaux de dépistage sanitaire doivent être placés à l'entrée du hall de dédouanement. Les caméras thermographiques (c'est-à-dire à infrarouge ou à imagerie thermique) ou les appareils portatifs peuvent aider à détecter les voyageurs soupçonnés d'être atteints de maladies infectieuses. Une salle de quarantaine est nécessaire pour isoler ces voyageurs et prendre des mesures temporaires. Si un tel espace ne peut être alloué, un arrangement est nécessaire pour transférer les voyageurs vers l'établissement médical le plus proche. De plus amples détails sur les installations et les mesures procédurales visant à empêcher la propagation de la COVID-19 et d'autres maladies infectieuses ont été fournis au chapitre 10.

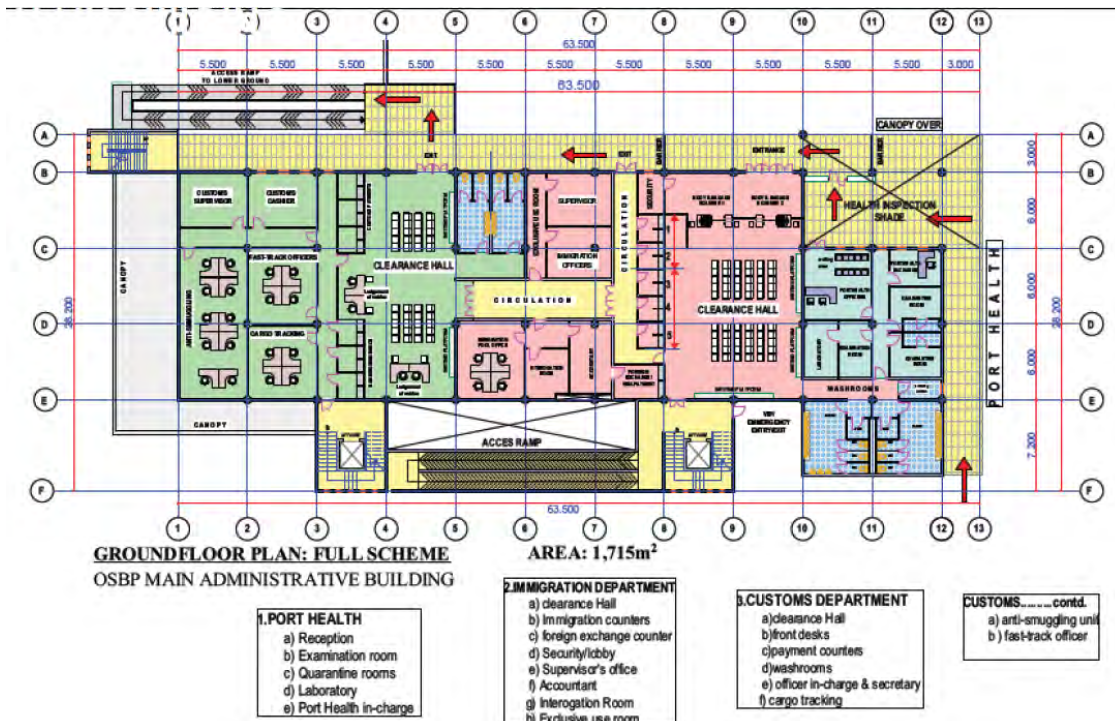
La COVID-19 a eu une incidence sur le processus de dédouanement des PCJ dans la mesure où il existe désormais des zones clairement délimitées pour le stationnement des véhicules du personnel et des passagers, ainsi que des zones clairement délimitées pour les voitures privées et des couloirs de bus. En outre, le contrôle sanitaire est devenu la première étape du processus de dédouanement des PCJ pour tous les passagers et conducteurs – au point d'entrée, ils doivent présenter des certificats de test négatif à la COVID-19 RCP, faire contrôler leur température corporelle et se désinfecter les mains. La figure 11-4 présente l'impact de COVID-19 sur le processus de flux relatif aux voitures privées et aux transports publics, tandis que la figure 11-5 montre l'impact de COVID-19 sur l'agencement du PCJ, le processus commençant désormais par le dépistage sanitaire.

Figure 11-4: Impact de COVID-19 sur les flux de voitures privées et de transports publics



Source : Communauté d'Afrique de l'Est, Organisme de développement de l'Union africaine – Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, et Agence japonaise de coopération internationale, *Conception architecturale et construction de PCJ*, Séminaire de formation des formateurs sur les postes de contrôle juxtaposés, 29 juillet 2021, diapositive 17.

Figure 11-5: Impact de COVID-19 sur la disposition des PCJ



Source : Communauté d'Afrique de l'Est, Organisme de développement de l'Union africaine – Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, et Agence japonaise de coopération internationale, *Conception architecturale et construction de PCJ*, Séminaire de formation des formateurs sur les postes de contrôle juxtaposés, 29 juillet 2021, diapositive 18.

11.3.2 Installations pour la sécurité et la protection

(1) Scanners corporels et de bagages

Il est recommandé d'installer des scanners corporels et de bagages afin de détecter les objets suspects et d'éviter tout contact physique inutile. Ces scanners doivent être placés à l'entrée du hall de dédouanement.

(2) Espace d'attente

L'espace pour la détention temporaire des voyageurs suspects doit être situé dans une zone exclusive séparée du hall de dédouanement, afin que les forces de sécurité puissent prendre le contrôle. Si un tel espace ne peut être alloué, il est nécessaire de prévoir un arrangement pour transférer les suspects vers le poste de sécurité ou de police le plus proche. Étant donné que la détention est davantage une question de souveraineté et qu'il est difficile d'élaborer une politique uniforme en la matière dans le cadre du PCJ, les exigences relatives aux installations de détention varient selon les pays. Les organismes concernés doivent discuter et clarifier les exigences minimales lors des consultations de conception.

(3) Espace pour les personnes ayant besoin de protection

Des installations d'accueil à la frontière sont nécessaires pour les personnes ayant besoin de protection afin qu'elles puissent être traitées, qu'elles aient la possibilité d'identifier leur situation personnelle et que les autorités puissent déterminer la ligne de conduite à adopter, y compris l'orientation vers l'organisme compétent. Des installations distinctes seront nécessaires dans un PCJ juxtaposé. Dans le cas d'une installation chevauchante ou d'un pays unique, il convient d'envisager la possibilité d'avoir un hébergement commun, ce qui réduirait les coûts de fonctionnement et de personnel. Les installations de l'un ou l'autre modèle doivent être conçues de manière à offrir des installations séparées pour les hommes et les femmes ; des mesures spéciales peuvent également être requises pour les enfants.³²⁹

11.3.3 Contrôle des passeports

Les comptoirs de traitement des passeports doivent être disposés de manière à ce que les voyageurs puissent être traités de manière fluide de la sortie à l'entrée. Il faut prévoir un comptoir sur lequel les voyageurs peuvent remplir des formulaires. Des comptoirs séparent le hall de dédouanement du lieu de travail des officiers. Le hall de traitement ou de dédouanement doit être structuré de manière à ce que les personnes qui entrent dans un pays ne se mélangent pas avec celles qui en sortent. Un poste frontalier juxtaposé répond à cette exigence puisque chaque installation ne dessert que les voyageurs et le fret voyageant dans une seule direction.

³²⁹ Cette sous-section a bénéficié des contributions substantielles d'Elizabeth Warn, anciennement spécialiste thématique régionale principale, Immigration et gestion des frontières pour l'Afrique australe et orientale, Bureau régional pour l'Afrique australe, Organisation internationale pour les migrations.

Scanners de bagages à l'entrée du PCJ de Holili, Tanzanie	Comptoirs avec des panneaux conviviaux au PCJ de Holili, Tanzanie
	
Note : Les contrôles de sécurité doivent être effectués à l'entrée du bâtiment. Source : Photo prise par un membre de l'équipe de rédaction du Guide de référence PCJ, 2015	Note : Les panneaux avec les drapeaux des pays aident les utilisateurs à se situer dans le bâtiment. Source : Photo prise par un membre de l'équipe du Guide de référence, 2015.

11.3.4 Toilettes et espaces de repos

Les installations publiques, telles que les installations de lavage et les toilettes pour les voyageurs et les conducteurs longue distance, doivent également être incluses dans les plans de la ZCC. Un espace d'attente sous un toit est également nécessaire pour les voyageurs. L'accès aux vendeurs de nourriture au sein du PCJ, en particulier pour les agents opérant dans l'État voisin, est utile.

11.4 Installations administratives

11.4.1 Bureaux administratifs

Les salles de dédouanement sont souvent situées au centre du ou des bâtiments principaux du PCJ et chaque pays peut avoir des bureaux sur un côté. Dans d'autres cas, l'administration des douanes se trouve d'un côté et l'immigration de l'autre, auquel cas les agents des deux pays ont des bureaux dans le même hall. Des dispositions doivent être prises pour que chaque pays dispose de zones d'utilisation exclusive identifiées ainsi que d'un espace permettant aux agents qui ne sont pas affectés à un bureau de stocker leurs effets personnels. Les agents (en particulier les agents de sécurité et d'immigration) doivent pouvoir voir le hall et l'extérieur du bâtiment afin de pouvoir observer les mouvements des personnes.

Alors que le moment de commencer les opérations du PCJ approche, un plan de transition est important. Pour les nouvelles installations, les bureaux auraient dû être planifiés en fonction de l'utilisation prévue. Dans les bâtiments modifiés, il se peut que l'espace doive encore être attribué. La fonctionnalité doit être prise en compte, ainsi que l'ancienneté du personnel. Le nombre d'organismes et de membres du personnel à accueillir doit être déterminé lors de la phase de planification et de conception. En outre, il convient de distinguer les espaces de travail exclusifs et les espaces de travail communs en tenant compte de la nécessité et des moyens de contrôler l'accès à des zones spécifiques. Il convient de planifier à l'avance l'attribution du mobilier, des ordinateurs, des imprimantes et des fournitures de bureau. L'installation de nouveaux réseaux et de nouveaux systèmes informatiques doit également être préparée et la formation dispensée autant que possible avant le déménagement. Le lieu de travail doit être doté d'un conduit approprié pour les réseaux de TIC. La conception doit être évolutive pour permettre l'expansion de l'installation (par exemple, pour permettre une inspection sanitaire pendant une pandémie).

11.4.2 Lieux de travail communs

Étant donné que des lieux de travail communs sont essentiels aux opérations du PCJ, les installations du PCJ devraient être configurées de manière à répondre aux besoins des organismes de contrôle des frontières des deux pays au sein d'une même installation. Ces besoins comprennent une salle des documents, une salle pour les systèmes informatiques, une salle forte, une salle de recherche, une salle d'attente, un entrepôt et une chambre froide. Dans certains cas, les installations peuvent être partagées, comme une cuisine commune, un laboratoire et des salles de formation.³³⁰ Si possible, il est important d'allouer une salle de réunion polyvalente, qui peut être utilisée pour les réunions nationales et bilatérales des bureaux frontaliers ainsi que pour la formation des agents et des agents de facilitation du secteur privé. Souvent, l'absence d'un tel espace et le manque de budget pour louer un espace de réunion à proximité entravent l'organisation de réunions entre les organismes concernés. Au PCJ de Rusumo, une salle de réunion du côté rwandais a été utilisée pour les réunions régulières du comité commun (bilatéral) de coordination frontalière composé des organismes frontaliers concernés du Rwanda et de la Tanzanie, avant l'achèvement de la salle du côté tanzanien.

11.4.3 Salle des serveurs (TIC)

Une salle ou un espace pour un serveur de réseau et d'autres installations TIC doit être alloué avec un accès contrôlé, car il nécessite une plus grande attention en matière de sécurité pour protéger le serveur contre les accès non autorisés. Cette salle devrait être reliée à un générateur de secours et équipée d'un climatiseur afin d'éviter les arrêts de fonctionnement, qui nuisent au bon déroulement des opérations du PCJ. Pour maintenir l'intégrité, la sensibilité et la sécurité des données et des systèmes, il devrait y avoir deux salles de serveurs (TIC), une pour chaque pays.

11.5 Services de soutien et autres activités

11.5.1 Logement du personnel

Des plans doivent être établis bien à l'avance pour évaluer le nombre d'officiers ou de membres du personnel requis pour les opérations du PCJ, ainsi que la nécessité de loger et de transporter du personnel supplémentaire. Une salle de garde de nuit sera nécessaire si la frontière doit passer à un fonctionnement 24 heures sur 24. Les agents frontaliers soulignent souvent que la dotation en personnel approprié est retardée en raison de l'indisponibilité de logements adéquats. Au fur et à mesure de l'avancement des plans de mise en œuvre, il est important de réexaminer les besoins en logement lorsque les besoins en personnel deviennent plus évidents. Une autre solution à la question de l'offre de logements peut consister à mobiliser les investissements immobiliers du secteur privé dans la région environnante.

Une rationalisation du personnel doit être effectuée pour déterminer les niveaux optimaux d'effectifs pour le PCJ et pour les opérations 24 heures sur 24 afin d'éviter de surestimer les besoins. Les outils de planification du personnel existants devront peut-être être modifiés pour être adaptés aux exigences du PCJ.

³³⁰ Un restaurant pour les agents peut être inclus dans la conception, mais s'il existe des restaurants à proximité, il est préférable de ne pas en prévoir un nouveau, car cela aura un impact négatif sur les entreprises privées et les postes frontaliers situés dans des zones reculées ont tendance à avoir des problèmes d'eau qui entravent les opérations dans la zone de travail.

11.5.2 Espace pour le secteur privé

Certains PCJ sont adaptés à la zone de travail des agents de facilitation du secteur privé. Toutefois, étant donné que la plupart des agents peuvent désormais déposer des documents en ligne et à l'avance, ces installations ne sont peut-être pas nécessaires ou devraient être créées en dehors de la ZCC pour des raisons de sécurité.

En outre, certains postes frontaliers proposent des restaurants, des boutiques hors taxes,³³¹ et d'autres installations pour le public. Toutefois, ces installations ont tendance à aggraver la congestion dans la ZCC. Lorsque les postes frontières sont construits par un concessionnaire du secteur privé, ces installations et d'autres font partie du recouvrement des coûts de construction et d'exploitation. En général, il est recommandé que ces installations soient situées en dehors de la ZCC.

Lors de la phase de conception, il convient de se demander où les acteurs du secteur privé pourront exercer leurs activités après l'achèvement du PCJ. À certains passages de la frontière, certains commerçants locaux qui opéraient juste à l'intérieur des zones de douane/d'immigration craignent de ne pas être autorisés à marcher dans la ZCC et de perdre des opportunités de revenus. Il pourrait être envisagé, dans le plan de développement, d'implanter un marché local en dehors de la ZCC

Nouveau marché public pour les commerçants locaux près de Taveta, Kenya



Note : Ce marché a été développé pour être utilisé par les commerçants locaux en dehors de la ZCC.
Source : Photographie prise par un membre de l'équipe du projet de facilitation du commerce de la JICA en Afrique de l'Est, 2015.

mais près de la frontière, pour servir le petit commerce plus légitime, lorsque la demande du marché d'un côté de la frontière est suffisante pour soutenir les entreprises.³³² En ce qui concerne les installations bancaires, certains affirment qu'il est nécessaire qu'elles fassent partie de la ZCC pour faciliter le paiement et la perception des revenus tout en fournissant un service sécurisé, mais un autre point de vue est que les banques devraient être situées dans la ZCC pour servir à la fois la communauté et les utilisateurs frontaliers. À Cinkansé, les installations bancaires du poste frontière sont situées à côté de la clôture où il y a deux entrées, l'une pour l'usage de la communauté et l'autre pour l'usage lié à la frontière. Pour être commercialement

viables dans de nombreux postes frontaliers relativement éloignés, les banques peuvent avoir besoin d'affaires générées à la fois par le poste frontalier et par la communauté locale. La solution Cinkansé est peut-être viable. Un relais routier avant ou après l'installation, offrant des installations pour se laver et se restaurer, servirait aux conducteurs qui ont terminé leur journée mais préfèrent poursuivre leur voyage le lendemain matin. L'objectif d'un PCJ est d'accélérer le

³³¹ Les boutiques hors taxes sont essentiellement des entrepôts sous douane situés en dehors du territoire fiscal d'un pays, et fournissent des marchandises sur lesquelles les taxes nationales n'ont pas été perçues. Les voyageurs peuvent acheter des marchandises dans ces boutiques, mais ils doivent (i) respecter la franchise applicable dans l'autre pays, et (ii) payer un droit sur l'excédent. Les acheteurs du pays de sortie ne sont pas autorisés à retourner dans leur pays sans payer les droits. Ils doivent être situés après le dernier point de contrôle lors de la sortie d'un pays. Michel Zarnowiecki (Banque mondiale), *Guidelines for Land Road Border Stations*, 2005, pp. 23-24 [disponible sur https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publication/BorderStations_Guidelines.pdf].

³³² Au PCJ de Taveta/Holili (Kenya/Tanzanie), un nouveau marché pour les commerçants locaux a été construit du côté kenyan, en dehors de la ZCC mais près de la frontière.

passage des personnes, des marchandises et des véhicules, et des installations étendues tendent à décourager la sortie du PCJ.³³³

11.5.3 Utilitaires

Les lignes de services publics doivent être prolongées jusqu'à un PCJ et un approvisionnement suffisant et stable doit être prêt avant le début des opérations du PCJ. Ces services publics pour les PCJ comprennent l'électricité,³³⁴ l'eau et les communications.

Les défis sont généralement posés par l'emplacement des postes frontaliers dans des zones éloignées (et souvent sèches). Il convient de préparer des conceptions économes en énergie et en eau, notamment par l'installation de panneaux solaires, de réservoirs de stockage des eaux de pluie et d'équipements permettant d'économiser l'eau et l'énergie. Ces mesures permettent non seulement d'économiser des ressources mais aussi de réduire les coûts de maintenance. Si l'électricité et l'eau ne peuvent être fournies d'un côté du PCJ, un arrangement pour obtenir l'eau et l'électricité du pays voisin peut être envisagé,³³⁵ si cela peut être fait sans affecter la disponibilité du service pour les communautés locales. Dans le cas contraire, une étude minutieuse et des investissements pour l'approvisionnement en eau et en électricité doivent être réalisés et inclus dans le projet de construction.

Lampadaire solaire au poste frontalier de Malaba, Kenya



Remarque : les lampadaires solaires permettent d'économiser l'énergie consommée à la frontière. Source : Photographie prise par un membre de l'équipe du projet de facilitation du commerce de la JICA en Afrique de l'Est, 2015.

L'infrastructure de soutien pour les TIC comprend la connectivité frontalière avec le siège national et la connectivité de la ZCC. Il devrait y avoir deux chemins et câbles en fibre optique redondants entre les deux côtés d'une installation du PCJ (dans le modèle juxtaposé) pour étendre les différents réseaux et permettre au personnel des deux côtés d'utiliser leurs réseaux. De plus amples détails sur les TIC pour les PCJ sont fournis au chapitre 12.

Parmi les autres considérations, citons les accords de partage des services publics (voir la sous-section 7.5.3). En général, dans le cas de PCJ juxtaposés,³³⁶ étant donné que l'utilisation est à peu près équivalente, les pays hôtes peuvent prendre en charge tous les coûts des services publics dans leur bâtiment. Le système doit comprendre des réservoirs de stockage pour fournir de l'eau pendant les problèmes de maintenance et des générateurs de secours. Les connexions téléphoniques et Internet peuvent être l'exception, car elles sont faciles à mesurer et leur utilisation peut varier assez largement. Considérons, par exemple, que l'accord bilatéral relatif au PCJ de Chirundu prévoyait à l'origine le partage des services publics sur une base réciproque. La loi de

³³³ Conformément au plan directeur de l'infrastructure du corridor nord, le Conseil des ministres d'Afrique de l'Est a approuvé le développement des stations en bord de route (RSS), qui devraient éliminer la fatigue des conducteurs et améliorer la sécurité et la santé des conducteurs, des équipages, des voyageurs longue distance et des marchandises. Le concept s'inspire des *michi no eki* (道の駅), des aires de repos désignées par le gouvernement le long des routes et autoroutes au Japon.

³³⁴ L'installation de systèmes solaires pour l'alimentation de secours aux postes frontières éloignés pourrait être envisagée.

³³⁵ Par exemple, au PCJ de Rusumo, entre la Tanzanie et le Rwanda, le Rwanda Energy Group fournit de l'électricité à la partie tanzanienne.

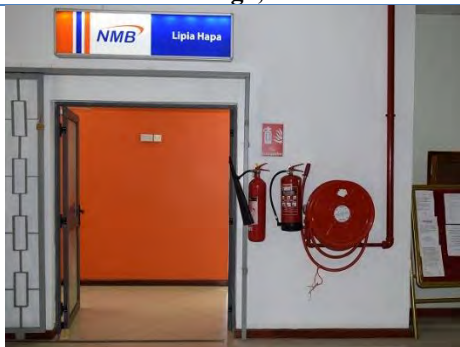
³³⁶ Pour le cas d'un PCJ d'un seul pays, l'encadré 7-7 présente un extrait du manuel de procédures du PCJ de Ruhwa (desservant le Burundi et le Rwanda) sur la gestion de la propriété du PCJ.

la CAE sur les PCJ de 2016 prévoit également un tel arrangement. Le PCJ (PFC) de Cinkansé, en Afrique de l'Ouest, a été réalisé sur la base d'un système de construction-exploitation-transfert et le concessionnaire couvre tous les coûts des services publics grâce à une redevance par véhicule.

11.5.4 Installations et équipements de lutte contre l'incendie

Bien qu'il existe un cadre réglementaire et des normes de sécurité pour les bâtiments publics, il est important de formuler un plan de lutte contre les incendies et d'acquiescer des installations et des

Installation d'un équipement de lutte contre l'incendie au PCJ de Namanga, Tanzanie



Source : Photo prise par un membre de l'équipe du projet de facilitation du commerce et de contrôle des frontières de la JICA en Afrique de l'Est, 2019.

équipements de lutte contre les incendies (par exemple, des postes d'incendie³³⁷, des camions de pompiers, des bouches d'incendie et des extincteurs, y compris à eau et à mousse, ces derniers pour éteindre les feux de pétrole) dans le cadre de la préparation aux catastrophes du PCJ. De nombreux camions-citernes et camions transportant des matières dangereuses transitent et stationnent dans des PCJ³³⁸, et quelques cas de grands incendies ont été signalés à l'intérieur de PCJ (par exemple, à Kasumbalesa, en République démocratique du Congo, en face de la Zambie, et à Rusumo, en Tanzanie, en face du Rwanda). En raison de la rareté de l'eau, il peut être difficile de disposer d'une capacité suffisante pour maîtriser les grands incendies. Il est conseillé de disposer d'un plan de réduction et de gestion des risques de

catastrophes et d'urgences (voir section 4.5) et d'effectuer des exercices de simulation conjoints pour répondre à d'éventuels incendies, y compris des plans et des exercices d'évacuation. Il est également recommandé d'établir des mécanismes de coordination avec les gouvernements locaux pour faire face à de telles situations.

³³⁷ La CAE est en train de concevoir un PCJ entre le Burundi et la Tanzanie, dont l'un des problèmes est la nécessité d'aller au-delà de la fourniture d'équipements de lutte contre les incendies, pour créer une sous-station de lutte contre les incendies en tant que composante du PCJ. *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 11.

³³⁸ Il faut savoir, par exemple, que 120 camions de produits pétroliers par jour passent à Malaba, et que des explosifs destinés aux activités minières dans l'est de la République démocratique du Congo traversent également la frontière. *Minutes of Joint Disaster Risk Reduction and Management Meeting for the Malaba OSBP under the Project on Capacity Development for Trade Facilitation and Border Control in East Africa (Procès-verbal de la réunion commune sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe pour le PCJ de Malaba dans le cadre du projet de renforcement des capacités pour la facilitation du commerce et le contrôle des frontières en Afrique de l'Est)*, 3-4 décembre 2019, p. 2. En raison de l'absence d'oléoducs, le trafic routier de produits inflammables est important dans la région. *Première réunion de consultation pour la préparation de la troisième édition du Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés, résumé des discussions et déclaration des résultats*, 27-28 janvier 2022, p. 11.

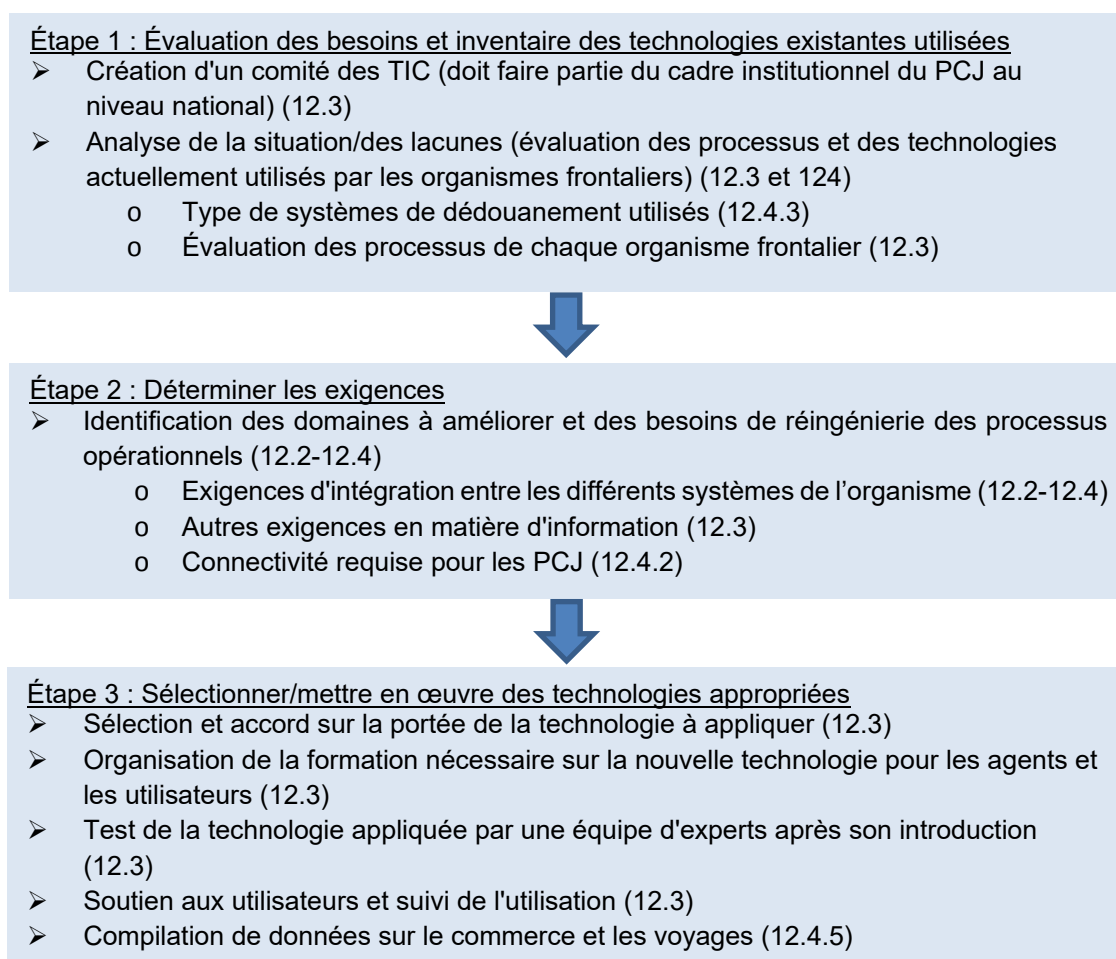
Chapitre 12

Les TIC et les PCJ

12.1 Le processus de mise en œuvre des TIC dans l'opérationnalisation des PCJ

La figure 12-1 présente un diagramme schématique du processus de mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'opérationnalisation des PCJ. Les sections suivantes traitent des étapes spécifiques de la mise en œuvre.

Figure 12-1: Processus de mise en œuvre des TIC dans l'opérationnalisation des PCJ



Source : le présent Guide de référence

Le concept de PCJ a donné lieu à des approches innovantes en matière de simplification des procédures de dédouanement, de partage d'informations entre et parmi les organismes frontaliers (des deux côtés de la frontière), de traitement dématérialisé des déclarations et d'approches partagées plus efficaces de la gestion des risques. Les améliorations de la facilitation du commerce le long des corridors ont conduit à une utilisation accrue des TIC. Les changements dans le cadre opérationnel et juridique des PCJ ont entraîné la nécessité de modifier les exigences commerciales des organismes frontaliers, ce qui a des répercussions sur l'utilisation de la technologie.

Par exemple, la transition vers des processus de dédouanement sans papier dans les PCJ nécessite l'intégration et la normalisation des éléments de données des systèmes TIC des organismes frontaliers concernés opérant dans un PCJ. En outre, les défis posés par les pandémies telles que la COVID-19 imposent aux opérations du PCJ de réduire la manipulation de papier et d'argent liquide ainsi que les transactions sans contact.³³⁹ En conséquence, les paiements électroniques, les codes-barres, les codes à réponse rapide (QR) pour récupérer des informations et la reconnaissance optique de caractères (ROC) pour lire les plaques d'immatriculation gagnent en importance aux frontières et aux PCJ en Afrique.

Le processus de mise en œuvre des TIC dans les PCJ doit tenir compte des exigences commerciales des organismes frontaliers, qui sont dynamiques. Par conséquent, l'utilisation de la technologie dans les PCJ doit être évolutive, avec une architecture ouverte et normalisée qui se prête facilement à l'interopérabilité.

12.2 Rôle et importance des TIC dans les PCJ

Les TIC sont un élément essentiel de l'opérationnalisation des PCJ en tant qu'outil de facilitation du commerce et du transport. Dans les opérations des PCJ, la plupart des organismes utilisent des systèmes TIC et doivent exercer leurs fonctions dans des bureaux situés à la fois dans leur propre pays et dans l'État limitrophe de la zone de contrôle commune (ZCC).³⁴⁰

De nombreux pays africains ont commencé à mettre en place des systèmes de commerce et de transport efficaces et à adopter des approches visant à faciliter le commerce transfrontalier dans une perspective régionale, en adoptant généralement une approche par corridor, comme décrit dans la sous-section 12.2.1. Les TIC et l'échange de données sont l'un des quatre piliers qui soutiennent le concept de PCJ (comme décrit dans la sous-section 1.2.2), car ils jouent un rôle essentiel pour permettre un échange d'informations efficace et une gestion coordonnée (intégrée) des frontières entre les différentes parties prenantes.

Pour faciliter le commerce, les initiatives entreprises en matière de TIC vont de la numérisation³⁴¹ des procédures et de la documentation connexe à l'échange d'informations électroniques entre organismes frontaliers, en passant par la gestion des risques liés aux flux de marchandises, la gestion des garanties et l'échange de données de transit grâce à l'utilisation de sceaux électroniques et de systèmes de suivi des véhicules.

³³⁹ Voir, par exemple, James Canham et Alexander de Voet, « The Invisible and Secure Border of the Future » (La frontière invisible et sécurisée du futur), *WCO News* 92, juin 2020 [disponible sur <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-92-june-2020/the-invisible-and-secure-border-of-the-future/>].

³⁴⁰ L'article 17 de l'annexe 4(1) de l'accord établissant l'accord de libre-échange continental africain stipule que : « Chaque État partie utilise, dans la mesure du possible, les technologies de l'information et de la communication les plus modernes pour accélérer les procédures de mainlevée des marchandises, y compris celles en transit. » L'article 17 (2) stipule que : « Dans l'accomplissement des obligations visées au paragraphe 1 du présent article, chaque État partie s'efforce de : (a) rendre disponible par voie électronique toute déclaration ou tout autre formulaire requis pour l'importation, l'exportation ou le transit de marchandises ; (b) permettre la présentation par voie électronique de la documentation relative à l'importation, à l'exportation ou au transit ; (c) établir un système électronique d'échange de données relatives aux informations commerciales qui soit accessible et promouvoir en permanence l'échange de données par les importateurs, les exportateurs et les personnes engagées dans le transit de marchandises ; et (d) collaborer avec d'autres États parties pour la mise en œuvre de systèmes électroniques mutuellement compatibles qui permettent l'échange intergouvernemental de données commerciales entre les États parties. »

³⁴¹ « Alors que la numérisation est le processus qui consiste à rendre les données et les processus existants numériques, la digitalisation englobe la capacité de la technologie numérique à capturer et à évaluer les données pour prendre de meilleures décisions commerciales et permettre de nouveaux modèles commerciaux. » <https://www.asite.com/blogs/digitization-digitalization-and-digital-transformation-whats-the-difference>.

Le partage de l'information et l'intégration des processus rendus possibles par les TIC facilitent également la gestion coordonnée des frontières, autre pilier des PCJ, comme le décrit la sous-section 12.2.2.

L'encadré 12-1 présente un exemple d'intégration de processus pour le passage des frontières impliquant les autorités sanitaires portuaires, l'immigration et les douanes.

Encadré 12-1: Exemple d'intégration des processus pour le dédouanement à la frontière impliquant la santé portuaire, l'immigration et les douanes

L'intégration des processus consiste à relier les étapes de travail qui sont dépendantes les unes des autres au sein d'une organisation ou entre organisations. Les TIC contribuent à l'intégration des processus par l'interfaçage des étapes de travail et permettent ainsi le partage des informations requises. Considérez les exemples suivants :

- (i) Les processus sanitaires portuaires exigent qu'un chauffeur de camion soit soumis à un contrôle des symptômes et soumette les résultats du test RCP pour validation avant l'entrée.
- (ii) Les procédures d'immigration exigent qu'un conducteur de camion présente un permis temporaire ou un passeport valide qui est tamponné avant l'entrée.
- (iii) Les procédures douanières exigent la présentation d'une déclaration accompagnée de toutes les pièces justificatives pertinentes, ainsi que le paiement des taxes, avant le dédouanement.

Ces processus sont interdépendants puisqu'un camion ne peut pas quitter la frontière sans que la santé portuaire et l'immigration n'autorisent le conducteur, même si les douanes autorisent les marchandises.

L'intégration des processus dans ce scénario implique que :

- (i) Avant que les services d'immigration n'autorisent le conducteur à entrer sur le territoire, il est nécessaire de confirmer que le conducteur dispose d'une autorisation sanitaire portuaire.
- (ii) Avant que les procédures douanières ne soient terminées, il faut s'assurer que le conducteur a obtenu l'autorisation des services sanitaires portuaires et de l'immigration.

Cette exigence d'intégration des processus peut être réalisée manuellement (i) en interdisant à l'immigration d'autoriser l'entrée sur le territoire si elle ne dispose pas de la preuve que les services de santé portuaires ont autorisé le conducteur et (ii) en interdisant à la douane de libérer le fret si elle ne dispose pas de la preuve de l'autorisation des services de santé portuaires et de l'immigration.

Grâce aux TIC, les systèmes de santé portuaire, d'immigration et de douane peuvent être interfacés pour partager les informations requises. La difficulté réside dans le fait que les processus d'autorisation de certains organismes tels que la santé portuaire peuvent être manuels ou partiellement automatisés.

Source : le présent guide de référence

La nécessité d'améliorer la coopération et l'intégration des processus entre les différentes parties prenantes opérant au sein d'un PCJ se traduit par des besoins en TIC pour des ressources d'information partagées, des services partagés et un traitement commun/collaboratif des personnes, des marchandises et des véhicules. Par conséquent, dans les PCJ, les systèmes TIC doivent être conçus pour répondre à ces exigences d'intégration des données et des processus.

Le partage transparent des informations reste un défi pour les PCJ pour des raisons techniques et juridiques. Par exemple, de nombreux organismes gouvernementaux exigent encore des documents papier à des fins de vérification, et des normes différentes (c'est-à-dire des éléments

de données et des ensembles de données) limitent le partage des informations relatives aux habilitations avec d'autres organismes. En outre, divers organismes de contrôle des frontières opérant dans les PCJ utilisent toujours leurs propres systèmes TIC autonomes pour les processus de dédouanement.

Pour faciliter les échanges et assurer un dédouanement sans heurts, l'idéal serait que les systèmes des organismes/départements de contrôle des frontières concernés soient intégrés afin d'assurer un dédouanement et une circulation sans heurts des personnes, des marchandises et des véhicules à travers les PCJ grâce au partage des informations.

Les TIC offrent des solutions favorables aux opérations frontalières avec ou sans PCJ. Par exemple, l'interconnexion des systèmes douaniers des pays adjacents et la mise en œuvre d'un titre de transit commun réduisent considérablement les procédures et le temps nécessaire aux camions pour franchir la frontière. Les PCJ soulignent l'importance et les avantages d'une gestion coordonnée des frontières, et ils encouragent l'utilisation des TIC dans les opérations frontalières (et les ressources financières/budgétaires à investir dans les TIC peuvent être plus disponibles avec la mise en œuvre d'un projet PCJ). Dans tous les cas, les pays qui mettent en place des PCJ doivent prendre en compte les exigences des opérations dans leur globalité, y compris les TIC. En outre, la formation à l'utilisation des TIC dans un PCJ devrait être incluse dans le programme de formation des organismes frontaliers et dans d'autres programmes de facilitation du commerce proposés par divers organismes.

La réalisation des avantages des TIC doit s'inscrire dans le cadre d'une refonte ou d'une réimagination globale des procédures. Si la coopération et la coordination entre les organismes des pays limitrophes sont importantes pour simplifier et harmoniser les procédures frontalières, le traitement des volumes croissants de marchandises arrivant aux frontières et les traversant avec à peu près le même nombre de membres du personnel en raison des ressources limitées dont disposent les organismes frontaliers nécessite un équilibre entre les contrôles et la facilitation des échanges. Les TIC permettent un plus grand nombre de transactions et contribuent à réduire le travail et les processus manuels (par exemple, le balayage automatique permet des inspections plus rapides avec un nombre limité de membres du personnel). L'application d'approches et d'outils de gestion des risques peut également résoudre ce problème. Les gouvernements introduisent de plus en plus d'évaluations et d'inspections fondées sur les risques, et les TIC sont un élément essentiel de la mise en œuvre de ce choix politique. Étant donné que les différents organismes de réglementation opérant dans un PCJ ont un ensemble différent de paramètres de risque, il est très utile de disposer d'un processus intégré de sélectivité des risques, c'est-à-dire d'identifier et de cibler les envois à haut risque, et de partager les informations pour ces évaluations des risques.

Le passage de processus commerciaux traditionnels, manuels et basés sur le papier, avec un système autonome isolé dans chaque organisation, à un partage plus systématique des informations et à une approche commerciale intégrée (par le biais d'une approche « ensemble du gouvernement ») peut conduire à des opérations frontalières plus efficaces. La gestion du changement et l'application efficace des TIC jouent un rôle essentiel pour soutenir ce changement de processus.

12.3 Évaluation des besoins en TIC des PCJ

L'utilisation/application des TIC dans un PCJ doit être envisagée à la lumière du cadre juridique et opérationnel des États limitrophes et de leurs organismes frontaliers. En d'autres termes, les exigences commerciales combinées (clairement justifiées) des organismes frontaliers concernés devraient déterminer la technologie à mettre en place. Bien que la technologie dans un PCJ doive

s'efforcer de répondre aux besoins commerciaux quotidiens, l'approche doit passer des besoins individuels des organismes frontaliers aux besoins collectifs plus larges des organismes frontaliers et des parties prenantes du secteur privé telles que les agents de compensation opérant dans le PCJ.

Pour entreprendre l'évaluation des besoins en TIC du PCJ, les cadres institutionnels du PCJ devraient inclure un comité des TIC dont les membres comprennent des employés et des agents travaillant sur les TIC, la modernisation et l'amélioration des activités.³⁴² Le comité devrait évaluer en permanence l'évolution des processus de dédouanement et des exigences commerciales des différents organismes frontaliers et du secteur privé, conformément aux cadres opérationnels et juridiques existants, afin de déterminer les exigences et les technologies appropriées à mettre en place.

Le tableau 12-1 énumère les domaines à prendre en compte au cours des différentes étapes décrites dans la figure 12-1.

Tableau 12-1: Évaluation des besoins en TIC des PCJ

Étape	Domaines à prendre en considération
Analyse de la situation/des lacunes	• Cadre politique et juridique existant et implication sur les processus et procédures des PCJ. • Inventaire des organismes frontaliers et des organisations du secteur privé, y compris les technologies (matériel, logiciels, réseaux) utilisées pour le passage des frontières. • Besoins non satisfaits en matière de processus de dédouanement – défis rencontrés lors des opérations à la frontière/au PCJ, et domaines d'amélioration.
Détermination des exigences	• Impératifs technologiques pour relever les défis et les domaines d'amélioration • Réingénierie des processus d'affaires (processus et procédures) au sein des organismes frontaliers afin de relever les défis et les domaines d'amélioration. • Architecture d'entreprise, d'information/données et de technologie pour relever les défis et les domaines d'amélioration. • Exigences fonctionnelles et techniques des technologies • Besoins supplémentaires en infrastructures pour soutenir l'introduction de nouvelles technologies • Détermination des mécanismes de soutien appropriés pour les technologies • Planification de la continuité des activités et de la reprise après sinistre
Sélection et mise en œuvre de technologies appropriées	• Développement d'un plan de renforcement et de déploiement des capacités • Renforcement des capacités des utilisateurs dans les PCJ • Pilotage de la technologie et documentation des enseignements tirés • Adaptation de la technologie sur la base des enseignements tirés • Déploiement de la technologie, assistance aux utilisateurs et suivi de l'utilisation. • Activation du plan de continuité des activités et de reprise après sinistre

Source : le présent guide de référence

³⁴² Le mandat d'un comité TIC devrait inclure l'élaboration d'un plan de travail, l'élaboration de politiques pour l'utilisation des équipements, l'accès aux données et le partage des informations, la supervision de la mise en œuvre des initiatives TIC du PCJ, ainsi que l'évaluation continue et la formulation de recommandations sur les domaines d'amélioration en fonction des besoins des utilisateurs et de l'évolution des exigences opérationnelles.

Il est impératif d'impliquer le secteur privé lorsqu'on envisage l'introduction de nouvelles technologies dans un PCJ. La contribution des agents de dédouanement et des transitaires, des commerçants et des transporteurs, ainsi que de la communauté frontalière, en particulier lors de l'analyse de la situation et de la détermination des besoins, est essentielle pour garantir que les technologies tiennent compte des besoins de ces groupes.

Le renforcement des capacités pour utiliser et assurer la disponibilité continue des technologies est un autre facteur de réussite essentiel.

12.4 Considérations clés pour l'application des TIC aux PCJ

12.4.1 Vue d'ensemble

L'Afrique compte 16 pays en développement enclavés (« landlinked »).³⁴³ Comme indiqué au chapitre 1, le niveau du commerce intra-africain représente environ 13% du commerce total du continent, ce qui est bien inférieur aux niveaux du commerce intrarégional en Europe (60%), en Amérique du Nord (40%) et dans l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (30%).³⁴⁴ Ce faible ratio en Afrique est le résultat d'une logistique et de coûts de transaction élevés, de droits et d'obstacles non tarifaires au commerce, ainsi que d'un manque d'harmonisation des politiques et des approches. Les corridors de transport permettent la circulation des marchandises à destination et en provenance des pays enclavés, principalement via les ports maritimes. Le processus de transit est donc essentiel pour garantir que les marchandises sont importées/exportées le long des corridors de commerce/transit de manière efficace et à un coût minimal.³⁴⁵ Des PCJ (ou PFC) ont été développés ou sont prévus le long des corridors pour réduire les coûts logistiques. Des études suggèrent que là où des PCJ ont été mis en place le long des corridors de commerce/transit, le volume des échanges a augmenté.³⁴⁶ En outre, la création des PCJ est devenue un « facteur d'incitation » pour promouvoir l'utilisation des TIC dans les opérations des PCJ.

Les deux interventions technologiques suivantes devraient être envisagées avant de mettre en place des PCJ le long des corridors de commerce/transit afin de s'assurer que les PCJ contribuent au passage efficace des frontières et à la circulation effective des marchandises en transit à mesure que les volumes commerciaux augmentent. Bien que ces technologies soient disponibles et aient

³⁴³ Botswana, Burkina Faso, Burundi, République centrafricaine, Tchad, Eswatini, Ethiopie, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Rwanda, Soudan du Sud, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

³⁴⁴ Union africaine, BIAT – Boosting Intra-African Trade [disponible sur <https://au.int/en/ti/biat/about>]. « Même si l'on tient compte du commerce transfrontalier informel non enregistré de l'Afrique, le niveau total du commerce intra-africain ne devrait pas dépasser 20 %, ce qui reste inférieur à celui des autres grandes régions du monde. » Voir également Lisandro Abrego, Mario de Zamaroczy, Tunc Gursoy, Salifou Issoufou, Garth P. Nicholls, Hector Perez-Saiz et Jose-Nicolas Rosas, *The African Continental Free Trade Agreement : Potential Economic Impacts and Challenges*, Staff Discussion Note SDN/20/04, mai 2020, p. 10.

³⁴⁵ Les pays enclavés sont confrontés à des coûts de transport plus élevés, car leur capacité à commercer dépend en partie de l'infrastructure des pays de transit voisins. Voir, par exemple, Nuno Limão et Anthony J. Venables, *Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade (Infrastructure, désavantage géographique, coûts de transport et commerce)*, Banque mondiale, 2001 [disponible sur <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17438>].

³⁴⁶ Voir, par exemple, Julius Kugonza, Ronald Nsubuga et Alex Rubanga, *The Impact of OSBP in Advancing Secure Intra-African Trade (L'impact du PCJ dans la promotion d'un commerce intra-africain sécurisé)*, 2019, disponible sur https://aec.afdb.org/sites/default/files/2019/10/07/the_impact_of_osbps_in_advancing_secure_intra-african_trade.pdf [aux PCJ de Busia et Malaba entre le Kenya et l'Ouganda, l'inspection non intrusive « améliorerait » le commerce intrarégional de 48,2%, l'harmonisation des procédures frontalières « améliorerait » le commerce intrarégional de 20,8%, le partage d'informations et la vérification conjointe « améliorerait » le commerce intrarégional de 27,9% et les activités de modernisation telles que les systèmes interfacés et la mise en place de guichets uniques « améliorerait » le commerce intrarégional de 7,7%]. Des études statistiques rigoureuses sont nécessaires pour évaluer l'impact des PCJ sur les volumes d'échanges dans des conditions ceteris paribus (« toutes choses égales par ailleurs »).

fait leurs preuves le long de plusieurs corridors de transit/trafic en Afrique, leur mise en œuvre effective nécessite une volonté politique et une coopération entre les États membres le long d'un corridor de commerce/transit.

12.4.2 Interconnectivité des systèmes informatiques de dédouanement le long des corridors de commerce/transit

Un bon exemple de modernisation des procédures commerciales dans les PCJ à l'aide des TIC est celui des systèmes interfacés qui facilitent le commerce en réduisant les processus requis et le temps passé à la frontière. L'utilisation des TIC facilite également le partage d'informations et de renseignements entre les organismes frontaliers, ce qui améliore la sécurité aux frontières.

Les volumes de marchandises franchissant les frontières ont augmenté et devraient continuer à augmenter avec la mise en œuvre de la ZLECA.³⁴⁷ En général, il y a plusieurs organismes de chaque pays limitrophe à la frontière, chacun ayant sa propre mission. Pour parvenir à un bon équilibre entre les contrôles et la facilitation des échanges, il est nécessaire d'adopter les TIC afin de réduire les processus manuels et de permettre l'application efficace d'approches fondées sur le risque. Les TIC permettent de renforcer l'intégration des processus entre les organismes d'un même pays et entre pays limitrophes, et contribuent ainsi à la coordination des autorisations et des contrôles. Le remplacement des formulaires papier traditionnels par des formats de données électroniques conformes et universellement acceptés, combiné à l'intégration des processus, permet le partage d'informations avec l'État voisin pour des contrôles efficaces, car ce partage d'informations permet aux douanes et à d'autres organismes gouvernementaux d'effectuer une analyse des risques avant l'arrivée des camions aux postes frontières, et de coordonner les processus de sortie/transit et d'entrée/importation aux PCJ.³⁴⁸ En outre, du point de vue du transporteur ou de l'agent de facilitation (c'est-à-dire le déclarant en douane), l'interconnexion des systèmes informatiques de dédouanement et de douane élimine la nécessité de soumettre des déclarations de transit aux frontières en cours de route en cas de transit entre le port maritime du pays A, les postes frontières entre les pays A et B, et enfin le bureau de douane intérieur du pays B, ce qui réduit le temps de passage des frontières et profite donc au transporteur ou à l'agent de facilitation (c'est-à-dire le déclarant en douane).

Plusieurs CER ont mis en œuvre des projets de connectivité des systèmes douaniers pour traiter les procédures de transit le long des corridors de transit/commerce et ainsi réduire le temps nécessaire au processus de dédouanement.³⁴⁹ Les PCJ et ces autres initiatives se complètent pour réduire efficacement les délais de passage des frontières. L'encadré 12-2 de la sous-section 12.5.4(2) donne des exemples d'initiatives régionales d'échange de données douanières en Afrique.

³⁴⁷ Comme indiqué à la section 1.4, en février 2022, des Nations Unies Commission économique pour l'Afrique a évalué les implications de la zone de libre-échange continentale africaine pour la demande de transport, d'infrastructures et de services, et a estimé que la ZLECA augmenterait la demande de fret intra-africain de 28 % d'ici 2030, avec des augmentations de la demande de transport routier de marchandises (en termes de nombre de camions) de 39 % en Afrique de l'Ouest, de 19,8% de l'Afrique de l'Ouest vers l'Afrique australe, et 9,9% de l'Afrique australe vers l'Afrique de l'Ouest. Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, *Africa's Transport Sector to Strongly Benefit from African Continental Free Trade Area (AfCFTA)* (Le secteur des transports en Afrique bénéficiera grandement de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA)), 9 février 2022 [disponible sur <https://www.uneca.org/?q=stories/africa%E2%80%99s-transport-sector-to-strongly-benefit-from-african-continental-free-trade-area-> [les estimations du transport routier ne sont citées que pour les origines/destinations du trafic indiquées].

³⁴⁸ Il est possible d'adopter une approche fondée sur le risque dans un environnement manuel (par exemple, en vérifiant les déclarations sur papier), mais les TIC permettent une mise en œuvre plus efficace des approches fondées sur le risque.

³⁴⁹ Par exemple, l'initiative du territoire douanier unique de la CAE, le système d'information sur le transit douanier de la CEDEAO (SIGMAT) et d'autres initiatives de la SADC.

12.4.3 Mise en œuvre des obligations de transport en commun du corridor / systèmes de suivi

Le mouvement des marchandises le long des corridors de commerce/transit nécessite des contrôles douaniers aux PCJ lorsque les marchandises sont acheminées vers le pays importateur ou le port de transit pour l'exportation. Les formalités douanières exigent que les déclarations pertinentes pour les marchandises soient présentées aux autorités douanières de destination dans un délai déterminé, qui est généralement indiqué dans leur réglementation douanière. La circulation des marchandises présente également des risques pour les recettes en raison d'un éventuel dumping dans les pays de transit. Pour gérer ce risque, les pays de transit exigent une garantie (c'est-à-dire une caution), ce qui est coûteux pour les transporteurs et les agents de facilitation, surtout si l'on considère que les mouvements vers/depuis les pays enclavés impliquent généralement des déplacements à travers plusieurs pays. Une caution de transit commune le long d'un corridor permet de résoudre le problème des transporteurs/agents de facilitation qui doivent immobiliser d'importantes sommes d'argent et se soumettre à de nombreuses procédures pour changer les cautions de transit au fur et à mesure qu'ils déplacent des marchandises le long du corridor de commerce/transit. La garantie régionale de transit des marchandises (RCTG) du COMESA – mise en évidence dans la sous-section 12.5.4(4) – est l'une de ces initiatives de bonne pratique qui permet le mouvement des marchandises le long d'un corridor de commerce/transit en utilisant une seule caution, réduisant ainsi les coûts et le temps de transit.

Lorsque les marchandises en transit se déplacent le long d'un corridor de transit/transport, il existe une exigence administrative de suivi et de contrôle efficaces. Des applications logicielles et de nouvelles technologies ont été récemment développées pour aider à la surveillance électronique du processus et du mouvement du fret en transit. Les scellés électroniques permettent d'identifier, de détecter et de suivre les camions qui transitent dans un pays. Ces systèmes de surveillance électronique couvrent généralement un pays pour surveiller et signaler les informations de transit pertinentes et toute anomalie le long de l'itinéraire de transit dans ce pays. Lorsque les marchandises circulent le long d'un corridor commercial qui a mis en place un tel système, les scellés électroniques doivent être « désarmés » et « armés » avec d'autres scellés par l'autorité douanière du pays de transit suivant, ce qui est un processus lourd et pose des problèmes administratifs. Pour remédier à cette inefficacité, des systèmes régionaux de suivi électronique permettant le scellement et l'armement au port d'entrée le long d'un corridor de commerce/transit, et le suivi le long du corridor à travers des territoires douaniers interconnectés jusqu'au point de destination, ont été mis en œuvre.

12.5 Systèmes et processus TIC clés pour les opérations des PCJ

12.5.1 Vue d'ensemble

Les principaux composants et processus des TIC pour les opérations du PCJ comprennent (i) la connectivité entre les bureaux frontaliers d'un PCJ et le siège de leur organisme, (ii) la connectivité à l'intérieur de la zone de contrôle commune pour les utilisateurs du PCJ, (iii) les systèmes de dédouanement autonomes ou partagés utilisés par les organismes frontaliers opérant dans un PCJ, (iv) les systèmes de gestion coordonnée des frontières pour permettre le partage des informations et le suivi des opérations spécifiques au PCJ sur la base de paramètres convenus, et (v) la compilation et le suivi des statistiques sur le commerce et les voyages sur la base de paramètres convenus. Chacun d'entre eux est décrit dans les sous-sections suivantes. Lors de la conception et du développement des systèmes de TIC pour les PCJ, les décideurs nationaux devraient prendre en compte les questions liées à la propriété, à la maintenance, à la compatibilité

et au partage de l'utilisation ; voir, par exemple, la sous-section 7.5.3 sur le partage des dépenses pour l'utilisation partagée des infrastructures et des installations des PCJ.

12.5.2 Connectivité – Réseau étendu / réseau local dans la zone de contrôle commune

Les organismes de contrôle des frontières opérant dans les PCJ étant des autorités nationales, ils disposent de structures dans leurs sièges respectifs (généralement dans la capitale) et, dans certains cas, de bureaux régionaux. La plupart de ces organismes gouvernementaux ainsi que les utilisateurs du secteur privé, tels que les transporteurs et les organismes de dédouanement opérant dans un PCJ, utilisent/accèdent aux systèmes de dédouanement/d'information, qui sont hébergés de manière centralisée à leur siège, dans le pays ou à l'étranger. Par conséquent, la connectivité internet aux frontières terrestres est primordiale pour des services et des opérations sans faille. Les frontières terrestres des pays africains se situent généralement dans des zones moins développées et moins peuplées et les entreprises de télécommunications publiques ont souvent du mal à déployer leurs services dans ces endroits car les décisions d'investissement des entreprises de télécommunications privées sont déterminées par les demandes du marché et, dans la plupart des cas, les frontières terrestres ne fournissent pas une masse critique de clients pour justifier des investissements importants. Toutefois, certaines frontières terrestres, en particulier dans les pays enclavés (ou liés à la terre), se trouvent sur le trajet de conduits en fibre optique qui permettent de relier les capitales commerciales et politiques du pays aux différents câbles sous-marins d'Internet à haut débit en Afrique, bénéficiant ainsi d'une bonne connectivité.

La connectivité à Internet et un réseau étendu (WAN) sont essentiels pour permettre le bon déroulement des opérations et l'accès et la mise à jour en temps réel des données dans les PCJ. La connectivité doit être redondante afin de limiter les interruptions des activités des agences gouvernementales et des opérations du secteur privé. Avant l'avènement des technologies de la fibre optique et des micro-ondes, la connectivité par satellite au moyen de la technologie des terminaux à très petite ouverture (VSAT) était couramment utilisée car il s'agissait de l'option de connectivité la plus viable dans les zones reculées. Toutefois, cette technologie présente des problèmes de latence inhérents³⁵⁰ et est sujette à des interruptions dans des conditions météorologiques difficiles, ce qui rend inutilisables les applications de déminage centralisées basées sur des bases de données. Avec les progrès technologiques, des options moins coûteuses et plus fiables telles que la fibre optique³⁵¹ ainsi que le haut débit par micro-ondes et sans fil sont de plus en plus disponibles aux frontières terrestres.

La connectivité de la ZCC (réseau local) est constituée de câbles à fibres optiques à l'intérieur et entre les zones de contrôle des PCJ. Les câbles à fibres optiques permettent la connectivité entre les bureaux de divers organismes gouvernementaux dans le pays hôte et les installations du pays voisin, telles que les immeubles de bureaux, les baies de vérification et les portes d'entrée et de sortie des PCJ. Lors de la construction d'installations modernes du PCJ, de nombreux projets ont négligé, au stade de la conception, la pose de conduits souterrains pour faire passer des câbles à fibres optiques entre les installations des États limitrophes, ce qui constitue la solution de connectivité la plus fiable. La connectivité sans fil est également cruciale pour garantir des opérations sans faille et l'accès aux données pour les organismes gouvernementaux lors des contrôles dans la cour de stationnement et les baies de vérification.

³⁵⁰ La latence mesure le temps que mettent les données pour atteindre leur destination sur le réseau. La latence moyenne des réseaux VSAT est d'environ 600 millisecondes, tandis que les applications de déminage basées sur des bases de données nécessitent normalement moins de 100 millisecondes.

³⁵¹ Les options de fibre optique ont une plus grande capacité de transmission des données car elles ont un débit de bande plus élevé.

La conception et le dimensionnement du réseau étendu installé doivent tenir compte des systèmes qui seront exploités par les organismes gouvernementaux et les utilisateurs du secteur privé opérant au sein du PCJ. La configuration du réseau ZCC doit tenir compte des besoins des utilisateurs et de la politique réseau des différents organismes gouvernementaux. Les difficultés opérationnelles surviennent, par exemple, lorsque les organismes responsables (généralement l'administration des douanes), lors de la conception et de la configuration du réseau ZCC, ne tiennent pas compte des besoins des autres utilisateurs au sein du PCJ. Pour éviter une telle situation, les besoins en TIC des autres organismes/départements gouvernementaux (partenaires) doivent être pris en compte lors de la configuration et de la maintenance du réseau ZCC, qui est une installation à usage partagé dans un PCJ.

La sécurité est une préoccupation essentielle qui doit être prise en compte lors de la mise en place de la connectivité WAN et ZCC (LAN). Le comité TIC du PCJ doit évaluer et développer une politique d'utilisation des TIC qui inclut l'utilisation d'un WAN partagé et du réseau ZCC. La mise à disposition et l'équipement adéquat d'un centre³⁵² de données pour accueillir tous les équipements de réseau – abordés dans la sous-section 11.4.3 – sont des éléments essentiels de la conception du PCJ.

12.5.3 Systèmes de dégagement

Les organismes gouvernementaux opérant dans les PCJ ont tendance à avoir des systèmes d'autorisation disparates, et certains organismes/départements gouvernementaux ont des processus manuels.

Les douanes et l'immigration sont à la pointe de l'automatisation. Les administrations douanières des différents pays africains utilisent différents systèmes. Le plus couramment utilisé est le SYstème DOuaNIer Automatisé (SYDONIA) / Automated SYstem for CUstoms DATA (ASYCUDA) ++ ou World (version web), développé par la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Ces systèmes sont hébergés de manière centralisée au siège de la douane et sont accessibles dans les PCJ via Internet ou un réseau étendu. En raison de la nécessité d'analyser les grands volumes de données contenus dans les systèmes douaniers, les avancées technologiques telles que l'analytique et le stockage de données³⁵³ permettent une meilleure analyse des tendances et la création de profils dynamiques de gestion des risques. On notera à cet égard, le module de mesure de la performance SYDONIA (ASYPM), composé d'un « entrepôt de données statistiques » et de 29 indicateurs de performance, basé sur les expériences du Cameroun et du Togo, développé en collaboration avec la CNUCED et l'OMD, validé par l'OMD, et piloté au Liberia.³⁵⁴ La deuxième version du module ASYPM a été publiée en 2020.

Les systèmes d'immigration utilisés par les autorités en Afrique sont également variés. Plusieurs pays africains, dont le Rwanda, ont développé leurs propres systèmes centralisés pour permettre la saisie des données à l'entrée et à la sortie. Les systèmes d'immigration les plus couramment utilisés par les pays africains sont le système d'information et d'analyse des données sur les migrations (MIDAS), soutenu par l'Organisation internationale des migrations (OIM), et le système d'évaluation et de comparaison sécurisé d'identification personnelle (PISCES), fourni par le programme d'interception des terroristes des États-Unis.

³⁵² Un centre de données est une installation physique que les organisations utilisent pour héberger leurs applications et leurs données critiques. Au minimum, les centres de données doivent disposer d'un équipement de contrôle d'accès, d'un système d'extinction des incendies et d'outils de contrôle et de surveillance de la température.

³⁵³ L'entreposage de données est le stockage électronique sécurisé d'informations par une organisation, afin de fournir des données historiques qui peuvent être récupérées à des fins d'analyse. <https://www.investopedia.com/terms/d/data-warehousing.asp>.

³⁵⁴ Organisation mondiale des douanes, *SYMPA : ASYCUDA SYstem for Performance Measurement*, 2014, disponible sur http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdtlasycuda2014d2_en.pdf.

Alors que MIDAS est hébergé de manière centralisée, permettant la saisie et le partage des données d'entrée et de sortie dans les PCJ, la mise en œuvre de PISCES est autonome. Avec PISCES, les données doivent être synchronisées manuellement dans les différents PCJ et aux autres frontières d'un pays afin de relier les informations d'entrée et de sortie pour les personnes qui choisissent d'utiliser un port d'entrée et de sortie différent. La mise en œuvre du PISCES a eu lieu avant la mise en place des PCJ, à une époque où la plupart des bureaux d'immigration situés à la plupart des frontières terrestres avaient une connectivité intermittente ou inexistante avec leur siège. Des installations spécifiques de PISCES devraient être mises à niveau vers un modèle d'application hébergée de manière centralisée afin d'utiliser la connectivité WAN améliorée des PCJ.

Les pays d'Afrique ont commencé à adopter une approche d'immigration électronique qui permet aux personnes autorisées et contrôlées de demander certains services par voie électronique sans avoir à se présenter personnellement devant les autorités locales chargées de l'immigration, comme les demandes de visas d'entrée, de permis de séjour, de passeports et même d'autorisation de sortie.

D'autres organismes/départements gouvernementaux, tels que le Bureau des normes, la santé portuaire et la santé végétale, disposent de systèmes de délivrance de permis ou utilisent des procédures manuelles. Des initiatives visant à automatiser la délivrance de permis dans ces organismes sont en cours grâce au soutien de divers partenaires de développement tels que TradeMark East Africa (TMEA).

12.5.4 Gestion coordonnée des frontières par l'utilisation des TIC

(1) Introduction

Comme décrit dans la section 2.1, les pays africains ont adopté une approche de la facilitation des échanges fondée sur les corridors, sous l'impulsion des différentes communautés économiques régionales (CER). Les organismes publics sont tenus d'automatiser leurs processus pour améliorer la prestation de services. La prochaine frontière est le partage d'informations où les données sont saisies une fois à la source (port d'entrée) dans un corridor (par exemple, un port maritime, un aéroport ou une frontière terrestre) et sont partagées de manière transparente avec les organismes frontaliers impliqués dans le processus de dédouanement.

(2) Échange de données douanières

Les organismes douaniers en Afrique sont à l'avant-garde avec diverses initiatives visant à intégrer les systèmes douaniers pour le partage des données de déclaration. L'encadré 12-2 décrit ces initiatives dans certaines régions et CER.

Encadré 12-2: Initiatives régionales d'échange de données douanières en Afrique

En **Afrique de l'Est**, la CAE a adopté un territoire douanier unique (TDU) en 2016 afin de réduire le coût des affaires et d'améliorer le commerce intra-CEA en intégrant les processus de dédouanement et en réduisant les contrôles aux frontières intérieures, la libre circulation des marchandises étant l'objectif ultime. Les processus TDU (pour l'importation) sont les suivants : (i) Après avoir reçu les manifestes des expéditeurs avant l'arrivée du navire, les autorités fiscales des premiers points d'entrée (pays dotés de ports maritimes) transmettent les données des manifestes au système douanier des États partenaires de destination. (ii) Les importateurs/agents font des déclarations dans les systèmes douaniers respectifs et paient les droits/taxes. Les marchandises

entreposées sont sécurisées par une garantie régionale de transit douanier (RCTG). (iii) Après traitement et libération des entrées de fret par le système douanier de l'État partenaire de destination, les données sont retransmises aux autorités fiscales/portuaires respectives aux premiers points d'entrée. (iv) Les notes de sortie/billets de transfert et les documents de transit (T1) sont générés par les autorités fiscales de destination respectives, puis après le scellement, une feuille de mouvement (un document C2) est générée par les autorités fiscales du premier point d'entrée et les marchandises sont libérées du port. (v) Aux frontières, la sortie et l'entrée des marchandises du premier point d'entrée sont confirmées et la notification d'arrivée est transmise à l'autorité fiscale d'entrée. Pour permettre le fonctionnement du TDU, les systèmes douaniers de la région ont été mis à niveau et interfacés pour permettre le partage des données pertinentes.

En **Afrique de l'Ouest**, les régimes de transit consistent en une succession de régimes de transit nationaux basés sur le TRIE, ce qui oblige les opérateurs logistiques à lancer un nouveau processus à chaque frontière d'entrée. Pour réduire le temps de passage aux frontières, quatre pays – le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Sénégal – ont conçu un schéma d'interconnexion de leurs administrations douanières afin de remplacer la succession de régimes de transit nationaux par un seul, couvrant l'intégralité du voyage et évitant ainsi la duplication des procédures à la frontière terrestre. Ce schéma a été adopté en 2015 par la CEDEAO et a servi de modèle pour un régime de transit régional.

Un projet de réseau douanier régional pour le commerce de transit (SIGMAT) était en cours au cours du premier trimestre de 2022. Dans le cadre de ce projet, les États membres de la CEDEAO, avec le soutien de l'OMD et de divers partenaires de développement, dont la Banque mondiale, ont mis au point un module de transit régional pour échanger des informations sur le transit entre les systèmes de dédouanement du fret routier. Le système permet aux bureaux de douane du pays de départ de l'envoi en transit d'envoyer des données sur cet envoi en temps réel aux bureaux de douane en route et au bureau de douane de destination. La solution a été mise en œuvre en 2019 le long de trois corridors principaux (Abidjan-Ouagadougou, Lomé-Ouagadougou et Cotonou-Niamey), réduisant les délais de dédouanement aux frontières de plusieurs jours ou semaines à quelques heures, avec des réductions conséquentes des coûts de transport. SIGMAT est disponible pour les administrations douanières de tous les États membres de la CEDEAO qui utilisent SYDONIA World et peut être adapté par d'autres États membres utilisant d'autres systèmes douaniers tels que GCMS au Ghana et NICIS au Nigeria. Il est prévu de déployer le système dans les administrations douanières de la CEDEAO en Afrique de l'Ouest et de l'interconnecter avec les pays d'Afrique centrale tels que le Cameroun, la République centrafricaine, le Tchad, la République du Congo (Congo-Brazzaville), la République démocratique du Congo, la Guinée équatoriale et le Gabon. Un cadre a été développé pour étendre SIGMAT au transit ferroviaire, qui est testé entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. La CEDEAO élabore actuellement un cadre juridique pour SIGMAT, qui contiendra également des dispositions relatives aux garanties régionales.

D'autres initiatives pour l'interconnectivité des systèmes douaniers en Afrique de l'Ouest ont inclus le Programme d'appui au commerce et à l'intégration régionale (PACIR), qui visait à établir une interface informatique entre les systèmes informatiques des administrations douanières du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Mali. En outre, parmi d'autres objectifs, le projet de facilitation du commerce et du transport sur le corridor Abidjan-Lagos (PFCTCAL) financé par la Banque mondiale doit permettre la connectivité entre les systèmes douaniers du Ghana et de la Côte d'Ivoire, et le projet de modernisation du secteur des transports et de facilitation du commerce sur le corridor Abidjan-Ouagadougou (PAMOSSET) prévoit également l'interconnexion des systèmes douaniers entre les deux États.

En **Afrique australe**, en s'appuyant sur les réalisations et les enseignements tirés de la mise en œuvre de l'interconnectivité des systèmes de dédouanement pour faciliter l'échange d'informations douanières en temps réel entre le South African Revenue Service et l'Eswatini Revenue Authority dans le cadre du projet WCO-SACU Connect financé par la Suède, l'OMD et la SADC en 2018 a créé un projet visant à établir la connectivité des TIC et à faciliter l'échange de données sur la base du concept de douane en réseau mondial et du modèle de données de l'OMD. Le projet concentre ses efforts sur l'élaboration du plan directeur et du cadre de la connectivité informatique régionale

de la SADC, ainsi que sur le déploiement du cadre ainsi créé dans les principaux corridors de la SADC, notamment le corridor Nord-Sud.

Toujours en Afrique australe, la Zambia Revenue Authority (ZRA) a travaillé sur un projet d'échange de données douanières qui permettra l'automatisation des déclarations douanières du pays d'exportation vers le pays d'importation, limitant ainsi les données saisies manuellement par les agents de dédouanement ou les courtiers avant d'être soumises aux douanes, ce qui élimine ou minimise les possibilités de manipulation des données. La phase II du projet concerne les administrations douanières du Botswana, du Malawi, de la Tanzanie et du Zimbabwe. La ZRA envisage également d'interconnecter son système douanier avec ceux d'autres administrations douanières de la région SADC, notamment ceux du Mozambique, de la Namibie et de l'Afrique du Sud. Ce projet est entrepris avec le soutien de l'AUDA-NEPAD, de la GIZ, de l'OMD/Sida et du programme de facilitation des échanges et de modernisation des douanes pour le développement durable en Afrique sub-saharienne (TFCMP) dans le cadre de la SADC.

Abréviations : SYDONIA = Système Douanier Automatisé, AUDA-NEPA = Autorité de développement de l'Union africaine – Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, CAE = Communauté d'Afrique de l'Est, CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, GIZ = Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (une agence de développement allemande), TI = technologie de l'information, SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe, SACU = Union douanière d'Afrique australe, TDU = Territoire douanier unique, Sida = Agence suédoise de coopération internationale au développement, SIGMAT = Réseau douanier régional pour le commerce de transit, TRIE = Mécanisme de transit routier inter-États, OMD = Organisation mondiale des douanes, ZRA = Autorité fiscale zambienne.

Sources : (i) Uganda Revenue Authority, *The EAC – Single Customs Territory (SCT) Business Process Manual*, juillet 2019, (ii) Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, *The ALISA Project Has Been Renamed SIGMAT*, 23 mars 2019 ; (iii) Organisation mondiale des douanes, *WCO and SADC Region Agree on a Capacity-Building Roadmap for ICT Connectivity*, 9 novembre 2018 ; (iv) Christel Annequin, Expert en transport, commerce et logistique, Banque mondiale, *SIGMAT – Implementation Status* – Mai 2022, document préparé pour le projet de Guide de référence des PCJ, 16 mai 2022 ; et (v) Zambia Revenue Authority, *Customs to Customs Electronic Data Exchange Projects*, document préparé pour le projet de Guide de référence des PCJ, 13 mai 2022 ; et (vi) Le présent Guide de référence.

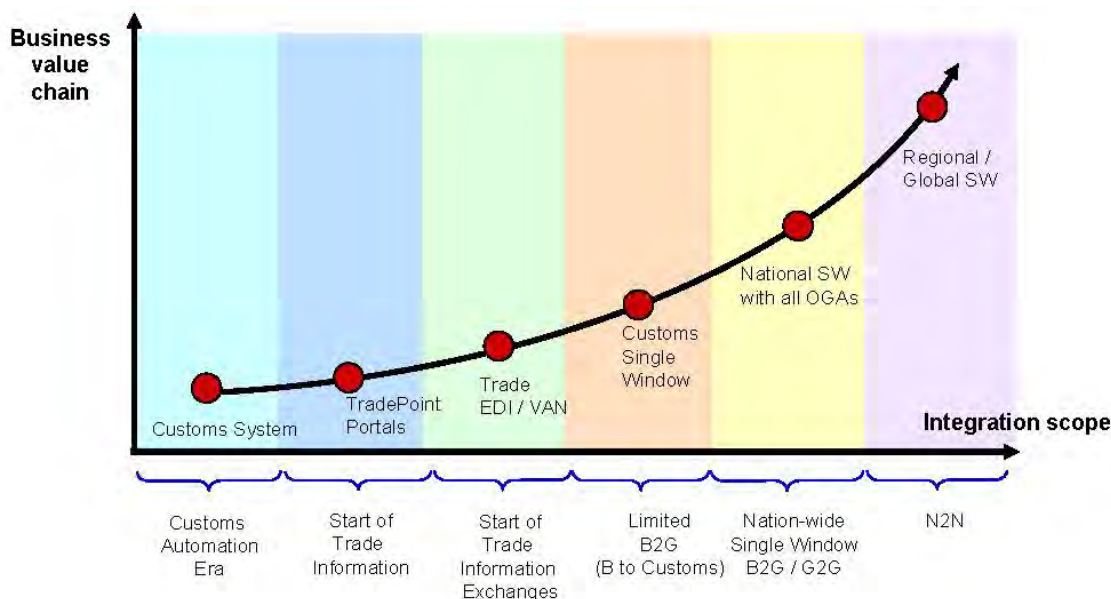
(3) Systèmes électroniques à guichet unique

Le besoin accru d'échange d'informations entre les organismes de dédouanement aux frontières a été le moteur de l'émergence des systèmes de guichet unique (SWS). Grâce au SWS, les entités gouvernementales et les organisations du secteur privé accèdent aux informations liées au commerce, les traitent et communiquent entre elles.

Le concept de guichet unique électronique (eSWS) a évolué, depuis la nécessité de simplifier les procédures commerciales dans les années 1950 jusqu'au développement de diverses formes de systèmes automatisés. Ces systèmes automatisés ont été initialement conçus pour les administrations douanières et progressivement pour d'autres organismes publics en tant que systèmes autonomes, puis finalement intégrés/interfacés entre eux et avec d'autres systèmes le long de la chaîne d'approvisionnement.

La figure 12-2 décrit les étapes du développement des guichets uniques, qui aboutissent à des initiatives régionales/mondiales de guichets uniques électroniques (eSW).

Figure 12-2: Étapes du développement d'un guichet unique



Abréviations : B2G = business-to-government (d'entreprise à gouvernement), EDI = Échange de données informatisé, G2G = government-to-government (de gouvernement à gouvernement), N2N = nation-to-nation (de nation à nation), AOP = autre organisme gouvernemental, GU = guichet unique

Source : Jonathan Koh Tat Tsen, *Ten Years of Single Window Implementation : Lessons Learned for the Future* (Dix ans de mise en œuvre du guichet unique : Enseignements tirés pour l'avenir), 2011, p. 8, Figure 3

La mise en œuvre des systèmes eSWS permet aux opérateurs de soumettre les documents standardisés requis pour le processus de dédouanement à un seul endroit et généralement à une seule entité. Une autre bonne/meilleure pratique est le système de guichet unique électronique, qui permet aux opérateurs transfrontaliers de soumettre des documents sur un site unique et/ou par l'intermédiaire d'une seule entité. La mise en place d'un guichet unique en Afrique devient progressivement une pratique « de base » car elle contribue de manière substantielle à l'efficacité.

Les pays africains ont utilisé plusieurs modèles pour mettre en œuvre l'eSWS. Un modèle (modèle I) étend le système de gestion douanière pour inclure des fenêtres permettant à d'autres organismes/départements gouvernementaux d'examiner et de traiter les données de déclaration avec leur intervention basée sur les codes SH. La fonctionnalité de SYDONIA World a été étendue de cette manière dans plusieurs pays. Un autre modèle (modèle II) prévoit la création d'une organisation indépendante chargée de développer et d'exploiter un environnement de guichet unique distinct du système de gestion douanière mais intégré à celui-ci. Le troisième modèle (modèle III) consiste à créer une organisation chargée de développer et de gérer une plateforme unique à l'usage de toutes les parties prenantes au processus d'autorisation. Dans le modèle, la douane ne gère pas son système de dédouanement et est une partie prenante comme les autres organismes. Ce modèle est le plus approprié, mais il faut une volonté politique pour le concrétiser. L'encadré 12-3 présente deux de ces modèles.

Encadré 12-3: Exemples de modèles de fonctionnement à guichet unique

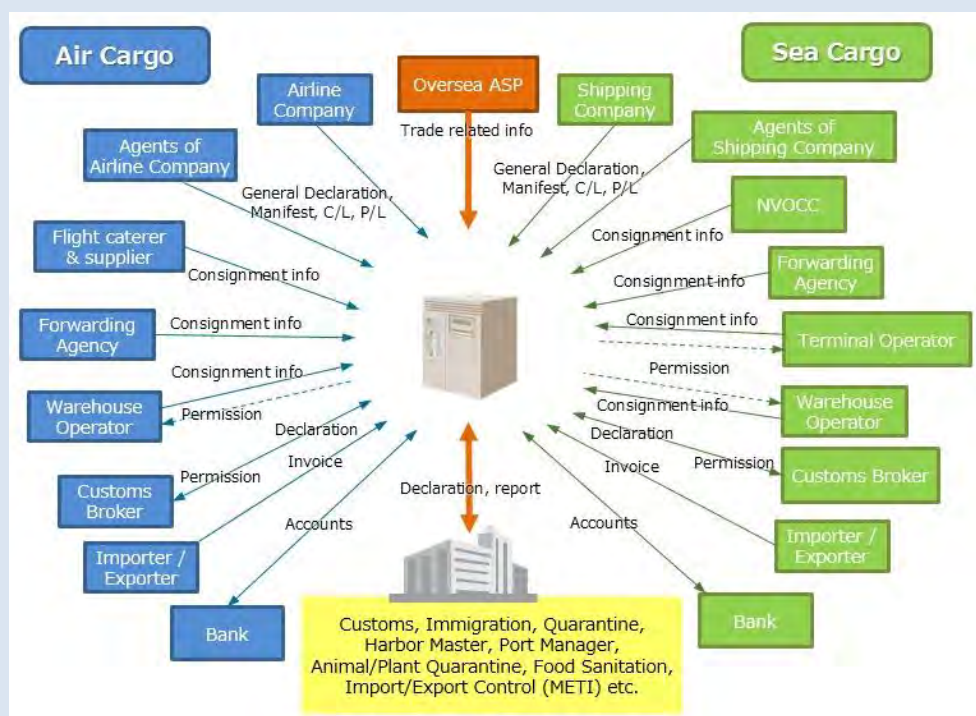
SEGUCE- RDC (Modèle II – Plate-forme séparée exploitée comme une entreprise intégrée au système de gestion douanière)

Sous la tutelle du ministère du Commerce extérieur et du ministère des Finances, République démocratique du Congo (RDC), la réforme du Guichet unique intégral du commerce extérieur (GUICE) est opérée par SEGUCE RDC SA, un opérateur privé dans le cadre d'un partenariat public-

La même plateforme a été mise en place au Togo. En outre, les projets de la RDC et du Togo prévoient une intégration avec le système mondial de gestion douanière SYDONIA.

Le Nippon Automated Cargo and Port Consolidated System (NAACS) est un SWS de nouvelle génération, qui fournit une plateforme d'information complète sur la logistique du commerce international, englobant toutes les autorités liées au commerce et les parties prenantes du secteur privé. Il traite les procédures en ligne déposées auprès des autorités douanières et des autres autorités administratives compétentes, ainsi que les services connexes du secteur privé pour les navires et les aéronefs à l'arrivée et au départ et pour le fret à l'importation et à l'exportation. Environ 99 % des procédures d'importation et d'exportation du Japon sont traitées par le NACCS. La Nippon Air Cargo Clearance System Operations Organization a été créée en octobre 1977 en tant qu'organisation autorisée à administrer le NACCS et a été transformée en agence administrative indépendante en octobre 2013. La plateforme consolide les besoins logistiques impliquant les importateurs-exportateurs, les transitaires, les sociétés de stockage de marchandises, les sociétés qui effectuent les procédures administratives pour le compte de ces parties concernées, les banques, les compagnies d'assurance et les autorités administratives. NACCS est la seule plateforme au Japon qui relie les parties (dans les secteurs privé et public) impliquées dans les processus et procédures de dédouanement en ligne pour permettre conjointement la gestion, le partage et la réutilisation centralisés des informations.

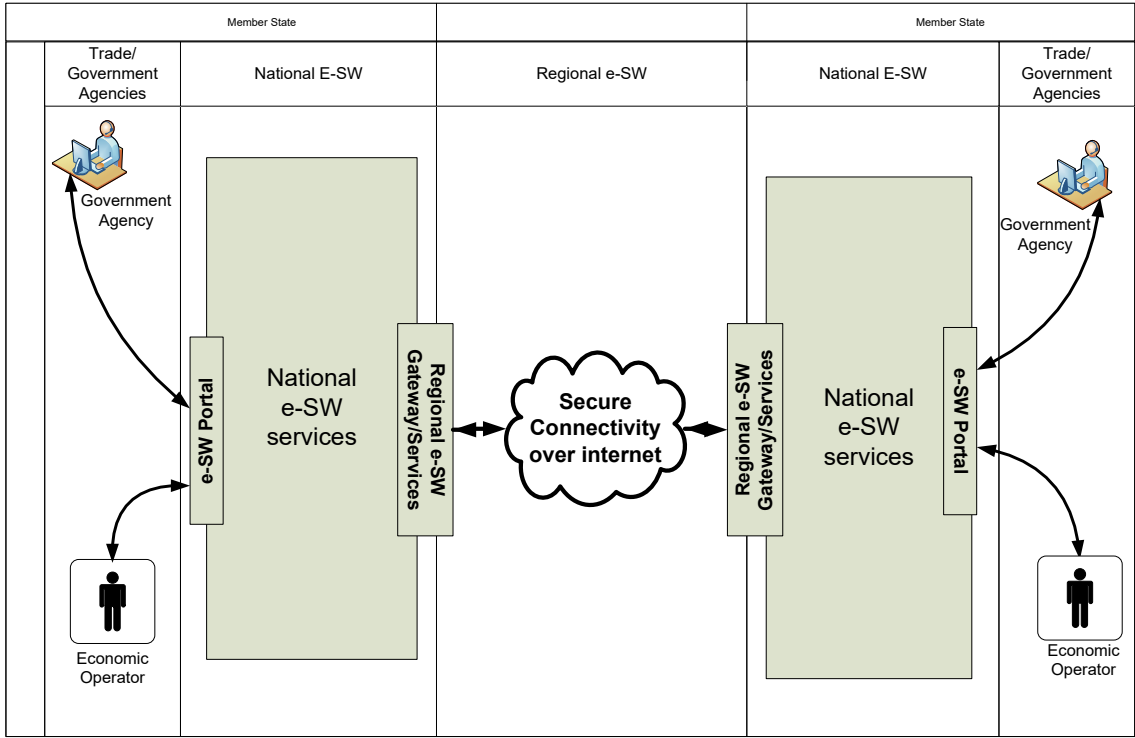
Le diagramme suivant décrit la couverture du NACCS.



12-15

L'eSWS régional est une progression naturelle une fois que les pays ont mis en œuvre leur eSWS national. Un eSWS régional est un environnement dans lequel les eSWS nationaux des États membres fonctionnent et sont intégrés pour faciliter le commerce régional et international. L'eSWS régional n'est pas une entité mais une installation d'échange de données et un cadre pour l'adoption et la mise en œuvre de normes internationales permettant un partage d'informations sans faille afin de faciliter le commerce légitime et d'accroître la sécurité de la chaîne d'approvisionnement au sein d'une région. La CAE a élaboré une stratégie régionale pour l'eSWS qui servira de cadre pour guider ses États partenaires dans la mise en place future d'une telle plateforme le long des corridors commerciaux. La figure 12-3 présente l'architecture régionale d'un eSWS. L'encadré 12-4 décrit l'eSWS régional de l'ASEAN, qui peut servir de référence aux CER d'Afrique.

Figure 12-3: Architecture régionale d'eSWS



Source : le présent guide de référence

Encadré 12-4: L'eSWS de l'ASEAN – un modèle pour l'Afrique

Le guichet unique de l'ASEAN (ASW) relie et intègre les guichets uniques nationaux (NSW) des États membres de l'ASEAN (AMS) pour échanger des documents électroniques liés au commerce. Le système permet une soumission unique des données, un traitement unique et synchrone des informations et une prise de décision unique pour la mainlevée et le dédouanement entre l'AMS et les pays participants. L'ASW est l'environnement qui fournit l'architecture informatique sécurisée et le cadre juridique permettant l'échange électronique de données commerciales, de transport et de commerce entre les organismes publics et les organisations du secteur privé. L'ASW vise à accélérer le processus de dédouanement des marchandises, à réduire le coût et la durée des opérations commerciales et à renforcer l'efficacité et la compétitivité du commerce. L'AMS est en train d'étendre l'ASW à l'échange électronique d'autres documents liés au commerce, notamment le document de déclaration douanière de l'ASEAN et le certificat phytosanitaire électronique (e-Phyto).

Afin d'étendre le champ d'application du guichet unique, le comité directeur du guichet unique de l'ASEAN a élaboré une feuille de route pour l'échange de documents électroniques avec les partenaires de dialogue de l'ASEAN (PD) afin d'identifier les étapes obligatoires, notamment (i) l'étude de faisabilité, (ii) l'établissement du cadre juridique et (iii) la mise en œuvre du système pour permettre l'échange de documents électroniques dans toute la région. Actuellement, des discussions sont en cours avec le Japon et la République de Corée sur la possibilité d'échanger le certificat d'origine électronique, tandis que d'autres PD expriment leur intérêt à participer à l'intégration du système.

Sources : (i) *Guichet unique de l'ASEAN : Trade Facilitation for the ASEAN Economic Community (Facilitation des échanges pour la Communauté économique de l'ASEAN)* (<https://asw.asean.org>) ; et (ii) Agence japonaise de coopération internationale, IC Net Limited et PADECO Co., Ltd, *Information Collection Survey on ASEAN Single Window (Enquête de collecte d'informations sur le guichet unique de l'ASEAN)*, Rapport final, mars 2020.

(4) Systèmes de cautionnement à garantie unique

Le transit à l'intérieur des corridors nécessite l'exécution de cautions pour les marchandises sous scellement douanier. L'objectif des garanties de cautionnement douanier est de faire en sorte que les gouvernements respectifs puissent recouvrer les droits et taxes auprès des garants si les marchandises en transit sont illégalement écoulées pour la consommation domestique dans le pays de transit. La mise en place de garanties régionales permet de faire transiter rapidement les marchandises en transit par un PCJ. Le COMESA a mis en place un système régional de garantie de transit douanier (RCTG), plus connu sous le nom de RCTG/CARNET. La plateforme électronique fournit un système régional sécurisé pour relever les défis auxquels sont confrontés les opérateurs de transport, les transitaires et les agents de compensation. La plateforme offre aux administrations douanières un mécanisme de contrôle sécurisé et vérifiable qui protège les recettes de chaque pays par lequel transitent les marchandises. Ce carnet RCTG du COMESA est le deuxième du genre dans le monde après le carnet TIR (Transports Internationaux Routiers) et le seul bien établi dans la région et sur le continent africain.³⁵⁵ Le système est opérationnel dans la CAE en même temps que l'introduction du TDU ; il est intégré à chaque système informatique douanier national.

(5) Systèmes d'information sur les transports transfrontaliers

Le programme tripartite de facilitation du transport et du transit (TTTFP), impliquant le COMESA, la CAE et la SADC dans le cadre tripartite, et financé par l'Union européenne, se fait le champion de la mise en œuvre d'un système intégré de registres de transport et de plate-forme d'information (TRIPS). Ce système permettra d'harmoniser, de coordonner et de contrôler conjointement le transport routier transfrontalier dans la région et de partager des informations sur les conducteurs, les véhicules et les opérateurs (y compris les infractions et les violations, collectivement appelées transgressions) impliqués dans les opérations et les services de transport routier transfrontalier. Il soutiendra la validation des informations sur les opérateurs de transport routier, les véhicules et les conducteurs aux PCJ le long des corridors commerciaux dans les 25 États membres/partenaires tripartites du COMESA, de la CAE et de la SADC.

En outre, la Tripartite a approuvé l'introduction d'un système électronique régional de suivi des trajets (CTMS), qui permettra aux opérateurs de transport routier transfrontalier, aux conducteurs, aux régulateurs et aux organismes chargés de l'application de la loi d'enregistrer et de suivre les données relatives au bien-être des conducteurs, telles que les résultats des tests COVID-19, comme réponse immédiate à la pandémie de COVID-19.

³⁵⁵ Cela dit, l'Algérie, l'Égypte et la Tunisie ont adhéré à la Convention TIR. Voir <https://unece.org/countries> [pays dans lesquels une opération de transit TIR pourrait être établie à partir du 24 août 2020].

Le TTTFP a identifié la nécessité de mettre en place le CTMS pour permettre le contrôle de la conformité aux exigences harmonisées convenues concernant diverses maladies, notamment la COVID-19, la fièvre jaune et la maladie à virus Ebola, dans l'immédiat. Les objectifs à long terme du CTMS sont de réduire les temps de transport et de transit des personnes et des marchandises dans toute la région, afin de soutenir un développement et une croissance accélérés.

Pour atteindre cet objectif, le CTMS a été conçu pour faciliter :

- (i) l'intégration avec TRIPS pour améliorer les performances du CTMS en partageant les détails relatifs aux transporteurs, aux véhicules et aux conducteurs afin d'accélérer la saisie des données ;
- (ii) l'intégration avec les systèmes de gestion douanière, notamment la famille de systèmes SYDONIA ainsi que les systèmes sur mesure utilisés par un certain nombre d'autorités douanières de la Tripartite ;
- (iii) l'intégration avec les systèmes d'immigration, permettant de fournir des informations préalables sur les conducteurs, les équipages et les passagers aux services d'immigration aux frontières et autres points d'entrée ;
- (iv) l'intégration avec les systèmes de suivi des cargaisons a tels que le système régional de suivi électronique du fret et des conducteurs (RECDTS) de la CAE et de plusieurs autorités douanières (par exemple, celles du Mozambique et du Zimbabwe) ;
- (v) l'intégration avec d'autres systèmes, par exemple les systèmes de garantie de transit et de certificat d'origine ;
- (vi) gestion de la performance des corridors – fournir un outil public pour les corridors SMART (**S**afety, **M**obility, **A**utomated, **R**eal-time **T**raffic Management (Sécurité, mobilité, gestion du trafic automatisée et en temps réel)) disponible pour toutes les institutions de gestion des corridors.

Le système a été lancé par la Zambie au PCJ de Chirundu le 26 novembre 2021,³⁵⁶ et a été piloté sur des sections des corridors Trans-Kalahari, Nord-Sud et Walvis-Bay-Ndola-Lubumbashi, des sections des corridors Dar es Salaam, Nacala et Beira devant être incluses au cours du 2^{ème} trimestre 2022.

(6) Systèmes régionaux de suivi du fret et autres initiatives GIF/GCF

Diverses solutions TIC visant à améliorer la gestion intégrée ou coordonnée des frontières (GIF/GCF) ont été mises en œuvre dans les PCJ. De nombreuses autorités douanières en Afrique ont introduit des systèmes électroniques de suivi du fret (ECTS). Cependant, les systèmes de suivi nationaux posent un problème, car ils nécessitent de multiples changements de scellés électroniques à chaque frontière, en désarmant un scellé au point de sortie de chaque pays et en armant un autre scellé électronique au point d'entrée de chaque pays pour la poursuite du transit.

C'est pourquoi des systèmes électroniques régionaux de suivi du fret (RECTS) ont été progressivement mis en place afin de permettre un mouvement continu des marchandises le long des corridors. Les scellés et l'armement sont effectués au point d'entrée, et le mouvement des

³⁵⁶ « COMESA Pilots Tripartite Corridor Transport Monitoring System (Le COMESA pilote le système de surveillance du corridor de transport tripartite) », *Chronicle*, 8 octobre 2020 [disponible sur <https://www.chronicle.co.zw/comesa-pilots-tripartite-transport-corridor-monitoring-system/>].

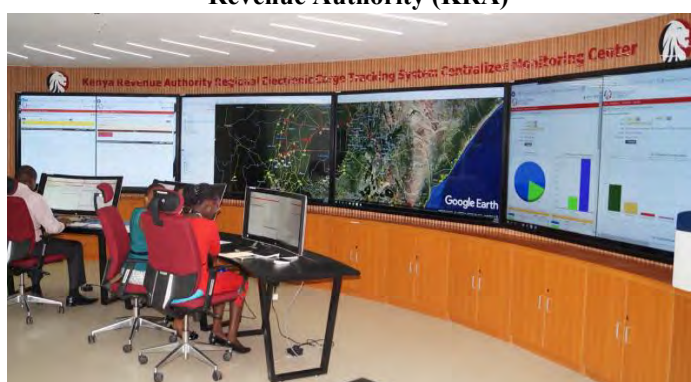
marchandises est surveillé le long d'une route désignée et clôturée par GPS le long des corridors commerciaux, y compris les PCJ (frontières), jusqu'à leur destination finale, où les scellés sont désarmés et retirés.³⁵⁷ La CAE a mis en place un tel RECTS le long du Corridor Nord. Pendant la pandémie de COVID-19, ce système a été amélioré en tant que système régional de suivi électronique du fret et des conducteurs (RECDTS) afin d'inclure les informations relatives aux conducteurs dans les résultats des tests RCP. Le RECDTS est conçu comme une application pour téléphone mobile et permet l'émission de certificats numériques COVID-19 de la CAE, qui sont mutuellement reconnus par les États partenaires de la CAE, ce qui élimine le besoin de tests multiples et réduit la congestion aux passages frontaliers de l'Afrique de l'Est.³⁵⁸

RECTS E-Seal placé au dos d'un conteneur



Source : Photographie prise par un membre de l'équipe de rédaction du Guide de référence PCI, 2018.

Centre de contrôle central RECTS au siège de la Kenya Revenue Authority (KRA)



Source : Présentation de KRA, 2018

Il est avantageux d'intégrer les systèmes de douane et d'immigration dans les PCJ pour un partage des informations et des procédures de dédouanement sans faille. Un développement récent potentiellement important est l'effort de la CNUCED et de l'OIM pour connecter SYDONIA et le MIDAS de l'OIM.³⁵⁹

12.5.5 Corridors Smart – Initiatives TIC pour l'intégration des corridors de commerce et de transport

Pour que les objectifs de la ZLECA soient atteints et que le potentiel économique de l'Afrique soit pleinement exploité, les couloirs de transport de l'Afrique doivent notamment être convertis en couloirs SMART³⁶⁰ (SC) qui facilitent le transport et le commerce afin d'accroître le commerce intrarégional et interrégional à des coûts réduits, de stimuler le développement économique et de créer des emplois pour sa jeune population. L'approche SC – qui fournit des systèmes de surveillance en temps réel des flux physiques et documentaires à l'aide des TIC et des systèmes de transport intelligents (STI) – peut fournir des informations et des statistiques qui montrent les causes et les points de retard afin de permettre des interventions politiques, réglementaires et autres pour éliminer les retards. Les SC impliquent également la mise en œuvre d'autres outils de

³⁵⁷ Des équipes d'intervention sur le terrain, appelées unités de réponse rapide, répondent en temps réel aux alertes du centre de contrôle, ce qui permet d'assurer la conformité et d'interdire les violations du transit en temps utile. Ces unités sont placées le long du corridor nord et fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

³⁵⁸ <https://www.eac.int/press-releases/147-health/1851-eac-rolls-out-regional-electronic-cargo-and-driver-tracking-système>.

³⁵⁹ Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, *Examen des activités de coopération technique de la CNUCED et de leur financement*, 3 septembre 2020, annexe 1, p. 113 [protocole d'accord signé entre l'OIM et la CNUCED en 2019 pour le développement et l'interface d'échange d'informations entre SYDONIA et MIDAS].

³⁶⁰ Comme indiqué dans la sous-section 12.5.4(5), SMART signifie « **S**afety, **M**obility, **A**utomated, **R**eal-time Traffic Management (Sécurité, mobilité, gestion du trafic automatisée et en temps réel) ».

facilitation du commerce tels que les PCJ, la gestion coordonnée des frontières (CBM), les systèmes électroniques de suivi du fret (ECTS) et le système de suivi des performances des corridors (CPMS).

L'approche SC nécessite la mise en place d'un système coordonné d'information sur la gestion des frontières (CBIS) qui contrôle à la fois le flux de documentation et le flux physique du fret à tous les postes frontières, y compris les PCJ, et qui peut fournir des informations sur les raisons pour lesquelles le fret/les véhicules se trouvent encore à la frontière à un moment donné.

Plusieurs de ces éléments de SC ont une incidence sur les opérations des PCJ, qui (comme toutes les frontières) ont un besoin urgent d'infrastructures de qualité et bien entretenues, y compris une bonne alimentation électrique et de bonnes installations Internet avec une sauvegarde fiable, ainsi que des parkings adéquats pour les arrêts nécessaires (bien que des systèmes et des processus doivent être mis en place pour que les camions continuent à circuler et non à stationner afin de réduire les coûts du commerce et du transport). En outre, l'infrastructure le long des corridors doit être de bonne qualité et bien entretenue.

Le CTMS – introduit dans la sous-section 12.5.4(5) – est l'un de ces systèmes qui facilite la mise en œuvre des corridors SMART en réorganisant les opérations et les procédures frontalières grâce à la numérisation des protocoles frontaliers et à l'échange de documents en format électronique entre l'opérateur, le voyageur et les agences frontalières.

Le CTMS a été développé par la Tripartite avec le soutien de l'UE en tant que bien public régional et est donc à la disposition de tous les États africains, des corridors régionaux et des CER pour être utilisé comme plateforme d'intégration des systèmes de postes frontières, y compris les systèmes PCJ, afin d'établir le CBIS.

12.5.6 Compilation et suivi des statistiques sur le commerce et les voyages

Il est nécessaire que les PCJ disposent d'un portail permettant de compiler et de générer des statistiques sur le commerce et les voyages à partir de données opérationnelles. Ces portails utiliseraient des outils d'analyse de données pour exploiter et afficher les données en fonction des paramètres de surveillance. Au fur et à mesure que les opérations du PCJ arrivent à maturité en Afrique, les CER telles que la CAE et la CEDEAO ont développé des outils de surveillance pour suivre les paramètres standard convenus (c'est-à-dire les indicateurs clés de performance tels que le temps de dédouanement, les volumes de marchandises, les coûts et les tendances) des opérations du PCJ. L'automatisation de ces outils est la prochaine étape logique. La CAE et la CEDEAO prévoient d'automatiser les outils de suivi des PCJ sous la forme d'un portail web auquel les parties prenantes pourront accéder et qui générera des statistiques sur le commerce et les voyages sur la base des paramètres convenus.

12.6 Tendances émergentes dans l'application des TIC dans les PCJ³⁶¹

Les opérations des PCJ dans certains pays africains ont évolué et se sont continuellement améliorées au fil du temps. Les flux de trafic ont augmenté en raison de l'efficacité accrue des processus de dédouanement et de la croissance économique générale. Le nombre d'organismes

³⁶¹ Cette section se concentre sur les bonnes ou meilleures pratiques qui sont mises en œuvre. À beaucoup plus long terme, il est possible que les nouvelles technologies soient appliquées à l'avenir pour la facilitation des échanges (par exemple, l'utilisation des technologies blockchain pour les processus de dédouanement et le règlement transfrontalier sécurisé des coûts liés au commerce et au transport), mais elles ne sont pas prises en compte ici.

frontaliers augmente également, chacun ayant son propre mandat et ses propres contrôles. Les organismes chefs de file des PCJ chargés de coordonner les processus et les procédures au sein de l'État partenaire d'accueil, au-delà de ce qu'exige leur mandat, peuvent utiliser la technologie pour améliorer les pratiques de gestion coordonnée des frontières. L'utilisation de technologies pour la gestion du trafic et des frontières a des applications éprouvées dans les PCJ. L'encadré 12-5 décrit l'application de ces systèmes dans deux PCJ d'Afrique australe. Ces exemples montrent que l'application de la technologie peut améliorer la gestion des frontières et les opérations dans les PCJ. Toutefois, pour que ces technologies soient continuellement entretenues et que de nouvelles applications technologiques soient mises en œuvre, le modèle de financement des PCJ devra peut-être passer d'un modèle reposant sur les budgets des gouvernements centraux à un modèle de paiement à l'utilisation (abordé au chapitre 7), notamment par les camions et le trafic public de passagers, et ce modèle ne sera applicable aux frontières qu'avec des économies d'échelle.

Encadré 12-5: Les TIC de pointe appliquées dans deux PCJ d'Afrique australe

(1) PCJ de Kasumbalesa – République démocratique du Congo / Zambie

Grâce à un PPP utilisant un modèle DBOT, un opérateur privé a mis en place une infrastructure moderne pour améliorer les opérations au poste frontière de Kasumbalesa, entre la Zambie et la RDC. Le diagramme ci-dessous présente l'étendue de la technologie appliquée pour améliorer les processus de gestion des frontières à cette frontière terrestre.



La technologie mise en place comprend une salle de contrôle entièrement automatisée avec des écrans de surveillance dotés de caméras de vidéosurveillance pour contrôler le trafic entrant et sortant de la ZCC. Il existe un système de sonorisation pour communiquer avec le personnel dans la ZCC. Un portail d'entrée et de sortie intelligent avec reconnaissance optique des caractères pour la technologie de reconnaissance des plaques d'immatriculation, la technologie de comptage automatique des essieux et un système de gestion du trafic de pointe est intégré aux systèmes douaniers ASYCUDA/SYDONIA World des deux pays et il y a des distributeurs automatiques de billets avancés pour la perception de divers droits.

L'utilisation des TIC à la frontière a permis d'accélérer les formalités, d'améliorer la gestion des processus frontaliers et d'accroître la perception des recettes.

(2) PCJ de Kazungula – Botswana/Zambie

La Kazungula Bridge Authority, une autorité bilatérale entre le Botswana et la Zambie chargée d'exploiter et de gérer le pont de Kazungula et le PCJ, cherche à révolutionner le modèle d'exploitation et de maintenance des PCJ. Les frais perçus par la KBA auprès des utilisateurs du

pont de Kazungula sont destinés à l'équipement et à l'entretien des installations du PCJ ainsi que du pont.

Une technologie similaire à celle de Kasumbalesa a été mise en place à Kazungula pour améliorer la gestion de la frontière, y compris la télévision en circuit fermé pour surveiller le trafic à l'entrée et à la sortie de la ZCC et un système de sonorisation pour communiquer avec le personnel à l'intérieur de la ZCC.

Abréviations : CCTV = télévision en circuit fermé ; ZCC = zone de contrôle commune ; DBOT = design, build, operate, and transfer (conception, construction, exploitation et transfert) ; RDC = République démocratique du Congo ; TIC = technologie de l'information et de la communication ; KBA = Kazungula Bridge Authority (Autorité du pont de Kazungula) ; PCJ = Poste de contrôle juxtaposé ; PDV = point de vente ; PPP = partenariat public-privé

Source : Site web de la société zambienne (I.P.) Border Crossing Company (<https://www.zipbcc.com>)

12.7 Systèmes de continuité des activités et de repli

À mesure que les PCJ s'appuient de plus en plus sur les TIC dans leurs opérations, l'infrastructure et les systèmes technologiques qui en résultent deviennent essentiels à leur mission et nécessitent donc un haut degré de disponibilité avec des mécanismes de sécurité intégrés. Les organismes chargés de la gestion des frontières ont de plus en plus tendance à se rabattre sur des processus manuels au cas où leurs systèmes de dédouanement ne seraient pas accessibles. Étant donné que les opérations des PCJ ne peuvent pas s'arrêter et que les technologies tombent parfois en panne, il est nécessaire d'élaborer des plans de continuité des activités et de reprise après sinistre (BCP et DRP), par exemple en cas de panne de courant ou d'arrêt du réseau. Ces plans doivent inclure la mise en place d'une connectivité WAN et ZCC redondante, l'installation d'une alimentation de secours redondante telle que des générateurs (et des interrupteurs automatiques) pour alimenter le réseau électrique, la fourniture d'une alimentation sans coupure (UPS) pour les ordinateurs de bureau, et la mise en place de sites de reprise après sinistre pour l'usage exclusif et les systèmes partagés.

Il est nécessaire que les comités des opérations et des TIC des PCJ envisagent de concevoir des protocoles de BCP et de DRP qui tiennent compte des réalités du terrain (c'est-à-dire des besoins et des lacunes du PCJ concerné). Les protocoles BCP et DRP comprendront une évaluation réaliste des menaces, des risques et des points faibles possibles des opérations et des systèmes TIC qui les soutiennent. Cela permettra d'élaborer des plans de continuité des opérations (COOP) et des plans d'urgence (PU). Le personnel des PCJ doit également être formé et guidé sur la manière de mettre en œuvre les protocoles en cas de besoin. En outre, des champions locaux des plans de continuité des opérations et des plans d'urgence doivent être désignés pour former et sensibiliser le personnel en permanence.

Chapitre 13

Autres outils de facilitation du commerce et du transport

Ce chapitre présente d'autres outils de facilitation du transport et du commerce qui peuvent être utiles pour rendre le passage des frontières aux PCJ plus fluide et plus efficace. Le Tableau 13-1 présente une matrice de ces outils, comprenant (i) une liste des outils ; (ii) les problèmes et les approches ; et (iii) les références, les sources de bonnes pratiques/outils et les personnes à contacter. Il s'appuie sur des sources facilement disponibles (notamment le *Trade and Transport Corridor Management Toolkit (Guide de gestion des corridors du Commerce et des transports)*, de Charles Kunaka et Robin Carruthers, et publié par la Banque mondiale en 2014) et peut être mis à jour de temps à autre, comme cela a été le cas pour cette édition du guide de référence PCJ.

Tableau 13-1: Autres outils de facilitation du commerce/transport

Outils de facilitation du commerce/transport	Question(s) et approches	Références, sources de bonnes pratiques/outils, et personnes à contacter
Accords bilatéraux (et multilatéraux) sur le transport routier	- En l'absence d'une libéralisation totale des services de transport routier, les accords bilatéraux entre les pays sont un outil fréquemment utilisé pour régir et réglementer les services de transport routier international. - Les recommandations d'une étude de la Banque mondiale de 2013 étaient les suivantes : (i) ne commencer la négociation d'accords bilatéraux que lorsque toutes les parties prenantes se sont mises d'accord sur les grands objectifs et les limites des accords ; (ii) inclure des éléments fondamentaux dans tout accord bilatéral sur le transport routier ; (iii) mettre l'accent sur la réglementation qualitative plutôt que quantitative et multilatérale plutôt que bilatérale ; (iv) harmoniser et simplifier les exigences techniques ; (v) établir des règles harmonisées et transparentes pour les questions transversales ; (vi) soutenir des dispositions institutionnelles et de mise en œuvre efficaces ; et (vii) se conformer aux obligations internationales. - Idéalement, de tels accords devraient prévoir (i) peu ou pas de limitations du champ d'application (par exemple, limitations de distance ou de temps, opérations interdites) ; (ii) l'exemption de certains types de trafic des exigences en matière de permis ou de quotas si les opérations ne sont pas	Charles Kunaka, Virginia Tanase, Pierre Latrille et Peter Krausz, <i>Analyse quantitative des accords de transport routier (QuARTA)</i>, Banque mondiale, 2013. Desiderio Consultants Ltd, <i>Bilateral vs. Multilateral Transport Permits (Permis de transport bilatéraux et multilatéraux)</i>, octobre 2019 (disponible à l'adresse https://desiderioconsultants.wordpress.com/2019/10/18/bilateral-vs-multilateral-cross-border-road-transport-permits/). Charles Kunaka, spécialiste principal de la connectivité, basé dans les bureaux du Groupe de la Banque mondiale à Singapour.

Outils de facilitation du commerce/transport	Question(s) et approches	Références, sources de bonnes pratiques/outils, et personnes à contacter
	illimitées) ; (iii) l'autorisation du cabotage ; (iv) peu ou pas de limitations du transit ; (v) l'autorisation du trafic « triangulaire » (c'est-à-dire de pays tiers) ; (vi) l'absence d'itinéraires et de points de passage frontaliers prescrits ; (vii) des exemptions fiscales (par exemple, pour les taxes sur la propriété, les taxes d'immatriculation, les taxes sur l'exploitation des véhicules, les taxes spéciales sur les services de transport, les taxes sur le carburant dans les réservoirs intégrés) ; (viii) des mesures de facilitation (par exemple, reconnaissance mutuelle des permis de conduire ; droit des transporteurs d'établir des bureaux et/ou de nommer des représentants et/ou des agences sur le territoire de l'autre partie ; obligation de traitement non discriminatoire ; mesures de facilitation préférentielles pour les conducteurs, les véhicules et les marchandises) ; et (ix) la transparence (par exemple, l'échange d'informations en tant qu'obligation, mécanisme de règlement des différends). • Les systèmes de permis multilatéraux peuvent présenter des avantages par rapport aux systèmes de permis bilatéraux, car ils harmonisent les réglementations nationales régissant le transport routier, réduisent les distorsions de concurrence entre les entreprises de transport et peuvent améliorer les normes techniques des véhicules destinés au transport de marchandises dans le cadre d'opérations transfrontalières.	
Dimensions et normes des véhicules	• Les différences entre les normes techniques nationales relatives aux charges, aux poids et aux dimensions des véhicules entravent la circulation des camions le long des corridors. • La surcharge est plus fréquente sur les marchés manquant de prévisibilité et de stabilité (avec moins de courses mais une plus grande rentabilité) et où l'application des réglementations est faible. • Le pesage des véhicules peut contribuer à protéger l'infrastructure routière ainsi qu'à préserver la concurrence et la sécurité routière.	Charles Kunaka et Robin Carruthers, <i>Trade and Transport Corridor Management Toolkit (guide de Gestion du corridor du commerce et des transports)</i>, Banque mondiale, 2014, p. 212-13. Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co., Ltd, <i>Étude pour l'harmonisation du contrôle de la surcharge des véhicules dans la Communauté d'Afrique de</i>

Outils de facilitation du commerce/transport	Question(s) et approches	Références, sources de bonnes pratiques/outils, et personnes à contacter
	• Cependant, les surcharges successives/abusives entravent la fluidité du trafic. • Le SSATP a compilé les bonnes pratiques en matière de contrôle de la surcharge des véhicules en Afrique orientale et australe (par exemple, un système à la frontière entre le Botswana et l'Afrique du Sud où le pont-bascule est relié aux bases de données des autorités douanières). • Dans le cadre d'une étude parrainée par la JICA en 2011, la CAE est parvenue à un accord sur un large éventail de questions connexes (par exemple, les amendes/droits/redevances de surcharge, les limites de charge par essieu, la limite de masse brute de la combinaison, l'utilisation de la formule de pont de la SADC, les liaisons, l'autorégulation, les types de dispositifs de pesage, la gestion des ponts-bascules, l'emplacement des ponts-bascules, la tolérance de masse). • L'utilisation de camions plus grands ou de véhicules à grande capacité peut être pratique pour répondre à la demande croissante et réduire les émissions de carbone ; les véhicules à grande capacité peuvent être mieux gérés grâce à l'introduction de normes fondées sur les performances pour la conception des véhicules lourds, la présence d'un plus grand nombre d'essieux et l'utilisation des TIC pour la conformité réglementaire.	<i>l'Est, Rapport final</i>, septembre 2011. Michael Ian Pinard, <i>Guidelines on Vehicle Overload Control in Eastern and Southern Africa (Directives sur le Contrôle de la Surcharge des Véhicules en Afrique Orientale et Australe)</i>, Politique de Transport en Afrique sub-saharienne, Document de travail n ° 90, mars 2010 Consultants en Développement du Corridor (Pty) Ltd, CEDEAO, CEEAC, République fédérale du Nigeria, République du Cameroun et BAD, <i>Programme multinational d'autoroutes et de facilitation des échanges entre le Nigeria et le Cameroun, Étude sur la rationalisation et l'harmonisation des limites de charge à l'essieu</i>, avril 2015. Forum international des transports, "High Capacity Transport Towards Efficient, Safe and Sustainable Road Freight (Transport à grande capacité vers un fret routier efficace, sûr et durable)", <i>International Transport Forum Policy Papers</i>, n° 69, OECD Publishing, 2019. Michael Ian Pinard, InfraAfrica (Pty) Ltd, Gaborone, Botswana Paul Nordengen, Heavy Vehicle Transport Technology Africa (Conseil pour la recherche scientifique et industrielle), Pretoria, Afrique du Sud
Assurance cargo harmonisée	• La responsabilité du transporteur en cas de dommage ou de perte de la cargaison doit être clairement définie. • La Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR, 1956) facilite le transport routier international en proposant un contrat de transport	Charles Kunaka et Robin Carruthers, <i>Trade and Transport Corridor Management Toolkit (guide de Gestion du corridor du commerce et des transports)</i>, Banque mondiale, 2014, p. 209-12.

Outils de facilitation du commerce/transport	Question(s) et approches	Références, sources de bonnes pratiques/outils, et personnes à contacter
	commun, comprenant une lettre de voiture commune et des limites de responsabilité harmonisées. • La CMR établit les conditions régissant le contrat de transport international de marchandises par route entre le transporteur et le transitaire ainsi que les conditions de responsabilité du transporteur en cas de perte totale ou partielle des marchandises. • Bien que la CMR soit une convention de droit privé qui n'a pas d'implications directes pour les gouvernements, pour que les opérateurs de transport puissent en bénéficier, les gouvernements doivent ratifier la convention et incorporer ses dispositions dans leur droit national.	Kristiaan C. Bernauw, professeur à l'université de Gand, Belgique, et spécialiste juridique principal, PADECO, Co, Ltd, Japon.
Contrôles routiers	• Les camions qui circulent le long des corridors peuvent être soumis à divers contrôles qui affectent leur utilisation et leurs coûts. • Dans certains cas, des postes de contrôle informels établis par des organismes officiels et quasi officiels sont à l'origine de retards et de coûts. • Le temps perdu est souvent plus important que l'impact financier. • Les opérateurs des postes de contrôle informels comprennent la police de la circulation et les autorités douanières et d'immigration. • Le nombre de ces postes de contrôle peut être réduit en menant des enquêtes régulières et en diffusant les données (comme en Afrique de l'Ouest), ou en créant des lignes d'assistance téléphonique que les conducteurs peuvent appeler pour signaler les abus (comme en Afrique australe). • Alors que les droits de douane sont réduits ou éliminés en Afrique avec la mise en œuvre des ZLE et de la ZLECA, l'élimination des BNT telles que les postes de contrôle routier reste un défi pour le continent. Certaines CER ont développé des mécanismes de surveillance des BNT.	Charles Kunaka et Robin Carruthers, <i>Trade and Transport Corridor Management Toolkit (guide de Gestion du corridor du commerce et des transports)</i>, Banque mondiale, 2014, pp. 214-15. Habiba Ben Barka, économiste principal de la planification, « Border Posts, Checkpoints, and Intra-African Trade : Challenges and Solutions (Postes-frontières, postes de contrôle et commerce intra-africain : défis et solutions) », <i>Complexe des économistes en chef de la BAD</i>, janvier 2012, pp. 6-8 Borderless Alliance, Accra, Ghana [https://borderlesswa.com/] Desiderio Consultants Ltd, <i>Non-Tariff Barriers (NTBs) Monitoring Systems in Africa (Systèmes de suivi des barrières non tarifaires (BNT) en Afrique)</i>, 2 mars 2020 [disponible sur https://www.ddcustomslaw.com/index.php?option=com_content&view=article&id=400%3Anon-tariff-barriers-ntbs-monitoring-

Outils de facilitation du commerce/transport	Question(s) et approches	Références, sources de bonnes pratiques/outils, et personnes à contacter
Autorités de gestion des corridors	• Plusieurs parties impliquées dans un corridor (par exemple, les organismes gouvernementaux responsables de l'infrastructure et de la réglementation des services, les opérateurs du secteur privé) doivent être coordonnées pour développer le corridor et s'assurer qu'il fonctionne efficacement. • L'objectif est d'amener « les différentes parties à coproduire des plans et des politiques et à mettre en œuvre des interventions qui complètent les efforts visant à améliorer les performances globales des corridors ». • Les principales activités des organismes de gestion des corridors sont la planification, le financement, la législation/réglementation, l'exploitation, le suivi et la promotion. • Les méthodes de financement des organismes de gestion des corridors comprennent l'autofinancement (par les parties prenantes), les taxes d'utilisation, les champions des corridors et/ou les partenaires de développement. • Les interventions possibles pour améliorer la gestion du corridor concernent le mandat de l'organisme de gestion du corridor, les objectifs et les priorités, le financement, la collecte de données et le suivi des performances, et la capacité technique.	systems-in-africa&catid=1%3Aultime&Itemid=50&lang=en]. Charles Kunaka et Robin Carruthers, <i>Trade and Transport Corridor Management Toolkit (guide de Gestion du corridor du commerce et des transports)</i>, Banque mondiale, 2014, module 3. Alliance pour la gestion des corridors africains, <i>Document stratégique global pour soutenir l'architecture de l'Alliance pour la gestion des corridors africains</i>, mars 2017. John Arnold, <i>Best Practices in Management of International Trade Corridors (Meilleures pratiques dans la gestion des corridors commerciaux internationaux)</i>, Documents de transport TP-13, Banque mondiale, décembre 2006. Yao Adzigbey, Charles Kunaka et Tesfamichael Nahusenay Mituku, <i>Institutional Arrangements for Transport Corridor Management in Sub-Saharan Africa (Mécanismes Institutionnels de Gestion des Corridors en Afrique Subsaharienne)</i>, document de travail du SSATP n° 86, Banque mondiale, 2007. Callixte Ntamutumba, <i>Study for the Establishment of a Permanent Regional Corridor Development Working Group in [the] PMAESA Region (Étude pour la création d'un groupe de travail en vue de la construction d'un corridor régional permanent au sein de [la] PMAESA)</i>, financée par la CEA, 2010. Sites web de diverses organisations de corridors, par exemple l'Organisation du

Outils de facilitation du commerce/transport	Question(s) et approches	Références, sources de bonnes pratiques/outils, et personnes à contacter
		corridor Abidjan-Lagos (https://www.corridor-wa.org/, https://www.corridor-wa.org/fr), l'Agence de facilitation du transport en transit du corridor central (https://centralcorridor-ttfa.org/), le corridor de Maputo (http://www.mcli.co.za/mcli-web/mdc/mdc.html), l'Autorité de coordination du transport en transit du corridor nord (http://www.ttcanc.org/), et le Groupe du corridor de Walvis Bay (http://www.wbcg.com.na/).
Garanties de cautionnement douanier	• De nombreux pays exigent des cautions douanières pour couvrir la perte potentielle de recettes douanières si les marchandises transportées sont détournées et consommées dans un pays de transit. • Dans le cadre d'un système de cautionnement exécuté à l'échelle nationale, les transporteurs transitant par un pays en route vers un autre doivent souscrire une caution douanière au moins égale aux droits qui seraient dus sur leur cargaison ; lorsqu'ils prouvent que la cargaison a quitté le territoire douanier, la caution est libérée. • Cependant, le traitement de la libération prend du temps (parfois jusqu'à 60 jours), et l'émission de la caution a un coût, estimé à environ 4 % du coût d'une marchandise importée ou exportée. • Par exemple, on estime que l'équivalent de 500 millions d'USD de capital commercial dans la région du COMESA est utilisé pour lier des marchandises, ce qui immobilise le fonds de roulement de la plupart des petites entreprises déjà à court de liquidités. • Le problème est aggravé par les retards dans l'annulation des obligations, dus au traitement manuel plutôt qu'électronique. • Les avantages d'un système régional de garantie de la caution douanière peuvent inclure : (i) un dédouanement plus rapide des véhicules à la frontière puisqu'il n'est pas nécessaire de	Charles Kunaka et Robin Carruthers, <i>Trade and Transport Corridor Management Toolkit (guide de Gestion du corridor du commerce et des transports)</i>, Banque mondiale, 2014, module 6. <i>Le Carnet COMESA/RCTG</i>, Atelier de l'Organisation mondiale du commerce sur la facilitation des échanges soutenant la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges dans le contexte de l'après-Bali, 10 juin 2014. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, <i>Transit douanier sous caution</i>, Note technique 17 du Fonds fiduciaire de la CNUCED pour la facilitation du commerce, janvier 2011. Felix Thompson, "Afreximbank Readies Continent-Wide Transit Guarantee Scheme (Afreximbank prépare un système de garantie du transit à l'échelle du continent)", dans <i>Global Trade Review</i>, 7 avril 2021. Afreximbank, <i>Afreximbank s'associe au COMESA pour mettre en œuvre son programme de garantie du transit</i>

Outils de facilitation du commerce/transport	Question(s) et approches	Références, sources de bonnes pratiques/outils, et personnes à contacter
	changer de caution dans chaque pays ; (ii) une augmentation des tonnes/kilomètres qui en résulte, avec un impact positif sur les taux de fret ; (iii) la libération d'une somme d'argent importante pour les agents de dédouanement et les transitaires, qui est immobilisée comme garantie et/ou collatéral dans les banques commerciales et les compagnies d'assurance ; (iv) fournir aux autorités douanières une sécurité fiable et un système amélioré de perception des droits et taxes ; (v) fournir un système administratif simple et économique aux transporteurs ; et (vi) fournir un mécanisme simple et économique aux cautions (institutions financières) pour émettre et gérer les garanties douanières et créer une opportunité d'étendre leur coopération. Le système de garantie de transit collaboratif africain de la Banque africaine d'import-export (Afreximbank, une institution financière multilatérale panafricaine ayant pour mandat de financer et de promouvoir le commerce intra- et extra-africain) a été conçu pour faciliter le transit sans heurts des marchandises à travers l'Afrique par le biais d'un système de garantie de transit à l'échelle du continent, reposant sur une technologie unique ; dans le cadre de ce programme, Afreximbank doit devenir un garant régional et continental, fournissant des cautions de transit couvrant toutes les frontières que les marchandises doivent traverser.	<i>continental de 1 milliard de dollars</i>, 10 mars 2021
Assurance responsabilité civile automobile	- Des systèmes tels que la carte brune en Afrique de l'Ouest, la carte orange en Afrique du Nord, la carte rose en Afrique centrale et la carte jaune dans certains pays du COMESA, permettent de souscrire à l'avance une assurance automobile en monnaie locale à l'origine, l'assurance étant honorée par tous les pays participants. - Ces régimes couvrent les responsabilités matérielles des tiers et les frais médicaux du conducteur et des passagers, et facilitent le transport transfrontalier puisque les	Charles Kunaka et Robin Carruthers, <i>Trade and Transport Corridor Management Toolkit (guide de Gestion du corridor du commerce et des transports)</i>, Banque mondiale, 2014, p. 209-12. Serap Gönülal, <i>Assurance responsabilité civile automobile</i>, Banque mondiale, Département du secteur financier et privé, Primer Series on Insurance, numéro 16, septembre 2010. <i>Motor Third-Party Liability Insurance in Developing</i>

Outils de facilitation du commerce/transport	Question(s) et approches	Références, sources de bonnes pratiques/outils, et personnes à contacter
	transporteurs et les automobilistes ne doivent pas souscrire une couverture d'assurance distincte pour chaque pays qu'ils traversent. • Toutefois, les problèmes liés à la mise en œuvre de ces systèmes sont les suivants : (i) une couverture d'assurance variable d'un pays à l'autre, (ii) des problèmes de contrefaçon de cartes, (iii) l'absence de compagnies d'assurance à certaines frontières pour délivrer les cartes, et (iv) le coût variable de la carte d'un pays à l'autre, bien que dans une certaine mesure, cela puisse refléter la différence de couverture. • Les mesures politiques recommandées sont les suivantes : (i) l'informatisation des opérations, les bureaux nationaux reliant leurs bases de données pour contrôler l'utilisation de la carte le long des corridors de transport, et (ii) l'harmonisation de la couverture entre/parmi les pays afin que la couverture d'assurance soit uniforme.	<i>Countries : Raising Awareness and Improving Safety (Assurance responsabilité civile automobile des pays en développement : sensibilisation et renforcement de la sécurité)</i> (ed. Serap Gönülal), Banque mondiale, 2009 COMESA, <i>Operations Manual of the Yellow Card Scheme and Reinsurance Pool (Manuel d'exploitation du système de la carte jaune et du pool de réassurance)</i>, non daté (disponible à l'adresse http://ycmis.comesa.int/uploads/Operations%20Manual.pdf). PADECO Co., Ltd. et l'Agence japonaise de coopération internationale, <i>Study of Cross-Border Transport Infrastructure - Phase 3 (Étude des infrastructures transfrontalières de transport)</i>, mars 2009, p. 4-16 et 4-17 Mme Serap Gönülal, Département du secteur financier et privé, Banque mondiale

Abréviations : ZLECAF = Zone de libre-échange continentale africaine, CMR = Convention relative au Contrat de Transport International de Marchandises par Route, COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe, ZLE = Zone de libre-échange, HCV = Véhicule à grande capacité, JICA = Agence japonaise de coopération internationale, BNT = Barrière non tarifaire, UEMOA = Union Economique et Monétaire Ouest-africaine, QuARTA = Quantitative Analysis of Road Transport Agreements (analyse quantitative des accords de transport routier), RCTG = Garantie régionale de transit douanier, OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques, PMAESA = Port Management Association of Eastern and Southern Africa (association de gestion des ports d'Afrique orientale et australe), CER = Communauté économique régionale, SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe, SSATP = Programme de politique des transports en Afrique [subsaharienne], CNUCED = Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, UNECA, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, USAID = Agence des États-Unis pour le développement international.

Sources : Énumérées dans la troisième colonne du tableau

Chapitre 14

Études de cas PCJ

14.1 Introduction

Ce chapitre présente des études de cas de divers PCJ planifiés ou opérationnels :

- (i) Chirundu, un PCJ juxtaposé pionnier desservant la Zambie et le Zimbabwe ;
- (ii) Cinkansé, desservant le Burkina Faso et le Togo, qui est entièrement situé au Burkina Faso ;
- (iii) Mfum, un PCJ desservant le Cameroun et le Nigeria, et entièrement situé au Nigeria ;
- (iv) un aperçu des PCJ au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et du rôle joué par le CER ;
- (v) Namanga et Rusumo, le premier pour desservir le Kenya et la Tanzanie, et le second pour desservir le Rwanda et la Tanzanie ;
- (vi) Gasenyi I/Nemba, un PCJ chevauchant qui dessert le Burundi et le Rwanda ;
- (vii) Kazungula, un PCJ axé sur les infrastructures ; et
- (viii) Lebombo/Ressano Garcia, prévu pour desservir l'Afrique du Sud et le Mozambique.

Les études de cas se concentrent sur les questions/leçons à présenter, les informations de base étant fournies (uniquement) dans la mesure où elles sont pertinentes. Les études de cas ont nécessairement été limitées aux matériaux disponibles (qui ont été cités dans les études de cas) et aux contributions des partenaires coopérants. Certaines questions/leçons reviennent dans plusieurs études de cas (par exemple, la nécessité d'institutions, de lois et de procédures bien structurées ; l'importance de la formation), tandis que d'autres sont uniques (par exemple, la viabilité et l'efficacité du modèle de PCJ chevauchant, la possibilité d'améliorer la performance opérationnelle des frontières même sans PCJ). Les études de cas ont servi de source d'information pour (les premiers chapitres du) guide de référence.

L'encadré 14-1 présente un aperçu des études de cas, en mettant l'accent sur les questions soulevées et les enseignements tirés.³⁶² La figure 14-1 présente une carte montrant l'emplacement des PCJ étudiés en Afrique.

³⁶² Le terme « enseignements tirés » est utilisé dans ce chapitre. Il est défini par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme suit : « Des généralisations fondées sur des expériences d'évaluation de projets, de programmes ou de politiques qui font abstraction des circonstances spécifiques pour s'appliquer à des situations plus larges. Souvent, les enseignements mettent en évidence les forces ou les faiblesses de la préparation, de la conception et de la mise en œuvre qui affectent la performance, le résultat et l'impact. » Organisation de coopération et de développement économiques, *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats*, 2010 [<https://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>]. La question de savoir si le mot « apprentissages » est un substitut approprié au mot « leçons » fait l'objet d'un débat. Voir, par exemple, (i) <https://grammarist.com/usage/learnings/> [“Learnings is a pluralization of an erroneous form of learning as a singular noun”] ; et (ii) Warwick McFayden, “It Is Time to Take Our Learnings Seriously”, *Daily Review*, 7 mai 2018 [<https://dailyreview.com.au/time-take-learnings-seriously/>]. Plutôt qu'une évaluation complète de chaque étude de cas de PCJ, le Guide de référence cherche à glaner ou à compiler des enseignements susceptibles de fournir des conseils ou des suggestions utiles aux responsables de la mise en œuvre d'autres PCJ sur le continent.

Encadré 14-1: Enseignements tirés des études de cas

Chirundu – Un exemple pionnier de PCJ géré par le secteur public (Zambie et Zimbabwe)

Nécessité d'un engagement politique de haut niveau
Importance d'un cadre juridique PCJ bien conçu
Importance de comités et sous-comités bien structurés
Nécessité d'affiner les procédures au fil du temps
Importance de la formation
Les défis de la mise en œuvre d'un PCJ lorsque les installations ont été conçues pour des opérations traditionnelles à deux arrêts.
Importance des TIC
Avantages de considérer les PCJ dans une perspective de corridor ou de région
Besoin de déboursement(s) assuré(s)
Nécessité d'une signalisation et de couloirs appropriés au contrôle des passeports
Rôle des partenaires internationaux de développement/coopération
Importance des heures de fonctionnement prolongées (harmonisées)

Cinkansé – Un PCJ à l'échelle d'un seul pays avec la participation du secteur privé (Burkina Faso et Togo)

Approches dirigées par les CER ou bilatérales pour le développement des PCJ
Nécessité d'un examen et d'un accord sur les procédures et la conception des frontières avant la construction des installations.
Nécessité d'un partage d'informations et d'une sensibilisation au nouveau concept et aux nouvelles procédures.
Nécessité de fixer des frais d'utilisation acceptables et de réduire les inspections et les points de contrôle multiprocessus

Mfum – Un PCJ (PFC) pour un seul pays entre deux CER (Nigeria et Cameroun)

Développement du cadre juridique pour un PFC/PCJ impliquant deux CER
Utilisation d'un accord bilatéral sans promulgation d'une loi spécifique sur les PFC/PCJ
Élaboration d'une feuille de route ambitieuse en vue de l'adoption de l'instrument juridique requis.
Recommandation de former un comité directeur conjoint
Utilité d'incorporer des diagrammes des conceptions architecturales pour le PFC dans le manuel de procédures.
Nécessité de prévoir le traitement électronique dans le manuel de procédures
Diverses questions relatives à la participation du secteur privé aux PCJ.

La CAE – les PCJ dans une union douanière

Importance de faire progresser l'intégration régionale
Nécessité d'élaborer un cadre juridique complet pour les PCJ
Enseignements relatifs à la conception et à la gestion des installations du PCJ
Enseignements relatifs au développement des PCJ dans un territoire douanier unique
Approche multi-niveaux de la gestion des projets PCJ
Importance de l'élaboration des procédures relatives aux PCJ
Nécessité de mettre en place des dispositions institutionnelles bien structurées et de coordonner les opérations des PCJ.

Namanga et Rusumo – Cadres juridiques, réglementaires et institutionnels bien conçus, et manuels des PCJ (Kenya, Rwanda et Tanzanie)

Cadres juridiques/réglementaires, institutions et manuels de procédures des PCJ bien conçus.
Avantages des activités de formation et de sensibilisation approfondies
Enquêtes rigoureuses de mesure du temps de référence, d'impact et de fin de parcours.
Préparation de matériel d'information sur les PCJ.

Gasenyi I/Nemba – Un PCJ chevauchant (Burundi et Rwanda)

Viabilité et efficacité du modèle de PCJ chevauchant

Kazungula – Un PCJ axé sur les infrastructures (Botswana et Zambie)

L'importance vitale des infrastructures

Avantages d'un cadre juridique bien conçu

Importance des enquêtes sur la libération/mesure du temps

Lebombo/Ressano Garcia – Un PCJ prévu de longue date avec un mélange complexe de trafic (Afrique du Sud et Mozambique)

Possibilité d'améliorer la performance opérationnelle des frontières même sans PCJ

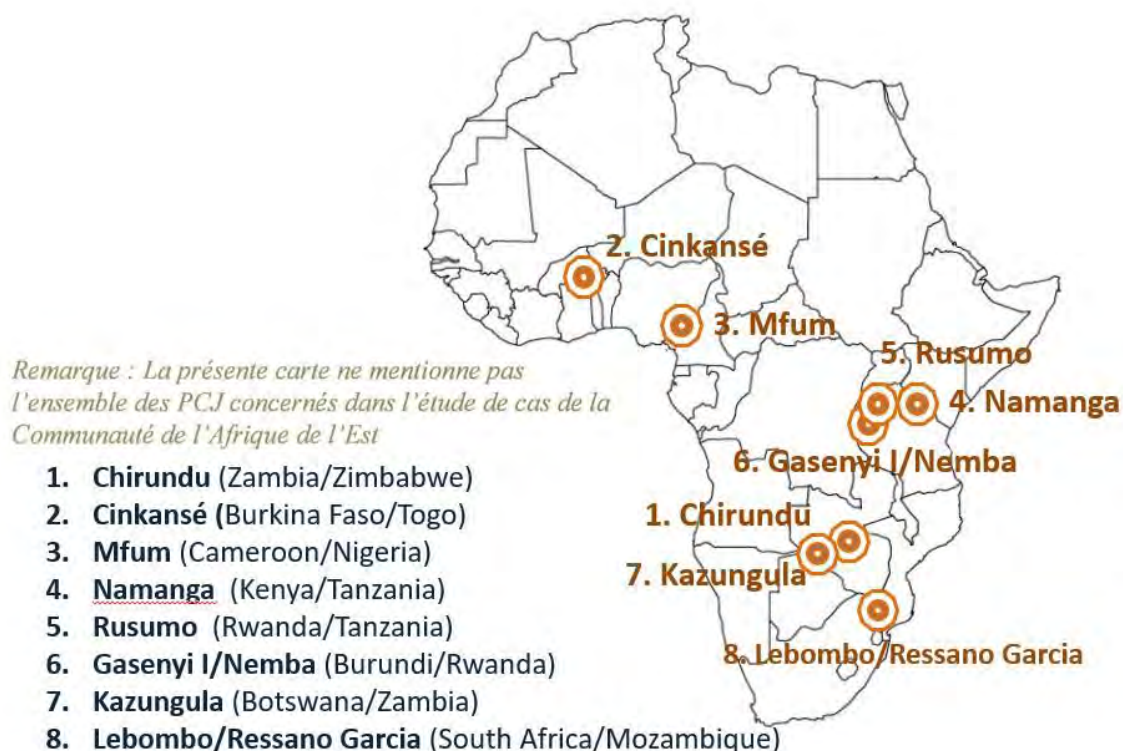
Difficultés à formaliser les arrangements juridiques des PCJ

Avantages de la séparation des différents types de trafic

Note : Les enseignements mis en évidence dans une étude de cas particulière peuvent également être applicables à d'autres études de cas, mais peuvent ne pas avoir été mis en évidence dans les autres études de cas pour un certain nombre de raisons (par exemple, la pertinence des enseignements tirés, la disponibilité des informations).

Source : Ce chapitre

Figure 14-1: Emplacements des PCJ de l'étude de cas



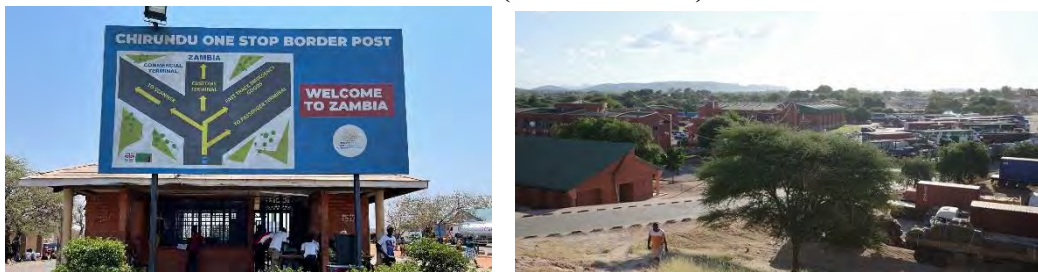
Source : le présent Guide de référence

14.2 Un exemple pionnier de PCJ géré par le secteur public (Zambie et Zimbabwe)³⁶³

14.2.1 Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas

Le PCJ de Chirundu est considéré comme le premier PCJ d'Afrique.³⁶⁴ Les questions soulevées par ce PCJ pionnier comprennent (i) la nécessité d'un engagement politique de haut niveau, (ii) l'importance de comités bien structurés, (iii) l'importance d'un cadre juridique bien conçu pour le PCJ, (iv) la nécessité d'affiner les procédures au fil du temps, (v) l'importance de la formation, (vi) les défis de la mise en œuvre d'un PCJ lorsque les installations ont été conçues pour des opérations traditionnelles à deux guichets, (vii) l'importance des TIC, (viii) la nécessité d'un ou de plusieurs décaissements garantis, (ix) la nécessité d'une signalisation appropriée, (x) le rôle des partenaires internationaux de développement/coopération, et (xi) l'importance d'heures de fonctionnement prolongées (harmonisées).

PCJ de Chirundu : Entrée (vers la Zambie) et vue à distance



Source : Photo prise par un membre de l'équipe PCJ de la JICA sur le projet de développement des capacités pour le bon fonctionnement des PCJ sur le corridor de transport Nord-Sud, 2021.

³⁶³ Cette étude de cas s'appuie sur : (i) *le Guide de référence sur les postes de contrôle juxtaposés*, 2^e édition, mai 2016, pp. 13-3 à 13-10 ; (ii) *Étude de cas du PCJ de Chirundu, présentation à la réunion préparatoire de la révision du Guide de référence PCJ*, 24 février 2015 (présentée par Bernard Dzawanda, économiste principal des transports, Secrétariat du COMESA) ; (iii) Transport Logistics Consultants, *Review of Performance of Chirundu One Stop Border Post*, préparé pour le Marché commun de l'Afrique australe et orientale (Directeur, Division Infrastructure et Logistique), financé par l'Union européenne dans le cadre du Programme tripartite de facilitation du transit des transports, mars 2021 ; (iv) Habiba Ben Barka, Senior Planning Economist, *Border Posts, Checkpoints, and Intra-African Trade : Challenges and Solutions*, AfDB Chief Economist Complex, janvier 2012, pp. 10-12 ; (v) (Zimbabwe) Ministry of Industry and Commerce [le prédécesseur du Ministry of Foreign Affairs and International Trade], *Chirundu One Stop Border Post : A Regional Trade Facilitation Program*, an Aid for Trade Case Study : Zimbabwe, présentée à l'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques] et à l'Organisation mondiale du commerce, janvier 2011 ; (vi) Sean Woolfrey (Trade Law Centre), *Challenges at Chirundu One-Stop Border Post*, septembre 2013 ; (vii) Nellie Dhaerah, *The Impact on Customs of the Development, Implementation and Administration of Regional Integration Initiatives : The Case for Zimbabwe Revenue Authority*, sans date ; (viii) TradeMark Southern Africa, *Chirundu One Stop Border Post : Progress Report and Lessons Learned*, novembre 2010 ; (ix) Mark Pearson, *Trade Facilitation in the COMESA-EAC-SADC Tripartite Free Trade Area*, septembre 2011 ; (x) Marko Kwaramba, *Evaluation of Chirundu One Stop Border Post – Opportunities and Challenges*, Trade and Development Studies Centre, juillet 2010 ; (xi) Barney Curtis, *The Chirundu Border Post : Detailed Monitoring of Transit Times*, SSATP [Sub-Saharan Africa Transport Policy Program] Discussion Paper No. 10, Regional Integration and Transport – RIT Series, septembre 2009 ; (xii) République de Zambie, *The One Stop Border Post Concept – A Case of Chirundu Border Post between Zambia and Zimbabwe*, a Trade Facilitation Study on Customs Cooperation présenté lors d'un symposium de l'Organisation mondiale du commerce à Genève, novembre 2011 ; et (xiii) Agence japonaise de coopération internationale, PADECO CO., Ltd, et Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co, Ltd, *Preparatory Survey for Southern Africa Regional Transport Program, Final Report*, mars 2010, pp. F-1 à F-4. **Cette étude de cas (qui permet de tirer de précieux enseignements) étant essentiellement de nature historique, plusieurs références datent d'il y a plusieurs années.**

³⁶⁴ L'exploitation expérimentale d'un PCJ (à la fois routier et ferroviaire) a débuté à Malaba par le Kenya et l'Ouganda quelques années avant l'ouverture du PCJ de Chirundu en 2009. Voir, par exemple, Silas Kanamugire, *Northern Corridor Case Study, Malaba OSBP*, East and Central Africa Global Competitiveness Hub et United States Agency for International Development, mars 2007.

14.2.2 Historique et statut actuel du PCJ

(1) Vue d'ensemble

Le PCJ de Chirundu, situé entre la Zambie et le Zimbabwe sur le fleuve Zambèze, le long du corridor Nord-Sud en Afrique australe³⁶⁵, a été lancé le 5 décembre 2009 et est considéré comme le premier PCJ opérationnel en Afrique. Conformément à une décision du Conseil des ministres du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) en 2005, la mise en œuvre du PCJ a été dirigée par le Secrétariat du COMESA au nom de l'initiative tripartite COMESA-CAE-Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Il s'agissait d'un projet pilote de facilitation du commerce dans le cadre d'un programme pilote d'aide au commerce pour le corridor nord-sud, dans le but de réduire les temps de déplacement le long du corridor.³⁶⁶ Le projet a été mis en œuvre dans le cadre du programme régional de facilitation du commerce (RTFP) avec le soutien financier du ministère britannique du développement international (DFID, prédécesseur du Foreign, Commonwealth and Development Office, FCDO), de la JICA et de la Banque mondiale.

Chirundu est la frontière zambienne la plus fréquentée et un point de passage privilégié pour les pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, ce qui entraîne des encombrements – il fallait auparavant cinq jours pour dédouaner les camions et deux heures pour les bus de passagers.³⁶⁷ La longueur des délais de traversée était due aux longues procédures nécessaires pour passer par deux séries de contrôles identiques de chaque côté de la frontière. Les deux gouvernements étaient donc vivement intéressés par l'amélioration de l'efficacité de la frontière à Chirundu. Avant ce projet du PCJ, l'ancien pont suspendu Otto Beit à Chirundu, à une voie, avait été remplacé par un nouveau pont de 400 m à deux voies (financé par la JICA), qui a été inauguré en 2002, et les gouvernements de la Zambie et du Zimbabwe ont commencé à améliorer leurs installations frontalières respectives, le Zimbabwe construisant un tout nouveau poste frontalier intégré et la Zambie de nouvelles installations de dédouanement et d'hébergement du personnel. Il convient donc de noter que certaines installations ont été conçues et construites avant la mise en œuvre du projet PCJ. Au moment du démarrage des activités du PCJ en 2009, le trafic était d'environ 300 à 400 camions par jour (dont 50 à 60 % étaient liés au secteur minier), ce qui fait de Chirundu l'un des postes-frontières les plus fréquentés d'Afrique australe.

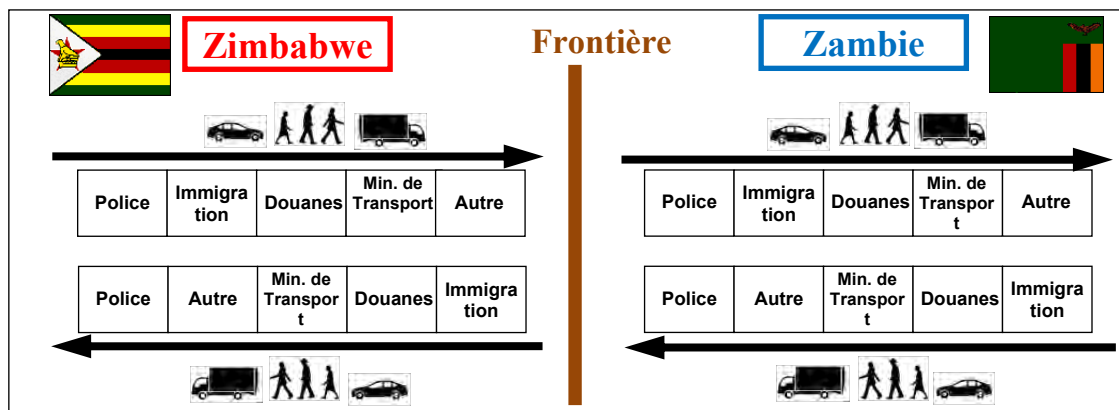
La Figure 14-2 présente un schéma des procédures de passage de la frontière à Chirundu avant le lancement du PCJ, tandis que la Figure 14-3 présente un schéma des procédures après l'opérationnalisation. Le trafic en direction du nord n'est désormais contrôlé et autorisé que du côté zambien, tandis que le trafic en direction du sud est autorisé du côté zimbabwéen.

³⁶⁵ Le corridor nord-sud relie le corridor de Dar es Salaam aux ports du sud de l'Afrique du Sud en passant par la Copperbelt. Le corridor traverse huit pays, à savoir le Botswana, la République démocratique du Congo, le Malawi, le Mozambique, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

³⁶⁶ (Zimbabwe) Ministère de l'industrie et du commerce [le prédécesseur du ministère des affaires étrangères et du commerce international], *Chirundu One Stop Border Post : A Regional Trade Facilitation Program*, an Aid for Trade Case Study : Zimbabwe, présentée à l'OCDE et à l'Organisation mondiale du commerce, janvier 2011, p. 4.

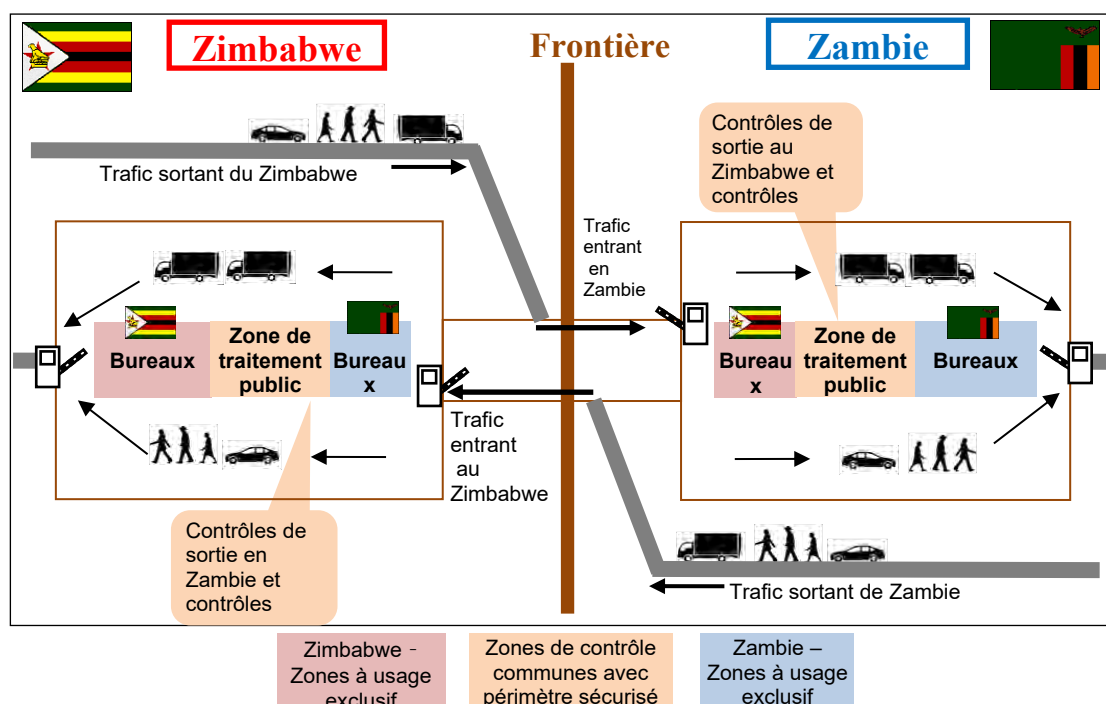
³⁶⁷ Une enquête de base de 2008 citée dans le document de référence de la note de bas de page précédente.

Figure 14-2: Procédures de passage de la frontière à Chirundu avant l'opérationnalisation du PCJ (schéma)



Source : Habiba Ben Barka, Senior Planning Economist, *Border Posts, Checkpoints, and Intra-African Trade : Challenges and Solutions*, complexe de l'économiste en chef de la BAD, janvier 2012, p. 11.

Figure 14-3: Procédures de passage de la frontière à Chirundu après l'opérationnalisation du PCJ (schéma)



Source : Habiba Ben Barka, Senior Planning Economist, *Border Posts, Checkpoints, and Intra-African Trade : Challenges and Solutions*, complexe de l'économiste en chef de la BAD, janvier 2012, p. 11.

(2) Cadre juridique et institutionnel

Pour rendre le PCJ opérationnel, les deux gouvernements ont signé un accord bilatéral portant sur l'établissement d'un PCJ à Chirundu, qui a été suivi de lois d'habilitation dans les pays respectifs, à savoir la loi n° 21 de 2007 sur le contrôle des postes frontaliers du Zimbabwe et la loi n° 8 de

2009 sur le contrôle des postes frontaliers de la Zambie.^{368,369} Ces deux lois d'habilitation autorisent les agents chargés du contrôle des frontières à effectuer leurs contrôles nationaux dans une zone de contrôle commune (ZCC). En d'autres termes, les agents zimbabwéens ont été autorisés à effectuer des contrôles du côté zambien de la ZCC et vice versa. Ces lois prévoient également des dispositions d'accueil pour les fonctionnaires étrangers de l'État limitrophe opérant dans l'État d'accueil.³⁷⁰

Les principes clés établis dans l'accord bilatéral pour l'exploitation du PCJ de Chirundu étaient les suivants :

- (i) Pour le trafic en direction du sud, toutes les procédures concernant les personnes, les véhicules et les marchandises sortant de Zambie et entrant au Zimbabwe doivent être exécutées dans les installations du PCJ du Zimbabwe. Pour le trafic en direction du nord, toutes les procédures concernant les personnes, les véhicules et les marchandises sortant du Zimbabwe et entrant en Zambie doivent se dérouler dans les installations du PCJ zambien.
- (ii) Toutes les procédures de sortie doivent être achevées avant que les procédures d'entrée ne commencent et que la juridiction ne soit officiellement passée de l'État de sortie à l'État d'entrée, sauf dans les cas où les marchandises sont prédédouanées. Cette approche permet d'éviter tout conflit sur la question de savoir quelle partie a la compétence nationale pendant le processus de dédouanement. La compétence est basée sur l'agent qui effectue les contrôles, et non sur le territoire national sur lequel les contrôles sont effectués.
- (iii) Les agents appliquent leurs propres lois de contrôle frontalier même lorsqu'ils agissent dans le pays limitrophe, mais uniquement dans la ZCC établie par l'accord bilatéral.
- (iv) Dans la mesure du possible, les inspections et autres procédures sont menées conjointement pour accroître l'efficacité et gagner du temps.
- (v) Il convient de recourir, dans la mesure du possible, à l'évaluation des risques transfrontaliers pour les personnes et les biens.
- (vi) Si, à un moment quelconque du traitement, des personnes se voient refuser la sortie ou l'entrée, si une arrestation est effectuée ou si des marchandises sont confisquées, les personnes ou les marchandises doivent être restituées.
- (vii) La police nationale s'occupera de toutes les infractions à la loi et à l'ordre qui se produisent sur le territoire national. Toute infraction à la réglementation survenant dans l'exercice des fonctions de contrôle frontalier sera signalée à la direction de l'organisme dont relève l'agent.
- (viii) Les fonctionnaires de l'État limitrophe opérant depuis l'État hôte et vice versa doivent disposer d'un espace de bureau, les responsabilités en matière de nettoyage, d'éclairage et de consommation d'eau étant clairement définies.

³⁶⁸ Le Zimbabwe a pu promulguer la législation sur les PCJ plus rapidement que la Zambie parce que Chirundu est surtout important pour le Zimbabwe en raison du trafic de transit, et que le risque de perte de revenus n'est donc pas très élevé. Toutefois, Chirundu étant le plus grand port terrestre de Zambie en termes de perception de recettes, ils ont adopté une approche plus prudente ; il a donc fallu un certain temps pour « débloquer » les préoccupations concernant les recettes ainsi que les questions de contrôle et de sécurité. Agence japonaise de coopération internationale, PADECO Co, Ltd, et Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co, Ltd, *Preparatory Survey for Southern Africa Regional Transport Program, Final Report*, mars 2010, p. 1. F-2.

³⁶⁹ La loi zambienne a depuis été mise à jour, avec la loi de 2018 sur la gestion des frontières et la facilitation du commerce, qui a abrogé la loi de 2009. La poursuite de l'élaboration des cadres réglementaires nationaux est en cours, avec le soutien du programme du Fonds européen de développement (FED) 11 du COMESA, qui comprend une assistance pour l'amélioration et l'harmonisation du cadre et des procédures juridiques (par exemple, pour la Zambie, l'élaboration de règlements d'application de la loi de 2018 sur la gestion des frontières et la facilitation du commerce, en 2020-2021 ; et pour le Zimbabwe, l'élaboration de règlements d'application de la loi n° 21 de 2007 sur le contrôle des postes frontaliers à guichet unique, en 2021).

³⁷⁰ Les lois du PCJ ont remplacé d'autres lois, uniquement en ce qui concerne ces deux points du PCJ ; ainsi, les lois individuelles de chaque organisme de contrôle des frontières n'ont pas dû être modifiées.

- (ix) Un comité directeur composé de secrétaires permanents responsables de diverses opérations frontalières et de représentants des organismes faïtiers du secteur privé concernés a été formé et s'est réuni tous les trimestres. Les comités nationaux ont facilité le dialogue entre les parties prenantes et la recherche d'un consensus sur le PCJ dans le pays. Quatre sous-comités chargés du cadre juridique, des procédures, des installations et des TIC ont été mis en place sous l'égide du comité directeur. Ils ont travaillé avec des consultants et mené des consultations plus larges avec les parties prenantes.
- (x) Des comités conjoints de gestion des frontières ont été formés et coprésidés par les responsables des autorités fiscales à Chirundu afin de relever les défis découlant de la mise en œuvre.³⁷¹

(3) Procédures

La figure 14-4 présente de manière générale les flux directionnels prévus pour le trafic en direction du nord et du sud à Chirundu, respectivement. Les détails concernant les procédures du PCJ à Chirundu, telles qu'envisagées, suivent :

- (i) La zone de contrôle commune comporte trois portes – une porte sud pour l'entrée et la sortie du Zimbabwe et deux portes nord pour l'entrée et la sortie de la Zambie. Les installations du PCJ au Zimbabwe sont utilisées pour tous les contrôles frontaliers vers le sud. Les installations (passagers et fret) en Zambie sont utilisées pour tous les contrôles frontaliers vers le nord.
- (ii) Toute la circulation en direction du sud emprunte la voie de contournement de l'installation en direction du nord, traverse le nouveau pont et se gare sur le côté est de l'installation en direction du sud. Les contrôles frontaliers sont effectués dans le hall public (de dédouanement) de l'installation,³⁷² sortie d'abord, entrée ensuite. Les autocars (bus) se garent dans les baies d'inspection ou sur le parking adjacent, où des inspections sont effectuées si nécessaire. Les poids lourds sont inspectés dans les baies d'inspection lorsqu'une inspection est jugée nécessaire. Les camions transportant des marchandises pré-dédouanées, en transit, dangereuses et/ou faisant partie d'un programme d'opérateur économique agréé (OEA) sont traités par une unité spéciale de voie rapide. Après les contrôles frontaliers, les poids lourds passent au pesage et au départ à la porte sud.
- (iii) Les voitures et les autocars en direction du nord passent par la porte sud et traversent le vieux pont. Les voyageurs suivent les procédures de sortie pour le Zimbabwe et les procédures d'entrée pour la Zambie dans le hall public (dédouanement). Les inspections sont effectuées dans l'aire de stationnement. Les laissez-passer sont signés par les agents frontaliers compétents des deux pays au fur et à mesure que les processus sont achevés. Les voyageurs sortent par la porte nord réservée aux passagers.
- (iv) Les conducteurs commerciaux en direction du nord entrent par la porte sud. Les laissez-passer remplis sont présentés par l'agent des douanes ou le chauffeur. Les camions transportant des marchandises pré-dédouanées, en transit, dangereuses et/ou relevant du programme des clients accrédités des douanes zambiennes se dirigent vers la voie rapide ou l'aire de stationnement. Entre-temps, les agents en douane traitent les documents avec les deux organismes douaniers. Une unité spéciale « fast track » (procédure accélérée) a été mise en place dans l'installation de fret afin d'assurer un traitement et une libération

³⁷¹ Voir, par exemple, (i) (Zimbabwe) Ministry of Industry and Commerce, *Chirundu One Stop Border Post : A Regional Trade Facilitation Program*, an Aid for Trade Case Study : Zimbabwe, présenté à l'OCDE et à l'Organisation mondiale du commerce, janvier 2011 ; et (ii) TradeMark Southern Africa, *Chirundu One Stop Border Post : Progress Report and Lessons Learned*, novembre 2010, non paginé.

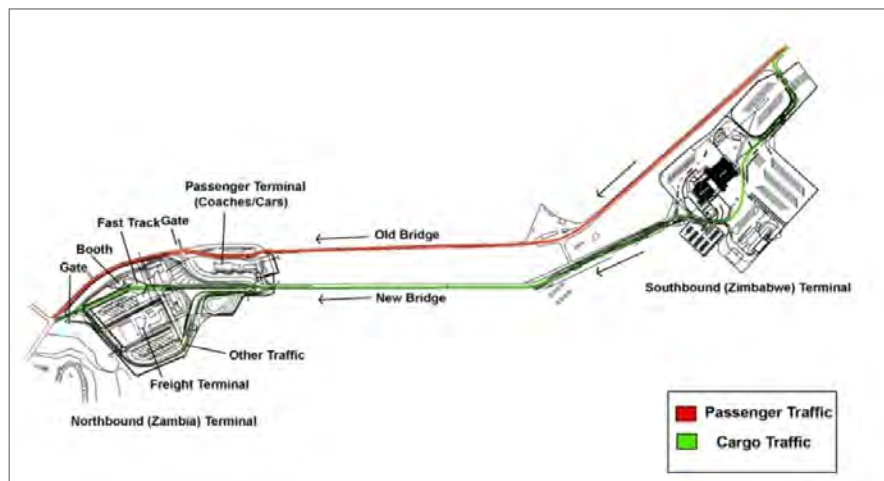
³⁷² Pour le trafic commercial, le contrôle de sortie zambien est désormais effectué en dehors du hall public (dédouanement). L'installation est située sur le côté est (à l'origine, elle était située sur le côté ouest, à l'entrée de l'installation, mais elle a été déplacée en raison du terrain vallonné).

rapides des entrées et sorties pour les cargaisons « fast track ». Le véhicule entre ensuite en Zambie par la porte commerciale nord.

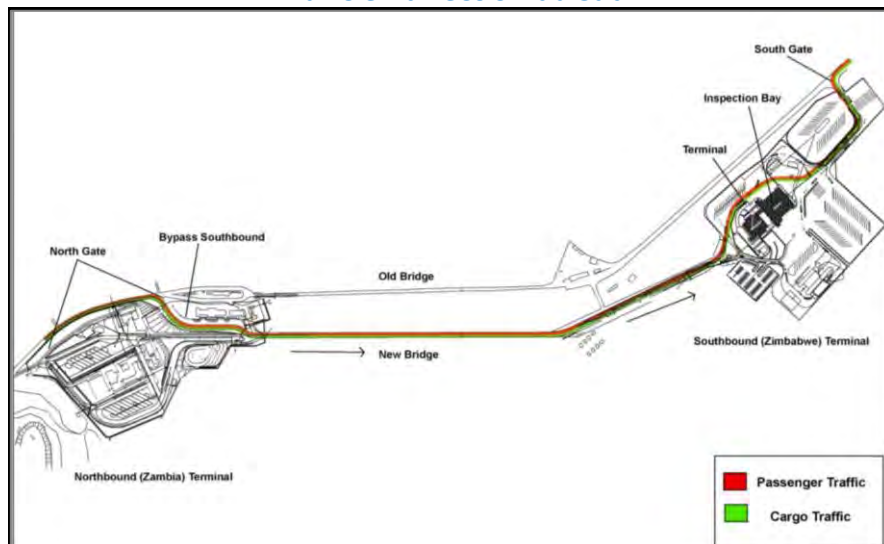
- (v) Les conducteurs commerciaux en direction du nord dont le chargement n'est pas qualifié pour la voie rapide se rendent à l'installation de fret en direction du nord pour un scannage, un traitement et une inspection physique, si cela est jugé nécessaire. Tout le traitement a lieu dans l'installation, le scanner et les zones d'inspection. Une fois que tous les contrôles ont été effectués, le conducteur sort par la porte commerciale nord pour entrer en Zambie.³⁷³

Figure 14-4: Flux directionnels prévus pour le trafic à Chirundu

Circulation en direction du nord



Trafic en direction du sud



Source : Consortium pour les infrastructures en Afrique, Communauté d'Afrique de l'Est et organisme japonais de coopération internationale, *Guide de référence des postes frontières juxtaposés*, 1^{ère} édition, septembre 2011, pp. 105-06.

³⁷³ Les modifications apportées en octobre 2021 sont les suivantes : (i) il y avait quatre portes, trois du côté zambien et une du côté zimbabwéen ; (ii) le trafic en direction du sud se trouvait là où se trouve le trafic commercial en direction du nord (il n'y a pas de cloison pour séparer physiquement les deux flux de trafic opposés) ; (iii) pour le trafic commercial, les contrôles de sortie de la Zambie étaient traités à l'extérieur du hall public (dédouanement) ; (iv) l'installation de la Zambie était située du côté est ; (v) l'inspection sanitaire portuaire était effectuée du côté zimbabwéen dans un premier temps ; (vi) les voitures et les autocars en direction du nord passaient par la porte sud et traversaient le nouveau pont ; et (vii) pour le trafic commercial, le contrôle de sortie zimbabwéen était effectué à l'entrée de l'installation frontalière zambienne juste après avoir traversé le nouveau pont.

Cependant, dans la pratique (du moins ces dernières années), le PCJ de Chirundu n'a pas fonctionné comme prévu. Alors que les problèmes et les enseignements tirés de ce PCJ seront décrits dans la sous-section 14.2.3, il convient de noter que le programme COMESA FED 11 procédait à un examen des meilleures pratiques et à l'élaboration de procédures opérationnelles standard en 2021-2022 et la JICA a également commencé à fournir un soutien complémentaire par le biais d'un projet de développement des capacités pour le bon fonctionnement des PCJ le long du corridor Nord-Sud (2020-2025), y compris Chirundu, pour lequel elle a révisé les directives opérationnelles et les manuels d'exploitation des PCJ, selon les besoins. Pour assurer l'efficacité des opérations du PCJ à Chirundu, avant même d'élaborer de nouvelles procédures opérationnelles standard, il peut être nécessaire de « réimaginer » ce que Chirundu devrait être et de partir de là, plutôt que de simplement réaménager la frontière.

Une formation aux nouvelles procédures a été dispensée en 2009, avant et immédiatement après l'opérationnalisation du PCJ en décembre de la même année. La formation continue – qui est requise au moins sur une base périodique – n'a pas été dispensée comme il se doit. Toutefois, le projet de renforcement des capacités de la JICA en cours (2020-2025) prévoit une formation aux procédures PCJ de Chirundu (entre autres postes-frontières), notamment des ateliers, des formations en cours d'emploi, des formations de formateurs et des formations dans des pays tiers pour tirer les enseignements des précédents cas de PCJ dans la Communauté d'Afrique de l'Est.

(4) Ajustement des installations pour soutenir les opérations des PCJ

Les installations de Chirundu ont été construites avant que le concept de PCJ ne soit développé et que les procédures de PCJ ne soient formulées. Pour s'adapter au concept du PCJ, les comptoirs en maçonnerie existants dans l'installation pour passagers de la Zambie ont été retirés et des comptoirs temporaires ont été installés. La zone de comptoir dans l'installation du Zimbabwe a été réaffectée et certains cloisonnements ont été modifiés. L'aire de stationnement en Zambie s'est avérée insuffisante pour mettre en œuvre les procédures du PCJ, ce qui a nécessité soit une réduction des temps d'attente, soit une extension. En outre, les problèmes préexistants se sont poursuivis – par exemple, le chantier d'inspection n'est pas suffisant, et le Zimbabwe a eu des difficultés à faire fonctionner la climatisation. Les côtés zambien et zimbabwéen disposent tous deux d'un scanner, tandis que seul le côté zimbabwéen dispose d'un pont-bascule. Certains défis ont été identifiés en termes de disponibilité et d'utilisation des installations pour assurer la sécurité, la santé et l'accueil des migrants.

(5) Interconnectivité et TIC

Il était prévu de fournir une connectivité dans toutes les installations, afin que les agents de l'administration fiscale opérant de l'autre côté de la zone de contrôle puissent accéder à leur propre système SYDONIA³⁷⁴ (dédouanement). Cependant, les solutions de réseau à micro-ondes, puis plus tard à fibres optiques, ont initialement échoué et les procédures de sortie étaient le plus souvent effectuées manuellement et saisies ultérieurement dans le système, ce qui ajoutait à la charge de travail et à l'inefficacité. En 2021, les deux parties étaient connectées à Internet par des câbles en fibre optique et des satellites, mais la connexion était limitée et tous les organismes ne disposaient pas d'ordinateurs connectés à Internet. Toutefois, un protocole d'accord sur l'échange de données a été signé par les autorités fiscales respectives, et les consultations sur les modalités de développement et de mise en œuvre d'un système d'échange électronique de données entre douanes ont été conclues au début de 2022. Les obstacles à la réalisation de l'interconnectivité des TIC (maintenant plus de dix ans après l'ouverture du PCJ) ont été un financement limité, un manque de volonté politique et/ou un manque de raisons impérieuses pour que les organismes

³⁷⁴ SYDONIA = Système Douanier Automatisé Voir la sous-section 12.5.3.

aillent de l'avant. En outre, les procédures initialement conçues supposaient une utilisation des TIC plus importante que ce qui a été possible, et de nombreux organismes frontaliers autres que les douanes et les normes traitaient les dédouanements manuellement.

Pour remédier à cette situation, le programme COMESA FED 11 s'est engagé à améliorer l'interconnectivité à Chirundu en 2021-2022. Les améliorations en Zambie devaient inclure (i) une automatisation et une connectivité accrues des processus des organismes frontaliers au niveau national et régional, y compris le développement d'un nouveau système de gestion douanière et la mise en œuvre d'un système d'information préalable sur les voyageurs ; et (ii) une meilleure mesure des performances du poste frontalier par la mise en œuvre d'un système de suivi des corridors de commerce et de transport (TTCMS). Les améliorations prévues au Zimbabwe comprennent : (i) l'automatisation des processus frontaliers avec une gestion coordonnée des frontières et la mise en place d'un guichet unique électronique ; (ii) l'amélioration de la mesure des performances du poste frontalier, y compris le pilotage, le déploiement et l'institutionnalisation du TTCMS pour améliorer le suivi des opérations frontalières, ainsi que l'amélioration de la gestion des performances frontalières, avec des études régulières sur les délais ; et (iii) la fourniture d'une connectivité transfrontalière et interinstitutions.

(6) Extension et harmonisation des heures de fonctionnement du PCJ

Les heures de fonctionnement ont été coordonnées et harmonisées sous la direction du comité directeur bilatéral et localement par l'intermédiaire des organismes chefs de file (douanes). Pour faire face à l'augmentation des volumes de trafic après l'ouverture du PCJ, les deux pays ont convenu en 2015 d'étendre et d'exploiter le passage frontalier de 6 heures à 22 heures.

(7) Impacts du PCJ de Chirundu

Les résultats suivants concernant les impacts de l'opérationnalisation du PCJ de Chirundu ont été rapportés :

- (i) Selon les estimations, le temps moyen de passage de la frontière pour les véhicules commerciaux avant la mise en service du PCJ de Chirundu varie entre 2 et 9 jours, les camions ayant parfois besoin de jusqu'à trois semaines pour être dédouanés.³⁷⁵ Après la mise en œuvre du PCJ, les délais de dédouanement à Chirundu ont été réduits à quelques heures, la plupart des véhicules étant dédouanés dans la journée. La valeur de ces gains de temps a été estimée entre 120 et 400 USD ou plus par jour.³⁷⁶ Les procédures rationalisées et harmonisées du PCJ, ainsi que les améliorations apportées aux infrastructures (c'est-à-dire les bâtiments et le nouveau pont) ont permis de réduire considérablement les délais de dédouanement et de traversée à Chirundu.

³⁷⁵ Marko Kwaramda, *Evaluation of Chirundu One Stop Border Post – Opportunities and Challenges*, Trade & Development Studies Centre, juillet 2010 ; Sean Woolfrey (Trade Law Centre), *Challenges at Chirundu One-Stop Border Post*, septembre 2013.

³⁷⁶ (i) Andreas Eberhard-Ruiz et Linda Calabrese [Overseas Development Institute, University of Sussex], *Trade Facilitation, Transport Costs and the Price of Trucking Services in East Africa*, août 2017, p. 16, disponible sur <https://cdn.odi.org/media/documents/12281.pdf> [120 USD par jour en Afrique de l'Est en 2016] ; (ii) Thando S. Vilakazi, "The Causes of High Intra-Regional Road Freight Rates for Food and Commodities in Southern Africa", *Development Southern Africa*, préparé pour l'Institut mondial de recherche sur l'économie du développement de l'Université des Nations unies, avril 2018, p. 398, disponible sur <https://doi.org/10.1080/0376835X.2018.1456905> [« au moins » 400 USD par jour en Afrique australe en 2015]. La 2^e édition du Guide de référence PCJ cite une source avec des résultats similaires. Mark Pearson, *Trade Facilitation in the COMESA-EAC-SADC Tripartite Free Trade Area*, septembre 2011, paragraphe 3, p. 1 [200-400 USD par jour en Afrique australe].

- (ii) Presque immédiatement après le début des opérations du PCJ, les délais de dédouanement des voitures et des bus ont été réduits de moitié. Les temps d'arrêt pour le dédouanement pour l'immigration et d'autres organismes et les inspections douanières conjointes dans la cour ont été réduits de 1 à 2 heures à 20 minutes pour les voitures et de 2 heures à 1 heure pour les bus.³⁷⁷
- (iii) L'efficacité accrue des systèmes d'exploitation frontalière à Chirundu, associée à l'augmentation des flux de trafic au poste frontière, a entraîné une augmentation des recettes publiques. Considérons, par exemple, qu'entre 2009 et 2012, les recettes mensuelles perçues par la Zambie sont passées de 10 millions de dollars à 20,3 millions de dollars par mois.³⁷⁸
- (iv) Des preuves anecdotiques suggèrent une réduction des infections au VIH/SIDA à Chirundu dans la mesure où les chauffeurs de camions sont tenus de passer moins de temps à la frontière.³⁷⁹

Toutefois, ces dernières années, il semble que les délais de passage de la frontière aient augmenté à Chirundu. Tableau 14-1 résume deux rapports d'enquête temporelle, tous deux réalisés avant le début de COVID-19, qui a eu des répercussions majeures sur les opérations frontalières. En outre, le projet en cours (2020-2025) de la JICA pour le développement des capacités en vue du bon fonctionnement des PCJ le long du corridor nord-sud soutient les enquêtes de référence, de mi-parcours et de fin de période à Chirundu en 2022, 2023 et 2024, respectivement.

Tableau 14-1: Comparaison des études sur la libération du temps à Chirundu en 2019 et 2020

Article	Étude 2019	Étude 2020	
Partenaire de développement	OMD/USAID	COMESA	
Site	Chirundu, Zambie (pas du côté du Zimbabwe)	Chirundu, Zambie En direction du nord	Chirundu, Zimbabwe En direction du sud
Durée de l'enquête	12-18 décembre 2019 enquête (7 jours)	15-19 janvier 2020 enquête (5 jours, 3 jours de semaine et 2 jours de week-end)	15-19 janvier 2020 (5 jours, 3 jours de semaine et 2 jours de week-end)
Type d'enquête	Enquête d'échantillonnage	Enquête instantanée	Enquête instantanée
Régimes des sujets	Importation Transit	Importations Transit Retour à vide	Importation Transit Vide
Camions arrivant pour l'importation	1,895	Voie rapide : 194 Importations : 59% Transit : 41%.	Voie rapide Conteneurisé : 102
Arrivée des camions pour le transit	625	Autre voie de chargement : 513 Importations : 69% Transit : 28%.	Autres véhicules de transport de marchandises : 689 Importation : 6% Transit : 30 %.
Nombre total de camions dédouanés	1,540	Retours à vide : 3%	Vide : 64 %.

³⁷⁷ (Zimbabwe) Ministère de l'industrie et du commerce [le prédécesseur du ministère des affaires étrangères et du commerce international], *Chirundu One Stop Border Post : A Regional Trade Facilitation Program*, an Aid for Trade Case Study : Zimbabwe, présentée à l'OCDE et à l'Organisation mondiale du commerce, janvier 2011, p. 8.

³⁷⁸ Sean Woolfrey (Trade Law Centre), *Challenges at Chirundu One-Stop Border Post*, septembre 2013.

³⁷⁹ Source dans la note de bas de page précédente, p. 9.

Article	Étude 2019	Étude 2020	
Portée du dédouanement à la frontière	Entre l'entrée et la sortie de la ZCC	Entre l'entrée et la sortie de la ZCC	Entre l'entrée et la sortie de la ZCC
Temps de séjour moyen de camions	6 jours, 4h 4m	La voie rapide : 16h 03m Autre voie de chargement : 2 jours 8h 51m (56h 51m)	Pas de voie rapide pour les camions : n/d Voie pour tout type de cargaison : 2 jours 8h 39m (54h 39m)
Temps de séjour moyen pour les importations	7 jours 1h 36m	n/d	n/d
Temps de séjour moyen pour Transit	4 jours 1h 23m	n/d	n/d

Abréviations : ZCC = zone de contrôle commune, COMESA = Marché commun de l'Afrique australe et orientale, h = heures, m = minutes, n/d = non disponible, TRS = l'étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée, USAID = Agence des États-Unis pour le développement international, OMD = Organisation mondiale des douanes.

Remarque : Le TRS 2019 a calculé des « moyennes », tandis que le TRS 2020 a calculé à la fois des moyennes et des médianes. Par conséquent, les moyennes ont été utilisées à partir du TRS 2020 à des fins de comparaison.

Source : Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co., Ltd, *The Project for Capacity Development for Smooth Operation of OSBPs on the North-South Transport Corridor, Rapport d'activité 1, mai 2021*, Table 2-2, pp. 2-20 à 2-21 [compilation des résultats de (i) World Customs Organization and Zambia Revenue Authority, *Time Release Study for Imports & Transit Cargo Chirundu OSBP Zambia – December 2019*, 2019 ; et (ii) Transport Logistics Consultants, *Review of Performance of Chirundu One Stop Border Post*, préparé pour le Common Market of Southern and East Africa (Director, Infrastructure and Logistics Division), financé par l'Union européenne dans le cadre du Programme tripartite de facilitation du transit des transports, mars 2021].

14.2.3 Enseignements tirés

(1) Nécessité d'un engagement politique de haut niveau

L'un des enseignements positifs du projet PCJ de Chirundu est que des engagements politiques forts au plus haut niveau et l'implication des parties prenantes aux niveaux national et régional ont permis d'aboutir à un accord formel nécessaire à la mise en œuvre du PCJ. Comme dans le cas de Chirundu, un tel accord doit être accompagné d'un cadre juridique prévoyant une autorité extraterritoriale pour mettre en œuvre le PCJ.³⁸⁰ Cependant, en rapport avec la discussion du paragraphe (7), la connexion Internet à Chirundu a été limitée et tous les organismes n'ont pas eu d'ordinateurs connectés à Internet. Bien qu'un protocole d'accord sur l'échange de données ait été signé par les autorités fiscales respectives, l'interface réelle n'a pas encore été installée. Il faut une volonté politique pour la connectivité des TIC et l'allocation d'un budget suffisant pour des opérations durables, même après le soutien initial des partenaires du développement.

(2) Importance d'un cadre juridique PCJ bien conçu

Le PCJ de Chirundu a montré l'importance d'un cadre juridique bien conçu qui autorise les agents frontaliers à travailler dans la ZCC dans l'État limitrophe et qui permet l'accueil d'agents étrangers pour faire appliquer leurs lois nationales. Les agents doivent savoir que leur autorité à agir n'importe où dans la ZCC tiendra devant les tribunaux en cas de contestation. En outre, le PCJ de

³⁸⁰ Transport Logistics Consultants, *Review of Performance of Chirundu One Stop Border Post*, préparé pour le Marché commun d'Afrique australe et orientale (directeur, division Infrastructure et logistique), financé par l'Union européenne dans le cadre du Programme tripartite de facilitation du transit des transports, mars 2021, p. 1.

Chirundu a montré l'importance d'un accord bilatéral (ou multilatéral) pour établir des principes opérationnels convenus pour le PCJ.³⁸¹ Le cadre juridique et réglementaire est en cours de mise à niveau, avec l'appui du programme FED 11, comme indiqué dans la sous-section précédente sur le cadre juridique.

(3) Importance de comités et sous-comités bien structurés

Le PCJ de Chirundu a bénéficié d'un comité directeur et de sous-comités : (i) un sous-comité des procédures chargé d'élaborer les procédures du PCJ, ii) un sous-comité juridique chargé d'élaborer le cadre juridique du PCJ, iii) un sous-comité des installations chargé de veiller à la qualité des installations à la frontière, et iv) un sous-comité des TIC chargé d'élaborer des solutions en matière de technologies de l'information). Une autre structure basée sur les fonctions (par exemple, douanes, immigration, normes) a été envisagée, mais il a été jugé plus efficace de créer des sous-comités chargés de produire des résultats spécifiques. En outre, il a été jugé important de parvenir d'abord à un consensus sur le concept et les fonctions du PCJ au niveau national avant d'aborder les questions au niveau bilatéral. De même, les visites de sites pendant les réunions des parties prenantes ont été jugées utiles pour donner aux participants l'occasion de mieux comprendre les défis à la frontière.³⁸²

Cependant, les comités et sous-comités ont fini par cesser de fonctionner. Une évaluation rapide réalisée par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en décembre 2015 a révélé que les seuls mécanismes de coordination transfrontalière fonctionnant régulièrement se trouvaient au niveau des districts. Plus récemment, en 2021, un comité directeur conjoint et un comité conjoint des opérations frontalières (coordination) pour le PCJ de Chirundu ont été réactivés, avec le soutien du projet JICA en cours (2020-2025) de développement des capacités pour le bon fonctionnement des PCJ le long du corridor nord-sud. Au dernier trimestre de 2021, un plan d'action visant à améliorer les opérations des PCJ a été approuvé au niveau de la frontière, y compris l'affinement des procédures des PCJ, la formation et la sensibilisation, les enquêtes de mesure du temps et le suivi des opérations des PCJ.

(4) Nécessité d'affiner les procédures au fil du temps

Un autre enseignement du PCJ de Chirundu est qu'il est nécessaire de peaufiner les procédures après le lancement. Dans le cas de Chirundu, le manuel d'exploitation a été réévalué et amélioré après l'ouverture, ce qui a conduit à des procédures claires. Cette autocorrection devrait conduire à un processus de suivi proactif. On a appris qu'il est important, dans le processus de mise en œuvre, d'impliquer à la fois les superviseurs frontaliers qui connaissent les détails quotidiens des opérations frontalières et les spécialistes des politiques au siège, afin qu'ils soient tous deux impliqués dans le processus de prise de décision pour le PCJ. Les procédures de Chirundu ont été affinées, même après la mise en place du PCJ, en réponse aux nouveaux défis. Néanmoins, comme l'a constaté l'évaluation rapide de l'OIM en décembre 2015, en raison de la forte rotation du personnel à Chirundu, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour s'assurer que les procédures sont connues et peuvent être mises en œuvre par les agents de première ligne ; en outre, le manuel des opérations nécessite de nouvelles révisions.³⁸³

³⁸¹ Sean Woolfrey (Trade Law Centre), *Challenges at Chirundu One-Stop Border Post*, septembre 2013, p. 22.

³⁸² Voir, par exemple, TradeMark Southern Africa, *Chirundu One Stop Border Post : Progress Report and Lessons Learned*, novembre 2010, non paginé.

³⁸³ Le manuel des opérations (procédures opérationnelles standard) est en cours de mise à jour, avec l'appui du projet de renforcement des capacités de la JICA pour les PCJ le long du corridor Nord-Sud, comme indiqué dans la sous-section précédente sur les procédures.

(5) Importance de la formation

Le fait de commencer les activités de formation plusieurs mois avant le lancement du PCJ a permis d'impliquer un groupe plus large dans le processus de mise en œuvre et de créer une attitude positive envers la transition. Cela dit, la formation sur les opérations devrait être plus proche du lancement réel. Cependant, bien qu'il ait été envisagé de procéder à des essais avant l'ouverture, il a été déterminé qu'étant donné que l'opérationnalisation d'un PCJ nécessite des changements majeurs dans l'emplacement des fonctions, les essais n'étaient pas réalisables et n'ont donc pas été effectués. L'évaluation rapide de décembre 2015 de l'OIM a suggéré la nécessité d'une formation conjointe impliquant des fonctionnaires des deux côtés de la frontière dans le cadre d'une approche intégrée (ou coordonnée) de la gestion des frontières. D'ici 2020, un soutien important des partenaires de développement a été mobilisé pour une formation conjointe aux procédures du PCJ, dans le cadre du projet de renforcement des capacités de la JICA en cours (2020-2025) pour les PCJ le long du corridor nord-sud, y compris Chirundu.

(6) Les défis de la mise en œuvre d'un PCJ lorsque les installations ont été conçues pour des opérations traditionnelles à deux arrêts.

À Chirundu, la mise en œuvre du PCJ s'est heurtée à des difficultés, car les installations n'avaient pas été conçues dès le départ pour être utilisées dans le cadre du PCJ et il a donc fallu modifier l'infrastructure physique. Des sous-comités de projet du PCJ (dont un pour les installations) ont été créés, mais pas avant la fin des travaux de conception. Il est préférable de former ces comités avant les travaux de conception pour éviter des modifications répétées de la conception et des travaux d'infrastructure.³⁸⁴

(7) Importance de la connectivité des TIC

Les opérations à Chirundu se heurtent à l'absence de connectivité TIC entre les deux parties, ce qui entraîne la duplication des procédures de dédouanement au Zimbabwe. Les agents de l'administration fiscale du côté zambien de la frontière n'ont pas pu se connecter au système de dédouanement SYDONIA du côté zimbabwéen. Les procédures ont été remplies manuellement du côté zambien, puis saisies dans le système informatique du côté zimbabwéen. Les agents frontaliers zambiens basés du côté zimbabwéen ont rencontré un problème similaire en ne pouvant pas accéder aux systèmes SYDONIA utilisés en Zambie. Le manque de connectivité entre les deux parties a également empêché la voie rapide désignée de devenir pleinement fonctionnelle.³⁸⁵ Toutefois, comme indiqué dans une sous-section précédente, le programme FED 11 du COMESA fournit un soutien pour améliorer l'interconnexion des TIC à Chirundu en 2021-2022.

(8) Avantages de considérer les PCJ dans une perspective de corridor ou de région

Comme on l'a vu, le PCJ de Chirundu est situé le long du corridor Nord-Sud, qui est le principal « corridor commercial » des régions de la SADC et du COMESA ; les avantages du PCJ de Chirundu auraient pu être plus importants si son développement avait été synchronisé avec celui des PCJ de Beitbridge, entre le Zimbabwe et l'Afrique du Sud, et de Kasumbalesa, entre la Zambie

³⁸⁴ Voir, par exemple, (i) (Zimbabwe) Ministry of Industry and Commerce, *Chirundu One Stop Border Post : A Regional Trade Facilitation Program*, an Aid for Trade Case Study : Zimbabwe, présenté à l'OCDE et à l'Organisation mondiale du commerce, janvier 2011, pp. 7, 9 ; et (ii) TradeMark Southern Africa, *Chirundu One Stop Border Post : Progress Report and Lessons Learned*, novembre 2010, non paginé.

³⁸⁵ On peut considérer que le problème du manque de connectivité des PCJ provient de l'absence d'un cadre conceptuel et juridique permettant de réaliser cette connectivité (car elle est techniquement possible) et de la manière dont les contrats sont traités.

et la République démocratique du Congo. Dans une certaine mesure, c'est ce qui est en train de se faire, avec le soutien de la JICA au projet de développement des capacités pour le bon fonctionnement des PCJ le long du corridor nord-sud (2020-2025). Il est avantageux d'aborder tous les nœuds le long d'un corridor simultanément, et non séparément ; il a été suggéré que cet enseignement devrait guider les pays dans le choix du moment du développement des PCJ le long des corridors régionaux.

(9) Nécessité d'un ou de plusieurs décaissements en temps opportun

Un autre défi rencontré lors de la mise en œuvre du projet PCJ de Chirundu a été le décaissement erratique, voire le non-décaissement, des fonds promis pour le projet. À plusieurs reprises, les délais convenus n'ont pas été respectés en raison de retards dans l'apport de fonds pour des activités prévues telles que la mise en place d'une plateforme TIC commune. Le budget doit être disponible en temps utile et de manière « non bureaucratique » pour éviter les retards.³⁸⁶

(10) Nécessité d'une signalisation et de couloirs appropriés au contrôle des passeports

L'absence d'une signalisation appropriée à l'approche du PCJ et à l'intérieur de la zone de contrôle douanier a été un problème lors des premières étapes de la mise en œuvre et il s'est avéré qu'il s'agissait d'un problème permanent. Des panneaux de direction et d'information externes et internes adéquats sont nécessaires avant le début des opérations du PCJ. Plusieurs personnes se sont plaintes que « les passagers et les véhicules commerciaux de transport de marchandises ne savaient tout simplement pas où aller ». ³⁸⁷ Du point de vue de l'immigration, il n'existe pas de voies différenciées au contrôle des passeports qui permettraient d'accélérer le mouvement des voyageurs ou d'identifier les personnes nécessitant une assistance particulière. Le programme COMESA FED 11 s'est attaqué aux problèmes de signalisation, du moins dans une certaine mesure, en fournissant des écrans d'information du côté zambien (2020-2021).

(11) Rôle du développement international/des partenaires de coopération

Chirundu s'est avéré être un exemple de soutien positif de la part des partenaires internationaux de développement/de coopération dans le développement des PCJ, les partenaires offrant leur expertise et finançant certains des investissements dans les installations physiques. La coordination des activités des trois partenaires internationaux du développement qui soutiennent l'opérationnalisation du PCJ de Chirundu s'est généralement avérée fructueuse. Cependant, si le fait de disposer d'un chef de projet financé en dehors des structures des organismes existants s'est avéré utile, cela a eu tendance à déresponsabiliser les organismes qui auraient finalement dû s'en charger. Une tâche appropriée pour les partenaires internationaux du développement est la réalisation d'une évaluation conjointe pour évaluer l'efficacité du PCJ et formuler des indicateurs de performance du PCJ et un plan de durabilité, qui peuvent être communiqués au public dans le cadre d'une charte du client du PCJ.

³⁸⁶ Voir, par exemple, TradeMark Southern Africa, *Chirundu One Stop Border Post : Progress Report and Lessons Learned*, novembre 2010, non paginé.

³⁸⁷ Voir, par exemple, (i) Source dans la note de bas de page précédente ; et (ii) (Zimbabwe) Ministère de l'Industrie et du Commerce [le prédécesseur de l'actuel Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international], *Chirundu One Stop Border Post : A Regional Trade Facilitation Program, an Aid for Trade Case Study : Zimbabwe*, présentée à l'OCDE et à l'Organisation mondiale du commerce, janvier 2011, p. 11.

(12) Importance des heures de fonctionnement prolongées (harmonisées)

Il est nécessaire d'étendre les heures de fonctionnement à Chirundu pour réduire la congestion. Lors d'une réunion du comité conjoint des opérations frontalières d'octobre 2021, il a été signalé que si les services des douanes, de l'immigration et de la santé portuaire travaillent 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, les autres organismes à la frontière ne fonctionnent toujours que 16 heures par jour, ce qui nuit à l'efficacité du traitement et à la capacité des clients à tirer pleinement parti du PCJ. Il faut davantage d'agents frontaliers, ce qui nécessite à son tour des logements supplémentaires pour le personnel.³⁸⁸

14.3 Cinkansé – Un PCJ à l'échelle d'un seul pays avec la participation du secteur privé (Burkina Faso et Togo)³⁸⁹

14.3.1 Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas

L'étude de cas du PFC de Cinkansé³⁹⁰ est un exemple montrant le premier PFC d'un seul pays en Afrique de l'Ouest, qui a été développé avec un arrangement PPP (partenariat public-privé). Elle présente les questions liées (i) aux approches dirigées par les CER par opposition aux approches bilatérales pour le développement du PCJ, (ii) à la nécessité d'examiner et de se mettre d'accord sur les procédures et la conception des frontières avant la construction des installations, (iii) à la nécessité de partager l'information et de sensibiliser au nouveau concept et aux nouvelles procédures, et (iv) à la nécessité de fixer des frais d'utilisation acceptables et de réduire les inspections et les points de contrôle à traitements multiples. Comme Cinkansé était le premier PFC en Afrique de l'Ouest, plusieurs questions devaient être abordées en même temps et immédiatement. Une autre question concernait l'impact du PFC sur la communauté locale. Tout cela dit, on peut considérer que le PFC est en passe d'atteindre un certain degré de réussite – avec le soutien des CER, des parties prenantes et des partenaires de développement.³⁹¹ Les données fournies par Scanning Systems SA³⁹² (le concessionnaire du PJB de Cinkansé) ont indiqué une

³⁸⁸ Voir, par exemple, TradeMark Southern Africa, *Chirundu One Stop Border Post : Progress Report and Lessons Learned*, novembre 2010, non paginé.

³⁸⁹ Entre autres sources, cette étude de cas s'appuie sur : (i) Banque mondiale, *Corridor économique Lomé-Ouagadougou-Niamey (P168386), Combined Project Information Documents/Integrated Safeguards Datasheet (PID/ISDS)*, 19 avril 2021 ; (ii) Entretien avec M. Justin Bayili, Secrétaire exécutif, Borderless Alliance, 24 février 2022 ; (iii) ADA Consultants Inc, *Projet Multinational Togo/Burkina Faso Réhabilitation de Routes et Facilitation du Transport sur le Corridor CU9 Lomé-Cinkansé-Ouagadougou (PR6-UEMOA) Rapport Final d'évaluation de l'impact Socio-économique du PR6*, préparé pour l'UEMOA et la Banque Africaine de Développement, mars 2018 ; (iv) Corridor Development Consultants (Pty) Ltd, *Projet d'achèvement du poste frontalier conjoint de Cinkansé, Projet de rapport d'enquête de base, Corridor Lomé-Ouagadougou*, préparé pour le Bureau JICA Burkina Faso, juillet 2014 ; (v) Corridor Development Consultants (Pty) Ltd, *Manuel de procédures opérationnelles du poste frontalier conjoint de Cinkansé, Corridor de Lomé-Ouagadougou*, préparé pour le bureau de la JICA au Burkina Faso, décembre 2014 ; (vi) Équipe d'étude de la JICA, *Rapport d'étude sur les procédures et opérations douanières du corridor Abidjan-Ouagadougou*, juin 2015 ; (vii) USAID et West Africa Trade Hub, *Coûts de transport et de logistique sur le corridor de Lomé-Ouagadougou*, Rapport technique West Africa Trade Hub n°. 47, janvier 2012 ; et (viii) PADECO Co, Ltd, Togo-Burkina Faso Road Corridor, *Trade Facilitation Analysis*, préparé pour la Banque africaine de développement, avril 2012.

³⁹⁰ Alternativement appelé Cinkassé dans USAID et West Africa Trade Hub, *Transport and Logistics Costs on the Lomé-Ouagadougou Corridor*, West Africa Trade Hub Technical Report No. 47, janvier 2012.

³⁹¹ Voir, par exemple, Banque mondiale, *Corridor économique Lomé-Ouagadougou-Niamey (P168386), Combined Project Information Documents/Integrated Safeguards Datasheet (PID/ISDS)*, 19 avril 2021 [« Une réforme effective des postes frontaliers et du PCJ de Cinkansé, à poursuivre pendant la durée du projet sur la base des résultats d'une étude en cours sur la réingénierie des frontières, acceptable pour les parties prenantes, est essentielle pour améliorer les performances économiques et de développement du corridor. » ; pp. 9-10].

³⁹² La Société Anonyme (S.A.) est un terme français désignant une société anonyme (PLC) et a de nombreux équivalents dans le monde entier. Une S.A. est l'équivalent d'une société aux États-Unis, d'une société anonyme au Royaume-Uni.

réduction du temps de passage de la frontière, qui est passé de deux jours avant le projet en 2011, à trois heures et 45 minutes en janvier 2018.³⁹³

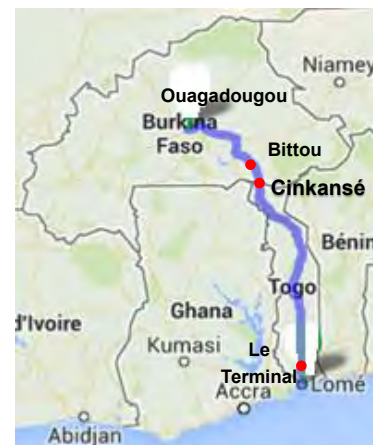
14.3.2 Historique du PFC et situation actuelle

Cinkansé est le poste frontière situé le long du corridor Lomé (Togo)-Ouagadougou (Burkina Faso), qui s'étend sur 954 km dont 677 km en territoire togolais et 277 km en territoire burkinabé. Le corridor Lomé-Ouagadougou transporte des marchandises en transit vers le Mali et le Niger (et dans une moindre mesure vers le Bénin et le Ghana) ainsi que d'autres trafics de transit intrarégionaux.³⁹⁴ Le corridor fait partie des réseaux routiers prioritaires identifiés par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), comme indiqué dans la décision n° 39/2009/CM/UEMOA du 17 décembre 2009, et fait partie du plan directeur de l'anneau de croissance ouest-africain, qui a été formulé avec le soutien de la JICA. Le nombre moyen de véhicules traversant la frontière par jour était de 600 en 2012 et de 900 en 2018. Les réseaux routiers du corridor ont été réhabilités depuis 2012 grâce à un financement de la Banque africaine de développement (BAD).

Le PFC de Cinkansé a été le premier à être développé en Afrique de l'Ouest. L'UEMOA a opté pour le modèle du pays unique en vue de l'intégration et du développement d'un marché commun. Il est situé du côté burkinabé de la frontière fluviale entre les deux pays, sur un site de 7 ha (avec 10 ha réservés pour une expansion future). Le PFC a été développé dans le cadre d'une concession BOT (*build-operate-transfer*) de l'UEMOA. Alors que l'UEMOA a préparé la conception technique et commencé la construction de l'installation, les coûts de construction ont été plus élevés que prévu et l'installation est restée vide pendant un certain temps. Scanning Systems SA, une société ivoirienne, a approché l'UEMOA avec une proposition d'accord BOT pour achever et exploiter le PFC et un accord BOT de 20 ans pour le PFC a été signé avec Scanning Systems en septembre 2009. Le concessionnaire a été chargé (i) de la construction de bâtiments, d'aires de stationnement et d'entrepôts ; (ii) de la fourniture de scanners et d'un système de téléphonie par satellite ; (iii) de l'installation d'un système de gestion électronique des documents ; et (iv) du développement d'un système de suivi des marchandises.

L'UEMOA a publié plusieurs instruments juridiques concernant l'infrastructure des PFC, le financement, le cadre juridique pour l'exploitation des PFC, et le règlement n° 15,³⁹⁵ qui vise à consolider dans un seul règlement les principes clés de l'exploitation des PFC. Le règlement 15 couvre des domaines tels que les activités autorisées dans la zone de contrôle, le domaine de la

**Carte montrant
Corridor Lomé-Ouagadougou**



Source : [Ancien] conseiller de la JICA auprès de l'UEMOA, Présentation du projet de simplification des procédures de transit sur le corridor Togo-Burkina Faso basé sur les interconnexions des systèmes informatiques douaniers, Atelier régional de l'OMD sur le transit, Kampala, Ouganda, février 2015.

³⁹³ ADA Consultants Inc, *Projet Multinational Togo/Burkina Faso Réhabilitation de Routes et Facilitation du Transport sur le Corridor CU9 Lomé-Cinkansé-Ouagadougou (PR6-UEMOA) Rapport Final d'évaluation de l'impact Socio-économique du PR6*, préparé pour l'UEMOA et la Banque africaine de développement, mars 2018, p. 28, tableau 6].

³⁹⁴ En 2010, la répartition des véhicules par pays d'immatriculation dans le tronçon Blitta-Sokodé (Togo) du corridor était de 31% pour le Burkina Faso, 29% pour le Mali, 28% pour le Togo et 11% pour le Niger. *Revue des études de conception technique d'Atakpamé-Blitta-Sokodé-Kara, rapport économique*, 2010. En outre, quelques véhicules immatriculés au Togo transportent régulièrement des marchandises vers le Burkina Faso, le Mali et le Niger.

³⁹⁵ Règlement UEMOA n° 15/2009/CM/UEMOA Portant Régime Juridique des Postes de Contrôle Juxtaposés aux Frontières des Etats Membres de L'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

zone, le financement de la construction, l'organisation de la zone, l'équipement du poste frontalier, l'utilisation et la gestion de la zone, la compétence extraterritoriale des agents de contrôle frontalier dans un PFC, la sécurité dans la zone de contrôle, les comités chargés de rendre le PCJ opérationnel et la création d'un bureau des plaintes. Un règlement a également été promulgué qui concerne l'exploitation de PFC avec un concessionnaire, comme à Cinkansé, ce qui n'avait pas été prévu dans les règlements initiaux. Un autre règlement – promulgué le 29 juin 2010 – fixe les tarifs que le concessionnaire peut pratiquer et les modalités de paiement.

Scanning Systems a achevé la construction et l'installation des équipements, et le PFC de Cinkansé a ouvert en novembre 2011, devenant ainsi le premier PFC d'Afrique de l'Ouest. Cependant, le PFC n'a pas bien fonctionné pendant un certain temps, par exemple, le concessionnaire devait recevoir des frais d'utilisation de chaque camion qui passait, mais les utilisateurs ont refusé de payer les frais. En raison de la longueur du processus d'enregistrement douanier et des formalités de vérification, ainsi que des fréquentes coupures de courant et d'Internet, les utilisateurs n'ont pas jugé utile de payer des frais supplémentaires.



Un accord bilatéral de douane et de chambre de commerce a été signé en 2013 pour permettre l'utilisation d'une garantie douanière unique sur le corridor Lomé-Ouagadougou. Il existe également un accord douanier bilatéral entre le Burkina Faso et le Togo qui engage les deux pays à mettre en place un système de transit électronique. Cependant, un rapport de référence de juillet 2014 sur le PFC de Cinkansé soutenu par la JICA a signalé que le temps de passage de la frontière était de quatre jours pour les camions du Togo au Burkina Faso en raison de la lenteur des processus de dédouanement à Cinkansé. Plus précisément, le rapport a constaté que :

- (i) D'autres organismes frontaliers (non douaniers) (par exemple, SPS, vétérinaires, environnementaux) opéraient dans de petits bâtiments à l'extérieur de l'installation principale et les organismes togolais effectuaient leurs contrôles au Togo même si des bureaux étaient disponibles dans les locaux de PFC. Cet arrangement a affecté la rapidité du traitement des documents, et le partage de l'information était inadéquat. Cette situation était aggravée par l'absence de systèmes de prédédouanement et d'échange électronique de données entre les organismes.
- (ii) La décision de commencer l'exécution des formalités complètes de transit douanier à Cinkansé a été prise en l'absence de procédures communes et de sensibilisation des agents frontaliers.
- (iii) La gestion adéquate du trafic pour séparer clairement le trafic de marchandises et de passagers n'a pas été prise en compte, ce qui a eu un effet négatif sur la circulation.
- (iv) La brièveté des heures d'ouverture (de 7 h à 12 h 30 et de 15 h à 17 h 30) et l'obligation de payer des frais d'heures supplémentaires pour toutes les transactions effectuées après 11 h et le week-end ont également affecté la fluidité du trafic.
- (v) La plupart des intervenants à la frontière ont indiqué qu'ils ne connaissaient pas le concept et les procédures du PFC.³⁹⁶

³⁹⁶ Corridor Development Consultants (Pty) Ltd, *Projet d'achèvement du poste frontalier conjoint de Cinkansé, Projet de rapport d'enquête de base, Corridor Lomé-Ouagadougou, préparé pour le bureau de la JICA au Burkina Faso*,

En outre, les procédures simplifiées n'étaient pas encore convenues et les systèmes informatiques douaniers des deux pays n'avaient pas encore été interconnectés. En outre, il y a eu un nombre excessif de points de contrôle et de vérifications le long des routes internationales et inter-États en Afrique de l'Ouest, et la perception des droits et taxes par différents organismes gouvernementaux ainsi que par les municipalités ajoute au temps et au coût du transport des marchandises.³⁹⁷

L'UEMOA et la CEDEAO ont publié diverses réglementations conformes aux normes internationales (pour supprimer les obstacles physiques au commerce) et la CEDEAO a encouragé la modernisation des procédures de dédouanement, y compris un système de transit interétatique. Dans le cadre du Programme d'appui au commerce et à l'intégration régionale (PACIR) financé par l'UE, un projet d'interconnexion des systèmes informatiques des administrations douanières a été lancé en 2013, et les administrations douanières du Burkina Faso et du Togo ont fait des efforts pour interconnecter leurs systèmes informatiques et mettre en œuvre un cautionnement unique de transit commun.^{398,399,400} Dans le cadre d'un projet soutenu par l'UEMOA et la CNUCED (avec un financement de la JICA à partir de novembre 2016), des modules d'échange ont été installés et un module de transit entre Lomé et Ouagadougou commencé à fonctionner en mai 2018.⁴⁰¹ Au début de l'année 2022, les systèmes informatiques des deux administrations douanières étaient interconnectés, même si des pannes d'Internet nécessitaient de temps à autre une saisie manuelle.⁴⁰²

Comme mentionné, une étude de mars 2018 préparée pour l'UEMOA et la BAD a montré des réductions du temps de passage de la frontière de 2 jours en 2011 à 3 heures et 45 minutes en janvier 2018, et les flux de trafic de transit à la frontière se sont considérablement améliorés. Le temps de traitement des documents de transit par les autorités douanières burkinabé et togolaises a également été réduit de 10 heures en 2011 à 2 heures et 26 minutes en 2018. En outre, le temps de parcours moyen des poids lourds le long du corridor a été réduit de 6 jours en 2011 à 2,42 jours en 2018. En outre, le volume des véhicules de trafic de transit à Cinkansé a augmenté à 900 par jour en 2018.⁴⁰³

Si les systèmes de suivi électronique des cargaisons entre Lomé et Cinkansé, et entre Cinkansé et Ouagadougou, sont désormais opérationnels, les systèmes de suivi sont gérés par les pays

juillet 2014 ; (ii) Consultants (Pty) Ltd, *Manuel de procédures opérationnelles du poste frontalier conjoint de Cinkansé, Corridor Lomé-Ouagadougou*, préparé pour le bureau de la JICA au Burkina Faso, décembre 2014, p. 23.

³⁹⁷ Sana Consulting, *Accélérer le commerce en Afrique de l'Ouest (ATWA) – Étape 1 Partie 1, Introduction et contexte, Rapport final*, novembre 2015.

³⁹⁸ *Rapport de synthèse du projet d'interconnexion des systèmes informatiques des administrations douanières du Burkina Faso - Côte d'Ivoire - Mali - Sénégal et Togo*, mars 2017.

³⁹⁹ Cette initiative est maintenant poursuivie dans le cadre du projet d'interconnexion douanière de la CEDEAO, connu sous le nom de projet de réseau douanier régional pour le commerce de transit (SIGMAT), avec le soutien de la CNUCED, de la Banque mondiale, de l'UE et de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ, une agence de développement allemande). Le projet vise la transmission numérique des données sur les marchandises en transit aux différentes administrations douanières, avant leur expédition, ce qui permettra aux agents des douanes aux points de transit et de destination de disposer d'informations sur les marchandises en transit bien avant leur arrivée.

⁴⁰⁰ Présentation par M. Motohiro Fujimitsu, (anciennement) conseiller de la JICA auprès de l'UEMOA, sur le projet de simplification des procédures de transit sur le corridor Togo-Burkina Faso basé sur l'interconnexion des systèmes informatiques douaniers, atelier régional de l'OMD sur le transit, Kampala, 16-19 février 2015.

⁴⁰¹ Les solutions de transit qui soutiennent la facilitation du commerce comprennent le module de transit de SYDONIAWorld. Jean-Marc Benoit, Présentation de la CNUCED à la réunion d'experts pluriannuelle sur le transport, la logistique commerciale et la facilitation des échanges, septième séance, facilitation des échanges et transit à l'appui du Programme 2030 pour le développement durable, mai 2019.

⁴⁰² Courriel de Mme Kimiyo Yamaura, conseillère en infrastructures de la JICA auprès de l'UEMOA, 30 mars 2022.

⁴⁰³ ADA Consultants Inc, *Projet Multinational Togo/Burkina Faso Réhabilitation de Routes et Facilitation du Transport sur le Corridor CU9 Lomé-Cinkansé-Ouagadougou (PR6-UEMOA) Rapport Final d'évaluation de l'impact Socio-économique du PR6*, préparé pour l'UEMOA et la Banque africaine de développement, mars 2018, pp. 27-31.

respectifs, et les scellés électroniques doivent donc être changés à la frontière. Parfois, les camions doivent attendre que ces scellés soient ramenés à la frontière car il n'y a pas assez de scellés. L'introduction d'un système de suivi régional permettrait de résoudre le problème et de raccourcir le processus de transit à la frontière.⁴⁰⁴

14.3.3 Enseignements tirés

(1) Approches dirigées par les CER et approches bilatérales

L'UEMOA et la CEDEAO ont utilisé des instruments juridiques régionaux pour mener un processus de développement des PFC dans le contexte de programmes plus larges de facilitation du transit et du transport. Elles ont publié de nombreux instruments juridiques pour définir les objectifs, les principes de fonctionnement et l'organisation des programmes conjoints. Malgré ces instruments, le développement des PFC progressait lentement. Si un acte ou un règlement d'une CER peut primer sur le droit national, les instruments juridiques ne sont pas nécessairement mis en œuvre et/ou appliqués. Bien que les CER soient devenues des commissions dans le but d'accroître leur autorité, leur capacité à piloter les processus de mise en œuvre des États membres se heurte encore à des difficultés, par exemple l'acceptation du concept de PFC par plusieurs organismes frontaliers, et le temps pris par le secteur privé, qui nécessite une coopération considérable. Dans le cas de Cinkansé, les processus de sélection des sites et de transfert de propriété aux CER ont été longs, y compris le temps nécessaire pour finaliser les accords, déterminer les compensations et traiter les questions de réinstallation. Au cours de la conception et de la construction, il a fallu beaucoup de temps pour obtenir l'implication de toutes les parties prenantes frontalières. L'accès et la possession du site par le ou les entrepreneurs ont parfois nécessité des litiges, avec pour conséquence des retards dans les calendriers de construction et des augmentations de coûts. Le traitement des certificats de travail a également été compliqué. Les retards dans la passation des marchés ont affecté les délais de financement. Néanmoins, en Afrique de l'Ouest, notamment dans la région de l'UEMOA, la tendance à agir au niveau régional a été plus marquée qu'en Afrique australe (par exemple), où de nombreuses initiatives sont bilatérales.

(2) Nécessité d'un examen et d'un accord sur des procédures et une conception efficaces avant la construction des installations

Comme c'est trop souvent le cas, le développement du PFC à Cinkansé s'est concentré sur la construction des installations et a négligé dès le début d'autres aspects importants pour rendre le PFC opérationnel de manière efficace. Étant donné que le projet s'est concentré sur la construction d'infrastructures et d'installations et qu'il n'a pas pleinement évalué la manière de rationaliser les processus frontaliers sur la base du concept de PFC et des flux opérationnels actuels des différents organismes, il y a eu de nombreuses lacunes et aucun impact clair immédiatement après la construction. Par exemple, il est nécessaire d'identifier l'ensemble des procédures frontalières et les problèmes rencontrés par les utilisateurs, de mettre en place un mécanisme institutionnel par les organismes de contrôle des frontières afin de convenir de procédures plus coordonnées et rationalisées pour l'opérationnalisation du PFC, de mener des actions de formation et de sensibilisation aux concepts du PFC, et d'envisager et d'appliquer les TIC pour un partage efficace des informations et une simplification de l'ensemble des processus de passage des frontières. Si la gestion et l'entretien des installations peuvent être assurés par les concessionnaires, il est également nécessaire d'assurer la coordination et le partage des informations entre les organismes de contrôle frontalier afin de résoudre les problèmes qui entravent l'efficacité de la coordination et des opérations frontalières – la mise en place d'un mécanisme conjoint de coordination

⁴⁰⁴ Entretien avec M. Justin Bayili, secrétaire exécutif, Borderless Alliance, 24 février 2022.

frontalière est importante pour l'efficacité des opérations du PFC. De même, l'interconnexion des systèmes douaniers et la mise en œuvre de bons de transit communs pour des processus de transit efficaces auraient pu être incluses dans le projet afin d'assurer des processus de transit plus fluides à la frontière, et la conception et les procédures du PFC auraient pu mieux refléter ces aspects.

(3) Nécessité d'un partage d'informations et d'une sensibilisation au nouveau concept et aux nouvelles procédures.

Bien que le concept du PFC soit nouveau et ambitieux et qu'il nécessite une gestion du changement et une réorganisation des processus d'entreprise en réunissant tous les services en un seul lieu et en les coordonnant, la formation et la sensibilisation au concept du PFC n'ont pas été suffisantes et, par conséquent, le projet n'a pas eu les effets escomptés au début. En outre, les autres organismes de contrôle gouvernementaux (c'est-à-dire non douaniers) n'ont pas reçu d'espace dans les bâtiments principaux et n'ont pas été informés du début des procédures de transit à Cinkansé. Les utilisateurs n'ont pas compris les objectifs et les avantages du PFC, alors qu'on leur a imposé de nouveaux frais d'utilisation, ce qui a entraîné leur résistance à payer ces frais. Lors de l'introduction d'une nouvelle initiative telle que le PFC, il est important d'impliquer tous les acteurs concernés dès le début du projet et de les sensibiliser au concept du PFC, ainsi que de parvenir à une compréhension commune des processus frontaliers attendus pour atteindre les objectifs du projet.

(4) Nécessité de fixer des frais d'utilisation acceptables et de réduire les inspections et les points de contrôle multiprocessus

Les frais administratifs initiaux fixés pour la traversée au PFC de Cinkansé variaient de 25 000 à 50 000 XOF [FCFA] (équivalent à 40-80 USD) par camion conteneurisé. Cependant, de nombreux conducteurs ont refusé de payer ces frais, estimant que le PFC n'en avait pas ou peu pour leur argent. L'UEMOA a alors publié le règlement 007/2013/COM/UEMOA pour réduire les frais à 10 000 XOF (FCFA) (environ 17 USD) pour un camion vide et 25 000 (environ 42 USD) pour un camion conteneurisé, et Scanning Systems perçoit désormais ces frais. Les utilisateurs peuvent s'opposer à l'instauration de nouveaux frais s'il n'y a pas d'explications suffisantes sur les objectifs visés et les avantages pour les utilisateurs. En outre, d'autres frais ont été perçus par divers organismes gouvernementaux pour l'« inspection » à la frontière et à de nombreux points de contrôle le long du corridor, ce qui a pesé sur les utilisateurs. Bien qu'il soit important de vérifier la sécurité des cargaisons et d'atténuer la fraude, la collecte illicite de sommes d'argent (sans délivrance de reçus) a également été courante aux frontières et aux points de contrôle le long du corridor et ces barrières non tarifaires devraient être abordées afin de réduire les coûts inutiles pour les transporteurs. Alors que l'UEMOA et la CEDEAO ont publié des règlements visant à réduire le nombre de points de contrôle, un rapport d'évaluation préparé par la BAD a révélé que le montant des droits illicites perçus par voyage était passé de 15 831 XOF en 2011 à 19 209 XOF en 2018 et que le nombre de points de contrôle avait également augmenté, passant de 17 en 2011 à 28 en 2018.⁴⁰⁵ Il y a eu d'autres obstacles non physiques au transport le long du corridor Lomé-Ouagadougou, comme le détaille l'encadré 14-2 – certains de ces obstacles ont été levés mais d'autres nécessitent encore une attention particulière.

⁴⁰⁵ ADA Consultants Inc, *Projet Multinational Togo/Burkina Faso Réhabilitation de Routes et Facilitation du Transport sur le Corridor CU9 Lomé-Cinkansé-Ouagadougou (PR6-UEMOA) Rapport Final d'évaluation de l'impact Socio-économique du PR6*, préparé pour l'UEMOA et la Banque africaine de développement, mars 2018, pp. 29-30.

Encadré 14-2: Obstacles non physiques au transport le long du corridor Lomé-Ouagadougou (analyse historique)

- la collecte illicite de sommes d'argent (sans délivrance de reçus) aux frontières et aux points de contrôle le long du corridor (bien qu'il soit important de vérifier la sécurité des cargaisons et d'atténuer la fraude, les conducteurs de camions commerciaux sont souvent victimes de cette collecte illicite)
- un total de 19 étapes pour le dédouanement des marchandises et les procédures de camionnage au port de Lomé, y compris des coûts formels de 605 USD par unité équivalente à vingt pieds (EVP), des coûts informels de 72 USD par EVP, un « temps standard » de 1 415 minutes (2,9 jours) et un temps de retard de 1 535 heures (3,2 jours)
- une taxe (dite taxe PEA) sur le fret en transit (exportations et importations) imposée par le Togo (208 XOF ou l'équivalent de 0,42 USD par tonne, taxe et droit de timbre compris), en violation de la Convention de New York sur le commerce de transit pour les pays sans littoral, ainsi que de la Convention de la CEDEAO sur le transit routier interétatique et de la résolution C/RES.1/12/88 de la CEDEAO
- comme cela a été historiquement appliqué en Afrique de l'Ouest, la mise en œuvre stricte d'un système de partage des cargaisons et d'attribution des camions, selon lequel les transporteurs du pays enclavé (le Burkina Faso dans ce cas) ont le droit de transporter deux tiers et les transporteurs du pays côtier (le Togo dans ce cas) ont le droit de transporter un tiers des cargaisons en transit, ce qui entraîne des coûts totaux moyens formels et informels de 55 330 XOF (112 USD)
- une conteneurisation limitée – bien qu'environ deux tiers des marchandises en transit à Lomé arrivent dans des conteneurs, 70 % de cette quantité est déchargée et expédiée vers le nord sous forme de marchandises diverses, afin d'éviter le paiement des dépôts de conteneurs à la compagnie maritime et d'obtenir de meilleurs tarifs auprès des camionneurs (qui peuvent surcharger leurs véhicules)
- des dispositions de transit inefficaces (par exemple, l'exigence de garanties douanières pour les marchandises en franchise de droits ; l'exigence historique d'escortes douanières)
- la persistance de la surcharge des camions (environ 15-20 tonnes au-dessus des normes réglementaires), y compris ceux impliqués dans les opérations de transport international, bien que le Togo ait ensuite réduit cette proportion de camions surchargés de 62% à 27% en mettant en œuvre les règlements pertinents de la CEDEAO et de l'UEMOA avec la mise en place de ponts-basculés pour contrôler les limites de charge à l'essieu, en particulier au Port Autonome de Lomé (PAL, Lomé Port Authority) et au Terminal du Sahel. (Le Burkina Faso a fait des progrès similaires, en réduisant la proportion de camions surchargés de 75-80% en 2010 à environ 25% en 2011, grâce à l'exploitation de cinq ponts-basculés par l'Office national de la sécurité routière.
- les problèmes de mise en œuvre du système d'assurance automobile au tiers de la carte brune de la CEDEAO, notamment les retards dans le règlement des sinistres entre les différents bureaux nationaux, les différends entre assureurs concernant la responsabilité et le montant des sinistres, le retard ou le non-paiement de la cotisation annuelle par les bureaux nationaux, et les différences entre les lois nationales applicables et les régimes d'indemnisation
- traitement inefficace (à arrêts multiples) aux points de passage frontaliers, malgré la mise en œuvre (nominale) d'un PFC
- pour les importations vers le Burkina Faso, un temps moyen total résultant de 12 heures à la frontière, dont 8 heures pour le traitement douanier, et 4 heures incluant le temps d'attente avant le début du traitement, le temps pour les inspections officielles, et le temps pour lancer le convoi d'escorte douanier quelques incohérences entre les heures de fonctionnement des douanes entre Cinkansé et Bittou
- le manque de connectivité entre les systèmes douaniers des deux pays, en raison de l'absence de dispositions relatives à l'échange de données électroniques entre les deux pays (ainsi que des pannes fréquentes de l'internet à la frontière)

- l'exigence par le Burkina Faso que les marchandises importées soient munies d'un certificat d'assurance de la cargaison délivré par une compagnie d'assurance burkinabé, même si la cargaison arrive avec un connaissance direct et est donc déjà assurée
- pour les importations vers le Burkina Faso, les procédures de dédouanement à destination finale à la Gare Routière Internationale de (Ouagarinter) impliquant 18 étapes, des coûts formels de 873 USD, des coûts informels de 143 USD, un temps de travail standard de 545 minutes, et un temps de retard de 610 minutes
- l'absence de gestion multinationale des corridors, comme on en trouve ailleurs en Afrique (par exemple, les corridors du Nord et du Centre en Afrique de l'Est, les corridors de Walvis Bay et de Maputo en Afrique australe)

Remarque : certains de ces obstacles ont été traités, mais d'autres nécessitent encore une attention particulière. Sources : (i) PADECO Co, Ltd, Corridor routier Togo-Burkina Faso, Trade Facilitation Analysis, préparé pour la Banque africaine de développement, avril 2012 ; (ii) USAID et West Africa Trade Hub, *Transport and Logistics Costs on the Lomé-Ouagadougou Corridor*, West Africa Trade Hub Technical Report No. 47, janvier 2012 ; et (iii) Ce Guide de référence.

14.4 Mfum - Un PCJ (PFC) pour un seul pays entre deux CER (Nigeria et Cameroun)⁴⁰⁶

14.4.1 Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas

Le PFC de Mfum⁴⁰⁷ est un exemple de PCJ introduit pour soutenir un processus de consolidation de la paix entre deux pays, et un exemple de PCJ entre des Etats membres de différentes CER.

L'étude de cas – rédigée pour la première fois en 2015-2016 – est instructive à bien des égards et a donc été conservée dans la 2^e édition. Cependant, elle s'est avérée trop optimiste. L'opérationnalisation du PFC/PCJ n'avait pas encore eu lieu fin 2021, mais elle se profilait à l'horizon.⁴⁰⁸

Elle présente un certain nombre de points à prendre en considération pour le cadre juridique du PCJ, y compris le développement d'un cadre juridique pour un PCJ impliquant deux CER, l'utilisation d'un accord bilatéral qui pourrait être promulgué dans les lois des deux pays sans promulguer une loi spécifique sur le PCJ, le développement d'une feuille de route ambitieuse pour

⁴⁰⁶Cette étude de cas s'appuie sur : (i) PADECO Co., Ltd, *Assistance technique à la Commission de la CEDEAO pour la mise en œuvre de la facilitation du transport et du transit le long du corridor Enugu-Bamenda, Termes de référence révisés*, préparés pour la CEDEAO et la Banque africaine de développement, septembre 2011 ; (ii) Corridor Development Consultants (Pty) Ltd, CEDEAO, CEEAC, République fédérale du Nigéria, République du Cameroun et BAD, *Programme multinational d'autoroutes et de facilitation du commerce Nigéria-Cameroun, Étude sur le développement du cadre juridique du poste frontalier conjoint, Rapport final*, mai 2015 ; (iii) CEDEAO et Banque africaine de développement, *Assistance technique à la Commission de la CEDEAO pour la mise en œuvre de la facilitation du transport et du transit le long du corridor Enugu-Bamenda, Business Plan for the Mfum Joint Border Post, version 1*, juin 2013 (préparé par PADECO Co., Ltd.) ; et (iv) Banque mondiale (Mombert Hoppe, chef d'équipe), *Estimating Trade Flows, Describing Trade Relationships, and Identifying Barriers to Cross-Border Trade between Cameroon and Nigeria*, Final Report, préparé dans le cadre du Trade Facilitation Facility, 2013 ; et (v) Programme for Infrastructure Development in Africa, *ECOWAS in Collaboration with AUDA-NEPAD Trains Border Officials Toward the Operationalization of Ekok/Mfum Joint Border Post between the Republic of Cameroon and the Federal Republic of Nigeria*, 13 septembre 2021. **Cette étude de cas (qui permet de tirer de précieux enseignements) étant dans une certaine mesure de nature historique, plusieurs références datent d'il y a plusieurs années.**

⁴⁰⁷ Un « poste frontalier conjoint » (PFC) est l'équivalent d'un « poste de contrôle juxtaposé » (PCJ), terme utilisé dans d'autres régions d'Afrique qui font également progresser le concept.

⁴⁰⁸ Programme pour le développement des infrastructures en Afrique, la CEDEAO, en collaboration avec l'AUDA-NEPAD, *forme des agents frontaliers en vue de l'opérationnalisation du poste frontalier conjoint d'Ekok/Mfum entre la République du Cameroun et la République fédérale du Nigeria*, 13 septembre 2021 [disponible sur <https://www.aupida.org/news/ecowas-in-collaboration-with-auda-nepad-trains-border-officials-towards-the-operationalization-of-ekok-mfum-joint-border-post-between-the-republic-of-cameroon-and-federal-republic-of-nigeria/>].

promulguer l'instrument juridique requis, une recommandation pour former un comité de pilotage conjoint afin de s'assurer que le travail juridique et les procédures seront achevés avant la construction. En outre, l'utilité d'incorporer des diagrammes des conceptions architecturales du PFC et de l'éventuel traitement électronique des dédouanements dans le manuel de procédures, ainsi que la nécessité d'un programme de sensibilisation des parties prenantes sont présentés.

L'étude de cas explore également les options liées à la participation du secteur privé dans les PCJ, en examinant les paramètres financiers du projet et l'attrait éventuel de l'analyse de rentabilité présentée, un examen des variables décisionnelles influençant la structure du partenariat public-privé (PPP) du projet, les modalités pertinentes du PPP et la sensibilité des décisions concernant la participation du secteur privé.

14.4.2 Contexte du poste de contrôle juxtaposé (One-Stop Border Post)

La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et les gouvernements du Nigeria et du Cameroun, avec le soutien de la BAD, ont mis en œuvre un programme de facilitation des transports pour le corridor Mamfe-Ekok/Mfum-Abakaliki-Enugu, long de 443 km. Ce programme comprend les tronçons routiers camerounais Bamenda-Mamfe-Ekok sur la RN 6 (203 km), les tronçons routiers nigériens (240 km), le pont sur la rivière Munaya au Cameroun (100 m), le pont frontalier sur la Cross River (230 m), et un PJB à Mfum⁴⁰⁹ du côté nigérien de la frontière. La mise en œuvre de ce programme visait à renforcer la coopération entre le Cameroun et le Nigeria, moteurs des économies régionales, et à soutenir les efforts de la communauté internationale pour renforcer les échanges entre les pays. Le programme devrait contribuer à accroître les échanges commerciaux et à renforcer la coopération entre les pays de la CEEAC et ceux de la CEDEAO en général, et entre le Cameroun et le Nigeria, en particulier. Plus spécifiquement, le programme vise à améliorer l'efficacité de la chaîne logistique de transport le long du corridor Bamenda-Enugu, ainsi que le cadre de vie des populations de la zone du programme.⁴¹⁰ Un protocole d'accord pour la mise en œuvre du programme a été signé le 29 mars 2007 entre la République du Cameroun et la République fédérale du Nigeria, dans le cadre des mesures de confiance prises à la suite du règlement d'un différend frontalier en 2002. Ce protocole prévoit, entre autres, la création d'un PFC à Mfum/Ekok qui sera entièrement situé au Nigeria. Un autre protocole d'accord pour ce programme a été signé le 12 juin 2008 entre la Commission de la CEDEAO et la CEEAC.

Les principaux obstacles à la libre circulation des biens et des personnes et à une logistique de transport efficace le long du corridor sont les suivants : (i) la surcharge des poids lourds résultant des différents régimes de charge à l'essieu dans les deux pays et les CER, ce qui rend impossible l'application de la loi ; et (ii) la multiplicité des organismes et les multiples contrôles correspondants effectués sur les voyageurs et les marchandises à la frontière. Le second de ces obstacles doit être spécifiquement abordé par le PFC.⁴¹¹

⁴⁰⁹ Plus précisément, le PFC est situé dans la zone de gouvernement local d'Etung, dans l'État de Cross River, au Nigeria, sur un site de 10 ha adjacent à l'autoroute Nigeria-Cameroun et à la Cross River, à environ 500 m du pont frontalier. Le site a été identifié lors d'une mission conjointe Nigeria-Cameroun en juillet 2007 et est en grande partie inoccupé. Le gouvernement de l'État de Cross River a remis le terrain au gouvernement fédéral du Nigeria (FGN), qui l'a à son tour cédé à la CEDEAO. Le FGN a soumis à la CEDEAO les documents juridiques requis pour permettre la construction du JBP.

⁴¹⁰ Les bénéficiaires directs du programme seront les usagers des services de transport, ainsi que les 11 millions d'habitants (3 millions au Cameroun et 8 millions au Nigeria) de la zone du programme, soit 7% de la population totale des deux pays.

⁴¹¹ Néanmoins, des progrès ont été accomplis dans ce domaine, par exemple, PADECO Co. Ltd, *West Africa Regional Road Transport and Transit Facilitation Programme – Joint Border Posts*, juin 2007, préparé pour la CEDEAO et la Banque mondiale [y compris la préparation d'une convention-cadre régionale et d'un accord bilatéral].

L'achèvement du Programme régional de facilitation du transport routier et du transit en Afrique de l'Ouest – Postes frontaliers conjoints (juin 2007) par la CEDEAO/PADECO, qui a notamment aidé la CEDEAO, l'UEMOA et les États membres à élaborer un cadre institutionnel et opérationnel régional pour les postes frontaliers conjoints, a constitué une avancée majeure dans la résolution de ce problème. Il a préparé un projet de convention-cadre régionale contenant la base législative/réglementaire, c'est-à-dire les grands principes de la mise en place de PFC entre paires de pays de la région. En outre, en tant que mesure concrète de mise en œuvre entre paires de pays pour un passage frontalier particulier, un projet d'accord bilatéral et de lettre de mise en œuvre a été préparé.⁴¹²

Une référence clé pour l'évaluation du commerce transfrontalier entre le Nigeria et le Cameroun est la Banque mondiale (Mombert Hoppe, chef d'équipe), *Estimating Trade Flows, Describing Trade Relationships, and Identifying Barriers to Cross-Border Trade between Cameroon and Nigeria, Final Report*, préparé dans le cadre de la facilité de facilitation des échanges, 2013. L'encadré 14-3 présente les principaux résultats de cette recherche.

Encadré 14-3: Commerce transfrontalier entre le Nigeria et le Cameroun

- Bien que les flux commerciaux officiels non pétroliers entre le Cameroun et le Nigeria soient faibles, il existe un grand potentiel d'expansion du commerce bilatéral pour les deux pays, et les flux commerciaux informels profitent déjà des opportunités existantes sans être officiellement enregistrés. Le vaste marché nigérian, qui compte plus de 158 millions de consommateurs, offre de grandes possibilités aux producteurs camerounais, surtout si l'on considère que l'économie nigériane continue de se développer rapidement. Le Nigeria dispose également d'une marge importante pour développer les exportations d'un certain nombre de produits manufacturés fabriqués localement (p. i).
- Le commerce bilatéral réel entre les deux pays s'élève à plus de 230 millions d'équivalents USD, ce qui est nettement supérieur aux flux commerciaux non pétroliers officiellement enregistrés, qui s'élèvent à 10-40 millions d'équivalents USD. Les exportations de produits nigériens ont été estimées à 176 millions d'USD, constitués en grande partie de cosmétiques, de plastiques, de chaussures et d'autres marchandises générales ; les exportations de produits camerounais ont été estimées à 62 millions d'USD, constitués principalement de riz paddy, de savon et de produits agricoles tels que *l'eru* ou *l'okazi*.^a En incluant les importants flux de réexportations qui circulent entre les deux pays et qui représentent la plus grande part des flux de marchandises bilatéraux, le rapport de la Banque mondiale estime les flux commerciaux bilatéraux à environ l'équivalent d'un milliard d'USD. Bien qu'une grande partie du commerce entre aux frontières officielles, sa valeur et son volume sont largement sous-déclarés. La plupart des flux commerciaux ne sont pas techniquement illégaux, mais sont informels car ils ne sont pas entièrement enregistrés (la Banque mondiale estime qu'ils sont sous-déclarés par un facteur de 50) (p. i).
- La plupart des échanges entre le Cameroun et le Nigeria s'effectuent le long de 10 corridors majeurs, à l'intérieur des terres et sur la côte (p. ii). Le corridor Enugu-Bamenda est l'un de ces corridors.
- Les procédures commerciales sont peu transparentes et les paiements formels et informels multiples. Les relations et les barrières commerciales réelles diffèrent en fonction de l'emplacement (caractéristiques géographiques de la zone frontalière), du temps (variations saisonnières), de l'heure de la journée, du passage frontalier spécifique, de l'échelle de l'opération, du type de produit et des personnalités concernées. Ils sont finalement déterminés au cas par cas par le biais de négociations. Les longs délais et les droits élevés encouragent les commerçants à éviter les voies officielles ou à choisir entre les postes frontaliers en fonction de l'endroit où ils

⁴¹² Voir, par exemple, PADECO CO, Ltd, *Technical Assistance to the ECOWAS Commission for the Implementation of Transport and Transit Facilitation along the Enugu-Bamenda Corridor, Revised Terms of Reference*, préparé pour la CEDEAO et la Banque africaine de développement, septembre 2011.

rencontrent le moins de coûts/contrôle, ce qui met effectivement les postes frontaliers en concurrence les uns avec les autres pour la collecte des recettes (p. ii).

- Outre le manque de transparence, il existe plusieurs exigences et procédures réglementaires qui, la plupart du temps, ne sont pas pleinement appliquées mais génèrent néanmoins des retards et des coûts sans atteindre aucun objectif politique. Il existe de nombreux organismes aux frontières et une multitude de points de contrôle le long des principaux corridors, ce qui génère des retards et nécessite souvent des paiements informels (p. iii).

Notes : ^a Les zones forestières comprennent une diversité de ressources biologiques, notamment le *Gnetum africanum* et *bucholizianum*, appelé conjointement *eru* au Cameroun et *okazi* au Nigeria, un légume-feuille utilisé pour la cuisine.

Source : Banque mondiale (Mombert Hoppe, chef de l'équipe de travail), *Estimation des flux commerciaux, description des relations commerciales et identification des obstacles au commerce transfrontalier entre le Cameroun et le Nigeria, rapport final*, préparé dans le cadre de la facilité de facilitation des échanges, 2013.

14.4.3 Développements récents et situation actuelle

(1) Aspects juridiques et institutionnels

De mars 2014 à mai 2015, la CEDEAO a réalisé une étude sur le cadre juridique des postes frontaliers conjoints pour le programme multinational d'autoroute et de facilitation des transports entre le Nigéria et le Cameroun. Les principales caractéristiques de l'étude sont les suivantes :

- (i) Bien que la CEDEAO ait adopté un Acte additionnel à l'usage des États membres pour l'établissement et l'opérationnalisation des PFC, la CEEAC n'a pas encore établi un instrument juridique similaire réglementant l'établissement des JBP aux postes frontières entre les États membres. En outre, il n'existait pas d'accord entre les deux CER régissant l'établissement de PFC entre leurs États membres. Dans ces circonstances, le Nigeria et le Cameroun ont cherché à établir un PFC à leur frontière commune à Ekok/Mfum. (p. 7)
- (ii) Dans ces circonstances, un projet d'accord bilatéral, un modèle de loi PFC et un manuel de procédures ont été élaborés et soumis à des processus nationaux de prévalidation dans les capitales et aux deux postes frontières. Ces réunions ont permis de clarifier les principes et le fonctionnement du PFC et d'analyser les questions qui nécessitaient un examen plus approfondi. Des contributions supplémentaires et des améliorations ont ensuite été apportées aux projets, qui ont été diffusés pour recueillir d'autres commentaires. Les projets issus des processus nationaux ont ensuite été soumis à un processus de validation bilatéral auquel ont participé des acteurs clés des deux pays et des représentants des trois CER. (p. 5)
- (iii) En ce qui concerne les instruments juridiques, le Nigeria et le Cameroun ont décidé que seul un accord bilatéral serait recherché. Il serait intégré dans les lois des deux pays sans qu'il soit nécessaire de promulguer une loi spécifique sur les PFC. L'accord bilatéral répondrait aux objectifs de l'établissement du PFC, au processus de transfert de terres à la CEDEAO pour le PFC permettant aux deux pays d'opérer en tant que partenaires égaux et souverains dans le PFC, au statut juridique et à l'attribution des pouvoirs dans la zone de contrôle commune du PFC, à l'application des contrôles frontaliers et du droit pénal dans la zone de contrôle commune, à la conduite des contrôles frontaliers au PFC, au maintien de la sécurité et de l'ordre dans l'installation, à l'accord concernant la conduite des agents de contrôle frontalier et des agents de facilitation du secteur privé (par ex, agents de dédouanement, transporteurs) dans le PFC, l'attribution des installations et de l'entretien du PFC, la gestion du PFC et les mesures de règlement des différends. L'accord

bilatéral a été validé sous réserve d'apporter les modifications demandées par une réunion de validation bilatérale. (pp. 5-6)

- (iv) Une feuille de route visant à promulguer l'accord bilatéral d'ici la fin de 2015 a été préparée, bien qu'il ait été reconnu que la finalisation du texte juridique peut prendre du temps. Il a été noté qu'il serait nécessaire de maintenir la pression pour que le processus de finalisation passe par une adoption législative. L'encadré 14-4 présente un exemple historique de ce qui s'est avéré être une feuille de route en deux phases trop ambitieuse pour ce processus. Néanmoins, il peut être considéré comme un exemple utile d'une feuille de route bien structurée. (pp. 6, 28)
- (v) Une feuille de route pour la finalisation du manuel de procédures a défini un processus d'adoption par les organismes de contrôle des frontières. La formation d'un comité directeur conjoint pour la mise en œuvre a été recommandée pour guider ce processus et veiller à ce que le travail juridique et les procédures soient achevés avant la construction. En outre, il a été reconnu qu'il fallait mettre en place un programme de sensibilisation des parties prenantes, notamment les organismes frontaliers, les agents de dédouanement, les entreprises de transport, les commerçants, les sociétés d'exportation et d'importation et le grand public, afin de créer un environnement favorable au démarrage des opérations. Les consultants ont recommandé la formation des organismes frontaliers et des opérateurs du secteur privé d'ici novembre 2015 et cette recommandation a été approuvée par la réunion de validation. (p. 6)
- (vi) Il a été recommandé d'impliquer les parties prenantes, en particulier les organismes frontaliers, dès le début de l'élaboration du manuel d'opérations, compte tenu de l'importance du manuel pour déterminer les besoins en espace de bureau dans les installations du PFC afin de garantir la fonctionnalité au stade opérationnel.
- (vii) Les consultants ont incorporé des diagrammes des conceptions architecturales actuelles du PFC dans les présentations et le manuel de validation afin de clarifier le mouvement des véhicules à travers le PFC et la séquence des contrôles frontaliers par les deux pays et les différents organismes à la frontière. Ainsi, les agents de l'organisme frontalier ont pu visualiser leurs opérations au PFC de Mfum. Les questions clés étaient les suivantes (a) l'intégration de l'inspection sanitaire au début du processus de dédouanement ; (b) la prise en compte adéquate des préoccupations des autres organismes frontaliers ; (c) l'ajout d'inspections pour les produits agricoles et la prise en compte des exigences en matière d'examen du bétail ; (d) la facilitation des mouvements de transport ; (e) l'emplacement des scanners et du pont-bascule de manière à réduire les mouvements de camions ; et (f) l'emplacement adéquat du stationnement, du personnel et des bureaux. La plupart des camions ne franchissaient pas cette frontière, ce qui signifie que les marchandises étaient transbordées dans les entrepôts des douanes. Les procédures ont été préparées pour un traitement manuel, tout en cherchant à intégrer le dédouanement électronique en anticipant la situation lorsque les deux pays à Ekok/Mfum introduiront la connectivité et le traitement électronique, notamment pour le trafic de transit. (p. 6)⁴¹³

⁴¹³ Corridor Development Consultants (Pty) Ltd, CEDEAO, CEEAC, République fédérale du Nigéria, République du Cameroun et BAD, *Programme multinational d'autoroute et de facilitation des échanges entre le Nigéria et le Cameroun, Étude sur le développement du cadre juridique du poste frontalier conjoint, Rapport final*, mai 2015.

Encadré 14-4: Feuille de route initiale pour la préparation et l'adoption du cadre juridique du PFC de Mfum (présentée à titre d'exemple indicatif et historique)

Rédaction du cadre juridique – mars 2014-Mai 2015

Préparation du projet final d'Accord Bilatéral

Processus de validation (terminé)

Projet d'Accord Bilatéral Final aux parties prenantes – **10 décembre 2014**

Ceux-ci devraient inclure les membres du CTC et les parties prenantes des secteurs public et privé des deux pays qui devraient participer à l'atelier de validation, y compris les CER.

Atelier de validation bilatéral – **février 2015**

Le projet d'Accord Bilatéral Final qui sera présenté pour adoption par les deux pays. Toute contribution apportée doit être saisie dans l'Accord Bilatéral Final qui sera soumis avec le rapport final du projet.

Processus d'adoption et de mise en œuvre (prochaines étapes)

Validation de l'accord bilatéral final auprès des experts juridiques – **avril 2015**

Les experts en rédaction de textes juridiques du ministère des Relations internationales, au Cameroun, et du ministère fédéral de la Justice, au Nigeria, pour affiner conjointement les questions de rédaction de textes juridiques en consultation avec des experts techniques régionaux et nationaux, afin de s'assurer que les principes convenus ne se perdent pas dans le jargon juridique ou la commodité de rédaction.

Présentation à la réunion du CTC pour adoption – **juin/juillet 2015**

Présentation aux ministres responsables pour signature – **juin/juillet 2015** (*Réunions consécutives au cours desquelles l'accord final est adopté par le comité technique conjoint et présenté aux ministres des deux pays pour signature*).

Ratification et mise en œuvre dans chaque pays – **août-novembre 2015**

(Chaque pays doit faire passer l'accord par son processus de « domestication » en utilisant une procédure accélérée).

Publication et entrée en vigueur – **décembre 2015**

Note : Cet encadré présente un exemple historique et indicatif de ce qui s'est avéré être une feuille de route en deux phases trop ambitieuse pour ce processus. Néanmoins, il peut être considéré comme un exemple utile d'une feuille de route bien structurée.

Abréviations : CTC = comité technique conjoint, CER = communauté économique régionale

Source : Corridor Development Consultants (Pty) Ltd, CEDEAO, CEEAC, République fédérale du Nigeria, République du Cameroun et BAD, *Programme multinational d'autoroute et de facilitation des échanges entre le Nigeria et le Cameroun, Étude sur l'élaboration du cadre juridique du poste frontalier conjoint, Rapport final*, mai 2015, section 5.5, p. 28.

(2) Prise en compte de la participation du secteur public et privé et/ou du secteur privé

Une concession ou un contrat d'exploitation et de gestion du PFC à développer à Mfum a été envisagé. La version 1 d'un plan d'affaires **indicatif** a été préparée afin de présenter l'analyse de rentabilité d'un concessionnaire pour l'exploitation et la gestion du PFC.⁴¹⁴

Sur une base **très préliminaire**, les paramètres financiers du projet ont été jugés intéressants et toutes les options de partenariat public-privé (PPP) ont pu être envisagées, allant de la construction, de l'exploitation et du transfert (BOT) à un contrat de gestion. Le projet a été évalué du point de vue de la CEDEAO/CECAS et/ou du/des gouvernement(s) et avant d'entrer dans le financement effectif ou les modalités de PPP. Cette évaluation a permis une appréciation objective du projet dans son ensemble sans répartition réelle des risques contractuels entre la CEDEAO, la CEEAC, les gouvernements et un opérateur privé. Sur la base de diverses hypothèses clés (par ex, les dépenses d'investissement sont supposées être égales à un tiers des coûts de construction des PJB de Sèmè Kraké-Plage (Bénin-Nigéria), Noépé (Ghana-Togo) et Malanville (Bénin-Niger)⁴¹⁵ ; le trafic supplémentaire généré par le projet est de 13 444 camions et 672 non-camions ; le ratio des coûts d'exploitation est de 85 % des recettes ; un droit de passage de la frontière de 100 USD pour les camions et de 5 USD pour les véhicules de tourisme⁴¹⁶ ; des recettes supplémentaires de passage de la frontière correspondant à 25 % des frais de passage de la frontière ; une croissance annuelle du trafic de 5 % ; une proportion de trafic autre que de camions de 50 % ; et un taux de rendement de l'opérateur⁴¹⁷ privé de 25 %), le taux de rendement interne financier du projet (avant financement) a été estimé à 34 %.

La figure 14-5 présente la relation entre la viabilité financière d'un projet et les modèles de PPP qui peuvent être envisagés.

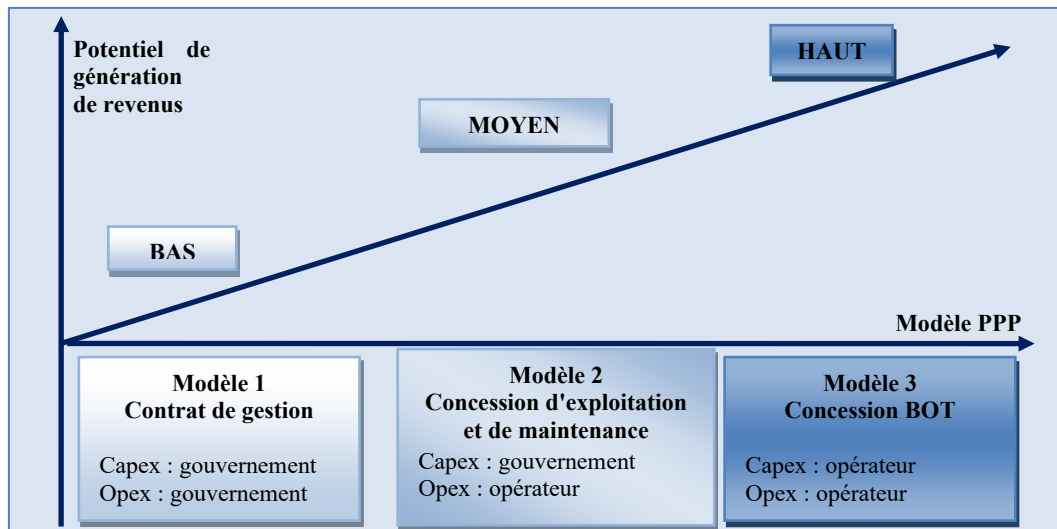
⁴¹⁴ CEDEAO et Banque africaine de développement, *Assistance technique à la Commission de la CEDEAO pour la mise en œuvre de la facilitation du transport et du transit le long du corridor Enugu-Bamenda, Business Plan for the Mfum Joint Border Post, version 1*, juin 2013 (préparé par PADECO Co., Ltd.).

⁴¹⁵ 14 746 277 euros pour Sèmè-Kraké Plage, 8 837 086 euros pour Noépé, et 11 583 097 euros pour Malanville.

⁴¹⁶ Bien que ces frais puissent être considérés comme élevés par les utilisateurs, ils ne représentent qu'un faible pourcentage du total des frais de passage des frontières (formels et informels) perçus par les autorités frontalières entre le Cameroun et le Nigeria par camion de 20 tonnes, tel qu'estimé par la Banque mondiale (total de 4 652 USD au Cameroun et de 1 155 USD au Nigeria). Mombert Hoppe (chef de l'équipe de travail), *Estimation des flux commerciaux, description des relations commerciales et identification des obstacles au commerce transfrontalier entre le Cameroun et le Nigeria, Rapport final*, préparé dans le cadre de la facilité de facilitation des échanges, 2013, annexe C, p. 76 [les coûts inclus dans cette estimation sont les frais de douane avec reçus, les frais de douane sans reçus et les coûts de contrôle routier, ainsi que d'autres coûts, mais pas les coûts de transport et les frais de chargement et de stockage].

⁴¹⁷ Un hurdle rate est le taux de rendement minimum d'un projet ou d'un investissement exigé par un gestionnaire ou un investisseur.

Figure 14-5: Modèles de PPP et potentiel de recettes



Abréviations : BOT = construire-exploiter-transférer, capex = dépenses d'investissement, opex = dépenses d'exploitation, PPP = partenariat public-privé.

Source : PADECO Co, Ltd, *Technical Assistance to the ECOWAS Commission for the Implementation of Transport and Transit Facilitation along the Enugu-Bamenda Corridor, Business Plan for the Mfum Joint Border Post, version 1*, préparé pour la CEDEAO et la Banque africaine de développement, p. 16.

Lors de l'évaluation des options PPP pertinentes, il a été jugé important de prendre en compte les variables décisionnelles influençant la structuration PPP du projet :

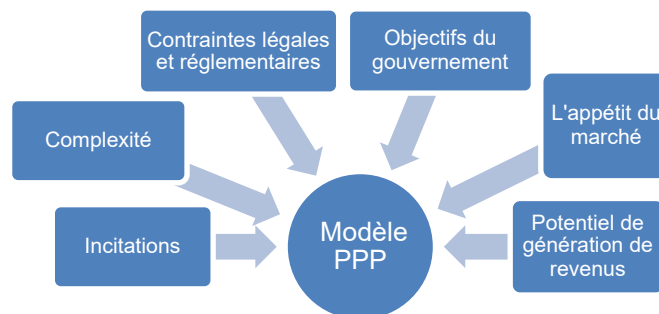
- (i) **Objectif de la CEDEAO/CEEAC/Gouvernement** : L'objectif de la CEDEAO/CEEAC/gouvernement est de construire et de mettre en œuvre le projet tout en optimisant l'efficacité du passage frontalier. La conception et la construction de la structure auront une incidence importante sur son efficacité opérationnelle. En outre, les équipements et les technologies utilisés seront complexes et exigeront une connaissance approfondie des équipements de pointe.
- (ii) **Contraintes juridiques et réglementaires** : Un PFC requiert une attention particulière car deux cadres juridiques influencent la prise de décision sur les options de PPP et déterminent les obstacles juridiques, le cas échéant. Un examen juridique approfondi des cadres juridiques existants est nécessaire et a été entrepris de novembre 2014 à mai 2015.
- (iii) **Appétit du marché** : L'aptitude à assumer le rôle de signataire du contrat ne peut être évaluée que dans le cadre d'un processus de passation de marché, mais les paramètres financiers du projet ont mis en évidence une proposition de marché solide et attrayante. Cependant, le projet concerne deux juridictions nationales (bien qu'il soit situé sur un seul territoire national) et implique donc deux cadres juridiques nationaux. Cela pourrait être perçu par les soumissionnaires potentiels comme un défi ; en effet, ils pourraient trouver décourageant de participer à un processus d'appel d'offres PPP sans l'apport de garanties juridiques importantes.
- (iv) **Complexité** : La complexité de la construction et de l'exploitation d'un PFC est proportionnelle au niveau de sophistication visé. Les structures sophistiquées présentent un haut niveau de complexité dans les composantes amont et aval du projet. Si le projet est envisagé comme un PFC qui sera exploité à un haut niveau d'efficacité, cela influencera l'ensemble du cycle de vie du projet et le rôle d'un opérateur privé, le cas échéant. Plus le niveau de sophistication est élevé, plus il est nécessaire de faire appel à

un opérateur lors des phases de conception et de construction. Une structure simple peut être construite par le gouvernement, puis confiée à un opérateur dans le cadre d'un contrat d'exploitation et de maintenance, mais cette séquence n'est pas recommandée pour une structure complexe.

- (v) Potentiel de génération de revenus : En raison des contraintes légales et réglementaires, le potentiel de recettes du projet semble important étant donné les volumes de trafic élevés (sur la base des prévisions de la Banque mondiale) et les frais de passage de la frontière (sur la base de frais représentant un faible pourcentage du total des frais de passage de la frontière). Les risques liés au paiement et à la demande semblent limités, surtout si les frais du projet sont étalonnés et ne diffèrent pas trop de ceux des autres postes frontaliers. Les volumes de trafic prévus semblent être robustes et en forte croissance, à l'image de l'expansion économique rapide de la région. En outre, la modalité de PPP choisie déterminera à quelle partie reviendront les revenus. Par exemple, certaines composantes des recettes totales peuvent revenir à l'opérateur privé en fonction de la structure du PPP et de la répartition des risques.
- (vi) Structure d'incitation : La maximisation de la structure d'incitation dans un contrat PPP est d'une importance primordiale et est étroitement liée et influencée par les variables ci-dessus. Une conception et une exploitation correctes à l'aide d'équipements de pointe sont d'une importance cruciale pour la capacité de traitement du site, qui détermine le niveau de satisfaction des utilisateurs. À son tour, cela détermine la volonté des utilisateurs de payer les frais de passage de la frontière proposés, même si ceux-ci sont un peu plus élevés que ceux d'autres postes frontaliers. Dans le domaine de la logistique, le temps est un facteur essentiel et l'on s'attend à ce que les clients soient prêts à payer un supplément de frais frontaliers pour gagner du temps.

La figure 14-6 résume les variables de décision pour la structuration des PPP.

Figure 14-6: Variables de prise de décision pour la structuration des PPP



Source : PADECO Co, Ltd, *Technical Assistance to the ECOWAS Commission for the Implementation of Transport and Transit Facilitation along the Enugu-Bamenda Corridor; Business Plan for the Mfum Joint Border Post*, préparé pour la CEDEAO et la Banque africaine de développement, p. 18.

Suite à cette analyse, trois modalités de PPP pertinentes ont été évaluées :

- (i) La première modalité pertinente de PPP était un **contrat EPC + O&M**, avec la conception, la construction et le financement exécutés par la CEDEAO/CEEAC/le(s) gouvernement(s) dans le cadre d'un contrat EPC (*Engineering Procurement Construction*) distinct pour la phase de conception et de construction, et ensuite un appel d'offres pour un contrat O&M distinct. Idéalement, les entrepreneurs EPC et O&M seraient des sociétés distinctes, car généralement l'entrepreneur de construction a peu d'expérience ou d'intérêt pour l'exploitation et vice versa.

- (ii) La deuxième modalité pertinente était un **contrat de conception, de construction, d'exploitation et de maintenance (DBOM)** dans lequel un entrepreneur assume la responsabilité de toutes ces activités. Il est essentiel que la mise en œuvre et l'exploitation du projet soient assurées par le même opérateur, qui recevra ensuite le paiement de la phase de conception et de construction en fonction des étapes convenues (c'est-à-dire les paiements d'étape de la construction). En fait, cela peut également être considéré comme un contrat EPC distinct en plus d'un contrat O&M. Le financement des dépenses d'investissement (capex) serait entièrement assuré par la CEDEAO, la CEEAC et le(s) gouvernement(s), en puisant dans les ressources de la BAD.
- (iii) La troisième modalité pertinente était un **contrat de conception, de construction, de financement, d'exploitation et de maintenance (DBFOM)**, qui comprend le point (ii), mais en plus l'opérateur finance les dépenses d'investissement. Comme expliqué ci-dessus, les mesures financières préliminaires et indicatives du projet suggèrent que les revenus du projet compenseront les niveaux de dépenses d'investissement et d'exploitation (capex et opex) et permettront des retours robustes à l'opérateur.

Le Tableau 14-2 analyse les trois options de contrat PPP en fonction des cinq responsabilités contractuelles clés (financement, conception et construction, propriété, exploitation, risques liés à la demande et au paiement) ; le modèle PPP recommandé Conception, construction, financement, exploitation et maintenance (option 3, qui a été considérée comme ne nécessitant pas de subvention de la CEDEAO/CEEAC/gouvernement, est marqué en vert). Les principaux arguments qui sous-tendent cette recommandation de suggestion sont les suivants :

- (i) Si le projet est financièrement réalisable, le soumissionnaire sélectionné peut assumer la responsabilité de l'investissement et de l'exploitation. Un projet influencé par deux juridictions peut suggérer que le processus décisionnel des deux gouvernements pourrait être long. Étant donné la nécessité de délimiter (financièrement et juridiquement) le projet, il peut être plus rapide si la société de projet assume la responsabilité de la conception, de la construction et du financement en amont, ainsi que de l'exploitation en aval.
- (ii) Il ne s'agit pas d'un projet autonome, mais plutôt d'un projet influencé par de nombreuses parties prenantes et par plusieurs routes et corridors d'alimentation. L'expérience internationale suggère que dans un tel cas, une participation active du gouvernement est nécessaire pour une mise en œuvre rapide du projet. Cela pourrait se faire en permettant aux gouvernements de prendre une participation dans la structure ad hoc.

Tableau 14-2: Trois options pertinentes de contrat PPP

Type de contrat	Financement des dépenses d'investissement	Concevoir et construire	Posséder	Exploiter	Risque lié à la demande	Risque de paiement
Contrat EPC + O&M	Public	Public	Public	Privé	A évaluer	A évaluer
Contrat DBOM	Public	Privé	Public	Privé	A évaluer	A évaluer
Contrat DBFOM	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé	Privé

Abréviations : capex = dépenses d'investissement ; DBFOM = concevoir, construire, financer, exploiter et entretenir ; DBOM = concevoir, construire, exploiter et entretenir ; EPC = *engineering procurement construction* ; O&M = exploitation et maintenance

Source : PADECO Co, Ltd, *Technical Assistance to the ECOWAS Commission for the Implementation of Transport and Transit Facilitation along the Enugu-Bamenda Corridor; Business Plan for the Mfum Joint Border Post, version 1*, préparé pour la CEDEAO et la Banque africaine de développement, p. 19.

14.4.4 Enseignements tirés

Le PFC de Mfum est remarquable dans la mesure où il joue un rôle important dans le processus de consolidation de la paix entre deux pays. Un protocole d'accord pour la mise en œuvre du programme a été signé le 29 mars 2007 entre les deux pays dans le cadre des mesures de confiance qui ont suivi le règlement d'un différend frontalier en 2002.

Les principaux enseignements tirés de la partie cadre juridique de l'étude de cas du PFC de Mfum sont les suivants :

- (i) Il est possible d'élaborer le cadre juridique requis entre les pays de différentes CER, même lorsqu'un pays ne dispose pas d'un tel cadre juridique et qu'il n'existe pas de cadre juridique entre les CER.
- (ii) Dans ce cas, il a été constaté qu'un accord bilatéral, qui pourrait être promulgué dans les lois des deux pays sans promulguer une loi spécifique sur le PFC, pourrait remplir les objectifs d'établissement du PFC, le processus de transfert de terres à la CEDEAO pour le PFC permettant aux deux pays de fonctionner comme des partenaires égaux et souverains dans le PFC, et la résolution d'autres questions juridiques clés.
- (iii) Une ambitieuse feuille de route d'un an a été élaborée afin d'adopter l'instrument juridique requis.
- (iv) Il a été recommandé de former un comité directeur conjoint pour la mise en œuvre afin de s'assurer que le travail juridique et les procédures seront achevés avant la construction. En outre, il a été reconnu qu'il fallait mettre en place un programme de sensibilisation des parties prenantes afin de créer un environnement favorable au début des opérations.
- (v) Il a été recommandé d'impliquer les parties prenantes, en particulier les organismes frontaliers, dès le début de l'élaboration du manuel d'exploitation, compte tenu de l'importance du manuel pour déterminer les besoins en espace de bureau dans les installations du PFC afin de garantir la fonctionnalité au stade opérationnel.
- (vi) Il a été jugé utile d'incorporer des diagrammes des conceptions architecturales actuelles du PFC dans les présentations et le manuel de validation afin de clarifier le mouvement des véhicules à travers le PFC et la séquence des contrôles frontaliers par les deux pays et les différents organismes à la frontière.
- (vii) Bien que les procédures aient été préparées pour un traitement manuel, elles visaient à intégrer le dédouanement électronique pour le cas où les deux pays à Ekok/Mfum introduiraient la connectivité et le traitement électronique, en particulier pour le trafic de transit.

Les principaux enseignements tirés de la partie participation du secteur privé de l'étude de cas du PFC de Mfum sont les suivants :

- (i) Au moins dans les circonstances particulières de Mfum, sur une base **très préliminaire**, les paramètres financiers du projet ont été considérés comme une analyse de rentabilité attrayante, du moins dans le cadre de l'ensemble particulier d'hypothèses utilisées.
- (ii) Il est important de prendre en compte les variables décisionnelles qui influencent la structuration du projet en PPP, par exemple, l'objectif du REC/gouvernement, les

contraintes légales/réglementaires, « l'appétit du marché », la complexité, le potentiel de recettes, la structure d'incitation.

- (iii) Les modalités pertinentes de PPP peuvent inclure : (a) un contrat EPC + O&M, avec la conception, la construction et le financement exécutés par la CEDEAO/CEEAC/le(s) gouvernement(s) dans le cadre d'un contrat EPC (Engineering Procurement Construction) distinct pour la phase de conception et de construction, puis l'adjudication d'un contrat O&M distinct ; (b) un contrat de conception, de construction, d'exploitation et de maintenance (DBOM) dans lequel un entrepreneur assume la responsabilité de toutes ces activités ; et (c) un contrat de conception, de construction, de financement, d'exploitation et de maintenance (DBFOM), qui comprend (b), mais en plus l'opérateur finance les dépenses en capital.
- (iv) **Cette décision nécessite une discussion politique délicate, qui doit être approfondie.**

14.5 La Communauté d'Afrique de l'Est : Les PCJ dans une union douanière⁴¹⁸

14.5.1 Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas

Cette étude de cas sur la mise en place de PCJ dans la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) met en évidence les approches possibles pour développer des instruments et des institutions régionales afin de soutenir la mise en œuvre de projets PCJ. L'étude de cas présente également l'expérience de l'implication de plusieurs organismes de développement dans le soutien d'un programme régional de PCJ. Étant donné que la CAE a commencé à mettre en œuvre une union douanière, l'étude de cas démontre également le rôle des PCJ dans la facilitation du commerce tout en favorisant l'intégration régionale.

Les questions spécifiques soulevées par l'étude de cas et/ou les enseignements tirés comprennent : (i) l'importance de faire progresser l'intégration régionale, (ii) la nécessité de développer un cadre juridique complet pour les PCJ, (iii) les enseignements liés à la conception et à la gestion des installations des PCJ, (iv) les enseignements liés au développement des PCJ dans un seul territoire douanier, (v) une approche à plusieurs niveaux pour la gestion des projets des PCJ, (vi) l'importance du développement des procédures des PCJ, et (vi) la nécessité d'arrangements institutionnels bien structurés et de la coordination des opérations des PCJ.

14.5.2 Contexte

Le programme PCJ de la CAE faisait partie du projet de facilitation du commerce et du transport en Afrique de l'Est (EATTFP), qui a été conceptualisé en 2006 dans le cadre du programme de développement des infrastructures de la CAE. Dans le cadre de l'EATTFP, le Secrétariat de la CAE, les États partenaires de la CAE et les partenaires de développement ont identifié un certain nombre de postes frontières dans la région des cinq pays de l'époque pour les convertir en PCJ.

(1) Développement d'un cadre juridique régional

Dans le but de parvenir à une approche commune de l'établissement des PCJ dans la région, le Secrétariat de la CAE a préparé un document de politique sur les PCJ en 2010. L'un des principaux

⁴¹⁸ La principale contribution à cette étude de cas a été apportée par M. Arnold Nkoma, anciennement expert en gestion des frontières, Direction des douanes, Secrétariat de la CAE, avec des mises à jour par l'équipe du Guide de référence PCJ [et le personnel du Secrétariat de la CAE, Direction des douanes].

objectifs du document de politique était d'alimenter les discussions entre les parties prenantes sur la nécessité et la pertinence d'une loi sur les PCJ de la CAE. À cette fin, le document d'orientation sur les PCJ a servi de base à l'approbation par le Conseil de la CAE des activités visant à formaliser la loi sur les PCJ de la CAE, notamment la promulgation par l'Assemblée législative de la CAE et les avis conformes des chefs d'État des États partenaires de la CAE.

Avec le soutien de la JICA, la CAE a réalisé en 2010 une étude sur les exigences légales pour l'introduction des PCJ dans la région. L'étude a examiné les instruments juridiques et les politiques existants afin de déterminer le cadre juridique optimal pour la mise en œuvre des PCJ dans la CAE. En outre, l'étude a analysé les lois et règlements régissant les opérations des organismes de contrôle des frontières en vue de déterminer les exigences des opérations frontalières dans le cadre du PCJ. L'étude a également porté sur la préparation d'un cadre juridique pour la CAE qui pourrait être appliqué à tous les PCJ internes de la région (c'est-à-dire les postes-frontières entre deux États partenaires de la CAE).⁴¹⁹

La loi sur les PCJ de la CAE a été sanctionnée par tous les chefs d'État de la CAE en 2016. Pour faciliter la mise en œuvre de la loi sur les PCJ, la CAE a promulgué un règlement sur les PCJ en 2017. De même, la CAE a formulé des procédures régionales, dont l'adoption finale est prévue pour 2018.⁴²⁰

(2) Construction des installations des PCJ

Alors que le processus d'élaboration des instruments juridiques régionaux appropriés était en cours, les États partenaires de la CAE ont poursuivi leurs activités visant à mettre en place des PCJ à divers postes frontières au moyen d'accords bilatéraux. Les paires d'États partenaires qui ont accepté de créer des PCJ à leurs frontières communes ont signé des accords bilatéraux pour faciliter ces activités. Avec le soutien de la JICA, de la Banque africaine de développement, de la Banque mondiale et de Trademark East Africa (TMEA), ces paires de pays ont commencé à construire des installations PCJ. À la fin de l'année 2021, la construction des installations du PCJ était pratiquement terminée, la plupart étant achevées ou en voie de l'être pour les autres.

(3) Développement des procédures PCJ

Les États partenaires qui ont achevé la construction des installations des PCJ avant la fin de l'élaboration des instruments juridiques régionaux ont élaboré des procédures PCJ sous les auspices de leurs accords bilatéraux respectifs afin de faciliter le démarrage immédiat des opérations des PCJ. Ces PCJ comprenaient Gasenyi I/Nemba (voir l'étude de cas de ce PCJ chevauchant dans la section 14.7), Ruhwa (alternativement orthographié Rhuwa) desservant le Burundi et le Rwanda, et Taveta/Holili entre le Kenya et la Tanzanie. D'autres États partenaires ont commencé et achevé la préparation des procédures opérationnelles PCJ alors que la construction des installations était encore en cours. Parmi les exemples de projets PCJ où cette approche a été suivie, citons Namanga entre le Kenya et la Tanzanie et Rusumo entre le Rwanda et la Tanzanie. Afin de promouvoir des pratiques uniformes dans les PCJ le long de leur frontière commune, le Kenya et la Tanzanie ont également convenu d'harmoniser les manuels de procédures des PCJ qui avaient été élaborés séparément pour les différents PCJ le long de leur frontière commune (voir l'étude de cas présentée à la section 14.6).

Et comme indiqué, suite à l'élaboration des règlements de la Loi sur les PCJ de la CAE, afin de fournir un cadre cohérent pour les opérations des PCJ et d'harmoniser les dispositions contenues

⁴¹⁹ Corridor Development Consultants (Pty) Ltd, *Study on the Legal Requirement for Introducing One Stop Border Posts (OSBP) in East Africa and the Rusumo Border Post, Rapport final*, mars 2010.

⁴²⁰ Le travail sur les règlements et les procédures a commencé avant même que les chefs d'État n'approuvent la loi.

dans les différents manuels de procédures des PCJ de la région, le Secrétariat de la CAE et les États partenaires ont demandé l'élaboration d'un manuel régional de procédures des PCJ. Avec le soutien d'une équipe PCJ de la JICA, une série de réunions du comité technique régional ont eu lieu en 2015-2016, et les procédures convenues ont été officiellement approuvées et publiées en 2018. Sur la base de ces instruments, le Secrétariat de la CAE a développé un programme de formation aux PCJ ainsi que des indicateurs de performance clés pour les PCJ.⁴²¹

(4) Enseignements relatifs à la mise en œuvre des PCJ dans un territoire douanier unique

La CAE est une union douanière, c'est-à-dire une fusion de deux ou plusieurs territoires douaniers établie pour promouvoir le commerce et l'intégration régionale. Une union douanière à part entière comporte les éléments suivants :

- (i) une juridiction géographique définie avec un tarif extérieur commun (TEC) ;
- (ii) un territoire douanier unique (TDC) ;
- (iii) un mécanisme de partage des revenus ;
- (iv) un cadre juridique commun ;
- (v) un arrangement institutionnel régional ; et
- (vi) la libre circulation des marchandises, grâce à des politiques commerciales communes et à des régimes fiscaux nationaux harmonisés ou rapprochés, applicables aux échanges transfrontaliers.

Compte tenu des investissements financiers importants consentis pour développer l'infrastructure des PCJ dans toute la région au moment où l'Union douanière de la CAE mettait en œuvre son TDU, qui favorise intrinsèquement la libre circulation des marchandises grâce, entre autres, à la réduction des contrôles aux frontières, il était impératif de veiller à ce que la mise en œuvre des PCJ dans la CAE soit soigneusement alignée sur les objectifs de l'Union douanière. En conséquence, la CAE a élaboré des procédures spécifiques pour le dédouanement des marchandises dans le cadre du TDU et a commencé à piloter le concept en 2013. Rétrospectivement, les procédures du TDU et de PCJ auraient été mieux conçues de manière à compléter les objectifs de chacun de ces concepts apparemment contradictoires, en gardant à l'esprit que la mise en œuvre du TDU concernait principalement le dédouanement et la circulation des marchandises, tandis que la circulation des personnes restait inchangée. Par le biais de l'EATTFP et d'initiatives connexes, la CAE a cherché à développer des corridors efficaces en réduisant les délais de transport, les contrôles aux frontières et les coûts de transit le long des principaux corridors, depuis les points d'entrée/sortie jusqu'aux points de déchargement ou de chargement. Pour cette raison, il était important de s'assurer que la création des PCJ ne contribuerait pas à une augmentation des contrôles aux frontières au sein de l'Union douanière, mais plutôt comme un moyen de faciliter le commerce, le transport et la sécurité.

14.5.3 Enseignements tirés

Le programme PCJ de la CAE présente plusieurs enseignements concernant le rôle des PCJ dans l'avancement des programmes d'intégration régionale, le développement de cadres juridiques à l'échelle de la région et l'accélération de la construction des installations des PCJ, entre autres.

⁴²¹ Secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est, *One Stop Border Post Performance Measurement Tool: Effective Monitoring of OSBP Operations (Outil de mesure du poste frontalier unique : Suivi efficace des opérations de PCJ)*, septembre 2019.

(1) Importance de faire progresser l'intégration régionale

La CAE a été fondée sur les trois piliers de l'intégration économique, sociale et politique. Bien que le spectre de l'intégration comprenne la mise en œuvre de plusieurs programmes dans le cadre de chaque pilier, dont certains sont transversaux et/ou simultanés, le parcours d'intégration a été conçu pour être séquentiel et progressif, avec des étapes majeures commençant par l'établissement d'une union douanière, suivie d'un marché commun, d'une union monétaire et enfin d'une fédération politique. Le processus d'intégration de la CAE a été envisagé dans le Traité pour l'établissement de la Communauté de l'Afrique de l'Est et ses protocoles. En outre, les programmes et activités d'intégration spécifiques à la CAE sont étayés par des politiques et stratégies spécifiques.

La mise en œuvre de l'union douanière de la CAE prévoyait la réalisation de la libre circulation des biens et des personnes avec des contrôles frontaliers réduits à partir de 2005. Tous les projets PCJ de la région ont ensuite été présentés. C'est pour cette raison qu'il était impératif, dès le départ, de s'assurer que la mise en place des PCJ dans la CAE était alignée sur les objectifs fondamentaux de l'Union douanière en veillant à ce que la conception des installations et des procédures frontalières soit conforme au programme d'intégration de la CAE. Dans la mesure où il pourrait être découvert par la suite que les nouvelles installations PCJ dépassent les exigences des opérations frontalières dans le cadre du TDU, des consultations et une nouvelle réflexion seront nécessaires sur les options permettant d'optimiser l'utilisation de ces installations.⁴²²

(2) Nécessité d'élaborer un cadre juridique complet pour les PCJ

La CAE a été créée par le biais du traité d'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est, qui est entré en vigueur le 7 juillet 2000. L'objectif principal du Traité était d'élaborer des politiques et des programmes visant à élargir et à approfondir la coopération entre et parmi les États partenaires dans divers domaines énumérés, pour leur bénéfice mutuel. Les dispositions de l'article 8 (4 et 5) du Traité donnent force de loi aux actes communautaires et établissent qu'ils priment sur les instruments juridiques nationaux dans la mesure où les instruments juridiques nationaux des États partenaires de la CAE sont contraires aux actes de la CAE.

Outre le Traité, le cadre juridique de la CAE prévoit la conclusion par les États partenaires de protocoles par voie de négociation et la promulgation de lois spécifiques par l'Assemblée législative de la CAE. Les protocoles, une fois acceptés et signés par les États partenaires, deviennent des annexes du traité ayant la même force de loi que le traité lui-même. De même, les lois adoptées par l'Assemblée législative de la CAE ont préséance et un effet prépondérant sur la législation nationale, sans qu'il soit nécessaire de les adapter.

Reconnaissant les étapes franchies par la CAE dans le cadre de son programme d'intégration, une étude sur l'élaboration d'un cadre juridique approprié pour les opérations des PCJ dans la région a révélé que les initiatives en cours sur la voie d'une plus grande intégration de la CAE auraient un impact direct sur l'ensemble du concept des PCJ et le cadre juridique qui en découle pour sa mise en œuvre.⁴²³ L'approche progressive du programme d'intégration régionale de la CAE, qui commence par la mise en œuvre complète d'une union douanière en 2005, suivie de l'introduction d'un marché commun en 2010, de la création d'une union monétaire,⁴²⁴ et enfin de la réalisation

⁴²² Techniquement, il est avantageux de disposer de PCJ même au sein d'une union douanière à part entière, mais les installations doivent être suffisamment « légères » pour permettre une facilitation efficace des marchandises puisque certaines interventions seront effectuées aux points d'entrée dans l'union douanière ou de sortie.

⁴²³ Corridor Development Consultants (Pty) Ltd, *Study on the Legal Requirement for Introducing One Stop Border Posts (OSBP) in East Africa and the Rusumo Border Post, Rapport final*, mars 2010.

⁴²⁴ Le protocole sur l'établissement de l'Union monétaire de l'Afrique de l'Est (UMEA) a été signé par les chefs d'État à Kampala, en Ouganda, le 30 novembre 2013, établissant une feuille de route de 10 ans pour atteindre un régime de

d'une fédération politique des États partenaires, avait pour but de libérer progressivement la circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre dans la région et de conduire ensuite à l'élimination des frontières intrarégionales existantes, rendant les contrôles frontaliers actuels complètement superflus. L'effet de ces développements sur la tâche consistant à établir un cadre juridique approprié pour la mise en œuvre des PCJ au sein de la CAE a été d'exiger que le cadre juridique à adopter soit structuré de manière à pouvoir répondre facilement et de manière appropriée aux changements envisagés dans l'environnement régional.

Pour parvenir à une harmonisation des opérations des PCJ, l'étude a recommandé l'élaboration et la promulgation d'un Acte de la CAE sur les PCJ, qui définirait les grands principes à suivre par les États partenaires dans la mise en œuvre des PCJ. La loi sur les PCJ de la CAE établirait les principes de la compétence extraterritoriale des lois nationales et des accords d'accueil et donnerait mandat au Conseil de la CAE de publier des règlements couvrant les paramètres et procédures opérationnels et administratifs détaillés des PCJ. Un tel cadre fournirait une approche intégrée pour la région et aurait facilement un effet juridique dans les juridictions des États partenaires.

En conclusion, la Loi sur les PCJ de la CAE a été conçue pour fournir un cadre juridique commun dans lequel les États partenaires de la CAE pourraient procéder à l'établissement et à la mise en œuvre des PCJ. Cette loi est ancrée dans le traité de la CAE, le protocole sur l'établissement de l'union douanière de la CAE, le protocole sur l'établissement du marché commun de la CAE et la loi sur la gestion des douanes de la CAE. Alors que le processus d'élaboration d'instruments juridiques régionaux était en cours, les paires d'États partenaires qui ont accepté d'établir des PCJ à leurs frontières communes ont signé des accords bilatéraux pour faciliter la préparation et l'opérationnalisation des PCJ. Ces accords bilatéraux ont été remplacés par la loi sur les PCJ de la CAE, bien que dans certains cas, des accords bilatéraux puissent encore être nécessaires ou souhaitables pour couvrir des aspects qui sont uniques à chaque passage de frontière.⁴²⁵

(3) Divers enseignements relatifs à la conception et à la gestion des installations de PCJ

Bien que la CAE se soit lancée dans la mise en place de PCJ en élaborant une politique régionale, cette politique n'a pas fourni d'orientation sur la structure des installations des PCJ. La conception et la taille des installations ont donc été laissées aux États partenaires et aux organismes de financement du développement et ont été largement déterminées par les enveloppes de ressources disponibles.⁴²⁶ En outre, les États partenaires de la CAE et les organismes de financement ont appliqué leurs propres règles de passation de marchés pour les travaux de conception et de construction, ce qui a contribué à certaines différences structurelles dans les installations actuelles et le rythme de la construction.⁴²⁷

monnaie unique en 2024. Toutefois, le Conseil des ministres de la CAE a estimé que ce délai n'était pas réalisable, et les États partenaires ont chargé le Secrétariat de la CAE de constituer une équipe d'experts régionaux pour revoir la feuille de route et formuler de nouveaux délais.

⁴²⁵ La nécessité de fournir un cadre juridique pour les PCJ entre un État partenaire de la CAE et un État partenaire non membre de la CAE a également été évoquée. En 2021, il y avait quelques exemples de tels arrangements, comme à Moyale entre le Kenya et l'Éthiopie, à Tunduma/Nakonde entre la Tanzanie et la Zambie, et à Mpondwe entre la République démocratique du Congo et l'Ouganda. On peut également se référer à la section 14.4 sur le PFC du Mfum, qui présente un exemple de PCJ/PFC entre deux CER (c'est-à-dire la CEDEAO et la CEEAC).

⁴²⁶ Il a été suggéré que la conception des PCJ dans une union douanière devrait être standard et, si ce n'est pas le cas, elle devrait au moins être facilitante. D'autre part, on dit généralement qu'il n'existe pas de « taille unique ».

⁴²⁷ Il serait peut-être préférable que les projets soient conçus et supervisés au niveau régional et que les ressources financières soient mobilisées dans un seul « panier » de construction de PCJ.

Les coûts de conception et de construction des PCJ dans la région ont généralement été de l'ordre de 3 à 12 millions d'USD chacun. Il aurait été utile de fournir des coûts indicatifs pour la construction de PCJ de différentes tailles dans la région.

Les composantes de projet nécessaires (par exemple, l'approvisionnement en eau, l'électricité et les équipements TIC) qui ne sont pas incluses dans ces accords de soutien financier entre les organismes de financement et les États partenaires ont également affecté les dates d'achèvement et l'opérationnalisation ultérieure des PCJ. En outre, ce défi s'est étendu à la fourniture des besoins en infrastructures immatérielles telles que le mobilier de bureau et les systèmes TIC. Il est donc essentiel que ces lignes de coûts soient identifiées et traitées dès la phase de formulation du projet.

Si les études de temps ont montré que les PCJ de la région CAE ont permis de réduire les délais de dédouanement et ont donc facilité les échanges, ils sont confrontés à des défis en termes de durabilité (par exemple, en ce qui concerne la gestion et l'entretien des infrastructures, la coordination entre les organismes opérant aux frontières, les lacunes dans la communication entre/parmi les organismes opérant aux PCJ et avec les décideurs politiques tant au niveau national que régional). Dans ce contexte, le Secrétariat de la CAE, en collaboration avec des experts régionaux des États partenaires de la CAE et des partenaires de développement, a formulé une stratégie de durabilité des PCJ comportant cinq objectifs stratégiques et des interventions stratégiques associées, comme le montre l'encadré 14-5.

Encadré 14-5: Objectifs stratégiques et interventions stratégiques de l'étude de durabilité des PCJ de la CAE

Objectif stratégique 1 : renforcement du cadre institutionnel

- Intervention stratégique 1.1 : Rendre opérationnels les comités conjoints d'opérations frontalières
- Intervention stratégique 1.2 : Créer des comités de coordination nationaux et régionaux des PCJ.
- Intervention stratégique 1.3 : Élaborer des règles de procédure et habiliter les JBOC, les NOCC et les ROCC.

Objectif stratégique 2 : Renforcement des capacités

- Intervention stratégique 2.1 : Gestion et développement des ressources humaines
- Intervention stratégique 2.2 : Fourniture d'infrastructures adéquates
- Intervention stratégique 2.3 : Fourniture d'outils et d'équipements adéquats et appropriés
- Intervention stratégique 2.4 : Élaborer des normes communes de gestion et de leadership pour les PCJ.

Objectif stratégique 3 : Normes de gestion et d'entretien des installations des PCJ

- Intervention stratégique 3.1 : Développer un cadre de gestion et d'entretien des installations des PCJ.

Objectif stratégique 4 : Cadre de mobilisation des ressources

- Intervention stratégique 4.1 : Financement public
- Intervention stratégique 4.2 : Financement des utilisateurs
- Intervention stratégique 4.3 : Financement des partenaires de développement
- Intervention stratégique 4.4 : Partenariats public-privé

Objectif stratégique 5 : Adoption des technologies émergentes

Intervention stratégique 5.1 : Développer un mécanisme d'harmonisation des processus et de partage de l'information entre les parties prenantes.

Intervention stratégique 5.2 : Acquérir et mettre en œuvre des solutions pour les frontières intelligentes

Abréviations : JBOC = comité conjoint des opérations frontalières, NOCC = comité national de coordination du programme PCJ, ROCC = comité régional de coordination du programme PCJ.

Source : EAC Secretariat, *EAC One-Stop Border Post Sustainability Strategy 2021/2022-2025/2026*, Novembre 2021

(4) Approche multi-niveaux de la gestion des projets PCJ

Les projets PCJ dans la CAE sont mis en œuvre au niveau national avec le soutien des partenaires de développement, tandis que le Secrétariat de la CAE joue un rôle de coordination. En raison de cet arrangement, la gestion des projets PCJ dans la région se fait essentiellement à deux niveaux – au niveau national et par l'organisme de financement.⁴²⁸

(5) Importance de l'élaboration des procédures relatives aux PCJ

Comme mentionné, la CAE (avec le soutien de la JICA) a développé un manuel de procédures régionales harmonisées pour les opérations des PCJ. Tout en s'inspirant de plusieurs manuels individuels utilisés dans la CAE, le manuel régional est ancré dans la loi et les règlements de la CAE sur les PCJ. Le manuel intègre également d'autres pratiques liées à la facilitation des échanges et à la gestion moderne des frontières. L'encadré 14-6 présente la structure du manuel. Le Tableau 9-1 résume l'étendue de la mise en œuvre du Manuel de procédures PCJ de la CAE à Namanga, Rusumo et Malaba, par chapitre et section.

Le manuel de procédures PCJ de la CAE fournit des procédures opérationnelles pour les trois types de modèles de PCJ disponibles dans la CAE, c'est-à-dire les modèles juxtaposés, chevauchants et à pays unique. Comme indiqué, le manuel de procédures PCJ est conçu pour compléter les objectifs du cadre du TDU, étant donné que la CAE dispose d'une union douanière à part entière. L'objectif de l'élaboration d'un manuel de procédures régional était de fournir des directives harmonisées, étape par étape, aux fonctionnaires/agents des frontières sur l'exécution des contrôles dans un PCJ. Le manuel – qui a été finalisé et publié en 2018 – est utilisé par tous les organismes opérant dans les PCJ de la CAE. En outre, certains États partenaires appliquent presque les mêmes procédures à leurs PCJ avec des pays non membres de la CAE (par exemple, entre l'Éthiopie et le Kenya à Moyale).⁴²⁹

⁴²⁸ Les partenaires de développement, en tant qu'organismes de financement, sont particulièrement impliqués dans la gestion des projets PCJ pendant les phases de formulation et de construction. Dans le cas de la CAE, plusieurs partenaires de développement (par exemple, la JICA, la Banque mondiale, TradeMark East Africa, la Banque africaine de développement) ont travaillé ensemble de manière coordonnée. Au début, il y avait un forum de partenaires de développement, mais par la suite, le Secrétariat de la CAE a repris le rôle de coordinateur et compile régulièrement une liste de projets PCJ.

⁴²⁹ Également entre la République démocratique du Congo (RDC) et l'Ouganda à Mpondwe, bien que les chefs d'État de la CAE aient approuvé l'adhésion de la RDC le 29 mars 2022.

Encadré 14-6: Structure du manuel de procédures des postes frontaliers à guichet unique de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)

1. Introduction
2. Coordination des organismes frontaliers
3. Principes des PCJ
4. Installations PCJ
5. Procédures de dédouanement à la frontière
6. Conduite des agents dans la zone de contrôle
7. Activités des agents de facilitation et autres prestataires de services dans la zone de contrôle
8. Compétence
9. Gestion des PCJ
10. Coopération entre les États partenaires limitrophes et entre les organismes
11. Communication

Source : Communauté d'Afrique de l'Est, *The East African Community One Stop Border Posts Procedures Manual*, 2018 [préparé avec le soutien d'un projet de coopération technique de facilitation du commerce de la JICA, 2014-2017].

(6) Nécessité de mettre en place des dispositions institutionnelles bien structurées et de coordonner les opérations des PCJ

Le manuel de procédures PCJ de la CAE encourage la coordination des organismes frontaliers et propose la création de comités conjoints d'opérations frontalières (JBOC), ou d'autres structures similaires de coordination frontalière par chaque paire d'États partenaires.

Le manuel définit également la nomination et le rôle de l'organisme chef de file⁴³⁰, y compris la présidence du JBOC et d'autres activités de coordination pour le bon fonctionnement des PCJ.

14.6 Namanga et Rusumo – Cadres juridiques, réglementaires et institutionnels bien conçus, et manuels des PCJ (Kenya, Rwanda et Tanzanie)⁴³¹

14.6.1 Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas

Namanga et Rusumo présentent des exemples de PCJ dotés de cadres juridiques/réglementaires, d'institutions et de manuels de procédures bien conçus (tant à la frontière qu'au niveau de la

⁴³⁰ Le rôle de l'organisme chef de file doit être clairement énoncé (c'est-à-dire la coordination des activités du PCJ). L'organisme chef de file doit être choisi en fonction des priorités du pays ; il s'agit généralement des douanes ou de l'immigration. L'organisme chef de file est le facilitateur des activités du PCJ pour s'assurer que les objectifs du PCJ sont réalisés et maintenus. L'organisme chef de file doit disposer des ressources nécessaires pour gérer l'installation, soit directement par le biais de son service immobilier, soit indirectement en faisant appel à un entrepreneur. Une provision budgétaire au niveau national devrait être mise à disposition.

⁴³¹ Cette étude de cas s'appuie sur : (i) l'Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co. Ltd., *Component for Effective OSBP Operation of the Project on Capacity Development for Trade Facilitation and Border Control in East Africa, Work Completion Report*, mars 2022 ; (ii) l'Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co. Ltd., *Composante pour l'opérationnalisation du PCJ du projet sur le développement des capacités pour la facilitation du commerce international dans la région de l'Afrique de l'Est, Rapport d'achèvement des travaux pour la phase 2*, décembre 2017 ; (iii) Tomoyuki Sho, *République-Unie de Tanzanie/ République du Rwanda, Ex-Post Evaluation of Japanese Grant Aid Project, The Project for Construction of Rusumo International Bridge and One Stop Border Post Facilities (Évaluation ex post de l'exercice 2017 du projet japonais d'aide sous forme de subvention, Le projet de construction du pont international de Rusumo et des installations de poste de contrôle juxtaposé)*, 2018 ; (iv) JICA et PADECO Co, Ltd, *Component for OSBP Operationalization of the Project on Capacity Development for International Trade Facilitation in the Eastern African Region, Work Completion Report for the 1st Phase*, mars 2015 ;

Communauté d'Afrique de l'Est). Les questions soulevées par l'étude de cas portent sur ces aspects ainsi que sur les avantages d'activités de formation et de sensibilisation approfondies, d'enquêtes rigoureuses de base, d'impact et de fin de parcours, et de la préparation de documents d'information sur les PCJ.⁴³²

14.6.2 Historique des PCJ et situation actuelle

(1) Namanga

Namanga est un important poste frontière entre le Kenya et la Tanzanie, situé le long d'un corridor reliant Nairobi, la capitale du Kenya, et Arusha, la ville centrale du nord de la Tanzanie. La JICA a soutenu la conception détaillée du PCJ et a accordé un prêt concessionnel en yens pour développer les installations du PCJ ainsi que pour améliorer la route du côté tanzanien dans le cadre du projet de développement de la route Arusha-Namanga-Rivière Athi (soit 104,3 km entre Arusha et Namanga). La BAD a accordé des prêts pour le développement des installations du PCJ et l'amélioration de l'autoroute du côté kenyan (135,7 km entre Athi River et Namanga), ainsi que pour la connectivité Internet et l'équipement en mobilier de bureau des installations du PCJ des deux côtés. Un comité de mise en œuvre du projet de construction et un groupe de consultation ont été établis dès les premières étapes et présidés par le secrétariat de la CAE. Bien qu'il y ait eu un retard dans le démarrage et l'achèvement de la construction pour que les deux gouvernements obtiennent un budget suffisant pour l'indemnisation de la relocalisation des résidents et se mettent d'accord sur la conception détaillée, la construction des installations du PCJ a été achevée en 2015 du côté kenyan et en 2016 du côté tanzanien, après avoir résolu les problèmes de qualité de l'eau, de connectivité Internet et d'achat de mobilier de bureau.

Le PCJ de Namanga a été mis en service le 2 octobre 2017. Avant l'opérationnalisation, la JICA a fourni un soutien pour les aspects « soft », y compris l'exécution d'une enquête de base ; le développement d'un manuel de procédures bilatérales en 2014 (et plus tard le développement du manuel de procédures PCJ de la CAE en 2015-2016) ; la formation des agents frontaliers et des agents douaniers, et la sensibilisation des résidents des communautés frontalières, de 2014 à 2021 ; et le suivi des opérations du PCJ et le réglage fin des procédures de 2014 à 2022. Les photographies suivantes montrent les changements intervenus dans les infrastructures et les installations de Namanga avant et après la construction du PCJ.

(v) PADECO Co., Ltd, *Concept Note, Videos for Training and Promotional Purposes for Namanga and Rusumo*, août 2015 ; et (vi) Namanga and Rusumo OSBP brochures, mars 2015.

⁴³² Parmi les autres questions ou enseignements suggérés par l'expérience de la JICA en matière de coopération à Namanga et Rusumo, citons : (i) les synergies de la combinaison d'approches dures et douces (y compris l'investissement dans l'infrastructure physique) ; (ii) les synergies de la combinaison de l'opérationnalisation du PCJ avec d'autres formes de soutien à la facilitation du commerce (par ex, formation douanière) ; (iii) les synergies d'une approche « pangouvernementale », avec un partage systématique de l'information et une approche commerciale intégrée, conduisant à des opérations frontalières plus efficaces ; (iv) les avantages d'un soutien à long terme, dans ce cas s'étendant sur une période d'environ 15 ans en Afrique de l'Est ; (v) l'engagement ou les engagements des États partenaires, comme en témoigne par exemple la mise en œuvre du territoire douanier unique, la modernisation et l'automatisation des douanes, ainsi que les PCJ et les contrôles conjoints ; et (vi) la communication et la coordination avec d'autres partenaires de développement, notamment TradeMark East Africa (TMEA) et la GIZ, avec un dialogue et un partage d'informations fréquents.

Changements dans les infrastructures et les installations à Namanga (Kenya/Tanzanie)



Avant



Après



Source : Photographies prises par un membre de l'équipe du projet de Guide de référence PCJ (3^e édition) et du projet de facilitation du commerce et de contrôle des frontières de la JICA, entre 2014 et 2021.

(2) Rusumo

Rusumo est le plus grand poste frontière entre le Rwanda et la Tanzanie. Il est situé à environ 157 km au sud-est de Kigali, la capitale du Rwanda, et à 1 320 km au nord-ouest de Dar es Salaam, le plus grand centre commercial de Tanzanie. La JICA a soutenu la construction d'un pont international de 80 m de long et 13,5 m de large à Rusumo, ainsi que des installations PCJ associées, qui ont été achevées en décembre 2014.⁴³³

Le PCJ de Rusumo a été rendu opérationnel le 1er mars 2016 et a été officiellement lancé le 6 avril 2016⁴³⁴, avec le soutien de la JICA pour les aspects « soft » (comme ce fut le cas pour Namanga), notamment l'élaboration d'un manuel de procédures bilatérales en 2014 et l'élaboration du manuel de procédures PCJ de la CAE en 2015-2016, ainsi que la formation des agents frontaliers et du secteur privé de 2014 à 2016, la mise en œuvre d'enquêtes temporelles de base et de fin, et le suivi des opérations du PCJ et le réglage fin des procédures de 2014 à 2022.

Réunion du Comité frontalier conjoint et comptoirs de douane au PCJ de Rusumo



Source : Photographie prise par un membre de l'équipe du Guide de référence du PCJ (2016) et image tirée de la vidéo de formation du PCJ de Rusumo (2015).

⁴³³ Le projet de construction du pont international de Rusumo et des installations du PCJ a été relativement bien géré (avec un seul entrepreneur, financé par la JICA, travaillant des deux côtés). Le projet a reflété les changements demandés par les parties prenantes et a été achevé avec un mois de retard seulement.

⁴³⁴ L'opérationnalisation du PCJ de Rusumo a pris du retard après sa construction en raison de retards dans l'approvisionnement en eau et l'achat de mobilier du côté tanzanien. Tomoyuki Sho, *République unie de Tanzanie/République du Rwanda, Évaluation ex post de l'exercice 2017 du projet d'aide non remboursable japonais, le projet de construction du pont international de Rusumo et des installations du poste de contrôle juxtaposé*, 2018, p. 10.

14.6.3 Enseignements tirés

(1) Importance de cadres juridiques/réglementaires bien structurés

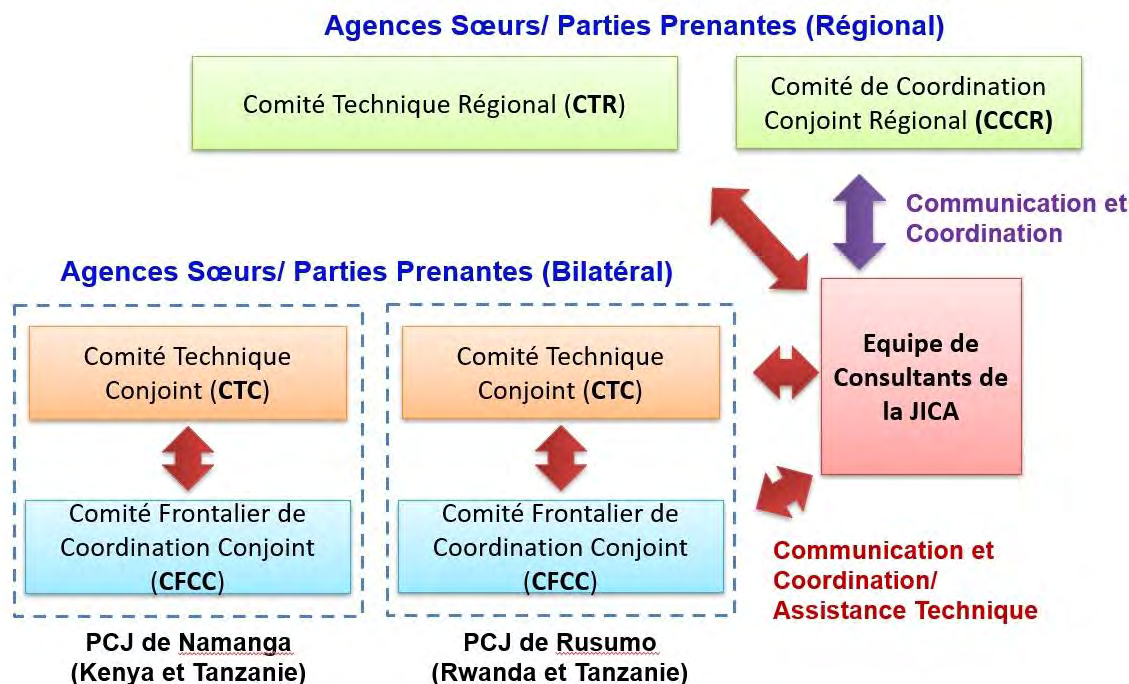
Un élément clé du développement et de l'opérationnalisation du PCJ est un cadre juridique et réglementaire bien structuré. Les cadres juridiques des PCJ de Rusumo et de Namanga ont été établis à l'origine par (i) l'Accord bilatéral entre le Gouvernement de la République du Rwanda et le Gouvernement de la République-Unie de Tanzanie pour l'établissement et la mise en œuvre d'un poste de contrôle juxtaposé à Rusumo, 26 mars 2010, soutenu par la JICA ; et (ii) l'accord bilatéral entre le gouvernement de la République du Kenya et le gouvernement de la République-Unie de Tanzanie concernant l'établissement et la mise en œuvre de postes frontaliers à guichet unique, le 1er septembre 2014, qui s'inspire de l'accord bilatéral de Namanga. Par la suite, la JICA a soutenu l'élaboration de la loi sur les postes frontaliers à guichet unique de la CAE, 2016, et du règlement sur les postes frontaliers à guichet unique de la CAE, 2017.

(2) L'importance de comités bien structurés

Bien que de nombreuses organisations soient impliquées dans ces projets PCJ (10 ou plus de chaque côté), un mécanisme de discussion et de coordination bien structuré a été établi entre les organismes concernés pour chaque projet. Plus précisément, des comités techniques conjoints (CTC) respectifs ont été établis pour les postes frontaliers de Namanga et de Rusumo en tant que mécanismes de discussions techniques concernant les procédures frontalières, y compris les PCJ basés sur les structures existantes (par exemple, le comité directeur pour le PCJ de Taveta/Holili entre le Kenya et la Tanzanie). Les membres du CTC rendent compte des résultats des discussions de chaque réunion du CTC à leurs autorités supérieures, c'est-à-dire aux organismes respectifs responsables de la prise de décision au niveau politique. En outre, lorsque les documents doivent être approuvés par les fonctionnaires responsables des décisions politiques (par exemple, les commissaires généraux de l'administration fiscale et les secrétaires permanents des ministères respectifs), les membres du CTC concernés expliquent les documents à ces décideurs politiques et prennent des dispositions pour obtenir les approbations politiques requises. Les fonctionnaires de l'organisme ou des organismes concernés responsables de la prise de décision au niveau politique pour ces PCJ sont de facto membres du ou des comités directeurs conjoints (CDC). En outre, les activités et les progrès des composantes du projet d'opérationnalisation du PCJ soutenues par la JICA ont été présentés avec d'autres activités de facilitation du commerce lors des réunions semestrielles des comités de coordination conjoints régionaux (RJCC) pour superviser la mise en œuvre des projets de facilitation du commerce de la JICA. Dans le même temps, des réunions au niveau des frontières sont organisées à Namanga et à Rusumo pour permettre aux fonctionnaires des différents organismes concernés des pays voisins de discuter et de collaborer.⁴³⁵ La figure 14-7 présente graphiquement cette structure.

⁴³⁵ Des termes de référence détaillés ont été convenus pour les comités conjoints de coordination frontalière à Namanga et à Rusumo. Ces termes couvrent le statut, les fonctions principales, les tâches/programme de travail, la composition, le fonctionnement, les réunions, les sous-comités, la langue de travail, le secrétariat, le financement et autres soutiens, et les rapports.

Figure 14-7: Structure de discussion, de coordination et de prise de décision liée aux PCJ de Namanga et de Rusumo



Source : Préparé sur la base des comptes rendus des discussions pour les projets d'opérationnalisation du PCJ de Namanga et Rusumo soutenus par la JICA.

(3) Nécessité de procédures bien conçues pour l'opérationnalisation des PCJ

(a) PCJ de Namanga et Rusumo (procédures bilatérales de PCJ)

Sur la base d'un examen des manuels d'opérations PCJ existants (plus particulièrement, un manuel d'opérations pour le PCJ de Taveta/Holili entre le Kenya et la Tanzanie, soutenu par TMEA en 2013)⁴³⁶ et avec le soutien d'une équipe [d'experts] de PCJ de la JICA, les deux paires de pays (Kenya/Tanzanie et Tanzanie/Rwanda) ont préparé des procédures bien rédigées pour l'opérationnalisation des PCJ de Namanga et Rusumo au cours de trois réunions du CTC pour chaque passage frontalier soutenu par la composante de projet PCJ de la JICA de juillet à décembre 2014. Le développement des procédures des PCJ de Rusumo et de Namanga a bénéficié de l'inclusion de représentants des frontières dans les CTC, car ils avaient une connaissance approfondie des opérations et des problèmes qui doivent être reflétés dans un manuel d'opérations. De même, l'organisation de réunions aux frontières pour informer les agents frontaliers des progrès réalisés et recevoir des commentaires sur le manuel a été utile.

⁴³⁶ (i) Directives pour le poste de contrôle juxtaposé de Taveta/Holili, 2013 ; (ii) Procédures relatives au poste de contrôle juxtaposé de Chirundu [Zambie/Zimbabwe], novembre 2010 ; (iii) Procédures opérationnelles relatives au poste de contrôle juxtaposé de Gasenyi I/Nemba [Burundi/Rwanda], novembre 2011 ; (iv) Procédures opérationnelles pour la mise en œuvre du poste de contrôle juxtaposé de Kobero/Kabanga [Burundi/Tanzanie], novembre 2012 ; (v) Procédures opérationnelles pour le poste de contrôle juxtaposé du Rwanda et de l'Ouganda (2014, projet validé) ; (vi) Manuel de procédures opérationnelles pour le poste de contrôle juxtaposé de Ruhwa [alternativement orthographié Rhuwa ; Rwanda/Burundi] (2014) ; (vii) Projet final de manuel de procédures opérationnelles [CEDEAO, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest] (19 décembre 2011) ; et (viii) Sue [Susan] Kendal, [Immigration] One Stop Border Post Operating Procedures, Unity Bridge, préparé pour l'Organisation internationale pour les migrations (2014, projet).

Le manuel d'opérations du PCJ de Rusumo a été signé par le directeur général de l'immigration et de l'émigration du Rwanda le 24 décembre 2014 et par le commissaire général de l'autorité fiscale de Tanzanie (TRA) le 30 décembre 2014, tandis que le manuel d'opérations du PCJ du Kenya/Tanzanie a été signé par le commissaire général de la TRA le 2 février 2015 et par le commissaire général de l'autorité fiscale du Kenya le 24 février 2015. Alors que le manuel d'opérations du PCJ Kenya-Tanzanie n'a été formulé à l'origine que pour le PCJ Namanga, la 2^e réunion du PCJ pour le Kenya et la Tanzanie du 26 septembre 2015 a convenu d'appliquer le manuel à d'autres passages frontaliers entre les deux pays.

(b) Communauté d'Afrique de l'Est (Procédures régionales PCJ)

Les 3^{èmes} réunions du CTC pour les PCJ de Rusumo et Namanga en novembre et décembre 2014 (respectivement) ont demandé à la JICA d'envisager de soutenir l'harmonisation des manuels de directives et de procédures pour les PCJ dans toute la CAE. De même, plusieurs intervenants lors d'une réunion de RJCC en novembre 2014 à Bujumbura, au Burundi, ont appelé à l'harmonisation des procédures des PCJ dans la CAE.⁴³⁷ À la suite de ces développements, les participants à une réunion de RJCC qui s'est tenue en mai 2014 à Kampala, en Ouganda, ont convenu d'élaborer un manuel de procédures régionales des PCJ pour les États limitrophes de la CAE.

Plus précisément, l'objectif était de préparer un manuel à l'usage des autorités de contrôle des frontières des États partenaires de la CAE, de développer et de parvenir à un accord formel sur des directives et des procédures standard harmonisées pour les PCJ de la CAE, en s'appuyant sur l'expérience de la mise en œuvre des PCJ de Rusumo et de Namanga, afin d'assurer une pratique cohérente dans toute la CAE (pour assurer une « image de marque commune » des PCJ dans la région). Une série de six réunions du comité technique régional a été organisée à cette fin, d'août 2015 à novembre 2016. De plus amples détails sur le développement des procédures PCJ régionales de la CAE ont été fournis dans la sous-section 14.5.2(3) de l'étude de cas précédente.

(4) Avantages des activités de formation et de sensibilisation approfondies

Pour garantir l'application effective des procédures PCJ, des programmes de formation et de sensibilisation approfondis ont été mis en place. La JICA – ainsi que d'autres partenaires de développement – a organisé des formations sur les procédures PCJ de la CAE à différents postes frontaliers pour les fonctionnaires/agents du secteur public de divers organismes concernés (reflétant l'approche « pangouvernementale »), les parties prenantes du secteur privé et la communauté frontalière, en appliquant un programme de formation développé initialement par la CAE.⁴³⁸ Les projets de la JICA ont formé un total de 657 agents et intervenants de 2015 à 2017, plus 928 autres de 2018 à 2022 (à la fois sur place et à distance par la formation à distance, c'est-à-dire « virtuelle »), pour un total de 1 585 entre 2015 et 2022.⁴³⁹ Les résultats d'un test (quiz) administré aux fonctionnaires du secteur public à la fin de la formation étaient systématiquement élevés, bien au-dessus de 70 %, le niveau de score considéré comme minimalement acceptable

⁴³⁷ Par exemple, (i) M. Tadatsugu Matsudaira, Directeur des affaires internationales, Bureau des douanes et du tarif, Ministère des finances, Japon ; (ii) Mme Beatrice Memo, Commissaire des services douaniers, Autorité fiscale du Kenya ; et (iii) M. Edmond Bizabigomba, Commissaire général adjoint, Office Burundais des Recettes (OBR), Burundi.

⁴³⁸ Les modules de formation de la CAE couvrent le cadre juridique et les procédures des PCJ, la sécurité des frontières et la gestion des risques de catastrophes, la gestion coordonnée des frontières, les garanties environnementales et sociales, ainsi que les « programmes de soutien » de PCJ, notamment la gestion du changement, l'assistance aux clients, l'éthique et l'intégrité, l'intégration de la dimension de genre et les relations internationales. L'équipe de PCJ de la JICA les a complétés par un module sur les *EAC Administrative Guidelines to Facilitate Movement of Goods and Services during the COVID-19 Pandemic* (Directives administratives de la CAE visant à faciliter la circulation des biens et des services pendant la pandémie de COVID-19, avril 2020).

⁴³⁹ Ces chiffres concernent Gatuna/Katuna (Rwanda/Uganda) et Malaba (Kenya/Uganda), ainsi que Namanga et Rusumo.

pour la compréhension et l'utilisation des procédures. Les activités de sensibilisation ont été menées dans des espaces publics en collaboration avec les gouvernements locaux afin de s'adresser à un plus grand nombre de participants. En outre, les chauffeurs routiers et les résidents des communautés frontalières ont été informés des opérations des PCJ par le biais de programmes radio (dans les langues locales). En outre, comme le montre l'encadré 14-7, une vidéo a été préparée à des fins de formation au PCJ de Rusumo pour aider les agents frontaliers à comprendre et à appliquer correctement les concepts et procédures du PCJ. En outre, l'équipe de la JICA a élaboré des documents d'auto-apprentissage sous forme de questions-réponses et des simulations/études de cas pour les agents afin de fournir une approche potentiellement rentable pour la formation aux procédures et de compléter le programme de formation.⁴⁴⁰

Encadré 14-7: Vidéo de formation pour le PCJ de Rusumo

Introduction au concept du PCJ pour les agents frontaliers (à des fins de formation/autoformation)	
Cible	Agents frontaliers à Rusumo
Contenu :	Contexte, raison d'être et avantages des PCJ (y compris la législation, les différents types de PCJ, les entretiens avec les agents de la CAE, la situation des PCJ sur le continent), et procédures des PCJ (passagers et marchandises, étape par étape), exposant les normes requises pour les agents, l'importance de la vérification conjointe, et les rôles et responsabilités de chaque organisme frontalier ainsi que des comités frontaliers et nationaux conjoints.
Durée :	Environ 15 minutes
Langues :	Anglais avec une fonction de sélection des sous-titres dans les langues locales (c'est-à-dire le kiswahili et le kinyarwanda).

Source : PADECO Co. Ltd, *Concept Note, OSBP Videos for Training and Promotional Purposes (Note conceptuelle, vidéos PCJ à des fins de formation et de promotion)*, septembre 2015.

L'un des problèmes a été d'équilibrer les niveaux de compréhension des concepts et des procédures du PCJ entre les pays, en particulier entre les agents des gouvernements rwandais et tanzanien et le secteur privé à Rusumo.⁴⁴¹ Par exemple, la participation aux séances de formation à Rusumo de 2014 à 2017 était plus importante du côté rwandais que du côté tanzanien (56 % des stagiaires du secteur public et 78 % des stagiaires du secteur privé étaient originaires du Rwanda). Dans une certaine mesure, ces déséquilibres peuvent avoir reflété des retards dans l'achèvement de la construction des installations du PCJ du côté tanzanien à Rusumo⁴⁴² ; un enseignement est la nécessité de faire parfois preuve de créativité pour trouver ou établir des lieux de formation à la frontière (la session de formation de janvier 2015 à Rusumo, du côté rwandais, s'est tenue en utilisant des chaises d'un restaurant construit à l'origine à l'époque du projet de construction du pont et du PCJ).

Un exercice de formation spécifique et notable – à Namanga – était un exercice de simulation transfrontalier sur le terrain, destiné à tester les capacités régionales de préparation et de ressources face à une épidémie fictive de fièvre de la vallée du Rift, y compris les mécanismes de coordination et de communication aux niveaux local, national et régional, mis en œuvre par la GIZ et l'Organisation mondiale de la santé, en coopération avec d'autres partenaires de

⁴⁴⁰ Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co. Ltd, *Component for Effective OSBP Operation of the Project on Capacity Development for Trade Facilitation and Border Control in East Africa, Supplementary Training Materials for East Africa (Self-Study Question-and Answer Materials and Simulations / Case Studies)*, février 2022.

⁴⁴¹ M. Janvier Munyampara, Direction générale de l'immigration et de l'émigration, Rwanda, a comparé la mise en œuvre de PCJ au traditionnel équilibre des balances de la justice, puisque les agents et les acteurs du secteur privé des deux côtés doivent être amenés au même niveau.

⁴⁴² En outre, il y a moins d'agents du côté tanzanien, car la plupart des déclarations concernent des envois en transit vers le Rwanda.

développement.⁴⁴³ Un autre exercice de formation notable à Namanga a été mené à la mi-2020 par les médecins volants de l'AMREF pour prévenir la propagation de la COVID-19.⁴⁴⁴

(5) Enquêtes rigoureuses de base et de mesure du temps d'impact/de fin d'étude

Des enquêtes rigoureuses de mesure du temps de référence ont été menées à Namanga et Rusumo en février 2014 et août 2014, tandis que des enquêtes finales ont été menées en février 2019 et février 2017 à Namanga et Rusumo, respectivement.⁴⁴⁵

Les enquêtes de mesure du temps de Namanga et Rusumo se sont concentrées sur une analyse détaillée du mouvement des marchandises par type de transaction, c'est-à-dire l'importation, l'exportation et le fret en transit traité par les douanes et/ou les organismes gouvernementaux partenaires (AOP/OGP) /autres ministères (ADP) à travers toute la série de processus frontaliers, de l'arrivée à la frontière d'un pays à la sortie de la frontière de l'autre pays. La plupart de ces études ne mesurent que le temps de passage de la frontière pour le trafic passant de chaque côté de la frontière respectivement.

Au stade final/impact, ces enquêtes comparent les résultats avec les résultats de base antérieurs pour évaluer les impacts des opérations du PCJ. Le tableau 14-3 résume les résultats de l'enquête de mesure du temps à Rusumo, indiquant une réduction substantielle du temps après la mise en œuvre du PCJ.

Tableau 14-1: Résumé des résultats de l'enquête sur la mesure du temps à Rusumo

Catégorie	Enquête de base (2014)	Enquête de fin de parcours (2017)
Cargo	Tanzanie → Rwanda	
	8 heures et 42 minutes (temps moyen) *Y compris le temps de séjour de plus de 24 heures des cargaisons (valeurs aberrantes).	73% de réduction 2 heures 20 minutes (temps moyen) (tous les camions)
	5 heures et 10 minutes (temps moyen) *Excluant le temps de séjour de plus de 24 heures des cargaisons (valeurs aberrantes).	55% de réduction 2 heures 20 minutes (temps moyen)
Passagers	Rwanda → Tanzanie	
	Les deux gares (du côté rwandais et du côté tanzanien) Environ 1 heure 27 minutes (temps total de séjour dans la zone frontalière)	79% de réduction 18 minutes (temps moyen)
	Tanzanie → Rwanda	
	Les deux gares (du côté tanzanien et du côté rwandais) 1,5 heure (temps total de séjour dans la zone frontalière)	81% de réduction 17 minutes (temps moyen)

Source : Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co, Ltd, *Composante pour l'opérationnalisation du PCJ du projet de développement des capacités pour la facilitation du commerce international dans la région de l'Afrique de l'Est, Rapport d'achèvement des travaux pour la phase 2*, décembre 2017, tableau 2.9, p. 37.

⁴⁴³ GIZ et Organisation mondiale de la santé, *Enseignements tirés d'une simulation de terrain transfrontalière entre le Kenya et la Tanzanie*, publié par le Secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est, 2019.

⁴⁴⁴ Voir <https://flydoc.org/amref-flying-doctors-to-conduct-the-emergency-intervention-trainings-targeting-one-stop-border-posts-staff-of-the-east-african-community-eac-to-prevent-the-spread-of-covid-19/>.

⁴⁴⁵ Une enquête supplémentaire d'impact ou de fin de parcours (endline) a été menée à Namanga en novembre 2021, principalement pour mesurer les impacts de la pandémie de COVID-19. L'enquête de fin/impact à Namanga en février 2019 a été affectée par une forte augmentation des volumes de commerce/transport de la Tanzanie vers le Kenya après l'enquête de référence en février 2014, et l'enquête de novembre 2021 à Namanga a été affectée par la pandémie de COVID-19, qui a nécessité des protocoles sanitaires qui ont augmenté les temps de dédouanement.

En outre, le TMS de Rusumo a effectué une analyse économique des résultats de l'enquête, y compris une analyse de sensibilité (par exemple, avec des augmentations ou des diminutions de 10 % et 20 % du trafic). Comme décrit dans la méthodologie exposée à la page 5-11 de la 2^e édition du *Guide de référence PCJ* (2016), le temps consacré aux procédures à la frontière a été converti en valeurs monétaires en multipliant les valeurs unitaires de temps estimées à partir des conditions statistiques prévalant l'année de l'enquête ; cette estimation a fait l'hypothèse d'un cas de comparaison dans lequel le volume de trafic de l'enquête finale a été traité avec le temps de traitement moyen (c'est-à-dire la moyenne) mesuré dans l'enquête de base.⁴⁴⁶

Lors de la réalisation d'études d'impact, la comparaison du trafic et des temps de dédouanement de PCJ dans la période suivant la mise en œuvre avec la situation avant la mise en œuvre représente un défi. La méthodologie doit être cohérente entre les mesures avant et après, ou des ajustements doivent être effectués pour garantir que des mesures équivalentes sont comparées entre elles. Pour cette raison, le TMS de Rusumo a énuméré plusieurs limites de l'enquête.⁴⁴⁷ Les difficultés sont plus grandes lorsqu'il s'agit de mener des études « après », non seulement pour garantir la cohérence des hypothèses méthodologiques, mais aussi pour tenir compte des facteurs externes/exogènes (confusion). En outre, ces études d'impact pourraient être entreprises de manière productive plus tôt au cours de la mise en œuvre (et pas seulement à la fin) afin de tirer des leçons pour améliorer les opérations du PCJ.

(6) Préparation de matériel d'information sur les PCJ

Un autre aspect notable de la mise en œuvre des PCJ de Namanga et de Rusumo a été l'élaboration de brochures et de vidéos informatives, préparées dans les langues locales ainsi qu'en anglais. Une compilation des questions fréquemment posées (FAQ) sur les PCJ a également été préparée en anglais et dans les langues locales et publiée sur les sites web des autorités fiscales. La figure 14-8 présente la version anglaise de la brochure préparée pour le PCJ de Namanga. En outre, des vidéos ont été préparées à des fins de formation au PCJ de Rusumo pour aider les agents frontaliers à comprendre et à appliquer correctement les concepts et les procédures du PCJ. L'encadré 14-7 présente les détails des vidéos.

⁴⁴⁶ Agence japonaise de coopération internationale et PADECO Co, Ltd, *Composante pour l'opérationnalisation du PCJ du projet de développement des capacités de facilitation du commerce international dans la région de l'Afrique de l'Est, Work Completion Report for Phase 2 (Rapport d'achèvement des travaux pour la phase 2)*, décembre 2017, p. 38.

⁴⁴⁷ Par exemple, l'enquête n'a pas pu mesurer le temps passé dans d'autres centres de traitement tels que le centre de services douaniers de Dar es Salaam et le centre de traitement douanier intérieur de Kigali à Gikondo ; l'enquête n'a pas mesuré le temps d'attente à l'extérieur de la porte ; l'enquête n'a pas mesuré les volumes du commerce transfrontalier.

Figure 14-8: Version en langue anglaise de la brochure pour le PCJ de Namanga



Location

The **Namanga border crossing point** between Southern **Kenya** and Northern **Tanzania** is located about 160 km Southeast of Nairobi and 100 km West of Arusha. The Kenyan side of the border is in Kajiado County, while the Tanzanian side is in Longido District. Namanga is one of the major border crossing points between the two countries due to the border's proximity to major cities.



Introduction of a One-Stop Border Post (OSBP) at Namanga

Facilitating Development through Trade and Travel

OSBP Legal Instruments

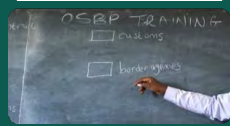
The East African Community One Stop Border Posts Act and accompanying schedules and regulations, forthcoming

Bilateral Agreement between the Government of the Republic of Kenya and Government of the United Republic of Tanzania Concerning the Establishment and Implementation of One Stop Border Posts, 1 September 2014

Contacts

- Manager, Namanga Border, **Kenya Revenue Authority**: +254 45 5132021
- Manager, Namanga Border, **Tanzania Revenues Authority**: +255 27 2539502
- **State Department of East African Affairs**, Kenya: +254 20 2245741 / 2211614
- **Ministry of East African Cooperation**, Tanzania: +255 22 2126827 / 2126830 / 2126823
- **EAC Secretariat**, Arusha, Tanzania: +255 27 216210




Introduction of a One-Stop Border Post (OSBP) at Namanga
Facilitating Development through Trade and Travel



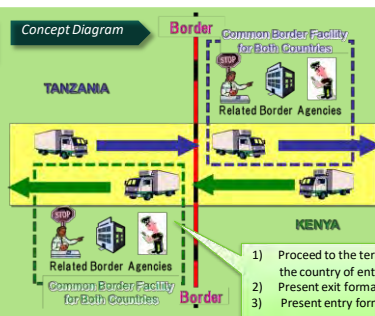


OSBP Facility on the Tanzanian side



OSBP Facility on the Kenyan side (under construction)

Concept Diagram



Border

TANZANIA

KENYA

Common Border Facility for Both Countries

Related Border Agencies

- 1) Proceed to the terminal in the country of entry
- 2) Present exit formalities
- 3) Present entry formalities

OSBP Development




Benefits

- ✓ Reduced Clearance Time
- ✓ Improved Cooperation
- ✓ Sharing of Information
- ✓ Harmonized Procedures
- ✓ Community Development

OSBP Development

Since 2007, the **Japan International Cooperation Agency (JICA)** has been supporting development and trade facilitation programmes in the Eastern African Region, including the development of **One-Stop Border Posts (OSBPs)** such as the one at Namanga. At Namanga, JICA funded the design and construction of OSBP facilities on the Tanzanian side, while the African Development Bank funded the construction of OSBP facilities on the Kenyan side.

JICA is also providing support for making the OSBP at Namanga operational, including assistance for the development of operational procedures and the Real Time Monitoring System / Cargo Control System to facilitate border operations.

OSBP Objectives

The main objective of OSBPs is **to facilitate trade and travel by reducing the number of stops** made at a border crossing point by co-locating exit and entry controls of both countries on each side of the border or in one common facility with simplified procedures and joint controls, where feasible. OSBPs are also designed **to reduce the time taken to clear passengers at the border**.

The implementation of OSBP operations at Namanga and elsewhere in Africa (about 80 are to be developed) is expected to result in benefits for various stakeholders.



The Benefits for OSBP Users

At an OSBP, border control operations of the two neighboring countries are co-located in a way that people, goods, and vehicles need to stop only once in the country of entry rather than having to stop in both the country of exit and the country of entry.

The expected benefits from establishing OSBPs include **reduced clearance time and improved cooperation among border agencies** through a coordinated approach to border operations. **Local communities also stand to benefit from the establishment of OSBPs** through the facilitation of simplified trade regimes for small scale traders as well as through infrastructural improvements at border crossing points.

Source : Brochure du PCJ de Namanga, mars 2015

14.7 Gasenyi I/Nemba – Un ⁴⁴⁸PCJ chevauchant (Burundi et Rwanda)⁴⁴⁹

14.7.1 Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas

Le PCJ de Gasenyi I/Nemba, chevauchant les territoires burundais et rwandais, est le premier et le seul PCJ chevauchant en Afrique. Il a été développé dans le cadre d'un projet routier de la BAD reliant les deux pays.⁴⁵⁰ Cette étude de cas démontre la viabilité et l'efficacité du modèle de PCJ chevauchant lorsque la géographie le permet.⁴⁵¹

14.7.2 Historique et statut actuel du PCJ

Les autorités fiscales du Burundi et du Rwanda ont signé un protocole d'accord (3 décembre 2011) puis un accord bilatéral (13 février 2012) sur la création et la mise en œuvre d'un PCJ à Gasenyi I/Nemba, chevauchant la frontière entre les deux pays.⁴⁵² Ces accords prévoyaient (i) l'intégration maximale des documents, procédures et systèmes de contrôle des frontières ; (ii) une formation technique conjointe des agents chargés du contrôle des frontières afin de parvenir à des niveaux communs de compréhension du concept de PCJ ;

Des agents d'immigration du Burundi et du Rwanda travaillant côte à côte dans une même pièce



Source : Photographie prise par un membre de l'équipe du projet de la JICA pour le développement des capacités de facilitation du commerce international dans la région de l'Afrique de l'Est, 2014.

(iii) l'utilisation des TIC pour un partage plus facile et plus rapide des données de contrôle des frontières utiles aux opérations frontalières ; et (iv) l'implication du secteur privé en tant que partenaire dans le processus de mise en œuvre par le biais de la formation et de la fourniture de l'accès nécessaire aux agents du secteur privé chargés de faciliter le contrôle des frontières.⁴⁵³ Les lois des parlements respectifs donnent aux agents chargés du contrôle des frontières le pouvoir d'effectuer leurs contrôles nationaux dans une zone de contrôle commune (ZCC). Les agents rwandais sont autorisés à effectuer des contrôles du

⁴⁴⁸ Comme le mot « chevauchant » ou « chevauché » ne peut pas être utilisé comme adjectif, il n'est pas utilisé ici.

⁴⁴⁹ Cette étude de cas s'appuie sur : (i) *Procédures opérationnelles du poste de contrôle juxtaposé (PCJ)* de Gasenyi I/Nemba, novembre 2011 ; (ii) Kieran Holmes, commissaire général, Office Burundais des Recettes, « Le Burundi et le Rwanda signent un pacte pour faciliter le commerce transfrontalier », 7 décembre 2011 ; (iii) Notes de la visite sur site à Gasenyi I-Nemba, équipe PCJ de la JICA, Projet de développement des capacités pour la facilitation du commerce international dans la région de l'Afrique de l'Est, 5 mai 2014 ; et (iv) United States Agency for International Development, *Enabling Agricultural Trade Project, Rwanda Cross-Border Agricultural Trade Analysis*, février 2013.

⁴⁵⁰ Il a été suivi en juillet 2013 par l'ouverture d'un PCJ à Ruhwa, le long d'une route transfrontalière reliant les deux pays. La BAD a également soutenu cette initiative.

⁴⁵¹ Bien que ce passage frontalier ait parfois été affecté par l'état des relations bilatérales entre le Burundi et le Rwanda, et qu'il ait effectivement été fermé au moment de la mise à jour de cette étude de cas en décembre 2021 (voir <https://www.rba.co.rw/post/Rwanda-and-Burundi-Foreign-Ministers-meet-at-Nemba-Border-in-the-latest-attempt-to-normalise-relations>), cela n'affecte pas la validité du PCJ en montrant l'efficacité du modèle chevauchant du PCJ dans des circonstances appropriées.

⁴⁵² La loi n° 16/2013 du 25 mars 2013 (publiée au Journal officiel n° 18 du 6 mai 2013) a autorisé la ratification de l'accord bilatéral par le Rwanda.

⁴⁵³ Kieran Holmes, commissaire général, Office Burundais des Recettes, « Le Burundi et le Rwanda signent un pacte pour faciliter le commerce transfrontalier », 7 décembre 2011.

côté burundais de la ZCC et vice versa. Les lois permettent également des arrangements d'hébergement pour ces officiers étrangers.⁴⁵⁴

Les opérations de PCJ à Gasenyi I/Nemba ont commencé en août 2015. Quelques observations suivent :

- (i) Environ 30 à 40 camions par jour traversent la frontière (2014), ce qui représente un volume relativement faible de véhicules de fret commerciaux.
- (ii) Le nombre de passagers est d'environ 1 000 par jour, mais peut atteindre 7 000 pendant un week-end de deux jours.
- (iii) Un bâtiment administratif chevauchant la frontière (voir la photo ci-dessus)⁴⁵⁵ abrite les services de l'immigration, des douanes et d'autres organismes gouvernementaux, bien qu'en raison du faible volume de trafic, les agents ne soient pas toujours présents au poste.
- (iv) Les heures d'ouverture officielles sont de 4 heures à 22 heures, soit 16 heures par jour.⁴⁵⁶
- (v) Le temps moyen de passage des frontières a été réduit à 40 minutes.⁴⁵⁷
- (vi) Si le commerce formel a été facilité par la rationalisation des processus et la réduction des coûts, les obstacles au commerce informel demeurent.⁴⁵⁸

Les principaux aspects des procédures PCJ pour Gasenyi I/Nemba sont les suivants :

- (i) Toutes les procédures pour que les personnes, les véhicules et les marchandises sortent du Burundi et entrent au Rwanda sont effectuées au point d'entrée rwandais, et pour que les personnes, les véhicules et les marchandises sortent du Rwanda et entrent au Burundi ont lieu au point d'entrée burundais.
- (ii) Les procédures d'entrée ne doivent pas être effectuées tant que toutes les procédures de sortie ne sont pas achevées et que la juridiction n'est pas officiellement passée de l'État de sortie à l'État d'entrée, sauf dans les cas où les marchandises sont dédouanées au préalable. Ceci afin d'éviter tout conflit de juridiction nationale au sein du PCJ. La compétence est basée sur l'agent qui effectue les contrôles et non sur le territoire national dans lequel les contrôles sont effectués.
- (iii) Les agents appliquent leurs propres lois de contrôle frontalier même lorsqu'ils agissent dans le pays voisin, mais uniquement dans la ZCC établie par l'accord bilatéral entre le Burundi et le Rwanda.
- (iv) Dans la mesure du possible, les inspections et autres procédures doivent être menées conjointement pour accroître l'efficacité et gagner du temps.
- (v) Il convient de recourir, dans la mesure du possible, à des évaluations transfrontalières des risques liés aux personnes et aux biens. Si, à un moment quelconque du traitement, des personnes se voient refuser la sortie ou l'entrée, ou si une arrestation est effectuée, ou si

⁴⁵⁴ *Procédures opérationnelles pour le poste de contrôle juxtaposé (PCJ)* de Gasenyi I/Nemba, novembre 2011, pp. 1-2.

⁴⁵⁵ « Un bâtiment commun est situé au centre de la zone de contrôle commune et est partagé équitablement par les services des deux parties. » *Procédures opérationnelles pour le poste de contrôle juxtaposé (PCJ)* de Gasenyi I/Nemba, novembre 2011, p. 3.

⁴⁵⁶ Notes de la visite sur site de Gasenyi I/Nemba, équipe de la JICA PCJ, projet de développement des capacités pour la facilitation du commerce international dans la région de l'Afrique de l'Est, 5 mai 2014.

⁴⁵⁷ Nathan Gashayija, "Importance of One Stop Border Post Facilities in EAC Integration", *The New Times*, 12 janvier 2015.

⁴⁵⁸ Agence américaine pour le développement international, *Enabling Agricultural Trade Project, Rwanda Cross-Border Agricultural Trade Analysis*, février 2013, p. 12 [« Le nombre de commerçants informels qui entrent au Rwanda pour s'approvisionner en marchandises peut atteindre 300 par jour. Ces commerçants ont indiqué qu'ils sont confrontés aux contraintes des autorités rwandaises qui refusent l'entrée si le nombre de commerçants semble excessif, ou si les autorités locales ont déterminé qu'une trop grande quantité d'une marchandise donnée quitte le pays. Dans ces circonstances, les commerçants peuvent risquer d'être appréhendés et de subir des confiscations en essayant de retourner au Burundi en passant par la forêt adjacente de Geko »].

des marchandises se voient refuser l'entrée ou la sortie, ces personnes ou marchandises doivent être renvoyées.

- (vi) La police nationale des parties respectives traitera toute loi sur laquelle elle est compétente dans la zone de contrôle et les autres infractions qui se produisent sur le territoire national. Toute infraction à la réglementation qui pourrait survenir dans l'exercice des fonctions de contrôle aux frontières sera transmise à la direction de l'organisme compétent.⁴⁵⁹

14.7.3 Enseignements tirés

Le principal enseignement du PCJ de Gasenyi I/Nemba est qu'un PCJ chevauchant dans lequel une seule installation est construite de part et d'autre d'une frontière peut être efficace, si la géographie le permet. Ce modèle peut être utilisé lorsqu'une nouvelle installation est construite dans un endroit où le terrain est relativement plat et où il n'y a pas de barrière naturelle entre les deux pays (par exemple, une rivière). L'avantage d'une installation chevauchante est qu'elle offre un accès direct aux hinterlands nationaux respectifs.⁴⁶⁰

14.8 Kazungula – Un PCJ axé sur les infrastructures (Botswana et Zambie)⁴⁶¹

14.8.1 Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas

Kazungula présente une étude de cas illustrant l'importance primordiale des infrastructures dans certains cas, avec la construction d'un pont à haubans extradossé⁴⁶² de 259 millions USD et de 923 mètres sur le fleuve Zambèze, ainsi que des installations frontalières associées et l'ouverture d'un PCJ. Selon l'évaluation, le financement du projet a été assuré par la JICA (57,5 %), le Fonds africain de développement de la Banque africaine de développement (31,5 %), le gouvernement de la Zambie (5,2 %), le gouvernement du Botswana (4,0 %) et le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures (1,8 %). L'étude de cas illustre également les avantages d'un cadre juridique bien conçu et l'importance de la libération du temps / des enquêtes de mesure. Un exemple similaire est le cas du pont Senegambia (pont transgambien) de 1 900 m, qui relie la Gambie et le Sénégal, ainsi que le nord et le sud de la Gambie.

⁴⁵⁹ *Procédures opérationnelles pour le poste de contrôle juxtaposé (PCJ) de Gasenyi I/Nemba*, novembre 2011, p. 2.

⁴⁶⁰ Un PCJ chevauchant peut offrir un avantage par rapport à un PCJ à pays unique en cas d'urgence dans un pays (comme au Burundi en 2015), ce qui a empêché le fonctionnement du PCJ à pays unique de Ruhwa (situé sur le territoire du Burundi), alors que cela n'a guère affecté le PCJ chevauchant de Gasenyi I/Nemba impliquant les deux mêmes pays. Toutefois, les deux PCJ ont cessé leurs activités en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19.

⁴⁶¹ Cette étude de cas s'appuie sur : (i) divers instruments juridiques (par exemple, l'Accord bilatéral pour l'établissement et la mise en œuvre d'un poste de contrôle juxtaposé à Kazungula, 27 avril 2021) ; (ii) Edina Moyo Mudzingwa, "The Benefits of Trade Facilitation Measures : The Kazungula Bridge Project", *tralac* blog, 7 septembre 2021 [disponible sur <https://www.tralac.org/blog/article/15350-the-benefits-of-trade-facilitation-measures-the-kazungula-bridge-project.html>] ; (iii) Tonderayi Mukeredzi, "Is Kazungula Bridge the Future of Southern Africa Trade", *African Business*, 16 juin 2021 (disponible sur <https://african.business/2021/06/trade-investment/is-259m-kazungula-bridge-the-future-of-southern-african-trade/>) ; (iv) "Kazungula : A Case Study in Multilateral Cooperation in Infrastructure" [disponible sur <https://capetocairo.africa/kazungula-bridge/>] ; et (v) PADECO Co., Ltd. et l'Agence japonaise de coopération internationale, *Activity 1-2 Report : Assessment of the Progress and Situation of PCJ Operationalization at the Project Borders - Kazungula*, juillet 2021.

⁴⁶² Un pont extradossé est un pont à haubans doté d'un tablier plus important qui, étant plus rigide et plus résistant, permet d'omettre les câbles près du pylône et d'abaisser les pylônes proportionnellement à la portée.

PCJ nouvellement construit – Porte et voies désignées à Kazungula



Source : Photographies prises par un membre de l'équipe du projet de la JICA pour le développement des capacités sur le bon fonctionnement des PCJ sur le corridor de transport Nord-Sud, 2021.

14.8.2 Historique et statut actuel du PCJ

Le 11 mai 2021, le nouveau pont Kazungula, qui relie le Botswana et la Zambie sur le fleuve Zambèze, a été inauguré, après une construction qui avait débuté en 2014. Le projet du pont de Kazungula comprenait non seulement la construction du pont, mais aussi des installations frontalières à proximité du passage. L'objectif principal du projet était de remplacer le service de ferry (ponton) entre les deux pays, dont la capacité était limitée. Le pont est la propriété conjointe des gouvernements du Botswana et de la Zambie et est financé par les péages. Les installations frontalières et les routes d'accès dans chaque pays sont la propriété des deux gouvernements et sont gérées par une autorité nouvellement créée, la Kazungula Bridge Authority. Le projet constitue une étape importante pour le programme d'intégration régionale et d'industrialisation de la SADC et pour la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA). Le pont facilite le commerce intra-africain, notamment en Afrique australe. Il offre une alternative au poste frontière encombré de Beitbridge entre l'Afrique du Sud et le Zimbabwe.

14.8.3 Problèmes/enseignements tirés

(1) L'importance vitale des infrastructures

Avant tout, l'étude de cas de Kazungula démontre l'importance d'une infrastructure à grande échelle, en l'occurrence un pont majeur complété par une gamme complète d'installations frontalières modernes (par exemple, des bâtiments pour les passagers, des bâtiments d'inspection des véhicules, des bâtiments d'inspection des marchandises, des bureaux de transit des camions, des bâtiments d'inspection sanitaire et des bureaux vétérinaires). Le projet est géré par la Kazungula Bridge Authority, créée grâce à une subvention du Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures. Le premier jour d'exploitation, 162 camions ont traversé le pont, contre une moyenne de 50 lors de l'exploitation précédente du ferry. En outre, des progrès significatifs dans les opérations frontalières ont été observés avec le PCJ par rapport à la situation précédente avec une opération frontalière à deux arrêts. Auparavant, le dédouanement des envois durait en moyenne quatre jours (jusqu'à un maximum de 14 jours), alors qu'aujourd'hui, il dure en moyenne quatre heures (et parfois même deux heures). L'évaluation économique (préalable à la mise en œuvre) du projet a estimé un taux de rendement de 23 % et un rapport avantages-coûts de 2,34, ou, en supposant une augmentation des coûts de 20 % et une réduction des avantages de 20 %, un taux de rendement de 17,5 % et un rapport avantages-coûts de 1,56.⁴⁶³

⁴⁶³ "Kazungula : A Case Study in Multilateral Cooperation in Infrastructure" [disponible sur <https://capetocairo.africa/kazungula-bridge/>]. La croissance annuelle supposée de 2,5 % du trafic et la croissance annuelle de 5 % des dépenses d'exploitation ont été couvertes par les recettes de péage prévues.

(2) Avantages d'un cadre juridique bien conçu

Le PCJ de Kazungula illustre les avantages d'un cadre juridique bien conçu, notamment :

- (i) Les **cadres mondiaux et régionaux** (notamment les instruments de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Organisation mondiale des douanes, ainsi que l'AUDA/NEPAD, la ZLECA et la Tripartite),⁴⁶⁴
- (ii) les **cadres bilatéraux**, notamment l'accord bilatéral entre la Zambie et le Botswana pour l'établissement et la mise en œuvre d'un poste de contrôle juxtaposé à Kazungula, le 27 avril 2021, l'accord établissant l'autorité du pont de Kazungula⁴⁶⁵ et le protocole d'accord entre le Botswana Unified Revenue Service et la Zambia Revenue Authority sur l'assistance administrative mutuelle et l'échange automatique d'informations, le 2 décembre 2020 ; et
- (iii) les **cadres nationaux**, notamment la loi sur les postes de contrôle juxtaposés du Botswana, n° 10 de 2013, et la loi sur la gestion des frontières et la facilitation du commerce de la Zambie, 2018.⁴⁶⁶

L'accord bilatéral crée une série d'instruments de modification, d'application et d'exécution :

- (i) un manuel de procédures opérationnelles (sous-articles 4.10, 4.11 et 4.17), et un manuel sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) (sous-article 4.12) ;
- (ii) Règlement (sous-article 4.14 + article 30), accords des parties sur les paramètres des patrouilles frontalières conjointes liées à la sécurité (article 7.4) ;
- (iii) des accords entre les parties sur le nombre d'agents autorisés à accomplir des tâches dans l'État limitrophe (sous-article 8.2) ;
- (iv) des codes de conduite harmonisés pour les agents (sous-article 8.10) ; et
- (v) un contrat d'externalisation à un gestionnaire d'installations (sous-articles 11.3.1 et 11.3.3).⁴⁶⁷

En outre, l'Accord bilatéral crée ou requiert les organes institutionnels suivants :

- (i) Commission permanente conjointe de défense et de sécurité (JPCDS) (sous-article 7.3) ;
- (ii) Commissions de sécurité frontalière (déjà existantes au moment de la signature de l'Accord bilatéral, mais confirmées) (sous-articles 7.3 et 7.5) ;
- (iii) une commission conjointe de PCJ (sous-article 11.1) ; et
- (iv) un comité conjoint des opérations frontalières (JBOC) (sous-article 11.2), qui peut créer des sous-comités permanents ou ad hoc (sous-article 11.2.3).⁴⁶⁸

⁴⁶⁴ Accord établissant une zone de libre-échange tripartite entre le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, la Communauté d'Afrique de l'Est et la Communauté de développement de l'Afrique australe, 10 juin 2015.

⁴⁶⁵ L'autorité du pont de Kazungula est investie du pouvoir d'entretenir et de gérer les installations du PCJ à usage commun à la frontière. Chaque État hôte, conjointement avec l'Autorité du pont de Kazungula (KBA), est tenu de fournir des bureaux et des locaux opérationnels aux agents de l'État voisin.

⁴⁶⁶ L'article 36 de la loi zambienne a abrogé la loi concise de 2009 sur les postes de contrôle juxtaposés.

⁴⁶⁷ Cet éventail peut créer un risque de manque de coordination des instruments secondaires, entraînant des chevauchements et des lacunes, voire des conflits et des contradictions. Cela peut également soulever la question de la hiérarchie entre et parmi les instruments secondaires et du niveau d'autorité requis pour adopter certains de ces instruments.

⁴⁶⁸ Il existe également une Autorité de gestion des installations des PCJ (sous-article 11.3), un Bureau d'information et de plaintes des PCJ (sous-article 11.4) et un Forum des parties prenantes des PCJ (sous-article 11.5).

Le manuel de procédures d'exploitation sera affiné et une formation connexe sera dispensée avec le soutien du projet de la JICA pour le développement des capacités en vue du bon fonctionnement des PCJ sur le corridor de transport nord-sud (2020-2025).

(3) Importance des enquêtes sur la libération/mesure du temps

Dans le cadre du soutien de la JICA au projet de développement des capacités pour le bon fonctionnement des PCJ sur le corridor de transport nord-sud, des enquêtes rigoureuses de mesure du temps sont menées pour évaluer l'effet des procédures améliorées des PCJ et de la formation associée, et pour identifier les défis et les solutions. Une enquête de base était prévue pour juin 2022 (le plus tôt possible), suivie d'une enquête à mi-parcours en 2023 (dans le nouvel environnement normal) et d'une enquête finale en novembre 2024. Pour garantir l'appropriation, les enquêtes sont menées par les autorités fiscales respectives (c'est-à-dire « en interne »), avec le soutien de l'équipe du projet PCJ de la JICA. Comme cela a été fait dans l'enquête finale de Rusumo (décrite dans la sous-section 14.6.3), une analyse économique des résultats de l'enquête, y compris une analyse de sensibilité (par exemple, avec des augmentations ou des diminutions de 10% et 20% du trafic), sera entreprise. Là encore, le temps consacré aux procédures à la frontière sera converti en valeurs monétaires en multipliant les valeurs unitaires de temps estimées à partir des conditions statistiques prévalant au cours de l'année d'enquête ; cette estimation fera l'hypothèse d'un cas de comparaison dans lequel le volume de trafic de l'enquête finale est traité avec le temps de traitement moyen (c'est-à-dire la moyenne) mesuré dans l'enquête de base.

14.9 Lebombo/Ressano Garcia – Un PCJ prévu de longue date avec un mélange complexe de trafic (Afrique du Sud et Mozambique)⁴⁶⁹

14.9.1 Aperçu des enseignements tirés de l'étude de cas

Le poste-frontière de Lebombo (Afrique du Sud) /Ressano Garcia (Mozambique) est situé le long du corridor de Maputo, long de 630 km, qui relie les provinces de Gauteng (Johannesburg-Pretoria), Limpopo et Mpumalanga en Afrique du Sud à Maputo, port et capitale du Mozambique, situé à seulement 90 km de la frontière. Contrairement à certaines autres études de cas, il a été observé que cette étude de cas implique deux pays côtiers, ce qui peut ne pas être un cas typique.

⁴⁶⁹ Cette étude de cas s'appuie sur : (i) Agence transfrontalière des transports routiers, *Rapport annuel sur l'état des opérations transfrontalières*, mars 2021 (achevé au cours de l'année 2020/2021) et Agence transfrontalière des transports routiers, *Rapport annuel sur l'état des opérations transfrontalières*, mars 2020 (achevé au cours de l'année 2019/2020) ; (ii) Comité permanent des finances (Afrique du Sud), *Ratification of Bilateral Legal Framework in Support of One-Stop Border Posts between South Africa and Mozambique (Ratification du cadre juridique bilatéral à l'appui des postes frontaliers à guichet unique entre l'Afrique du Sud et le Mozambique)*, 6 novembre 2013 ; (iii) Briefing par le commissaire du South African Revenue Service Mr. Oupa Magashula au nom du Comité de coordination opérationnel du contrôle des frontières au Comité permanent des finances du cadre juridique bilatéral à l'appui d'un poste frontalier à guichet unique, 13 juin 2012 ; (iv) Agence japonaise de coopération internationale, PADECO CO..., Ltd, et Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd, *Preparatory Survey for Southern Africa Regional Transport Program, Rapport final*, mars 2010, pp. F-10 à F-13, et F-29 ; (v) AECOM International Development, *Technical Report : Ressano Garcia Border Operations Assessment Report, soumis à USAID/Afrique australe*, contrat USAID n° 674-C-00-10-00075-00, septembre 2012 ; (vi) Sandra Sequeira, Olivier Hartmann et Charles Kunaka, *Reviving Trade Routes : Evidence from the Maputo Corridor*, SSATP, novembre 2014 ; (vii) Barbara Mommen, "The Maputo Corridor : Regional Integration That Works", *Great Insights Magazine*, volume 1, numéro 10, décembre 2012 ; (viii) Luc De Wulf et Michel Zarnowiecki, *One Stop Border Post at Lebombo/Ressano Garcia*, financé par le Department for International Development, 9 juillet 2007 ; (ix) David van Wyk, *South African Border Management Authority - Better Border Management or Just Another Agency*, tralac [Trade Law Centre] Document de travail n°. S20WP/2020, décembre 2020 ; et (x) Eugene Goddard, "Lebombo Border Post Operating Hours Extended", *Southern Africa's Freight News*, 7 avril 2022 [disponible sur <https://www.freightnews.co.za/article/lebombo-border-post-operating-hours-extended>].

Elle présente un mélange complexe de trafic (par exemple, route et rail, passagers et marchandises). Le développement d'un PCJ à ce poste frontière est envisagé depuis les années 1990, mais n'a pas encore été mis en œuvre.⁴⁷⁰ Les questions soulevées par l'étude de cas comprennent (i) la possibilité d'améliorer les performances opérationnelles aux frontières même sans PCJ, (ii) les difficultés à formaliser les dispositions juridiques du PCJ, et (iii) les avantages de la séparation des différents types de trafic.

14.9.2 Historique et statut actuel du PCJ

Le poste frontière de Lebombo/Ressano Garcia est l'un des plus fréquentés d'Afrique australe, avec 250 à 600 camions et 3 000 à 4 000 véhicules légers par jour.⁴⁷¹ Cette frontière est également un passage très fréquenté par les passagers, avec un trafic estimé à environ 12 000 personnes par jour, mais avec des pointes à plus de 120 000 personnes par jour (autour de Noël et de Pâques) ; le mouvement des passagers a été facilité par la mise en œuvre en 2006 de l'exemption de visa pour les ressortissants des deux pays.⁴⁷²

Dès 1997, les ministres des transports d'Afrique du Sud et du Mozambique ont convenu qu'un PCJ devait être développé à Lebombo/Ressano Garcia, et un protocole a été signé en 1998. Cependant, la mise en œuvre a pris du retard car il a été difficile de parvenir à un consensus sur le concept/la conception du PCJ, au sein de chaque pays et entre les deux pays. Puis, en 2006, les chefs d'État respectifs de l'Afrique du Sud et du Mozambique ont exprimé leur ferme volonté politique d'ouvrir un PCJ dans un avenir proche. Un accord de 9 pages et 22 articles entre le gouvernement de l'Afrique du Sud et le gouvernement de la République du Mozambique sur un poste frontalier combiné à la frontière entre l'Afrique du Sud et le Mozambique a été signé le 18 septembre 2007. Toutefois, cet accord bilatéral n'était pas auto-exécutoire, mais se limitait à définir les grands principes d'un PCJ. Divers groupes de travail (infrastructure, juridique, gestion et finances, procédures, TIC, sûreté et sécurité, ressources humaines) ont été créés de part et d'autre et bilatéralement pour travailler à la mise en œuvre du PCJ à Lebombo/Ressano Garcia.⁴⁷³ Trois annexes⁴⁷⁴ destinées à fournir la base juridique détaillée pour mettre en œuvre l'accord bilatéral ont été signées par l'Afrique du Sud en octobre 2012 et par le Mozambique en juin 2013.

⁴⁷⁰ « Des installations PCJ ont été construites au poste frontière de Lebombo/Ressano Garcia. Cette frontière sera transformée en PCJ dès que les cadres juridiques auront été signés par les gouvernements du Mozambique et de l'Afrique du Sud. » Agence des transports routiers transfrontaliers, *Rapport annuel sur l'état des opérations transfrontalières*, mars 2021 (réalisé au cours de la période 2020/2021), p. 19, 22, 24, 45, 76, 135.

⁴⁷¹ Voir Agence japonaise de coopération internationale, PADECO Co., Ltd. et Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd, *Preparatory Survey for Southern Africa Regional Transport Program, Rapport final*, mars 2010, p. 1. F-10 (et mise à l'échelle pour la croissance du trafic). Cependant, en glissement annuel, les volumes de trafic de l'Afrique du Sud vers le Mozambique ont diminué de 36 % et les volumes de trafic du Mozambique vers l'Afrique du Sud ont diminué de 2 % en 2018. Agence des transports routiers transfrontaliers, *Rapport annuel sur l'état des opérations transfrontalières*, mars 2020 (complété au cours de l'année 2019/2020), tableau 9, p. 28.

⁴⁷² En 2016, l'Organisation internationale pour les migrations a soutenu une évaluation des frontières du Mozambique, notamment de Ressano Garcia.

⁴⁷³ Cependant, il y a eu un manque de résultats et de livrables formalisés de la part des groupes de travail concernant les questions d'opérations et de gestion. Agence japonaise de coopération internationale, PADECO Co, Ltd, et Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co, Ltd, *Preparatory Survey for Southern Africa Regional Transport Program, Rapport final*, mars 2010, p. 12.

⁴⁷⁴ L'annexe I concerne la désignation et la délimitation des postes de contrôle frontaliers combinés, des zones de contrôle et des zones désignées pour un usage exclusif aux fins de la mise en œuvre des postes frontaliers à guichet unique ; l'annexe II concerne le contrôle et la gestion conjoints des activités de franchissement des frontières par les personnes, les marchandises et les moyens de transport aux fins de la mise en œuvre des postes frontaliers à guichet unique ; et l'annexe III concerne l'établissement, la propriété, la gestion et l'entretien des infrastructures, des installations, des biens et des équipements aux fins de la mise en œuvre des postes frontaliers à guichet unique. Comité permanent des finances (Afrique du Sud), *Ratification of Bilateral Legal Framework in Support of One-Stop Border Posts between South Africa and Mozambique (Ratification du cadre juridique bilatéral à l'appui des postes frontaliers à guichet unique entre l'Afrique du Sud et le Mozambique)*, 6 novembre 2013.

Alors que (au moins) l'accord bilatéral signé a été ratifié et publié au journal officiel par le Mozambique, la ratification de l'accord et de ses annexes par l'Afrique du Sud a été retardée.

Sur la base de ce cadre juridique, les éléments clés du concept de PCJ envisagé⁴⁷⁵ pour Lebombo/Ressano Garcia sont les suivants :

- (i) des installations distinctes prévues pour le traitement du trafic de marchandises et du trafic commercial ;
- (ii) le trafic de passagers traité dans une nouvelle installation à cheval sur la frontière ;
- (iii) des installations dédiées au traitement du trafic de marchandises, sur un site en Afrique du Sud à 7 km du passage frontalier (appelé Km 7), et sur un site au Mozambique à 4 km du passage frontalier (appelé Km 4) ;
- (iv) des routes de contournement dédiées et sécurisées évitant le poste frontalier principal ; et
- (v) une nouvelle installation ferroviaire sur le territoire sud-africain pour traiter le trafic ferroviaire.⁴⁷⁶

Alors que certains de ces éléments ont progressé (avec le soutien ferme du secteur des affaires en Afrique du Sud, qui considère que ce corridor offre le chemin le plus court vers un port pour la région de Gauteng), l'opérationnalisation du PCJ a été bloquée en raison de la « complexité juridique » et des « contraintes d'infrastructure ».⁴⁷⁷ Parmi les facteurs spécifiques, citons (i) la détérioration du climat économique, (ii) les désaccords sur l'emplacement des installations, (iii) le désintérêt du South African Revenue Service à investir dans ce qui est perçu par beaucoup comme un corridor d'exportation à faible revenu pour le pays (ce qui a conduit à un manque de convergence des volontés politiques dans les deux pays)⁴⁷⁸; et (iv) le manque de nœuds de transport intermodal le long du corridor pour permettre le transfert sans heurts des marchandises entre les modes de transport les plus efficaces.⁴⁷⁹ Il a également été mentionné que la topographie de la frontière rend difficile le développement ou l'extension des infrastructures des postes frontières.⁴⁸⁰

14.9.3 Enseignements tirés

(1) Possibilité d'améliorer la performance opérationnelle des frontières même sans PCJ

Le cas de Lebombo/Ressano Garcia montre que les performances opérationnelles des frontières peuvent être améliorées même sans la mise en œuvre à grande échelle d'un PCJ. Une évaluation réalisée en 2010 a révélé des délais de 6 à 7 heures⁴⁸¹, tandis qu'une évaluation réalisée en 2012 a révélé des délais de dédouanement de seulement 1 à 2 heures.⁴⁸² Les améliorations constatées

⁴⁷⁵ Il est intéressant de noter que les deux pays ont pratiqué l'inspection à guichet unique pendant les périodes de pointe du trafic (passagers), c'est-à-dire pendant les fêtes de fin d'année.

⁴⁷⁶ Toutefois, la meilleure pratique internationale consisterait à traiter les passagers ferroviaires dans le train, comme cela a été fait en Europe il y a plusieurs décennies et comme le font la Tanzanie et la Zambie sur la ligne TAZARA (Tanzania-Zambia Railway Authority).

⁴⁷⁷ Lewis Simelane Mbabane, "Red Tape Retards Maputo Corridor", *Business Report*, 8 août 2014.

⁴⁷⁸ On peut s'interroger sur la motivation de l'Afrique du Sud à faciliter le trafic vers un port étranger.

⁴⁷⁹ Sandra Sequeira, Olivier Hartmann et Charles Kunaka, *Reviving Trade Routes : Evidence from the Maputo Corridor*, SSATP, novembre 2014, p. 39-40.

⁴⁸⁰ Agence des transports routiers transfrontaliers, *Rapport annuel sur l'état des opérations transfrontalières*, mars 2021 (achevé en 2019/2020), p. 26.

⁴⁸¹ PADECO CO., Ltd, et Mitsubishi UFJ Research and Consulting Co., Ltd, *Preparatory Survey for Southern Africa Regional Transport Program*, *Rapport final*, Mars 2010, p. F-29.

⁴⁸² AECOM International Development, *Rapport technique : Ressano Garcia Border Operations Assessment Report*, soumis à USAID/Afrique australe, contrat USAID n° 674-C-00-10-00075-00, septembre 2012, pp. 4, 16-17 [« Le

depuis lors résultent (i) du niveau élevé de coordination et de coopération entre les parties prenantes à la frontière, y compris le secteur privé ; (ii) de la mise en place d'installations permettant aux agents de dédouanement d'être physiquement situés à la frontière ; (iii) de la séparation claire du trafic entre les importations commerciales, les petits commerçants et le fret en transit ; (iv) d'un effectif suffisamment élevé d'agents frontaliers ; (v) d'une signalisation claire ; et (vi) de l'extension des heures d'ouverture de la frontière en 2009 à 16 heures par jour, et à 24 heures sur 24 en avril 2022).^{483,484,485}

(2) Difficultés à formaliser les arrangements juridiques des PCJ

Le cas de Lebombo/Ressano Garcia montre également les difficultés de mise en œuvre des dispositions légales pour rendre les PCJ opérationnels. Les observateurs de la partie sud-africaine ont évoqué la complexité des cadres juridiques internationaux nécessaires pour permettre la mise en œuvre des lois souveraines de chaque État sur le territoire de l'État voisin ; ces instruments juridiques relèvent de la section 231(2) de la Constitution sud-africaine et doivent donc être formellement ratifiés par le Parlement sud-africain et intégrés dans la législation nationale de l'Afrique du Sud avant de prendre effet. Il est en outre complexe de modifier les lois nationales qui régissent une variété de processus à la frontière. Considérons, par exemple, que chacun des divers organismes sud-africains présents à la frontière a son propre mandat et son propre cadre législatif et réglementaire.⁴⁸⁶ En mars 2020, il a été signalé que cette frontière ne serait opérationnelle en tant que PCJ que lorsque les pays concernés (Mozambique, Afrique du Sud et Eswatini [anciennement Swaziland]) auront signé et ratifié le ou les cadres juridiques nécessaires.⁴⁸⁷

(3) Avantages de la séparation des différents types de trafic

Le poste frontalier de Lebombo/Ressano Garcia démontre les avantages de la séparation des différents types de trafic. En raison du terrain difficile à proximité de la frontière (avec une gorge fluviale au nord et des montagnes escarpées au sud), le traitement du fret a été déplacé loin de la

dédouanement des marchandises commerciales à Ressano Garcia est très efficace et, par conséquent, très peu de défis ont été trouvés pour affecter directement le temps de dédouanement à la frontière. »].

⁴⁸³ (i) AECOM International Development, *Technical Report : Ressano Garcia Border Operations Assessment Report, soumis à USAID/Afrique australe*, contrat USAID n° 674-C-00-10-00075-00, septembre 2012, pp. 14-15 ; et (ii) Sandra Sequeira, Olivier Hartmann et Charles Kunaka, *Reviving Trade Routes : Evidence from the Maputo Corridor*, SSATP, novembre 2014, p. 38.

⁴⁸⁴ Il convient également de noter une loi récente (2020) en Afrique du Sud établissant une autorité unique de gestion des frontières (BMA). La création d'une agence unique pour l'application de la loi sur les frontières doit permettre de fournir des services plus rentables, de renforcer la sécurité et de mieux gérer l'environnement frontalier. Toutefois, on peut se demander « si la BMA signifie une meilleure gestion des frontières ou si elle n'est qu'un organisme gouvernemental de plus ». David van Wyk, *South African Border Management Authority – Better Border Management or Just Another Agency*, tralac [Trade Law Centre] Document de travail n°. S20WP/2020, décembre 2020 [<https://www.tralac.org/documents/publications/working-papers/2020/4237-s20wp122020-van-wyk-the-south-african-border-management-authority-21122020/file.html>].

⁴⁸⁵ Eugene Goddard, "Lebombo Border Post Operating Hours Extended", *Southern Africa's Freight News*, 7 avril 2022 [disponible sur <https://www.freightnews.co.za/article/lebombo-border-post-operating-hours-extended>].

⁴⁸⁶ Briefing par M. Oupa Magashula, commissaire de l'administration fiscale sud-africaine, au nom du Comité de coordination opérationnelle du contrôle des frontières, devant le Comité permanent des finances sur le cadre juridique bilatéral à l'appui d'un poste frontalier unique, 13 juin 2012 [«... le flux de processus à la frontière implique généralement une série de processus d'organismes interdépendants et un certain nombre de transferts d'un département à l'autre. »]. Bien que l'environnement juridique pour l'établissement d'un PCJ à Lebombo/Ressano Garcia puisse présenter des difficultés, au moins on peut dire qu'elles ne sont pas plus difficiles qu'entre d'autres paires de pays en Afrique qui ont fait des progrès dans la mise en œuvre des PCJ. Bien que des règles de fonctionnement détaillées aient été rédigées, elles n'ont pas été mises en œuvre en raison de l'absence de convergence des volontés politiques des pays limitrophes.

⁴⁸⁷ Agence des transports routiers transfrontaliers, *Rapport annuel sur l'état des opérations transfrontalières*, mars 2020 (réalisé au cours de l'année 2019/2020), p. 26.

frontière, au km 7 en Afrique du Sud et au km 4 au Mozambique. Après le dédouanement, les marchandises sont transportées sur une route de contournement qui évite le poste frontière principal, ce qui réduit la congestion. Les piétons et les voitures/bus/taxis sont traités dans des installations distinctes à la frontière. La séparation de différentes catégories de trafic présentant chacune des risques différents a permis de spécialiser les processus et les ressources à chaque point, ce qui a permis d'améliorer la rapidité du traitement ainsi que la sécurité du poste frontière.⁴⁸⁸

⁴⁸⁸ Briefing par le Commissaire du South African Revenue Service M. Oupa Magashula au nom du Comité de coordination opérationnelle du contrôle des frontières devant le Comité permanent des finances du cadre juridique bilatéral à l'appui d'un poste de contrôle juxtaposé, 13 juin 2012.

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Est

I-A

Non.	E1	E2	E3	E4	E5
Passage de la frontière	Namanga	Lungalunga / Horo	Taveta/Holili	Isebania/Sirari	Malaba
Localisation (pays)	Kenya/Tanzanie	Kenya/Tanzanie	Kenya/Tanzanie	Kenya/Tanzanie	Kenya/Uganda
Corridor	Liaison nord-sud / nord-centre	Corridor côtier d'Afrique de l'Est	Liaison Nord-Central		Nord du pays
CER	CAE	CAE	CAE	CAE	CAE
Modèle de commerce	Intrarégional et transit	Intrarégional et transit	Intrarégional et transit	Intrarégional	Intrarégional et transit
Trafic	132 véhicules commerciaux/jour au Kenya, 53 véhicules/jour en Tanzanie (premier semestre 2021)	100-150 camions/jour	200 camions/jour		934 véhicules commerciaux/jour en Ouganda, 1 037 véhicules/jour au Kenya (moyennes, 2021)
État de la construction et de l'exploitation	Construction terminée et opérationnelle depuis le 2 octobre 2016	Construction terminée et opérationnelle depuis le 1er septembre 2021 (en attente du lancement officiel)	Construction terminée et opérationnelle depuis le 13 février 2016	Systèmes de TIC et de sécurité en place, et réhabilitation majeure du bâtiment en cours dont l'achèvement est prévu en juin 2022.	Construction achevée du côté ougandais. Les contrôles douaniers communs ont commencé en 2005 et les opérations du PCJ ont débuté en 2016 (certaines constructions sont encore en cours du côté kenyan).
Organismes chefs de file	Kenya : Douanes (KRA) Tanzanie : Douanes (TRA)	Kenya : Douanes (KRA) Tanzanie : Douanes (TRA)	Kenya : Douanes (KRA) Tanzanie : Douanes (TRA)	Kenya : Douanes (KRA) Tanzanie : Douanes (TRA)	Kenya : Douanes (KRA) Ouganda : Douanes (URA)
Base juridique du PCJ	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017), Accord bilatéral (2014).	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017), Accord bilatéral (2014).	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017), Accord bilatéral (2014)	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017), Accord bilatéral (2014).	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017), Accord bilatéral (2014).
Type de PCJ	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé
Modèle de financement des opérations du PCJ	Financement du secteur public	Financement du secteur public	Financement du secteur public	Financement du secteur public	Financement du secteur public
Soutien des partenaires de développement	JICA et BAD	Banque mondiale	Banque mondiale, TMEA (Canada, FCDO, USAID)	Banque mondiale	Banque mondiale, TMEA, JICA
Coût de la construction	18,4 millions USD		12,0 millions USD		11,88 millions USD (à l'exclusion du coût de la construction du pont)
PIDA PAP	✓				✓
Autres informations	Pas de frontière naturelle ; construit dans le cadre du projet de l'autoroute Arusha-Athi River ; enquêtes temporelles réalisées en 2014, 2017 et 2021 ; le TDU est mis en œuvre pour le trafic vers la Tanzanie depuis 2021.	Terrain vallonné avec rivière, mais l'accès à l'eau douce est un défi majeur.	Le premier PCJ de la CAE ; situé le long de la nouvelle route Voi-Arusha qui relie le Corridor Nord au Corridor Central ; un petit marché a été construit pour les petits commerçants ; une enquête temporelle a été menée en 2011, 2016 et 2017.		Ligne frontalière dans la rivière Malaba ; comité frontalier conjoint en place depuis 2014, mais parfois inactif ; enquêtes temporelles menées en juillet 2016 et février 2022.

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Est

A-2

Non.	E6	E7	E8	E9	E10
Passage de la frontière	Busia	Gatuna/Katuna	Rusumo	Kagitumba / Mirama Hills	Mutukula
Localisation (pays)	Kenya/Uganda	Rwanda/Uganda	Rwanda/Tanzanie	Rwanda/Uganda	Tanzanie/Uganda
Corridor	Nord du pays	Nord du pays	Central	Nord du pays	Liaison Nord-Central
CER	CAE	CAE	CAE	CAE	CAE
Modèle de commerce	Intrarégional et transit		Transit et TDU	Transit et TDU	
Trafic	300 camions/jour 20 bus/jour		300 camions/jour		Plus de 400 véhicules/jour
État de la construction et de l'exploitation	Construction terminée et opérationnelle depuis le 24 février 2018	Construction terminée en 2021 ; pas encore opérationnelle.	La construction est terminée, les opérations ont commencé en novembre 2015 et le lancement officiel a eu lieu le 6 avril 2016.	Construction terminée et opérationnelle depuis décembre 2015	Construction terminée et opérationnelle depuis novembre 2017
Organismes chefs de file	Kenya : Douanes (KRA) Ouganda : Douanes (URA)	Rwanda : Immigration (DGIE) Ouganda : Douanes (URA)	Rwanda : Immigration (DGIE) Tanzanie : Douanes (TRA)	Rwanda : Immigration (DGIE) Ouganda : Douanes (URA)	Tanzanie : Douanes (TRA) Ouganda : Douanes (URA)
Base juridique du PCJ	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017), Accord bilatéral (2014).	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement des PCJ de la CAE (2017), Protocole d'accord bilatéral (2012).	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017), Accord bilatéral (2010)	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement des PCJ de la CAE (2017), Protocole d'accord bilatéral (2012).	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017)
Type de PCJ	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé
Modèle de financement des opérations du PCJ	Financement du secteur public	Financement du secteur public	Financement du secteur public	Financement du secteur public	Financement du secteur public
Soutien des partenaires de développement	Banque mondiale, TMEA (Canada, FCDO)	Banque mondiale, JICA	JICA	TMEA (Canada, FCDO)	TMEA (Canada, FCDO)
Coût de la construction	12,9 millions USD		37,2 millions USD (y compris le coût de la construction de ponts en terrain difficile)	11,3 millions USD	14,5 millions USD
PIDA PAP	✓	✓	✓		✓
Autres informations	Enquêtes temporelles menées en 2011, 2016 et 2017 ; le trafic comprend des pétroliers et de nombreux petits commerçants.	La frontière était une importante voie d'importation/transit mais elle a été fermée en mars 2019 en raison de problèmes bilatéraux sans rapport avec le PCJ, mais elle a rouvert le 31 janvier 2022.	Terrain vallonné et ligne de démarcation dans la rivière Kagera ; système de laissez-passer frontalier pour les résidents de la communauté ; enquêtes temporelles menées en août 2014 et février 2017.	Ligne de démarcation dans la rivière Kagitumba ; enquêtes temporelles menées en 2011, 2016 et 2017.	Enquêtes temporelles menées en 2011, 2016 et 2017

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Est

A-3

Non.	E11	E12	E13	E14	E15	E16
Passage de la frontière	Kobero/Kabanga	Nemba/Gasenya I	Elegu/Nimule	Cyanika/Kyanika	Ruhwa	Akanyaru/Kanyaru
Localisation (pays)	Burundi/Tanzanie	Rwanda/Burundi	Ouganda/Soudan du Sud	Rwanda/Uganda	Burundi/Rwanda	Burundi/Rwanda
Corridor	Corridor central		Nord du pays	Nord du pays	Liaison Nord-Central	Liaison Nord-Central
CER	CAE	CAE	CAE	CAE	CAE	CAE
Modèle de commerce	Transit et intrarégional		Transit et intrarégional			
Trafic	100 camions par jour		200 camions par jour			
État de la construction et de l'exploitation	Construction achevée et opérationnelle depuis juin 2014 (début des opérations dans un bâtiment temporaire du côté burundais).	Construction achevée et opérationnelle depuis 2012	La construction est terminée et les opérations devaient commencer en février 2020, mais comme la capacité et l'état de préparation de la partie sud-soudanaise n'étaient pas en place, le PCJ n'était pas opérationnel en février 2022.	Opérationnel depuis 2016	Construction terminée et opérationnelle depuis le 17 juillet 2013	
Organismes chefs de file	Burundi : OBR (douanes) Tanzanie : Douanes (TRA)	Rwanda : Immigration (DGIE) Burundi : OBR (douanes)	Ouganda : Douanes (URA) Sud-Soudan : Autorité fiscale nationale (NRA)	Rwanda : Immigration (DGIE) Ouganda : Douanes (URA)	Burundi : Douanes (OBR) Rwanda : Immigration (DGIE)	Burundi : Douanes (OBR) Rwanda : Immigration (DGIE)
Base juridique du PCJ	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017), Accord bilatéral (2011).	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017)	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017)	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017)	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement des PCJ de la CAE (2017), Protocole d'accord bilatéral (2012).	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017)
Type de PCJ	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé
Modèle de financement des opérations du PCJ	Financement du secteur public	Financement du secteur public	Financement du secteur public	Financement du secteur public		Financement du secteur public
Soutien des partenaires de développement	TMEA	Banque mondiale	TMEA	BAD (pour l'étude de faisabilité et la conception détaillée du côté ougandais)		Étude de faisabilité entreprise (soutien de la BAD)
Coût de la construction			13,8 millions USD			
PIDA PAP	✓	✓	✓			
Autres informations	Terrain vallonné, plusieurs km entre les PCJ : enquêtes temporaires réalisées en 2012 et 2016		La route Juba-Nimule est considérée comme peu sûre ; c'est le principal point d'accès au Sud-Soudan depuis Mombasa, avec un temps de transport de quatre jours (en moyenne).		Ligne frontalière dans la rivière Ruhwa ; terrain vallonné du côté rwandais.	Ligne de démarcation dans la rivière ; non conçue comme un PCJ

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Est

A-4

Non.	E17	E18	E19	E20	E21	E22
Passage de la frontière	Mugina/Manyobu	Rubavu (Gisenyi) / Goma (La Corniche)	Moyale	Nadapal	Kasindi/Mpondwe	Bukavu/Rusizi II
Localisation (pays)	Tanzanie/Burundi	Rwanda/RDC	Éthiopie/Kenya	Kenya/Soudan du Sud	RDC/Uganda	RDC/Rwanda
Corridor			LAPPSET	LAPPSET	Nord du pays	Liaison Nord-Central
CER	CAE	CAE/CEEAC	CAECAE/IGAD	CAECAE/IGAD	CEEAC (chef de file)/CAE	CAE/CEEAC
Modèle de commerce			Transit et intrarégional			
Trafic				30 véhicules/jour		
État de la construction et de l'exploitation	À construire d'ici 2023 (période de construction de 18 mois)	Construction terminée et opérationnelle depuis le 1er décembre 2019	Construction terminée en 2018 et opérationnelle depuis le 8 juin 2021 ; lancement officiel le 9 décembre 2020.			
Organismes chefs de file	Tanzanie : Douanes (TRA) Burundi : Douanes (OBR)	Rwanda : Immigration (DGIE) RDC : XXX	Éthiopie : Douanes (ERCA) Kenya : Douanes (KRA)	Kenya : Douanes (KRA) Sud-Soudan : Autorité fiscale nationale (NRA)	RDC : XXX Ouganda : Douanes (URA)	Rwanda : Immigration (DGIE) RDC : XXX
Base juridique du PCJ	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017)	Loi de la CAE (2016) sur les PCJ, Règlement de la CAE sur les PCJ (2017),	Accord bilatéral	Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017)		
Type de PCJ	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Entièrement situé à XXX
Modèle de financement des opérations du PCJ						
Soutien des partenaires de développement	BAD (dans le cadre du projet d'amélioration des routes Rumonge-Gitaz [45 km] et Kabingo-Kasuku-Manyovu [260 km])	La Fondation Howard G. Buffet	BAD, UE, TMEA (FCDO)	Banque mondiale	Étude de faisabilité, mais aucun partenaire de développement n'a engagé de fonds.	UE, OIM, TMEA
Coût de la construction	24 millions USD (12 millions USD pour chaque pays)	9 millions USD	Une partie du projet de construction routière de 329 millions USD	10 millions USD	10,0 millions USD	20 millions USD
PIDA PAP				✓	✓	✓
Autres informations	Des opérations 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 ont été recommandées, au lieu de huit heures par jour.	Le trafic transfrontalier des résidents des communautés frontalières est important, environ 30 000 personnes par jour.	Le premier PCJ en Éthiopie et le cinquième au Kenya : enquête temporelle réalisée en 2017	Mis en œuvre en même temps que le projet de modernisation de la route Juba-Torit-Kapoeta-Nadapal.		

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Est

A-5

Non.	E23	E24	E25	E26	E27	E28
Passage de la frontière	Cyanguru	Makalal	Galafi	Balho / Eli Dar	Galile/Deweale	Togochalle (Togowajalle)
Localisation (pays)	RDC/Rwanda	RDC/Rwanda	Djibouti/Ethiopie	Djibouti/Ethiopie	Djibouti/Ethiopie	Somalie/Ethiopie
Corridor			Djibouti	Djibouti	Djibouti	Le Caire-Addis-Abeba-Nairobi
CER	CAE/CEEAC	CAE/CEEAC	IGAD	IGAD / COMESA	IGAD	IGAD
Modèle de commerce						
Trafic						
État de la construction et de l'exploitation						
Organismes chefs de file	RDC : XXX) Rwanda : Immigration (DGIE)	RDC : XXX Rwanda : Immigration (DGIE)	Djibouti : Autorité douanière de Djibouti Éthiopie : Douanes (ERCA)	Djibouti : Autorité douanière de Djibouti Éthiopie : Douanes (ERCA)	Djibouti : Autorité douanière de Djibouti Éthiopie : Douanes (ERCA)	Somalie : XXX Éthiopie : Douanes (ERCA)
Base juridique de PCJ						
Type de PCJ	Juxtaposé	Juxtaposé (proposé)				
Modèle de financement des opérations du PCJ		Fonds engagés				
Soutien des partenaires de développement	EATTFP (Banque mondiale)	BAD	BAD	Programme de facilitation des échanges de l'UE	BAD	UE
Coût de la construction			10 millions USD	10 millions USD		10 millions USD
PIDA PAP	✓				✓	
Autres informations			Signature d'un accord de sous-délégation de 2,5 millions d'euros entre le COMESA et Djibouti en juillet 2021 pour la gestion coordonnée des frontières.	Le PCJ complètera la nouvelle route de 127 km reliant Tadjourah (Djibouti) à la frontière éthiopienne à Balho.	La route à péage Dire Dawa-Deweale est terminée	

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Est

Non.	E29	E30	E31	E32	E33	E34
Passage de la frontière	Humera-Oum Hajer	Adigrat / Guna-Guna	Raad/Boma	Akobo	Kurmuk	Metema/Galabat
Localisation (pays)	Érythrée/Éthiopie	Érythrée/Éthiopie	Soudan du Sud / Éthiopie	Soudan du Sud / Éthiopie	Soudan du Sud / Éthiopie	Soudan du Sud / Éthiopie
Corridor					Port-Soudan	
CER	IGAD	IGAD	CAECAE/IGAD	CAECAE/IGAD	CAECAE/IGAD	CAECAE/IGAD
Modèle de commerce						
Trafic						
État de la construction et de l'exploitation					Définition détaillée du projet et étude de pré faisabilité à entreprendre	
Organismes chefs de file	Érythrée : XXX Éthiopie : Douanes (ERCA)	Érythrée : XXX Éthiopie : Douanes (ERCA)	Sud-Soudan : Autorité fiscale nationale (NRA) Éthiopie : Douanes (ERCA)	Sud-Soudan : Autorité fiscale nationale (NRA) Éthiopie : Douanes (ERCA)	Sud-Soudan : Autorité fiscale nationale (NRA) Éthiopie : Douanes (ERCA)	Sud-Soudan : Autorité fiscale nationale (NRA) Éthiopie : Douanes (ERCA)
Base juridique de PCJ						
Type de PCJ						
Modèle de financement des opérations du PCJ						
Soutien des partenaires de développement						
Coût de la construction			10 millions USD		3,5 millions USD	3,5 millions USD
PIDA PAP						
Autres informations			À mettre en œuvre en association avec une nouvelle route reliant Kapoeta, au Sud-Soudan, à la frontière avec l'Éthiopie.			Réouverture de la frontière – qui a été fermée en avril 2021 – discutée par les pays en février 2022.

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Est

A-7

Non.	E35	E36	E37	E38	E39	E40
Passage de la frontière	Renk	Tessenei	Kapchorwa/Suam	Liboi	Rhamu	Mandera
Localisation (pays)	Soudan / Sud-Soudan	Érythrée/Éthiopie	Kenya/Uganda	Kenya / Somalie	Kenya/Ethiopie	Kenya/Somalie/Ethiopie
Corridor	Port-Soudan		Nord du pays	Kismayo		Corridor routier régional LAPSSET / Isiolo-Mandera
CER	IGAD	IGAD	CAECAE/IGAD	IGAD	CAECAE/IGAD	CAECAE/IGAD
Modèle de commerce						
Trafic						
État de la construction et de l'exploitation	Définition détaillée du projet et étude de préfaisabilité			Définition détaillée du projet et étude de préfaisabilité		
Organismes chefs de file	Sudan Revenue Authority Sud-Soudan : Autorité fiscale nationale (NRA)	Érythrée : XXX Éthiopie : Douanes (ERCA)	Kenya : Douanes (KRA) Ouganda : Douanes (URA)	Kenya : XXX Somalie : XXX	Kenya : XXX Éthiopie : Douanes (ERCA)	Kenya : XXX Éthiopie : Douanes (ERCA)
Base juridique de PCJ			Loi sur les PCJ de la CAE (2016), Règlement sur les PCJ de la CAE (2017)			
Type de PCJ			Juxtaposé			
Modèle de financement des opérations du PCJ			Financement du secteur public			
Soutien des partenaires de développement	Financement concessionnel		BAD	Financement concessionnel	TMEA	TMEA, Banque mondiale (Projet de développement de la porte de la Corne de l'Afrique)
Coût de la construction	10 millions USD		0,9 million USD	20 millions USD		20 millions USD
PIDA PAP						
Autres informations			Intégré à la modernisation de l'autoroute Kitale-Suam (4 km), pour un coût de 39,6 millions de dollars.	Lié à la construction de l'autoroute Kismayo-Bilis Qooqani-Liboi de 244 km, reliant la Somalie au Kenya via Liboi ; la route existante est constituée de chemins et d'une route en terre en mauvais état.		

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Est

8-A

Non.	E41	E42	E43	E44	E45	E46
Passage de la frontière	Mahagi/Goli	Gatumba/Kavimvira	Malakal	Zalambessa/Serha	Aligider	Ferfer
Localisation (pays)	RDC/Uganda	Burundi/RDC	Soudan du Sud / Soudan	Éthiopie / Érythrée	Érythrée / Soudan	Somalie / Éthiopie
Corridor		Corridor central		Massawa	Massawa	
CER	CAECAE/IGAD	CAE/CEEAC	IGAD	IGAD	IGAD	IGAD
Modèle de commerce						
Trafic						
État de la construction et de l'exploitation		L'étude de faisabilité est terminée ; la construction devait commencer en mars 2022.		Définition détaillée du projet et étude de préfaisabilité	Définition détaillée du projet et étude de préfaisabilité	
Organismes chefs de file	RDC : XXX Ouganda : Douanes (URA)	Burundi : Douanes (OBR) RDC		Éthiopie : Douanes (ERCA) Autorité douanière érythréenne	Autorité fiscale du Soudan Autorité douanière érythréenne	
Base juridique de PCJ						
Type de PCJ						
Modèle de financement des opérations du PCJ		Banque mondiale				
Soutien des partenaires de développement	TMEA (FCDO, Pays-Bas)					
Coût de la construction		✓		10 millions USD	25 millions USD	20 millions USD
PIDA PAP			✓			
Autres informations				Actuellement, il n'y a pas d'infrastructure douanière à ce poste frontalier.	Lié à la modernisation de la route Kassala-Aligider-Berentu reliant l'Érythrée au Soudan.	Lié au projet d'amélioration et de réhabilitation de la route Ginir-Gode-Ferfer en Éthiopie et à la construction de la route Mogadishu-Jowhar-Beled Weyne-Ferfer en Somalie (Initiative de la Corne de l'Afrique)

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique australe

A-9

Non.	S1	S2	S3	S4
Passage de la frontière	Chirundu	Kazungula	Pandamatenga	Mamuno / Trans Kalahari
Localisation (pays)	Zambie/Zimbabwe	Botswana/Zambie	Botswana/Zambie	Namibie/Botswana
Corridor	Nord-Sud	Nord-Sud		Trans Kalahari
CER	COMESA/SADC	COMESA/SADC	SADC	SADC
Modèle de commerce				
Trafic	420 véhicules par jour (moyenne)	285 véhicules par jour (moyenne)		
État de la construction et de l'exploitation	Construction terminée et mise en service en tant que PCJ le 5 décembre 2009. Conçu à l'origine pour fonctionner comme un poste frontière traditionnel à deux arrêts, Chirundu a été adapté au concept du PCJ en tant que projet phare pour la région tripartite COMESA-CEAC-SADC.	Construction terminée et opérationnelle depuis le 11 mai 2021		La construction est terminée et opérationnelle ?
Organismes chefs de file	Zambie : Douanes (ZRA) Zimbabwe : Douanes (ZIMRA)	Botswana : Douanes (BURS) Zambie : Douanes (ZRA)	Botswana : Douanes (BURS) Zambie : Douanes (ZRA)	Namibie : Douanes (Agence fiscale de Namibie) Botswana : Douanes (BURS)
Base juridique du PCJ	Accord bilatéral (27 août 2007), loi n° 21 de 2007 sur les PCJ du Zimbabwe et loi n° 7 de 2009 sur le contrôle des PCJ en Zambie (remplacée par la loi n° 12 de 2018 sur la gestion des frontières et la facilitation du commerce en Zambie) ; manuel d'exploitation en vigueur depuis mars 2011).	Loi de 2013 sur les PCJ du Botswana et loi n° 12 de 2018 sur la gestion des frontières et la facilitation du commerce de la Zambie ; accord bilatéral signé en mai 2021 ; un manuel d'exploitation des PCJ de Kazungula a été élaboré.	Loi de 2013 sur les PCJ du Botswana, loi sur la gestion des frontières et la facilitation du commerce de la Zambie, n° 12 de 2018 ;	Loi de 2013 sur les PCJ du Botswana, loi 8 de 2017 sur le contrôle des PCJ de Namibie.
Type de PCJ	Juxtaposé ; les installations respectives du PCJ sont reliées par un pont traversant le fleuve Zambèze, qui constitue la frontière entre la Zambie et le Zimbabwe.	Juxtaposé		Juxtaposé ; en utilisant des bâtiments existants ; l'installation de la Namibie doit gérer tout le trafic commercial (dans les deux sens) et celle du Botswana doit gérer les voitures privées, les bus et les piétons (dans les deux sens).
Modèle de financement des opérations du PCJ	Financement du secteur public	Financement du secteur public		
Soutien des partenaires de développement	JICA, BAD, UE, FCDO, et OIM	BAD, JICA, et OIM		JICA
Coût de la construction		259 millions USD		
PIDA PAP	✓	✓		✓
Autres informations	Le premier PCJ opérationnel (sur route) en Afrique sub-saharienne.	Les frontières du fleuve Zambèze	Situé dans la zone de Matesi Safari	

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique australe

A-10

Non.	S5	S6	S7	S8	S9
Passage de la frontière	Tunduma/Nakonde	Mwami/Mchinji	Mandimba/Chiponde	Katima Mulilo	Oshikango / Santa Clara
Localisation (pays)	Tanzanie/Zambie	Zambie/Malawi	Mozambique/Malawi	Nambie/Zambie	Namibie/Angola
Corridor	Dar es Salaam/Nord-Sud	Nacala	Nacala	Trans Caprivi	Trans Cunene
CER	SADC/CAE	COMESA	SADC	SADC/COMESA	SADC
Modèle de commerce					
Trafic	513 véhicules par jour (moyenne)	37 camions par jour (moyenne)	Le trafic transfrontalier est très faible	50 camions par jour	100 camions par jour
État de la construction et de l'exploitation	Bien que Tunduma/Nakonde ait été mis en service en tant que PCJ le 5 octobre 2019, la section cargo ne fonctionne pas encore en tant que PCJ en raison d'installations inadéquates et inappropriées du côté zambien. Le gouvernement zambien mobilise actuellement des ressources pour moderniser et aligner les installations frontalières du côté zambien afin de permettre la mise en place d'un PCJ à part entière.	Construction en cours (paquet de travaux annoncé en juillet 2021)	Phase de planification	Les négociations ont commencé sur l'établissement de ce PCJ (statut en mars 2022).	Phase de planification
Organismes chefs de file	Tanzanie : Douanes (TRA) Zambie : Douanes (ZRA)	Zambie : Douanes (ZRA) Malawi : Douanes (Autorité fiscale du Malawi)		Namibie : XXX Zambie : Douanes (ZRA)	
Base juridique du PCJ	Accord bilatéral signé le 7 juin 2010 ; loi n° 12 de 2018 sur la gestion des frontières et la facilitation du commerce de la Zambie ; loi n° 17 de 2015 sur les postes-frontières à guichet unique de la Tanzanie.	Loi sur la gestion des frontières et la facilitation du commerce de la Zambie, n° 12 de 2018 ; accord bilatéral de délégation.		Loi 8 de 2017 sur le contrôle des PCJ de la Namibie, loi n° 12 de 2018 sur la gestion des frontières et la facilitation du commerce de la Zambie ;	Loi n° 8 de 2017 sur le contrôle des PCJ de la Namibie
Type de PCJ	Juxtaposé	Juxtaposé			
Modèle de financement des opérations du PCJ	Financement du secteur public	Fonds engagés	La conception est terminée ?		
Soutien des partenaires de développement	TMEA (FCDO), TMSA, BAD, UE, et OIM	UE/COMESA/BAD	BAD	Étude de faisabilité soutenue par la JICA	Étude de faisabilité soutenue par la JICA
Coût de la construction	7,8 millions USD (Tunduma)		10,0 millions USD		
PIDA PAP	✓	✓	✓	✓	✓
Autres informations					Situé dans la zone de Matesi Safari

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique australe

Non.	S10	S11	S12	S13	S14
Passage de la frontière	Lebombo / Ressano Garcia	Machipanda/Forbes	Nyampanda/Cuchimano	Zobue/Mwanza	Colomue/Dedza
Localisation (pays)	Afrique du Sud/Mozambique	Mozambique/Zimbabwe	Zimbabwe/Mozambique	Mozambique/Malawi	Mozambique/Malawi
Corridor	Maputo	Beira/Nacala	Beira/Nacala	Tete/Beira	Beira/Nacala
CER	SADC	SADC	SADC	SADC	SADC
Modèle de commerce					
Trafic	250-600 camions et 3 000-4 000 véhicules légers par jour ; 12 000 personnes par jour, mais avec des pointes à plus de 120 000 personnes par jour	70 camions par jour		100-150 camions par jour	100-200 camions par jour
État de la construction et de l'exploitation	La construction devrait être achevée d'ici 2025	Phase de planification	Phase de planification	Étude de faisabilité achevée	Phase d'appel d'offres
Organismes chefs de file	Afrique du Sud : BMA				
Base juridique du PCJ	Cadre du PCJ adopté par le Cabinet sud-africain en 2018 ; frontière de l'Afrique du Sud. Adoption de la loi n° 2 de 2020 sur l'autorité de gestion ; publication du projet de politique sud-africaine en matière de PCJ pour commentaires publics début 2021.	Loi n° 21 de 2007 sur les PCJ du Zimbabwe ; le Zimbabwe et le Mozambique ont signé une lettre d'intention pour établir un PCJ en 2005, et ont signé l'accord de développement du corridor de Beira en décembre 2007.	Loi n° 21 de 2007 sur les PCJ du Zimbabwe ; protocole d'accord à signer		
Type de PCJ		Juxtaposé			
Modèle de financement des opérations du PCJ		Financement du secteur public			
Soutien des partenaires de développement		OIM, TMSA (analyse situationnelle)	OIM	BAD	
Coût de la construction					
PIDA PAP	✓	✓	✓	✓	✓
Autres informations	Les opérations 24/7 ont commencé en avril 2022	Il y a une grande gare ferroviaire près de la frontière		Il y a 3 à 6 km de « no man's land » en terrain vallonné.	

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique australe

Non.	S15	S16	S17	S18	S19
Passage de la frontière	La dérive de Martin	Beitbridge/Messina	Kasumbalesa	Kasumulu/Songwe	Pont de l'Unité (Mtambaswala/Namoto)
Localisation (pays)	Afrique du Sud / Botswana	Afrique du Sud / Zimbabwe	Zambie/RDC	Malawi/Tanzanie	Tanzanie/Mozambique
Corridor	Nord-Sud	Nord-Sud	Nord-Sud	Dar es Salaam/ Corridor nord-sud	Mtwara
CER	SADC	SADC/COMESA	SADC/COMESA	SADC	SADC
Modèle de commerce					
Trafic			400 camions par jour		
État de la construction et de l'exploitation	Phase de planification		Construction terminée et opérationnelle depuis xx	La construction est terminée et opérationnelle ?	Construction terminée et opérationnelle depuis xx
Organismes chefs de file	Afrique du Sud : BMA Botswana : Douanes (BURS)	Afrique du Sud : BMA Zimbabwe : Douanes (ZIMRA)	Zambie : Douanes (ZRA)	Malawi : Douanes (Autorité fiscale du Malawi) Tanzanie : Douanes (TRA)	Immigration
Base juridique du PCJ	Loi n° 2 de 2020 sur l'Autorité de gestion des frontières d'Afrique du Sud, Loi de 2013 sur les PCJ du Botswana.	Adoption du cadre des PCJ par le cabinet sud-africain en 2018 ; loi n° 2 de 2020 sur l'autorité de gestion des frontières en Afrique du Sud et loi n° 21 de 2007 sur les PCJ du Zimbabwe ; publication du projet de politique sud-africaine sur les PCJ pour commentaires publics début 2021 ; signature d'un protocole d'accord bilatéral ; en juin 2021, le Zimbabwe a soumis à l'Afrique du Sud un projet de manuel de procédures sur les PCJ.	Accord bilatéral signé le 7 juin 2010 ; loi n° 12 de 2018 sur la gestion des frontières et la facilitation du commerce en Zambie ; loi n° 17 de 2015 sur les PCJ de la Tanzanie.	Protocole d'accord signé en mars 2014 ; loi n° 17 de 2015 sur les PCJ de Tanzanie.	Protocole d'accord et procédures opérationnelles standardisées pour les PCJ de l'immigration (avec le soutien de l'OIM) ; modèle de fonctionnement à organisme unique.
Type de PCJ		Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé	Juxtaposé
Modèle de financement des opérations du PCJ		PPP – DBOT	PPP – le poste frontalier perçoit les frais de passage de la frontière/du terminal.		
Soutien des partenaires de développement		TMSA, OIM, JICA	UE	Banque mondiale	
Coût de la construction		27 millions USD	25 millions USD		
PIDA PAP	✓	✓		✓	✓
Autres informations		Mise en place du JSC, du JTWG et des sous-comités techniques conjoints ; pont sur le fleuve Limpopo ; site pilote pour le projet de numérisation du questionnaire des voyageurs (pour COVID-19).	L'UE a piloté l'initiative de commerce transfrontalier du COMESA à Kasumbalesa.		

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique australe

Non.	S20	S21	S22	S23	S24
Passage de la frontière	Plumtree/Ramokgwebana	Porte des Pionniers / Skilpadeshek	Oshoek/Ngwenya	Golela/Lavumisa	Marka
Localisation (pays)	Zimbabwe/Botswana	Afrique du Sud / Botswana	Afrique du Sud / Eswatini (anciennement Swaziland)	Afrique du Sud / Eswatini (anciennement Swaziland)	Malawi/Mozambique
Corridor		Mamuno / Trans Kalahari			
CER	SADC	SADC/COMESA	SADC	SADC	SADC
Modèle de commerce					
Trafic					
État de la construction et de l'exploitation	Phase de planification	Phase de planification	Phase de planification ; la construction devrait être achevée d'ici 2025	Phase de planification	Phase de planification
Organismes chefs de file					
Base juridique du PCJ	Loi n° 21 de 2007 sur les PCJ du Zimbabwe et loi de 2013 sur les PCJ du Botswana ; un protocole d'accord doit être signé.	Cadre du PCJ adopté par le Cabinet sud-africain en 2018 ; frontière de l'Afrique du Sud. Adoption de la loi n° 2 de 2020 sur l'autorité de gestion ; publication du projet de politique sud-africaine en matière de PCJ pour commentaires publics début 2021 ; loi de 2013 sur les PCJ du Botswana.	Cadre du PCJ adopté par le Cabinet sud-africain en 2018 ; frontière de l'Afrique du Sud. Adoption de la loi n° 2 de 2020 sur l'autorité de gestion ; publication du projet de politique sud-africaine en matière de PCJ pour commentaires publics début 2021.	Cadre du PCJ adopté par le Cabinet sud-africain en 2018 ; frontière de l'Afrique du Sud. Adoption de la loi n° 2 de 2020 sur l'autorité de gestion ; publication du projet de politique sud-africaine en matière de PCJ pour commentaires publics début 2021.	
Type de PCJ					
Modèle de financement des opérations du PCJ					
Soutien des partenaires de développement					
Coût de la construction					
PIDA PAP		✓			
Autres informations			Les opérations 24/7 ont commencé en décembre 2021		Passage des frontières par la route et le rail

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique australe

Non.	S25	S26	S27	S28
Passage de la frontière	Chutes Victoria	Ficksburg	Pont de Maseru	Kopfontein
Localisation (pays)	Zimbabwe/Botswana	Afrique du Sud / Lesotho	Afrique du Sud / Lesotho	Afrique du Sud / Botswana
Corridor		Mamuno / Trans Kalahari		
CER	SADC	SADC/COMESA	SADC	SADC
Modèle de commerce				
Trafic				
État de la construction et de l'exploitation	Conception en cours	Phase de planification ; la construction devrait être achevée d'ici 2025	Phase de planification ; la construction devrait être achevée d'ici 2025	Phase de planification ; la construction devrait être achevée d'ici 2025
Organismes chefs de file				
Base juridique du PCJ	Loi n° 21 de 2007 sur les PCJ du Zimbabwe, loi de 2013 sur les PCJ du Botswana, protocole d'accord à signer.	Cadre du PCJ adopté par le Cabinet sud-africain en 2018 ; frontière de l'Afrique du Sud. Adoption de la loi n° 2 de 2020 sur l'autorité de gestion ; publication du projet de politique sud-africaine en matière de PCJ pour commentaires publics début 2021.	Cadre du PCJ adopté par le Cabinet sud-africain en 2018 ; frontière de l'Afrique du Sud. Adoption de la loi n° 2 de 2020 sur l'autorité de gestion ; publication du projet de politique sud-africaine en matière de PCJ pour commentaires publics début 2021.	Cadre du PCJ adopté par le Cabinet sud-africain en 2018 ; frontière de l'Afrique du Sud. Adoption de la loi n° 2 de 2020 sur l'autorité de gestion ; publication du projet de politique sud-africaine en matière de PCJ pour commentaires publics début 2021.
Type de PCJ				
Modèle de financement des opérations du PCJ			PPP (concession)	
Soutien des partenaires de développement	UE (pour l'accord bilatéral)			
Coût de la construction				
PIDA PAP				
Autres informations	Accord bilatéral formulé dans le cadre de la facilité commerciale de l'UE (SADC), 2014-2021		Opérations 24/7	

Annexe A : Matrice des caractéristiques du PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Ouest

Non.	W1	W2	W3	W4
Passage de la frontière	Cinkansé	Kantchari / Makalondi, Mossipaga	Moussala	Paga/Dakola
Localisation (pays)	Burkina Faso / Togo	Burkina Faso / Niger	Sénégal/Mali	Ghana / Burkina Faso
Corridor	Lomé-Ouagadougou-Bamako	Lomé-Ouagadougou-Niamey	Dakar-Bamako-Niamey	Tema-Ouagadougou-Bamako
CER	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA
Modèle de commerce	Transit vers le Burkina Faso	Transit Burkina Faso / Niger	Transit Sénégal / Mali	Transit Burkina Faso / Ghana
Trafic	900 véhicules par jour (à partir de 2018)			
État de la construction et de l'exploitation	Construction achevée et exploitée en concession depuis 2011	Études à entreprendre, financées par l'UEMOA.	Les travaux de construction sont suspendus, mais sur le point de reprendre	La conception est terminée, mais la construction n'a pas encore commencé
Organismes chefs de file				
Base juridique du PCJ	Divers instruments juridiques de l'UEMOA (par exemple, le règlement de l'UEMOA n° 15/2009/CM relatif à la mise en œuvre des PFC, la décision n° 8/2001/CM/UEMOA, n° 15/2008/CM/UEMOA). Décision A/DEC/13, /01/03 de la CEDEAO relative à la mise en place d'un programme régional de facilitation du transport routier et du transit en faveur du commerce intracommunautaire et des mouvements transfrontaliers. Acte additionnel / SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints dans les Etats membres de la CEDEAO			
Type de PCJ	Entièrement situé au Burkina Faso	Entièrement situé au Burkina Faso	Entièrement situé au Sénégal	Entièrement situé au Ghana
Modèle de financement des opérations du PCJ	PPP – Le concessionnaire (SSI) est chargé (i) de la construction de bâtiments, d'aires de stationnement et d'entrepôts ; (ii) de la fourniture de scanners et d'un système de téléphonie par satellite ; (iii) de l'installation d'un système de gestion électronique des documents ; et (iv) du développement d'un système de suivi des marchandises.		La Commission de l'UEMOA a décidé de mobiliser un concessionnaire pour achever les travaux et rendre le PCJ opérationnel.	L'UEMOA a signé un PPP DBOT avec Scanning Systems
Soutien des partenaires de développement	UEMOA ; étude et interconnectivité soutenue par la JICA	La construction sera financée par la BAD	BAD/UEMOA/JICA	L'Alliance Borderless, avec le soutien de l'USAID, a organisé une réunion bilatérale technique conjointe.
Coût de la construction		A identifier dans les études	6 milliards de FCFA (estimation)	
PIDA PAP				
Autres informations	SIGMAT opérationnel ; obligation bilatérale de transit pas encore en place ; enquête menée en 2011 (par la JICA et la BAD) et 2018 (par la BAD)	La situation sécuritaire dans la région peut retarder le projet ; SIGMAT opérationnel		Obligations de transit bilatérales opérationnelles

Annexe A : Matrice des caractéristiques du PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Ouest

A-16

Non.	W5	W6	W7	W8	W9	W10
Passage de la frontière	Laléraba	Kidira/Diboli	Koloko/Hérémakono	Noé/Elubo	Pogo/Zegou	Danane
Localisation (pays)	Côte d'Ivoire / Burkina Faso	Sénégal/Mali	Burkina Faso / Mali	Ghana / Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire / Mali	Côte d'Ivoire / Guinée
Corridor	Abidjan-Ouagadougou	Dakar-Bamako-Niamey	Lomé-Ouaga-Bamako/ et Tema/Ouaga/Bamako	Abidjan-Lagos	Abidjan- Bamako	
CER	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA
Modèle de commerce	Transit Burkina Faso / Côte d'Ivoire		Transit Burkina Faso / Mali			
Trafic						
État de la construction et de l'exploitation	Les travaux sont en cours, l'achèvement est prévu pour la fin janvier 2022, et l'opérationnalisation prévue en avril 2022.	Phase de planification	Phase de planification	Construction en cours	Travaux en cours, achèvement prévu en septembre 2022, et mise en service en janvier 2023.	Phase de planification
Organismes chefs de file						
Base juridique du PCJ	Divers instruments juridiques de l'UEMOA (par exemple, le règlement de l'UEMOA n° 15/2009/CM relatif à la mise en œuvre des PFC, la décision n° 8/2001/CM/UEMOA, n° 15/2008/CM/UEMOA). Décision A/DEC/13, /01/03 de la CEDEAO relative à la mise en place d'un programme régional de facilitation du transport routier et du transit en faveur du commerce intracommunautaire et des mouvements transfrontaliers. Acte additionnel / SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints au sein des Etats membres de la CEDEAO.					
Type de PCJ	Entièrement situé en Côte d'Ivoire			Juxtaposé	Entièrement situé au Mali	
Modèle de financement des opérations du PCJ	L'UEMOA a signé un PPP DBOT avec Scanning Systems en 2016.		L'UEMOA a signé un BOT PPP avec Scanning Systems en 2009.		L'UEMOA a signé un PPP DBOT avec Scanning Systems	
Soutien des partenaires de développement	Les échanges avec les acteurs étatiques sont prévus pour le début de 2022.			UE/CEDEAO		
Coût de la construction	Environ 8 milliards de francs CFA (y compris les équipements et les TIC)		Études non encore terminées		Environ 8 milliards de francs CFA (y compris les équipements et les TIC)	
PIDA PAP	✓	✓	✓	✓	✓	
Autres informations	SIGMAT opérationnel	Le site dispose d'un espace limité	Frontière dans la rivière Tano ; obligations de transit bilatérales opérationnelles	Obligations de transit bilatérales opérationnelles	Obligations de transit bilatérales opérationnelles	

Annexe A : Matrice des caractéristiques du PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Ouest

Non.	W11	W12	W13	W14	W15	W16
Passage de la frontière	Tabou	Nigouni	Akanu/Noépé	Kraké/Sémé	Hillacondji/Sanveekondji	Gaya/Malanville
Localisation (pays)	Côte d'Ivoire / Liberia	Côte d'Ivoire / Mali	Ghana/Togo	Bénin/Nigéria	Togo/Bénin	Niger/Bénin
Corridor		San Pedro / Bamako	Abidjan-Lagos	Abidjan-Lagos	Abidjan-Lagos	Cotonou- Niamey-Gao
CER	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/CEEAC	CEDEAO/UEMOA
Modèle de commerce						
Trafic						
État de la construction et de l'exploitation	La construction est terminée et opérationnelle ?	Étude de faisabilité (financée par la BAD)	Construction terminée et opérationnelle depuis le 26 octobre 2018	Construction achevée et opérationnelle depuis le 2 juin 2020	La construction s'achèvera en octobre 2021. Équipement en attente de livraison	Construction achevée et opérationnelle depuis 2014
Organismes chefs de file						
Base juridique du PCJ	Divers instruments juridiques de l'UEMOA (par exemple, le règlement de l'UEMOA n° 15/2009/CM relatif à la mise en œuvre des PFC, la décision n° 8/2001/CM/UEMOA, n° 15/2008/CM/UEMOA). Décision A/DEC/13, /01/03 de la CEDEAO relative à la mise en place d'un programme régional de facilitation du transport routier et du transit en faveur du commerce intracommunautaire et des mouvements transfrontaliers. Acte additionnel / SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints au sein des Etats membres de la CEDEAO.					
Type de PCJ	Entièrement situé en Côte d'Ivoire	Entièrement situé en Côte d'Ivoire	Entièrement situé au Togo	Entièrement situé ?	Juxtaposé	Entièrement situé au Bénin
Modèle de financement des opérations du PCJ						
Soutien des partenaires de développement	BAD/UE/UEMOA	BAD/UE/UEMOA	UE/CEDEAO	UE/CEDEAO	BAD/UEMOA/UE	UE/UEMOA
Coût de la construction	Environ 6 milliards de francs CFA (y compris les équipements et les TIC)	Environ 6 milliards de francs CFA (y compris les équipements et les TIC)	13,6 millions d'euros	18,2 millions d'euros	31,0 millions USD (des deux côtés)	15 milliards d'euros
PIDA PAP			✓	✓	✓	✓
Autres informations		Obligations de transit bilatérales opérationnelles		Barrières non tarifaires signalées (plus de 50 points de contrôle gérés par divers acteurs étatiques et non étatiques entre la frontière et Lagos).	L'exploitation devrait commencer en 2022	En attente du processus de concession BOOT

Annexe A : Matrice des caractéristiques du PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Ouest

Non.	W17	W18	W19	W20	W21	W22
Passage de la frontière	Pont transgambien (Sénégal/Gambie)	Kouremale	Mpack	Labézanga	Pétel Kolé	Boundou/Fourdou
Localisation (pays)	Sénégal/Gambie	Mali/Guinée	Sénégal / Guinée Bissau	Mali/Niger	Niger/Mali	Sénégal/ Guinée
Corridor	Gambie	Guinée				
CER	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA
Modèle de commerce	Commerce des minéraux, des combustibles et des denrées alimentaires					
Trafic						
État de la construction et de l'exploitation	Ouvert en janvier 2019	La construction est en cours ?	Phase de planification	Phase de planification	Construction terminée	Construction terminée, mise en service des équipements
Organismes chefs de file						
Base juridique du PCJ	Divers instruments juridiques de l'UEMOA (par exemple, le règlement de l'UEMOA n° 15/2009/CM relatif à la mise en œuvre des PFC, la décision n° 8/2001/CM/UEMOA, n° 15/2008/CM/UEMOA). Décision A/DEC/13, /01/03 de la CEDEAO relative à la mise en place d'un programme régional de facilitation du transport routier et du transit en faveur du commerce intracommunautaire et des mouvements transfrontaliers. Acte additionnel / SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints au sein des Etats membres de la CEDEAO.					
Type de PCJ						Juxtaposé
Modèle de financement des opérations du PCJ						
Soutien des partenaires de développement	BAD		UEMOA			UEMOA/BAD
Coût de la construction	93 millions USD (65 millions USD de la BAD et 38 millions USD du gouvernement de la Gambie)					
PIDA PAP						
Autres informations	un pont de 1,9 km (la traversée précédente en ferry n'était pas fiable) ; le pont a permis de promouvoir la province de Casamance, dans le sud de la Gambie.			Port fluvial		

Annexe A : Matrice des caractéristiques du PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique de l'Ouest

Non.	W23	W24	W25	W26
Passage de la frontière	Mossipaga	Diboli/Kidira	Koualou	Mfum
Localisation (pays)	Burkina Faso / Niger	Mali/Sénégal	Burkina Faso / Bénin	Nigeria/Cameroun
Corridor		Dakar-Bamako-Niamey		Mombasa-Lagos (Enugu-Bamenda)
CER	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/UEMOA	CEDEAO/CEEAC
Modèle de commerce				
Trafic				
État de la construction et de l'exploitation	Conception terminée	Phase de planification	Phase de planification	Construction achevée ; en attente de l'installation de l'équipement informatique et connexe.
Organismes chefs de file				
Base juridique du PCJ	Divers instruments juridiques de l'UEMOA (par exemple, le règlement de l'UEMOA n° 15/2009/CM relatif à la mise en œuvre des PFC, la décision n° 8/2001/CM/UEMOA, n° 15/2008/CM/UEMOA). Décision de la CEDEAO A/DEC/13, /01/03 relative à la mise en place d'un programme régional de facilitation du transport routier et du transit pour soutenir le commerce intracommunautaire et les mouvements transfrontaliers ; et Acte additionnel / SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept de postes frontaliers communs au sein des Etats membres de la CEDEAO.			Un protocole d'accord pour la mise en œuvre du programme a été signé le 29 mars 2007 entre la République du Cameroun et la République fédérale du Nigeria. Un autre protocole d'accord pour ce programme a été signé le 12 juin 2008 entre la Commission de la CEDEAO et la CEEAC. Les deux gouvernements ont décidé d'utiliser un accord bilatéral qui pourrait être promulgué dans les lois des deux pays sans promulguer une loi PFC spécifique et un accord bilatéral a été rédigé en 2015.
Type de PCJ				Entièrement situé au Nigeria
Modèle de financement des opérations du PCJ				
Soutien des partenaires de développement	BAD			BAD
Coût de la construction				
PIDA PAP		✓		
Autres informations	SIGMAT opérationnel		SIGMAT opérationnel	

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique centrale

Non.	C1	C2	C3	C4	C5	C6
Passage de la frontière	Brazzaville/Kinshasa	Kousséré	Koutéré	Garoua Boulai	Campo	Doussala
Localisation (pays)	RDC / République du Congo	Cameroun/Chad	Cameroun/Chad	République centrafricaine / Cameroun	Guinée équatoriale / Cameroun	République du Congo / Gabon
Corridor	Pointe Noire-Brazzaville-Kinshasa-Bangui-N'Djamena	Douala-Bangui-Douala-N'Djamena	Douala-Bangui-Douala-N'Djamena	Pointe Noire-Brazzaville-Kinshasa-Bangui-N'Djamena	Douala-Bangui-Douala-N'Djamena	Doussala-Nyanga-Kibangou-Dolisie-Libreville-Brazzaville
CER	CEEAC	CEEAC	CEEAC	CEEAC	CEEAC	CEEAC
Modèle de commerce						
Trafic						
État de la construction et de l'exploitation	Conception terminée	Phase de planification	Phase de planification	Phase de planification	Conception terminée	Phase de planification
Organismes chefs de file						
Base juridique du PCJ						
Type de PCJ						
Modèle de financement des opérations du PCJ						
Soutien des partenaires de développement	BAD					
Coût de la construction		110,0 millions USD	10,0 millions USD	10,0 millions USD		
PIDA PAP	✓	✓	✓	✓	✓	
Autres informations						

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique centrale

Non.	C7	C8	C9	C10	C11	C12
Passage de la frontière	Bongor	Chad/CAR	CAR/Congo	Route Libreville-Bata	Ntam	Pont de la rivière Ubangui
Localisation (pays)	Cameroun/Chad	Tchad / République centrafricaine	République centrafricaine / République du Congo	Guinée équatoriale / Gabon	Cameroun / République du Congo	République centrafricaine / RDC
Corridor						
CER	CEEAC	CEEAC	CEEAC	CEEAC	CEEAC	CEEAC
Modèle de commerce						
Trafic						
État de la construction et de l'exploitation	Construction en cours	Conception terminée	Conception terminée	Phase de planification	Construction en cours	Phase de planification
Organismes chefs de file						
Base juridique du PCJ						
Type de PCJ						
Modèle de financement des opérations du PCJ						
Soutien des partenaires de développement						
Coût de la construction						
PIDA PAP						
Autres informations						

Annexe A : Matrice des caractéristiques des PCJ (au 18 avril 2022) – Afrique du Nord

Non.	N1	N2	N3	N4	N5
Passage de la frontière	Dakla / Nouadhibou	Oujda Tlemcen	Ghardimaou	Ras Adjir (alternativement Ras Jdir ou Ras Ejder)	Musaid-Soloum
Localisation (pays)	Mauritanie/Maroc	Maroc/Algérie	Tunisie/Algérie	Tunisie/Libye	Libye/Egypte
Corridor	<u>Route transafricaine 1</u> / Route trans-maghrébine	<u>Route transafricaine 1</u> / Route trans-maghrébine	Route transafricaine 1 / Route trans-maghrébine	Route transafricaine 1 / Route trans-maghrébine	Route transafricaine 1 / Route trans-maghrébine
CER	UMA	UMA	UMA	UMA	UMA
Modèle de commerce					
Trafic					
État de la construction et de l'exploitation	Phase de planification	Phase de planification	Phase de planification	Phase de planification	Phase de planification
Organismes chefs de file					
Base juridique du PCJ					
Type de PCJ					
Modèle de financement des opérations du PCJ					
Soutien des partenaires de développement	BAD	BAD	BAD	BAD	BAD
Coût de la construction	Une partie des 75 millions USD	Une partie des 75 millions USD	Une partie des 75 millions USD	Une partie des 75 millions USD	Une partie des 75 millions USD
PIDA PAP					
Autres informations					

Notes : (i) En outre, les gouvernements respectifs figurent parmi les principales sources de financement. (ii) Le PFC/PCJ du Mfum se situe entre les régions, c'est-à-dire l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, mais il a été inclus dans la catégorie Afrique de l'Ouest.

Abréviations : BAD = Banque africaine de développement, BOT = build,-operate- transfer, BMA = Border Management Authority (Afrique du Sud), BURS = Botswana Unified Revenue Service, CAR = Central African Republic, COMESA = Common Market of Eastern and Southern Africa, COVID-19 = Coronavirus disease 2019, DfID = Department for International Development, DGIE = Directorate General of Immigration and Emigration (Rwanda), RDC = République démocratique du Congo, CAE = Communauté d'Afrique de l'Est, CEEAC = Communauté économique des États d'Afrique centrale, CEDEAO = Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, UE = Union européenne, TIC = technologies de l'information et de la communication, IGAD = Autorité intergouvernementale pour le développement, OIM = Organisation internationale des migrations, PFC = poste frontière commun, JSC = comité directeur commun, JTWG = groupe de travail technique commun, KRA = Kenya Revenue Authority, OIM = Organisation internationale pour les migrations, JICA = Agence japonaise de coopération internationale, LAPPSET = Lamu Port-South Sudan-Ethiopia-Transport, MOU = protocole d'accord, NEPAD = Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, OBR = Burundi Revenue Authority, PCJ = poste de contrôle juxtaposé, PAP = Priority Action Plan, PIDA = Programme de développement des infrastructures pour l'Afrique, PPP = partenariat public-privé, REC = communauté économique régionale, SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe, TDU = territoire douanier unique, SIGMAT = Réseau douanier régional pour le commerce de transit, SOP = procédure opérationnelle standard, SSI = Scanning Systems International, TMEA = TradeMark East Africa, TMSA = TradeMark Southern Africa (n'est plus opérationnel) ; TRA = Tanzania Revenue Authority, UEMOA = Union Economique et Monétaire Ouest-africaine, UMA = Union du Maghreb Arabe, URA = Uganda Revenue Authority, USAID = United States Agency for International Development, ZRA = Zambia Revenue Authority, ZIMRA = Zimbabwe Revenue Authority.

Annexe B : Matrice comparative des lois et institutions des communautés économiques régionales (CER)

B-1

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel des PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
COMESA	Chaque pays des CER possédant un PCJ a lancé un acte PCJ conforme à la législation et aux lignes directrices modèles.	Les actes relatifs aux PCJ et les accords bilatéraux précisent le cadre institutionnel d'un PCJ spécifique. Ils prévoient des comités communs de gestion des frontières et d'autres sous-comités pour chaque PCJ, du niveau ministériel au niveau technique. Au niveau du COMESA, les PCJ relèvent du Comité sous-sectoriel des ministres des infrastructures.	Bien que le traité du COMESA ne traite pas des questions de gestion des frontières, les décisions du Conseil du COMESA sont contraignantes et doivent être « domestiquées » par les États membres.	Le COMESA coordonne les activités relatives à la mise en place des PCJ par l'identification des postes frontières, les études de faisabilité et de conception, la mobilisation des ressources pour le développement des infrastructures et le renforcement des capacités. La mise en œuvre du PCJ de Chirundu a été menée par le Secrétariat du COMESA au nom de l'initiative tripartite COMESA-EAC-SADC.
CEMAC/CEEAC	Il n'existe pas d'instruments juridiques régionaux spécifiques aux PCJ ; la signature d'un protocole d'accord peut prendre 3 à 4 ans.	Certains pays disposent de comités de gestion des corridors, notamment le Cameroun, le Tchad et la République centrafricaine, pour les corridors Douala-N'Djamena et Douala-Bangui.		La construction du premier PFC/PCJ de la CEEAC/CEMAC est en cours en République du Congo et en République du Tchad, avec la coopération du Comité de gestion du corridor Brazzaville-Yaoundé.
CAE	Acte sur les postes frontaliers à guichet unique de la CAE, 2016 et Règlement sur les PCJ de la CAE, 2017.	La CAE a mis en place des comités sectoriels (articles 20 et suivants du Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est, 1999), tels que le Comité sectoriel des transports. L'article 50 de l'Acte de 2016 relatif aux PCJ de la CAE charge le Conseil de la CAE d'assurer la coordination afin de garantir l'uniformité de l'application du concept de PCJ, de veiller à la pleine conformité avec l'Acte et d'initier des améliorations dans l'application du concept. Plus précisément, l'article 50 de l'Acte stipule ce qui suit : 50. Coordination et contrôle des postes frontaliers à guichet unique Aux fins du présent Acte, le Conseil doit- (a) coordonner la création de postes frontaliers uniques au sein de la Communauté afin d'assurer l'uniformité de l'approche du concept de poste frontalier unique entre les États partenaires limitrophes ; (b) surveiller l'établissement de postes frontaliers à guichet unique aux différentes frontières (c) définir des programmes spécifiques pour l'établissement et la mise en œuvre de contrôles frontaliers uniques aux postes frontaliers existants et futurs dans la Communauté ;	Le traité CAE atteint (indirectement) le résultat de l'applicabilité directe, sur la base de ses articles 8, 4 et 5, qui obligent les pays membres à adapter leur système juridique national à cet effet.	En 2004, la CAE, en collaboration avec la NCTTCA, a lancé le projet de facilitation du transport et du commerce en Afrique de l'Est, qui préconisait le développement des PCJ dans la région. La CAE a été le fer de lance de l'introduction de 15 PCJ dans la région ; elle a élaboré et adopté les règlements et les manuels de procédures des PCJ de la CAE, ainsi que le programme de formation, et elle a entrepris la formation des PCJ dans toute la région dans les PCJ opérationnels. En outre, afin de garantir des ressources durables pour la construction, la gestion et l'entretien, ainsi que la couverture des coûts des services publics pour un fonctionnement optimal des PCJ, la CAE a élaboré et adopté une stratégie de durabilité des PCJ en novembre 2021.

Annexe B : Matrice comparative des lois et institutions des communautés économiques régionales (CER)

B-2

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel des PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
		(d) lancer des politiques visant à améliorer l'efficacité des postes frontières communautaires à guichet unique et toute question connexe de facilitation des échanges ; et (e) s'acquitter de toutes autres fonctions qui peuvent être prescrites en vertu du présent acte. La partie II, section 3 du Règlement 2017 de l'EAC sur les PCJ exige que chaque État partenaire désigne l'une de ses autorités compétentes comme organisme chef de file, responsable des questions administratives au sein des PCJ. La partie II, section 3 du Règlement 2017 de la CAE relatif aux PCJ exige que chaque État partenaire désigne l'une de ses autorités compétentes comme chef de file, qui sera responsable des questions administratives au sein des PCJ. La stratégie de durabilité des PCJ de la CAE, 2021, appelle à l'opérationnalisation des comités de coordination des frontières communes et à la création de comités de coordination des PCJ nationaux et régionaux.		
CEDEAO	Acte complémentaire de la CEDEAO/SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints au sein des Etats membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, juin 2013. Décision régionale par l'adoption de l'étude sur la fonctionnalité des postes frontaliers conjoints en 2008, par la résolution n°2 relative à la mise en œuvre du programme des postes frontaliers conjoints des États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA.	- L'Acte complémentaire de la CEDEAO/SA.1/07/13 relatif à l'établissement et à la mise en œuvre du concept des postes frontaliers conjoints établit une structure institutionnelle à trois niveaux : (i) la Commission de la CEDEAO ; (ii) les Comités communs transfrontaliers des PFC pour superviser la mise en œuvre et le fonctionnement des PFC ; et (iii) les Autorités de gestion des PFC – qui se chargent de l'administration générale quotidienne, de l'entretien des installations, y compris le nettoyage, la signalisation, etc. Les chapitres et articles pertinents sont notamment les suivants : <u>CHAPITRE IX : DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES</u> <u>Article 49 : Institution et responsabilités en matière de surveillance communautaire</u> 1) La Commission coordonne et surveille la création et la mise en œuvre de postes frontières communs dans la Communauté. 2) Sans préjudice du caractère général du sous-article 1, la Commission doit :	Dans le Traité révisé de Lagos de la CEDEAO (1975), il y a eu un changement à partir de 2007 à l'effet de rendre des Actes Complémentaires pour compléter le Traité qui lie les Etats membres. À partir de cette date, les règlements du Conseil et de la Commission de la CEDEAO ont une portée générale et toutes leurs dispositions sont exécutoires et directement applicables dans les États membres (traité de la CEDEAO, article 9, 3 et 4, conformément au protocole additionnel a/sp.1/06/06 modifiant le traité révisé de la CEDEAO de Lagos, 1975).	La Commission de la CEDEAO coordonne et gère le développement / la construction / l'équipement / l'opérationnalisation des PFC.) Les articles pertinents de l'Acte additionnel de la CEDEAO/SA.1/07/13 sont les suivants : Article 4.1 : Statut de la terre – transféré à la CEDEAO par l'État d'implantation. Article 53 : La CEDEAO, en consultation avec les États, nomme une autorité de gestion (qui peut être l'un des États), un comité de gestion, un contractant du secteur privé, un secteur mixte privé et public ou tout autre organisme par le biais d'un instrument juridique spécifique.

Annexe B : Matrice comparative des lois et institutions des communautés économiques régionales (CER)

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel des PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
	Code des douanes de la CEDEAO, août 2017 (Art. 81 sur les postes frontaliers à guichet unique)	a) coordonner la création de postes frontaliers conjoints au sein de la Communauté afin d'assurer l'uniformité de l'approche du concept de poste frontalier conjoint entre les États membres limitrophes ; b) surveiller la mise en œuvre des postes frontaliers conjoints aux différentes frontières de la Communauté afin de garantir le plein respect des dispositions du présent acte ; c) définir des programmes spécifiques pour l'établissement et la mise en œuvre de contrôles frontaliers conjoints aux postes frontaliers existants et futurs dans la Communauté ; d) lancer des politiques visant à améliorer l'efficacité des postes frontaliers communs de la Communauté et toute question connexe de facilitation des échanges ; e) fixer et contrôler les normes de performance pour lesquelles les institutions bilatérales conjointes de postes frontaliers seront tenues responsables et redevables ; f) résoudre toute question soumise à la Commission par les comités communs qui seront établis en vertu de l'article 50 du présent acte ; g) rendre compte et être responsable devant le Conseil, par l'intermédiaire des institutions appropriées de la Communauté, de toutes les questions relatives aux dispositions du présent acte ; h) dans l'exercice de ses fonctions aux termes du présent acte, être soumise à la direction générale du Conseil et s'acquitter de toute autre fonction prescrite par le Conseil. i) dans l'exercice des fonctions qui lui incombent en vertu du présent acte, la Commission peut s'adjoindre les services de toute personne de l'intérieur ou de l'extérieur de la Communauté qu'elle juge appropriée pour toute question relevant de sa responsabilité. <u>Article 50 : Établissement et composition des comités communs</u> 1) Un comité mixte composé d'un nombre égal de représentants des autorités compétentes et de représentants des transitaires de chaque État membre limitrophe est créé pour superviser la mise en œuvre et le fonctionnement des		

Annexe B : Matrice comparative des lois et institutions des communautés économiques régionales (CER)

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel des PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
		postes frontaliers communs entre les États membres limitrophes. 2) Les États membres limitrophes conviennent mutuellement du niveau de représentation et déterminent le nombre de membres du comité mixte. Chaque État membre limitrophe est responsable de la désignation de ses représentants qui constituent le comité mixte conformément à ses procédures existantes pour ces désignations. 3) Nonobstant les dispositions du présent article, les États membres limitrophes peuvent convenir, en consultation avec la Commission, d'utiliser toute structure nationale de facilitation des échanges existante et appropriée pour assumer les responsabilités du comité mixte. <u>Article 51 : Responsabilités des comités communs</u> 1) Les comités communs déterminent les mesures administratives nécessaires à la mise en œuvre des postes frontières communs par les États membres limitrophes. Ils résolvent toute difficulté pouvant découler de cette mise en œuvre, y compris le pouvoir de constituer des sous-comités administratifs et opérationnels bilatéraux composés d'agents des États membres limitrophes directement impliqués dans la réalisation des contrôles frontaliers aux postes frontaliers conjoints. 2) Les opérateurs des transitaires aux postes frontaliers conjoints seront cooptés dans ces sous-comités administratifs et opérationnels afin d'assurer une contribution et un retour d'information précieux de la part des parties prenantes concernées du secteur privé. 3) Chaque comité mixte surveille la mise en œuvre et les performances des postes frontières conjoints relevant de sa compétence et fait régulièrement rapport à la Commission sur les progrès accomplis et sur d'autres questions pertinentes, par l'intermédiaire des structures nationales et communautaires appropriées. <u>Article 52 : Réunions et procédures des comités communs</u> 1) Les comités communs se réunissent aussi souvent que nécessaire et alternent le lieu des réunions entre les territoires des États membres limitrophes, sauf accord contraire.		

Annexe B : Matrice comparative des lois et institutions des communautés économiques régionales (CER)

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel des PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
		2) Les réunions des comités communs sont présidées par un fonctionnaire représentant l'État membre limitrophe sur le territoire duquel se tient la réunion, sauf accord contraire. 3) Les comités communs établissent leurs propres règles de procédure lors de ces réunions. 4) Les comités communs adoptent leurs décisions par consensus. En cas d'absence de consensus, les comités communs soumettent d'abord la question à des mécanismes bilatéraux existants de résolution des conflits avant de la soumettre à la Commission. 5) Chaque État membre prend toutes les mesures administratives, financières et autres nécessaires pour assurer la mise en œuvre effective des postes frontières conjoints par les comités communs, y compris, sans limitation, la mise à disposition de ressources adéquates pour l'exercice de leurs fonctions. <u>CHAPITRE X : MODALITÉS DE GESTION DES POSTES FRONTALIERS CONJOINTS</u> <u>Article 53 : Nomination des organes de gestion</u> 1) La Communauté, en consultation avec les États membres limitrophes, nomme un organe de gestion pour chaque poste frontalier commun. Cette instance de gestion peut être l'un des États membres limitrophes, ou un comité de gestion composé des autorités compétentes des États membres limitrophes, ou un contractant de gestion du secteur privé ou une instance de gestion conjointe des secteurs public et privé ou tout autre organisme engagé par la Communauté en consultation avec les États membres limitrophes. 2) La nomination d'un organe de gestion doit faire l'objet d'un instrument juridique spécifique qui doit être conforme aux dispositions du présent acte. <u>Article 54 : Responsabilités d'un organe de gestion</u> 1) Sans limiter la généralité du présent article, les responsabilités et les pouvoirs d'un organe de gestion peuvent comprendre l'administration générale du poste frontalier commun, l'entretien des installations, la fourniture et le contrôle des services de sécurité, la fourniture et l'entretien des équipements opérationnels et administratifs et		

Annexe B : Matrice comparative des lois et institutions des communautés économiques régionales (CER)

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel des PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
		toute autre responsabilité que la Communauté peut juger appropriée. 2) La portée, la nature, les pouvoirs, les méthodes d'exécution de ces responsabilités et les coûts connexes sont pleinement définis dans l'instrument juridique spécifique désignant cette instance de gestion conformément à l'article 53 du présent acte.		
IGAD	Un rapport sur le cadre juridique et les modalités de mise en place de postes frontaliers uniques dans la région de l'IGAD a été achevé et validé par les États membres en 2012.	Pas encore préparé.	Pas encore préparé.	Le plan directeur régional d'infrastructure de l'IGAD, mars 2020, comprend une douzaine de projets PCJ dans ses annexes.
SADC	Aucun	Le protocole de la SADC sur les transports, les communications et la météorologie, article 3.3.3.(e) et (g), encourage « l'amélioration et l'intégration des installations frontalières, y compris la fourniture d'installations communes aux utilisateurs ». Les comités sectoriels des ministres chargés des transports et les comités des ministres chargés du commerce de la SADC supervisent l'élaboration des PCJ avec l'aide des comités de fonctionnaires sectoriels et des groupes de travail qui sont créés en fonction des besoins. Le Comité des ministres du commerce est soutenu par un Comité des chefs de l'administration douanière. Ces organes approuvent les politiques régionales, identifient les frontières prioritaires pour leur transformation en PCJ et donnent des orientations stratégiques générales sur le développement des PCJ. Les projets spécifiques aux PCJ sont supervisés par des comités ministériels communs bilatéraux et des comités communs de hauts fonctionnaires et d'experts. Les priorités des PCJ ont été identifiées et approuvées dans le plan directeur de développement des infrastructures régionales approuvé lors du Sommet des chefs d'État en 2012. La mise en œuvre est gérée par des structures bilatérales conjointes de fonctionnaires et de ministres. Le Secrétariat agit en tant que	Les dispositions du protocole ne deviennent contraignantes que lorsque les États membres les « transposent » dans leur législation nationale, généralement sur la base de lois modèles et de lignes directrices régionales. Pour l'instant, la SADC n'a pas élaboré de directives ni de lois types sur les PCJ.	Le secrétariat de la SADC a coordonné les études de faisabilité et de conception ainsi que la mobilisation des ressources. La construction et l'exploitation relèvent normalement de la responsabilité des États membres. La mise en œuvre du PCJ de Chirundu a été menée par le Secrétariat du COMESA au nom de l'initiative tripartite COMESA-EAC-SADC.

Annexe B : Matrice comparative des lois et institutions des communautés économiques régionales (CER)

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel des PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
		facilitateur et coordinateur en collaboration avec les pays bilatéraux.		
UEMOA	Règlement UEMOA n° 15/2009/CM/ UEMOA portant Régime Juridique des Postes de Contrôle Juxtaposés aux Frontières des États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine [établissant un cadre juridique consolidé pour la mise en œuvre des PFC entre les États de l'UEMOA]. Décision 08/2001 portant adoption d'un modèle de financement pour la construction de PFC entre les Etats de l'UEMOA. Décision 03/2004 modifiant l'article 3 de la décision 08/2001 ci-dessus	L'article 58 du règlement n° 15 de l'UEMOA a créé un comité consultatif des PFC composé de représentants de toutes les parties prenantes aux PFC. Il a des responsabilités consultatives sur les décisions relatives au développement des PFC et de leurs efficacités. Sa structure et ses procédures sont contenues dans un règlement d'application. Dans le cas du PFC de Cinkansé, l'UEMOA a créé un Comité Consultatif composé d'un large groupe de parties prenantes des deux pays. Il est chargé d'examiner les questions relatives au fonctionnement général de la frontière et à sa relation avec les politiques nationales et les communautés locales. Un comité de suivi des PFC a également été créé au sein de la Commission de l'UEMOA afin de superviser et de guider les PFC dans toute la Communauté.	La hiérarchie des instruments juridiques de l'UEMOA est la suivante : (i) les traités, (ii) les règlements, (iii) les décisions, (iv) les directives, et (v) les recommandations.	Les dispositions pertinentes du règlement n° 15 de l'UEMOA sont les suivantes : Chapitre II : STATUT PFC Article 5 : Délimitation – stipule l'emplacement du PFC tel que déterminé par la Commission de l'UEMOA et les deux États limitrophes. Article 6 : Statut des terres – transféré à l'UEMOA par l'Etat de situation. CHAPITRE VI : GESTION ET FONCTIONNEMENT DES PFC Article 20 : Concession – La gestion et le fonctionnement des PFC sont confiés à une société privée par le biais d'une convention de concession, après appel d'offres de l'UEMOA. CHAPITRE VII : CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES Article 27 : Services de contrôle des contributions pour l'exécution du PFC – les États limitrophes facilitent les contrôles frontaliers rapides et abordables grâce aux procédures élaborées par l'UEMOA. CHAPITRE VIII : ACTIVITÉS AUXILIAIRES DU TRANSPORT ET DU TRANSIT ET ACTIVITÉS COMMERCIALES Article 45 : Activités annexes au transport, au transit et aux activités commerciales – ces activités peuvent être autorisées et les

Annexe B : Matrice comparative des lois et institutions des communautés économiques régionales (CER)

CER	Instruments juridiques spécifiques aux PCJ	Cadre institutionnel des PCJ	Effet juridique de la législation sur les CER	Rôle des CER dans la mise en œuvre des PCJ
				paramètres sont stipulés dans l'accord entre l'UEMOA et le concessionnaire. CHAPITRE X : DISPOSITIONS RELATIVES A LA SECURITE DES PFC Article 52 : Sécurité des opérations des PFC – les règles régissant la sécurité publique et la sécurité au sein des PFC sont contenues dans le règlement d'application. Elles sont élaborées par l'Autorité des PFC et approuvées par la Commission de l'UEMOA. CHAPITRE XIII : DISPOSITIONS FINALES Article 59 : Mesures d'application – la Commission de l'UEMOA est autorisée à édicter les règlements d'application nécessaires à la mise en œuvre du règlement 15.

Abréviations : COMESA = Marché commun de l'Afrique orientale et australe, CAE = Communauté d'Afrique de l'Est, CEEAC/CEMAC = Communauté économique des États de l'Afrique centrale / Economic Community of Central African States, CEDEAO = Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, IGAD = Autorité intergouvernementale pour le développement, PFC = poste frontière conjoint, MOU = protocole d'accord, NCTTA = Northern Corridor Transit and Transport Coordination Authority, PCJ = poste frontière unique, SADC = Communauté de développement de l'Afrique australe, UEMOA = Union économique et monétaire ouest-africaine.

Sources : Ce guide de référence est basé sur des entrées (i) des CER, (ii) du Dr. Tomomi Tokuori, Conseiller principal de la JICA, et (iii) de l'équipe du Guide de référence.

Indice

- Acceptation/refus d'entrée, 9-8
- Accord commercial régional (ACR), 8-8
- Accord sur la facilitation des échanges (AFE; OMC), R-1, R-2, 1-1, 2-4, 5-24, 6-2, 6-4, 6-5, 8-2, 8-6, 8-28, 9-1, 9-4n.213, 9-11, 9-13, 9-14, 9-26
 - comité national sur la facilitation des échanges, 6-4
 - consultations entre les agences frontalières et les commerçants, 3-1
 - coopération organismes frontaliers, 1-1–1-2
 - détention de marchandises, 9-19
 - droit de recours 8-23, 9-19
 - gestion des risques, 9-15–9-16
 - les denrées périssables, 9-28
 - opérateurs agréés, 9-17
 - partage et l'échange d'informations, 8-27–8-28
 - simplification/harmonisation de documents, 9-14
- Accord tripartite, 6-11–6-13
- Accord tripartite de libre-échange (TFTA), 8-24
- Accords bilatéraux, 7-14–7-15, 8-32–8-33
 - cadres juridiques, 8-15–8-16
 - transport routier, 13-1–13-2
- Accords d'accueil
 - infractions liées à l'exercice des fonctions, 8-21
 - libre passage, 8-20–8-21
 - port d'armes et port d'uniformes dans, 8-21
 - zones à usage exclusif, 8-21
 - zone de contrôle commune (ZCC), 8-20–8-21
- accords régionaux, 8-32–8-33
- Accords supplémentaires, 11-36
- accords visant à établir PCJ, 4-8, 8-32–8-34; *voir aussi* Accords bilatéraux
- accordent, 7-3, 7-7, 8-23
- aéroports, Systèmes ABC à, 9-7; *voir* contrôle automatisé des frontières (ABC) porte, 9-7
- Afrique
 - agenda 2063, 1-15, 4-14
 - Carte, 2-2, 10-12, 14-3
 - concept de PCJ, *voir* Les postes de contrôle juxtaposés (PCJ), concept
 - genre, R-3–R-4, 4-10–4-13
 - initiatives régionales d'échange de données douanières en, 12-11–12-12
 - intégration régionale en, 1-14–1-21
 - pandémie de COVID-19, 4-16
 - pays enclavés (landlinked), R-1, 1-1, 2-1, 5-16, 6-11, 12-6, 12-8, 12-9
 - postes frontières conventionnels, 2-5
 - stratégies continentales et régionales, 1-21
 - systèmes électroniques à guichet unique, 12-13–12-17
- Afrique australe
 - corridor nord-sud, 2-4 *voir aussi* Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)
 - temps d'attente transfrontaliers, 5-27
- Afrique centrale, *voir* Communauté économique des États d'Afrique centrale, (CEEAC)
- Afrique de l'Ouest
 - communautés économiques régionales, 3-3; *voir aussi* Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)
 - corridors humanitaires, 4-19
 - postes frontaliers conjoints (PFCs), 1-4, 1-9, 1-14; *voir aussi* poste de contrôle juxtaposé (PCJ)
 - Project de réseau douanier régional pour le commerce de transit, 12-12
- Agence de facilitation du transport en transit du corridor central (AFTTCC), 6-12
- Agence japonaise de coopération internationale (JICA)
 - anneau de croissance ouest-africain, 14-18
 - CAE COVID-19 enquête de collecte de données, 10-3–10-4
 - enquête de diagnostic logistique du tronçon du corridor nord-sud, 5-17
 - financement du pont de Chirundu, 14-5
 - manuel de procédures PCJ de la CAE développement et formations soutien, 9-33–9-36, 14-34, 14-47
 - PCJ de Chirundu soutien, 14-10–14-11
 - PCJ de Cinkansé soutien, 14-19–14-20
 - PCJ de Namanga soutien, 6-35, 14-40, 14-43–14-44, 14-48

- PCJ de Rusumo soutien, 6-23, 6-35, 7-4, 14-43, 14-44–14-45
- postes frontaliers à guichet unique de la CAE projet de loi soutien, 14-35, 14-45
- séminaire de formation des formateurs sur de PCJ, 4-15
- agences du secteur public, 6-19
- agent de conformité, pour organes institutionnels, 6-30
- agent des plaintes, pour organes institutionnels, 6-30–6-31
- agents de dédouanement, 4-14, 6-19
- agents pour actes de service, 8-19
- alliance sans frontières, 6-13
- analyse coûts-avantages, 3-10, 5-15–5-18, 5-22
- analyse des processus d'affaires (BPA), 5-9
- analyse économique, 5-15–5-20
- analyse coûts-avantages du transport, 5-15–5-17
- analyse des impacts commerciaux, 5-18–5-19
- analyse opérationnelle, 5-20
- évaluation de la chaîne d'approvisionnement, 5-20
- modélisation macroéconomique, 5-19
- Animaux
- enclos pour, 11-18
- importation/exportation de, 9-28n.244
- Angola, Systèmes ABC en, 9-7; *voir* contrôle automatisé des frontières (ABC) porte, 9-7
- Anneau de croissance ouest-africain, 14-18
- approche panafricaine, 8-4–8-5
- armes à feu dans les zones de contrôle communes, 9-32
- armes de destruction massive (ADM), 9-32
- associations de commerçants transfrontaliers (CBTAs), 9-25
- assurance cargo harmonisée, 13-3
- assurance responsabilité civile automobile, 13-7–13-8
- audit de la facilitation des échanges et des transports, 3-3
- audit des procédures frontalières, 9-2
- automatisé des frontières (ABC) porte, 9-7
- Autorités de gestion des corridors, 13-5
- Banque africaine de développement (BAD) 1-15, 2-4, 7-4, 14-18, 14-20, 14-22
- Mfum - PCJ/PFC, 14-24–14-35
- PCJ de Gasenyi I/Nemba, 14-52
- PCJ de Namanga, 14-43
- PCJ de Ruhwa, 1-14
- Banque mondiale 1-2, 2-1, 4-1, 4-7, 4-8, 6-7, 6-26, 10-20
- charte du commerce transfrontalier des biens et services, 4-9–4-10, 5-27
- Corridor Transport Observatory Guidelines, 5-23
- comités frontaliers conjoints en Afrique subsaharienne, 6-26
- indice de performance logistique (IPL), 5-8
- réseau douanier régional pour le commerce de transit de la CEDEAO (SIGMAT), 12-12
- Trade and Transport Corridor Management Toolkit, 5-3n.101, 5-8, 5-15–5-16, 13-1–13-7
- barrières non tarifaires (BNTs), 6-24
- Base de données des statistiques du commerce des produits de base (Comtrade), 5-7
- base de données MIND/FIND d'Interpol, 9-7
- Bénin
- poste frontalier de Malanville, 5-12
- poste frontalier de Sémé-Kraké entre, 11-10
- bien public, 7-6n.167
- biométrie, 9-7
- BLT (construire, louer et transférer), 7-8
- BOO (construire, posséder et exploiter), 7-8
- BOOT (construire, posséder, exploiter et transférer), 7-8
- boutiques hors taxes, 11-24
- budget
- dépenses non couvertes, 7-16
- financement, 7-6
- les postes de contrôle juxtaposés (PCJ), 7-16
- bureau d'information, pour organes institutionnels, 6-31–6-32
- Bureau et secrétariat, pour organes institutionnels, 6-30
- Bureaux administratifs, 11-22
- Burkina Faso, 7-7
- Cinkansé PFC/PCJ interconnexion des administrations douanières, 11-15, 12-12
- Burundi
- PCJ de Gasenyi I/Nemba, *voir* PCJ de Gasenyi I/Nemba
- PCJ de Ruhwa, 1-14
- postes frontaliers de Kobero et Kabanga, 1-12
- Cadre SAFE de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial, *voir* OMD, Cadre SAFE de normes

cadres réglementaires, R-4
durabilité, 8-18 *voir aussi* cadres
juridiques
formalisation du, 8-32–8-37
processus de mise en oeuvre, 8-1
régional, 8-3–8-4
règlements nationaux, 8-16–8-17
cadre de gestion des frontières humanitaires
(HBM), 4-18, 6-6
cadre de la chaîne de valeur internationale,
2-2
intégration des points de passage
frontaliers, 2-3
cadres institutionnels, R-4, 1-4, 1-5, 4-14, 6-
1–6-38, 12-1
cadres mondiaux et régionaux, 6-4–6-17
composition of and representation on
bodies, 6-26–6-28F
environmental protection, 4-16
financement opérations des, 6-36
fonctionnement des organes
institutionnels, 6-28–6-34
identification des parties prenantes, R-4,
6-18–6-21
lieu de réunion, 6-35
modes de prise de décision, 6-35
moment de l'intervention/de
l'implication, 6-34–6-35
organes institutionnels à mettre en place,
3-7, 6-2
organisme chef de file, 6-29
PCJ de Chirundu, 14-6
plans de travail, 6-36–6-37
processus de mise en œuvre, R-5, 6-1,
8-1
rôles et responsabilités des organes,
6-21–6-22
structure institutionnelle hiérarchique,
6-3
types d'organes institutionnel à mettre en
place, 6-22–6-26
Cadres juridiques, R-4, R-6, 1-7, 1-13, 1-18,
3-7, 8-1–8-36
accord sur l'utilisation d'une langue
commune, 8-26
accords d'accueil, 8-20–8-21
accords bilatéraux, 8-15–8-16
approche panafricaine, 8-4–8-5
approches régionales, 8-3–8-4
circulation des personnes, 9-5–9-10
concept juridique spécifique des PCJ,
8-5
définition de la séquence des contrôles,
8-25
définition de la transmission des
contrôles, 8-26
définition des contrôles à effectuer, 8-25
définition et délimitation de
l'emplacement physique des
locaux des PCJ, 8-25
droit supranational, 8-2–8-4
durabilité, 8-18
environnement juridique général, 8-2
extraterritorialité, 8-18–8-20
formalisation du, 8-32–8-36
gestion de la sûreté/sécurité, 8-22
gestion des installations de la ZCC, 8-22
gestion et résolution des litiges et des
conflits, 8-22–8-24
internationaux, 8-28; *voir aussi*
Instruments juridiques
multilatéraux
internationaux, régionaux et nationaux,
9-5, 9-10–9-13; *voir aussi*
Instruments juridiques
multilatéraux et plurilatéraux
(régionaux)
instruments juridiques multilatéraux et
plurilatéraux (régionaux), 8-6–
8-13
inversion des contrôles, 8-26
lois nationaux, 8-2–8-4, 8-16–8-17
partage/échange de
données/Informations, 8-26–
8-31
processus de mise en oeuvre, 8-1
règlements nationaux, 8-16–8-17
réponse aux situations d'urgence, 8-31–
8-32
retour des personnes, des véhicules ou
des marchandises, 8-26
Cargaison conteneurisée, 11-13
cartes d'identité nationales, 4-5
CEDEAO, *voir* Communauté économique
des États de l'Afrique de l'Ouest
(CEDEAO)
Centre de recherches pour le développement
international, 2-2
Centre des Nations unies pour la facilitation
des échanges et le commerce
électroniques (CEFACT-ONU),
6-7
centre du commerce international (CCI),
6-5n.134, 6-6
centres d'affaires, 4-13
certificat d'origine simplifié (SCO), 4-7
Certificat d'origine simplifié du COMESA
(SCOO), 9-25
chaînes de valeur
défini, 2-2
développement économique, 2-1–2-3
et passage frontaliers, 2-3 *voir aussi*
cadre de la chaîne de valeur
internationale

- Chambre de commerce internationale (CCI), 6-19, 8-8
 Commission de la douane et de la facilitation du commerce, 6-7
 Chambre panafricaine de commerce et d'industrie (PACCI), 6-10
 champ d'application (enquête), 5-25
 charges
 financement, 7-13
 frais d'utilisation des postes de contrôle juxtaposés (PCJ), 7-7
 charges larges, 9-28
 Charte des négociants transfrontaliers, 4-8
 Cinkansé PFC/PCJ, R-6, 1-2, 1-14, 4-2n.61, 4-16n.94, 6-17, 7-3, 7-7, 9-36, 11-24, 14-2, 14-17–14-23
 cadre juridique, 14-18, 14-19
 construire-exploiter-transférer, 11-26, 14-18
 emplacements, 14-3, 14-18
 études de cas, 14-17–14-24
 frais d'utilisation des, 7-6, 7-13n.174, 14-22
 interconnexion, 14-20
 Scanning Systems, SA., 14-18, 14-19, 14-22
 temps de passage de la frontière, 14-19, 14-20
 clôtures, 11-14–11-15
 Combinaisons financement, 7-6
 conception de services d'assistance, 11-23–11-26
 Collecte des données, 5-14, 9-7
 enquêtes, 10-3, 10-9
 outils pour, 5-23–5-28
 par GPS, 5-27
 phase opérationnelle, 5-21
 COMESA Garantie régionale de transit douanier (RCTG), 12-8
 Comité de gestion du corridor Trans-Kalahari (TKCMC), 6-12
 comité directeur conjoint (CDC), 9-2
 comité frontaliers conjoints (CFC), 6-24, 9-37
 comité national de facilitation du commerce, 4-7
 comité national sur la facilitation des échanges (CNEF), 6-4, 6-4n.132, 6-5n.135
 Commerçants à petite échelle et PCJ, 4-8–4-9
 femme, 4-6, 4-9–4-11
 région Grands Lacs, 4-10
 simplification des procédures locales, 4-4–4-10
 Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), 8-7
 Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA), 1-16, 1-17
 division de l'intégration régionale et du commerce (RITD), 6-10
 Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), 1-2–1-3, 6-13, 9-3, 9-37, 10-20–10-21
 cadre juridique régional, 14-35–14-36
 coordonner les opérations des PCJ, 14-47
 conception et à la gestion des installations du PCJ, 14-40–14-41
 développement des procédures PCJs, 14-36, 14-41–14-42
 enseignements tirés pour PCJs, 14-37–14-42
 étude de cas de PCJ dans, 14-35–14-42
 faire progresser l'intégration régionale, 14-35
 la gestion des projets PCJ, 14-41
 le cadre juridique et institutionnel du PCJs, 14-36–14-37
 loi sur les PCJ, 3-4n.48, 6-14, 7-15, 8-9n.188, 8-10n.189, 9-27, 9-32, 9-36, 11-26, 14-35–14-41
 manuels de procédures des PCJ, R-4, R-5, 1-6–1-7, 4-17, 6-30n.155, 6-31n.158, 7-12n.176, 9-25, 9-36–9-37, 14-38–14-41, 14-48
 outil de mesure de la performance des PCJ, R-4, 5-6–5-7
 programme de formation du PCJ, R-3, 4-13, 4-15
 projet de facilitation du transport et du commerce en Afrique de l'Est (EATTFP), 1-2
 stratégie de durabilité de PCJ, 6-15, 14-40
 système de suivi électronique du fret, 12-17–12-18
 système régional de suivi électronique du fret (RECTS), 10-15, 12-19
 système régional de suivi électronique du fret et des conducteurs (RECDTS), 10-15, 12-19
 territoire douanier unique (TDU), 1-3, 9-17, 12-11, 12-17, 14-37, 14-41
 Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU), 6-5n.134, 6-7, 8-7
 Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), 1-7, 1-17, 5-5,

- 6-11, 6-16, 8-3, 8-9, 8-24, 10-15, 10-16, 12-12, 12-13, 12-17, 14-5, 14-15, 14-55
- Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), 1-15n.25, 1-19, 3-2n.44, 6-10, 6-14, 8-9, 9-38, 13-3
- Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), R-4, 1-15n.25, 1-19, 3-2n.44, 4-4, 6-10, 6-12, 6-15, 6-17, 7-3, 7-9, 8-5, 8-9, 8-11–8-14, 8-18n.191, 8-24, 8-29n.201, 9-38, 10-13, 10-16, 11-4, 11-10, 12-20, 13-3, 14-20, 14-21
- Centres d'information Frontaliers, 4-8
- Convention transit routier interétatique, 14-23
- étude de fonctionnalité des postes frontaliers conjoints, 11-4
- Mfum PFC/PCJ, 14-25–14-35
- protocole de Dakar de l'article 91, 4-19
- Réseau Douanier Régional pour le Commerce de Transit (SIGMAT), 12-7m.349, 12-11–12-13, 14-20n.399
- Communautés économiques régionales (CERs), 1-14–1-16, 6-6, 6-10, 8-9, 9-21, 11-3
- directrices COVID-19, voir pandémie COVID-19, directrices
- matrice des lois et institutions 6-14–6-17, 8-11–8-14
- rôle des PCJ dans la promotion de l'intégration régionale au sein, 1-17–1-18
- Compteurs de traitement, 11-19
- concept d'infrastructure intégré, 4-9
- conception des harmonisation, 11-7
- conception des PCJ, 3-8, 11-1–11-26
- installations administratives, 11-22–11-23
- installations de dédouanement pour les personnes, 9-20–9-21, 11-19–11-22
- installations de dédouanement du fret, 11-9–11-19
- processus de détermination de la conceptions et de spécifications, 11-1–11-8
- services de soutien, 11-23–11-26
- Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 1-15, 5-7, 6-5, 6-5n.134-135, 12-10, 12-19
- Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, 4-14
- connectivité à internet, 12-9–12-10
- Conseil d'affaires de la SADC (SBC), 6-13
- Conseil des chefs de secrétariat des Nations unies comité de haut niveau sur les programmes, 6-7
- Considérations pour les communautés frontalières, 9-23
- construction de PCJ, 3-8
- Consultations
- avec les parties prenantes, 11-3
- pour simplification et de l'harmonisation des procédures, 9-2
- Consultants en logistique du transport (TLC), 5-27
- continuité des activités, 4-18, 9-3, 12-22
- contrat d'ingénierie (EPC), 7-8, 14-30, 14-32, 14-35
- contrebande, 9-30, 9-31, 9-32–9-35, 11-14
- contrôles communs, 1-1–1-5, 1-10, 1-17, 1-18, 1-19, 2-5, 3-7, 5-4, 5-7, 6-33, 7-10, 8-26, 9-14, 9-24
- Contrôle des passeports, 11-21
- Contrôles d'État à État (Dédouanement des marchandises), 9-24
- contrôles frontaliers fondés sur le renseignement, 9-31
- Contrôles routiers, 13-4
- Contrôles sanitaires portuaires, 9-22–9-23
- Contrôle stratégique du commerce, 9-32
- Convention de Kyoto révisée (RKC), R-3, 1-1, 8-7, 8-23, 8-27, 9-1, 9-10–9-11, 9-15, 9-16
- contrôles conjoints, 1-1n.5, 1-5, 2-5, 8-26, 9-14, 9-24
- détention de marchandises, 9-19
- simplification/harmonisation de documents, 9-14
- Convention de l'Organisation de l'unité africaine (1969), 9-9
- Convention de Vienne sur le droit des traités, 8-5 n.183
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC), 9-29
- Convention internationale d'assistance administrative mutuelle pour la prévention, recherche et la répression des infractions douanières (Nairobi, 1977), 8-7
- Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des douanes, 9-10
- Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières, 8-7
- Convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de

codification des marchandises, 9-10
 Convention relative au statut des réfugiés (1951), 9-9
 Convention relative au statut des réfugiés Protocole (1967), 9-9
 corridor Lomé (Togo)-Ouagadougou (Burkina Faso), 14-18, 14-22
 Corridor Mamfe-Ekok/Mfum-Abakaliki-Enugu, 14-25
 Corridor nord-sud (CNS), 2-4, 5-17, 6-13
 Corridor Trans-Kalahari (TKC), 6-12
 Corridors de commerce
 défini, 2-1
 développement économique par le biais, 2-1-2-3
 interconnectivité des systèmes informatiques de dédouanement le long, 12-7
 corridors de transport
 en Afrique, carte of, 2-2 raison de la création de PCJ le long, 2-5
 voir aussi corridors commerciaux
 corridors humanitaire, 4-18, 4-19
 corridors SMART (SCs) 12-19-12-20
 Côte d'Ivoire, interconnexion des administrations douanières, 12-11-12-12
 Cour de justice de l'Union africaine, 8-23
 Cour internationale de justice, 8-5n.183, 8-23
 courtiers d'assurance, 4-13
 coûts d'opportunité, 5-16-5-17
 coûts d'opportunité Corridor Nord, 5-16
 création des PCJ, R-3, 3-1-3-10
 attributs de projets PCJ, 4-2-4-4
 phase d'identification du projet, 3-2
 phase de mise en œuvre projet, 3-4-3-10
 phase de préparation du projet, 3-3-3-4
 phase post-mise en œuvre, 3-10
 crimes transfrontaliers, 9-29-9-30
 convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 9-29-9-30
 évaluation des menaces, 9-33
 traite et trafic d'êtres humains, 9-34
 crises humanitaires, 4-16, 4-18
 cycles de financement, R-3, 4-3

 DBFOM (Concevoir, construire, financer, exploiter et entretenir), 7-8
 DBOM (Concevoir, construire, exploiter et entretenir), 7-8
 décaissements, 4-3-4-4
 délégation de pouvoir, 8-20
 demandeurs d'asile, 9-10

denrées périssables dédouanement de, 9-28
 dépenses non couvertes par le budget postes de contrôle juxtaposés (PCJ), 7-15
 détention de marchandises, 9-19
 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), 4-12, 9-36-9-37, 12-13, 14-20n.399, 14-48
 développement durable, 4-14
 développement économique, R-3, 1-8, 1-9, 1-16, 2-1-2-3
 dimensionnement optimal, 11-4-11-5
 direction et d'information, 14-16
 dispositifs HappyOrNot, 5-27-5-28
 document douanier simplifié du COMESA (DDS), 9-25
 données de performance, 3-10
 douanières logicielles, 12-10-12-11
 droit dur, 8-18
 droit mou, 8-18
 droit supranational
 cadres juridiques, 8-2-8-4

 échange d'informations et sécurité nationale, 8-28
 Échange de données douanières, 12-11-12-13
 échanger des informations
 domaines de, 8-27-8-28
 limites de, 8-28
 effectifs
 échange, 8-20
 logement, 11-23
 effectifs, 5-11
 engins explosifs improvisés (EEI), 9-31
 Entièrement situé modèle, *voir* un seul pays (entièrement situé) PCJ modèle
 enquête de diagnostic logistique, 5-17
 enquêtes, 5-1-5-28
 calendrier et le but, 5-1-5-2
 collecte de données, 10-3, 10-9

 outils de collecte de données, 5-23-5-26
 phase opérationnelle, 5-20-5-22
 portée géographique des, 5-2-5-3
 préconception (planification), 5-2-5-18
 enquêtes aux postes frontières, 5-8-5-9
 enquêtes de base (pour PCJ), 3-7, 5-10-5-12
 enquêtes de base sur les frontières, 5-10-5-11
 enquêtes de mesure du temps (TMS), 5-4
 enquêtes nationales/régionales, 5-7
 enquêtes régionales, 5-7
 enquêtes sur les corridors, 5-8-5-9
 environnement juridique général, R-4, 8-2

- équilibre général calculable (EGC) modèles, 5-19
- équipe de travail juridique 6-33
- équipe de travail sur les installations physiques, 6-33
- équipe de travail sur les procédures, 6-33
- équipe de travail sur les TIC, 6-33
 - cartes d'identité, 4-5
- Équipes de pays des Nations Unies (UNCTs), 6-6n.137
- équipes de travail techniques, 3-7
 - pour organes institutionnels, 6-33,6-34
- équipes de travail voir équipes de travail techniques
- espace d'attente, 11-21
- estimation des coûts, 11-4–11-5
- études, 5-1
 - outils de collecte de données, 5-23–5-26
 - phase opérationnelle, 5-20–5-22
 - préconception (planification), 5-2–5-18
- Études de cas
 - Cinkansé PFC/PCJ, 14-16–14-22
 - Communauté d'Afrique de l'Est PCJs, 14-35–14-42
 - Lebombo/Ressano Garcia PCJ, 14-57–14-61
 - Mfum PFC/PCJ, 14-24–14-35
 - Namanga et Rusumo PCJ, 14-42–14-51
 - PCJ de Chirundu, 14-4–14-16
 - PCJ de Gasenyi I/Nemba, 14-52–14-54
 - PCJ de Kazungula, 14-54–14-57
- étude de faisabilité, 3-3, 11-2
- étude de la fonctionnalité des postes frontaliers conjoints, 11-4
- Études de préconception (planification), 5-2–5-19
 - analyse économique, 5-15–5-20
 - analyse nationale/régionale/corridor, 5-7
 - enquêtes de base sur les frontières, 5-10–5-11
 - évaluer la viabilité économique du projet, 5-1–5-2
 - indicateurs, 5-4
 - prévision de la demande de trafic, 5-12–5-14
 - types, 5-2–5-3
- Études planification voir de préconception (planification)
- études sur le temps nécessaire
 - pour la mainlevée (TRS), 5-24–5-25, 9-2, 9-4n.213, 9-19
- évaluation, 3-10, 5-2, 5-14, 5-21, 5-22, 9-19; voir aussi évaluation d'impact
- évaluation a posteriori, 5-21, 5-22
- évaluation d'impact, R-4, 3-3, 3-10, 5-21–5-23
 - analyse économique, 5-15–5-20
 - considérations socio-économiques, 4-4–4-14
 - enquêtes de la phase opérationnelle, 5-20–5-23
 - mesurer l'impact, 3-10
 - outils de collecte de données, 5-23–5-28
- évaluation de la chaîne d'approvisionnement, 5-18
- Évaluation de la facilitation des échanges et des transports (TTFA), 5-9
- Évaluation des besoins (TIC), 12-4–12-5
- Évaluation des menaces, 9-33
- évaluations post-mise en , 3-10
- Évaluation qualitative, 5-19
- exercice des fonctions, 8-19
- exigences en matière de formalités et de documentation, 9-14
- exigences particulières en matière de dédouanement enquêtes, 5-10
- extraterritorialité, 8-18–8-20
 - agents pour actes de service, 8-18–8-20
 - délégation de pouvoir, 8-20
 - d'exercice des fonctions, 8-19
 - échange de personnel, 8-20
 - infractions pénales dans la ZCC, 8-19
 - rapatriement du produit de la ZCC, 8-19
 - zone de contrôle commune (ZCC), 8-18
- facilitateur, pour organes institutionnels, 6-33–6-34
- facilitation des échanges
 - état d'environnement, 5-7
 - outils, 1-8–1-9
- Facilité de l'Accord sur la facilitation des échanges (TFAF), 6-5
- femmes/femelle, voir genre
- fiabilité du transport, 5-4
- financement
 - approches hybrides ou combinées, 7-4
 - de la national (pays limitrophes), 7-3
 - développement international/Partenaires coopérants, 7-3–7-4
 - modes of, 7-13–7-14
 - régional (CER), 7-3
- financeurs, 7-3–7-5
- Finlande, 8-20n.195
- flux de trafic, 1-8, 11-9–11-12
 - structure du trafic entre les origines et les destinations, 5-14
 - types, 5-12
- flux traitement, 10-7
- fonctions d'immigration
 - acceptation/refus de d'entrée, 9-8
 - crises humanitaires, 4-16, voir aussi poste de contrôle juxtaposé (PCJ)
- Fonds monétaire international, 1-15

formalisation du cadre
 juridique/réglementaire, 8-32–8-36
 formation
 et équipe de sensibilisation du public, 3-9, 4-6, 6-34
 phase de mise en œuvre projet, 3-9
 postes de contrôle juxtaposés (PCJ), 9-32
 produits sur la traite et le trafic, 9-34
 formation du PCJ de la CAE expose 4-12, 4-15
 fourniture de mobilier, 3-8
 frais d'utilisation
 financement, 7-13–7-14
 poste de contrôle juxtaposé (PCJ), 7-13
 frais d'utilisation, Financing, 7-5, 7-12–7-13
 France, 9-8
 Fret réfrigéré, 11-13
 friches industrielles, 2-3, 3-2, 3-3, 3-8

Garantie régionale de transit douanier (RCTG), 10-21, 12-17
 garanties de cautionnement douanier, 13-6–13-7
 genre, R-3, 4-9, 4-10–4-13, 5-12, 9-13, 9-22
 considérations des opérations des PCJ, 4-10–4-13
 intégration du genre, 4-12, 14-47n.438
 gestion coordonnée des frontières (GCF), 1-6, 6-5–6-6, 9-11, 9-13–9-14, 12-11, 12-21
 gestion des contrats, 4-4
 gestion des frontières, 6-2, 6-6–6-8, 8-6, 8-9
 Échange de données douanières, 12-11–12-13
 renforcer la sécurité par la, 9-5 *voir aussi* Modèles de gestion
 gestion des installations 7-11
 de la ZCC, 8-22
 gestion des risques, 9-15–9-16
 stratégie de l'UE pour améliorer douaniers, 9-16
 gestion du trafic, 1-4, 2-5, 11-11
 gestion intégrée des frontières (GIF), 1-6, 1-6n.12, 6-6, 9-13, 9-13n.224
 gestion opérationnelle technique, R-4, 7-10
 gestion résolution des litiges et des conflits, 8-22–8-25
 gestion sûreté/sécurité, 7-12
 détention de marchandises, 9-19 *voir aussi* sécurité
 de ZCC, 8-22
 Ghana
 Noépé PFC/PCJ, 1-14, 14-30
 systèmes de suivi électronique des cargaisons projets, 12-12

GIZ, *voir* Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ)
 gouvernement aux citoyens/consommateurs, 8-24
 gouvernement aux entreprises (G2B), 8-24
 Grands Lacs en Afrique, les petits commerçants, 4-10
 groupes de travail, 3-7
 groupes de travail, pour organes institutionnels, 6-33–6-34
 groupe de travail technique (GTT), 3-8
 groupes vulnérables, 9-34
Guide de mise en oeuvre de la facilitation du commerce des Nations Unies, 6-5

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 9-9
 humains trafic, *voir* trafic

Immunités, pour infractions liées à l'exercice des fonctions, 8-21
 indicateurs (étude d'avant conception), 5-3–5-5
 indicateurs clés de performance (ICP), 5-3–5-4; *voir aussi* outil de mesure de la performance des PCJ de la CAE
 indicateurs de facilitation, 5-4, 5-8
 indicateurs de facilitation des échanges (TFIs), 5-8
 indicateurs socio-économiques, 5-14
 indice de performance logistique (IPL), 5-8
 Initiative Trusted-Travel de l'UA/ACDC, 10-20
 informations
 collecte, 9-30
 partage, 9-31
 infractions liées à l'exercice des fonctions, accords d'accueil, 8-21
 Infractions pénales dans la ZCC, 8-19
 infrastructure, *voir* installations physiques et flux de trafic
 infrastructure matérielle, 1-4, 1-7, 2-3; *voir aussi* installations physiques
 indicateurs pour, 5-6–5-7
 installations
 d'accueil, 9-8
 administrative, 11-22–11-23
 composants, 11-8
 COVID-19, 10-9–10-10
 dédouanement des passagers, 11-19–11-23
 fret, 11-9–11-19
 de lutte contre les incendies, 11-26
 pour la santé et l'assainissement, 11-19
 pour la sécurité et la protection, 11-21

procédures et protocoles de santé pour les PCJ, 10-9-10-10
installations administratives, 11-8, 11-22
lieux de travail communs, 11-23
salle des serveurs (TIC), 11-23
installations conceptions et construction
conception, *voir* conception des PCJ
construction, 3-8
installations d'accueil et assistance, 9-8
installation d'isolement, 10-9
installations de dédouanement des passagers, 11-19-11-22
installations et équipements de lutte contre l'incendie, 11-26
installations frontalières, distances
séparation, 1-12
installations physiques et flux de trafic, 1-8, 11-1-11-26
conceptions et processus spécifications, 11-1-11-8
installations administratives, 11-22-11-23
installations de dédouanement des passagers, 11-19-11-22
installations de dédouanement du fret, 11-9-11-19
services de soutien, 11-23-11-26
institutionnel and cadre juridique, 6-10, 6-18-6-20
instruments juridiques multilatéraux, 8-6-8-14
intégration régionale, R-2-R-3, R-6, 1-2n.6, 1-3, 1-8-1-9, 1-11, 1-14-1-19, 2-2, 2-4, 4-4, 6-6, 6-12, 7-6, 14-2, 14-34, 14-35, 14-36, 14-37, 14-52
circulation des biens, 9-10-9-19
circulation des personnes, 9-5-9-10
interconnectivité des systèmes informatiques de dédouanement le long des corridors de commerce/transit, 12-7
intervention/de l'implication, 6-34
inversion des contrôles, 8-26

Kenya

PCJ de Busia, *voir* PCJ de Busia
PCJ de Malaba, *voir* PCJ de Malaba
PCJ de Namanga, *voir* PCJ de Namanga

législation subsidiaire, 8-17
libre passage, accords d'accueil, 8-20-8-21
Lieu de réunion 6-35
Lieux de travail communs, 11-23
local/communautés frontalières
considérations pour, 9-23
permis de voyage local, 9-23

simplification des procédures frontalières pour, 4-6-4-7
trafic des flux de commerce, 5-13
loi internationales
pour circulation des marchandises, 9-10-9-20
pour circulation des personnes, 9-5-9-10
loi nationale PCJ, 8-35

maladies infectieuses, R-5, 4-15, 10-1-10-2, 10-5, 11-19; *voir aussi* COVID-19
maladies tropicales négligées (MTN), 10-2
Mali, interconnexion de leurs administrations douanières, 12-11-12-13

manuel de procédures PCJ de la CAE, 4-18
Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), 1-2, 8-24

marché commun, et postes de contrôle juxtaposé (PCJ), 1-16

marchandises
cadres juridiques, 8-26
dangereuses, 9-26-9-28
détection de, 9-19
normes relatives la, 9-10-9-20
procédures de dédouanement de, 9-24-9-25

sensibles au facteur temps, 9-27-9-28
marchandises dangereuses 9-26-9-27, 11-9, 11-14

marchandises sensibles au facteur temps, 9-27-9-28

Marchandises en vrac, 11-13

Mécanisme de Transit Routier Inter-États (TRIE) (Convention sur le Transit Routier Inter-Etats), 12-12

médiateur, pour organes institutionnels, 6-30-6-31

mesure d'impact pour l'évaluation, 5-22
méthode temps/coût-distance (TCD), 5-9

méthodes de traitement commun, 5-11

Mfum PFC/PCJ, 1-14, 14-25-14-35

emplacement, 14-3
enseignements tirés, 14-34-14-35
étude de cas, 14-2, 14-24-14-35
legal and institutional aspects, 14-27-14-33

public-privé et/ou participation du secteur privé, 14-30-14-33

meuble de bureau, 3-8

modèle de PCJ chevauchant, R-3, 1-13
vue d'ensemble, 1-13

diagramme schématique de, 1-14

modèle PCJ juxtaposé, R-3, 1-10, 1-11, 11-21, 11-25

vue d'ensemble, 1-11
schéma d'un, 1-12

- modèles de financement
 - gestion de la sécurité/sûreté, 7-10
 - gestion des installations 7-11
 - gestion opérationnelle (technique), 7-10
 - organismes publics, 7-11
 - partenariats public-privé, 7-12
 - régulation du trafic, 7-12
 - sous-traitance à une entreprise privée, 7-10–7-11
- modèles de financement
 - (construction/réhabilitation), 7-2–7-10
 - financement du budget, 7-6
 - financement du combinaisons, 7-6
 - financement par les utilisateurs, 7-6
 - financeurs, 7-3–7-6
 - participation du secteur privé, 7-7–7-10
 - partenariats public-privé, 7-7–7-10
- modèles de production spatiale, 5-19
- modélisation de la gravité, 5-12, 5-18
- modélisation des choix de type logit
 - (régression logistique), 5-13
- modélisation macroéconomique, 5-19
- modélisation par choix discret, 5-19
- modes de prise de décision, 6-35
- Mozambique
 - laissez-passer de rentrée Negomano, 9-8
 - PCJ de Lebombo/Ressano Garcia, 1-14
- lois nationales, 8-2–8-4, 8-16–8-17
 - circulation des personnes, 9-5–9-10
- nationalité
 - évaluation des menaces, 9-33
- Niger, 5-12
- Nigeria
 - Commerce transfrontalier entre Cameroon, 14-26
 - Mfum PFC/PCJ, voir Mfum PFC/PCJ
- Noépé PFC/PCJ, 1-14
- Normes
 - relatives des marchandises, 9-10–9-20
 - relatives des personnes, 9-5–9-10
- normes de conception et harmonisation, 11-7
- normes et réglementations
 - sociales/environnementales, 11-7
- normes internationales, pour simplification et harmonisation des procédures, 9-5–9-20
- Norway, 8-20n.195
- Nouveau développement ou rénovation, 11-4–11-5
- Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (AUDA), voir Organisme de développement de l'Union africaine-Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (AUDA-NEPAD)
- objectifs de développement durable (ODD), 4-14
- obligations de transport en commun du corridor / systèmes de suivi, 12-8
- Observatoires des transports par corridor (CTOs), 5-9
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), 9-31
- ombudsman, pour organes institutionnels, 6-30–6-31
- Omme les bureaux d'information commercial (TIDs), 4-8, 6-25
- opérateurs agréés, 9-17
- opérateur économique agréé (OEA), 8-7, 8-30, 9-11, 9-17–9-18, 11-9
- opérations conjointes d'application de la loi, 9-31
- opérations conjointes d'application de la loi, 9-31
- options de développement pour les PCJ, 11-1, 11-4
- ordonnances, Légalisation de, 8-36
- Organes d'orientation, 3-6
- organes institutionnels
 - comités au niveau des frontières, 6-24–6-26
 - comités directeurs bilatéraux, 6-24–6-25
 - financement des opérations des, 6-36
 - opérations des, 6-28–6-34
 - régional et national, 6-23
- organes surveillance, 3-6
- Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), 10-6
- Organisation de l'unité africaine (OUA), 1-14
- Organisation du Corridor Abidjan-Lagos (OCAL), 6-12, 13-5
- Organisation internationale pour les migrations (OIM), 1-3n.10, 4-18, 8-23, 9-7, 12-10, 14-14, 14-58n.472
- centre africain de renforcement des capacités (ACBC) pour immigration et de la gestion des frontières, 6-6, 9-4n.212
- division de l'immigration et de la gestion des frontières, 6-6
- enrôlement biométrique et de vérification de l'identité, 9-22
- produits de formation sur la traite et le trafic, 9-34
- système d'information et d'analyse des données sur les migrations (MIDAS), 9-7, 12-10, 12-19
- Organisation mondiale de la santé (OMS), 4-16, 6-10, 8-7, 9-23, 10-5, 10-16, 14-48

- Règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé (2005), 9-5, 9-23
- Organisation mondiale des douanes (OMD), R-3, 1-1, 5-24, 6-5, 8-7, 8-23, 8-27, 9-1, 9-11–9-12, 9-15, 9-18, 10-13, 10-14n.283, 12-12
- Cadre de normes SAFE, 8-27, 9-17, 11-16n.324
- Convention de Kyoto révisée (RKC), R-3, 1-1, 8-7, 8-23, 8-27, 9-1, 9-10–9-12, 9-15
- Convention internationale d'assistance administrative mutuelle pour la prévention, la recherche et étude sur le temps de dédouanement, 5-24–5-25, 9-2, 9-19, 14-13
- la répression des infractions douanières (Nairobi, 1977) 8-7
- programme Bouclier Mondial (PGS), 9-31
- résolution de Punta Cana, 9-32
- Organisation mondiale du commerce (OMC), R-1, 1-1, 2-4, 5-24, 6-4–6-5, 8-6–8-7, 9-1, 9-11, 10-16
- sécurité du fret programme, 9-35–9-36
- Organisation pour la coopération et le développement, 5-8
- Organisme de développement de l'Union africaine-Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (AUDA-NEPAD), R-4, 1-21, 2-4, 3-9, 4-14, 5-3, 5-5, 6-8, 8-5, 8-8, 9-38, 12-13, 14-56
- système de feux de signalisation (TLS), R-4, 5-6, 6-9
- organisme public, 7-11
- organismes administratives, 11-22
- pool, 4-14
- organismes frontaliers Transparence, 2-6
- organismes gouvernementaux aux frontières, 5-11
- comités directeurs bilatéraux, 3-5–3-6
- organisme chef de file, pour organes institutionnels, 6-29–6-30
- phase de mise en œuvre projet, 3-2
- organismes nationaux de facilitation du commerce (ONCF), 6-5
- Ouganda
- PCJ de Busia, 5-6
- PCJ de Gatuna/Katuna, 5-6
- PCJ de Malaba, 1-11, 5-16
- Portail information commerciale, 4-7
- outils de facilitation du commerce et du transport, 13-1–13-8
- paires de pays, Des séries chronologiques de données commerciales par, 5-14
- pandémie de COVID-19, R-1, R-5, R-6, 1-3, 1-7, 4-11, 4-16–4-17, 8-31.8-32, 9-3, 9-20, 10-1–10-21
- continuité de la chaîne d'approvisionnement, R-1, 1-3, 10-13, 10-14
- dépistage préalable, 10-6
- facilitation du commerce et du transport, 10-15–10-21
- impacts sur les opérations frontalières, 14-12, 14-49n.445, 14-54n.460
- infrastructures, 10-9–10-10
- initiative Trusted-Travel (de AU/ACDC), 10-20
- kits de test, 10-5–10-6
- lignes directrices, 1-7, 8-32, 9-4, 10-15–10-19, 14-47n.438
- plans d'urgence pour les pandémies, 4-18; voir Réponses aux situations d'urgence, de planification de la réduction et de la gestion des risques de catastrophe
- procédures et protocoles, 9-3–9-5, 9-20, 10-5, 10-18–10-19
- processus de dédouanement des PCJ (modifié pour permettre le dépistage de la COVID-19), 11-12, 11-19, 11-20
- quarantaine et isolement, 10-2, 10-8–10-10
- restrictions de voyage liées, 4-11
- situation de, 10-1–10-4, 10-14
- tests, 10-5–10-7, 10-14–10-15
- unité de réponse aux situations d'urgence, 6-33
- utilisation des TIC, 10-20–10-21, 12-4, 12-11–12-19
- vaccination, 10-10–10-11
- panneaux direction, 3-8
- parking, 11-14 voir aussi infrastructure matérielle
- Partenariat Mondial pour la facilitation des Transports et du Commerce (GFPTT), 1-3, 6-7partenariats entre le gouvernement et les entreprises, 9-20
- approche greenfield, 2-3, 3-2, 3-8
- Partenariats public-privé (PPP), 6-12, 7-7–7-10, 7-12
- modèles, 7-9
- partenariats entre le gouvernement et les entreprises, 9-20
- variables de prise de décision, 7-9
- partage/échange de données/Informations cadres juridiques, 8-27–8-31

- entre les organismes de contrôle des frontières, 8-29–8-31
- pour efficaces des PCJ 1-7
- parties prenantes, 3-1, 3-2
 - horizontalement, 6-18–6-21
 - identification, R-4, 6-18–6-20
 - multiples, 4.2
 - verticalement, 6-18
- Passeport vaccinal, 10-10
- pays enclavés (landlinked), E-1, 1-1, 2-1, 5-17, 6-11, 12-5–12-8
 - New York Convention on Transit Trade for Landlocked Countries, 14-23
 - Programme d'action de Vienne en faveur des pays en développement sans littoral, 9-10
- pays unique (entièrement situé) Modèles PCJ, R-3, 1-9
 - diagramme schématique de, 1-14
 - vue d'ensemble, 1-13-1-14
- PCJ de Busia, 5-16, 9-31n.248, 11-16
- PCJ de Chirundu, R-1, R-6, 1-2, 1-11, 1-17, 4-10, 5-5, 5-10, 6-11, 6-14, 6-16, 6-34, 7-4, 7-14, 8-36, 9-34, 9-36, 11-4, 11-12, 11-25, 12-18, 14-2, 14-4–14-17
 - Accord bilatéral pour, 7-15, 11-25, 14-7
 - cadre juridique et institutionnel, 14-6–14-8, 14-16
 - Emplacement, 14-3
 - Enseignements tirés, 14-13–14-17
 - études de cas, 14-4–14-17
 - études sur la libération du temps à, 14-12
 - flux de trafic, 11-11–11-13, 14-9
 - formation, 14-10, 14-15
 - impacts du, 14-11–14-13
 - interconnexion des TIC, 14-15
 - PCJ installations, 14-10, 14-15
 - procédures, 14-8–14-11
 - voie rapide et la cabine de dédouanement, 5-10
- PCJ de Gatuna/Katuna, 5-16
- PCJ de Gasenyi I/Nemba, 1-13, 14-2, 14-36, 14-46n.436, 14-52–14-54
 - emplacement, 14-3
 - enseignements tirés, 14-54
 - étude de cas, 14-52–14-56
- PCJ de Holili (Tanzania), 11-22
- PCJ de Kasumbalesa, 9-26, 10-19, 11-26, 12-21
- PCJ de Kazungula, 4-14, 5-5, 7-7, 9-36, 10-19, 11-14, 12-21, 14-3
 - cadre juridique, 14-56–14-57
 - études de cas, 14-54–14-57
- problèmes/enseignements tirés, 14-55–14-57
- PCJ de Lebombo/Ressano Garcia, 1-14, 14-55–14-58
 - améliorer la performance opérationnelle des frontières, 14-59
 - emplacement, 14-3
 - enseignements tirés, 14-59–14-61
 - étude de cas, 14-55–14-61
 - formaliser les dispositions juridiques, 14-57–14-58
 - séparation des différents types de trafic, 14-60
- PCJ de Malaba, 1-12, 4-5
 - économies de coûts d'opportunité, 5-16
 - élaboration du Manuel de procédures PCJ de la CAE, 9-36
 - installations préexistantes utilisées, 11-4
 - lampadaire solaire, 11-25
 - PCJ basé sur le rail, 2-1n.33
 - scanners, 11-15–11-16
 - sensibilisation de la communauté frontalière, 4-5, 9-23
 - surveillance conjointe des frontières (JBS), 9-28n.248
 - réduction des risques de catastrophes, 4-17
- PCJ de Namanga, R-5, 2-4n.38, 3-9, 3-12, 4-3, 4-5n.68, 5-4, 6-13, 6-28, 6-35, 9-5, 9-36, 11-3, 11-14, 11-15, 11-16, 11-26, 14-2, 14-37, 14-43–14-50
 - accords bilatéraux, 14-45
 - cadre juridique et réglementaire, 14-45
 - comités frontaliers conjoints (CFC), 3-10, 4-5n.68, 6-26, 9-35
 - comités structurés, 14-45–14-46
 - comités techniques conjoints (CTC), 14-45, 14-46
 - emplacement, 14-3
 - enquêtes, 3-10, 5-4, 5-22, 9-5, 14-48–14-49
 - enquêtes de base et de fin/impact voir enquêtes
 - enquêtes de fin de parcours/de mesure d'impact, voir enquêtes
 - enseignements tirés, 14-49–14-55
 - étude de cas, 14-42–14-51
 - formation et de sensibilisation approfondies, 3-10, 14-47
 - manuel de procédures, 9-35, 14-43
 - manuels d'opérations, 14-46
 - matériel d'information, 14-50
 - procédures pour opérationnalisation, 9-4, 14-46–14-47
- PCJ de Ruhwa, 1-14, 14-54n.460
 - manuel de procédures, 7-15, 9-36, 14-41, 14-46n.436

PCJ de Rusumo, R-6, 1-11, 3-4, 3-6, 3-9,
 3-10, 4-5n.68, 4-14, 5-4, 5-5, 6-36,
 7-4, 9-4, 9-26, 9-37, 10-7,
 11-7n.315, 11-13, 11-15, 11-23,
 11-25, 14-2, 14-36, 14-38, 14-41
 bureaux de pool, 4-14
 cadre juridique et réglementaire, 14-45
 comité commun (bilatéral) de
 coordination frontalière (CJC),
 6-25 6-28
 comités structurés, 14-45–14-46
 emplacement, 14-3
 enquêtes, 3-10, 5-4, 5-5, 5-21, 9-4,
 14-46–14-47
 enquêtes base *voir* enquêtes
 enquêtes fin/impact *voir* enquêtes
 enseignements tirés 14-45–14-51
 étude de cas, 14-42–14-51
 formation et de sensibilisation
 approfondies, 3-10, 14-45–
 14-46
 manuel de procédures, 6-24–6-25, 14-44
 manuels opérations, 14-46
 plans de travail. 6-33–6-38
 pour matériel d'information, 14-50
 procédures pour opérationnalisation,
 14-46–14-47
 PCJ de Taveta, Kenya
 nouveau marché locaux, 11-24
 PCJ géré public, 14-4–14-16
 PCJ Mamuno (Botswana) / Trans
 Kalahari (Namibie), 6-36, 6-37
 perception des recettes, 2-7
 personnes
 besoin de protection, 11-21
 cadres juridiques, 9-5–9-10
 évaluation, 9-19
 internationaux lois, 9-5–9-10
 nationaux lois, 9-5–9-10
 normes relatives la, 9-5–9-10
 procédure accélérée services pour, 9-6
 procédures d'appel, 9-10
 procédures de dédouanement pour,
 9-20–9-23
 régionaux juridiques / règlements cadres,
 9-5–9-10
 retour des, 8-26
 surveillant les, 9-10
 petites et moyennes entreprises (PMEs), 6-6
 phase d'identification du projet, 3-2
 phase de mise en œuvre projet, 3-4–3-10
 accords pour la création de(s) PCJ, 3-6
 conception et construction des
 installations PCJ, 3-8
 enquêtes base, 3-7
 formation et sensibilisation, 3-9 *voir*
aussi création des PCJ
 fourniture de mobilier, 3-8
 installation TIC, 3-8
 pilotage et lancement des opérations du
 PCJ, 3-9procédures de
 fonctionnement des PCJ, 3-7
 phase de préparation du projet, 3-3–3-4,
 5-10–5-11
 Piétons, Dégagement des, 9-21–9-22
 Plan d'action de Lagos de, 1-14
 plan de mise en œuvre du sommet mondial
 sur le développement durable, 4-14
 Planification de la réduction de la gestion
 risques d'urgence, R-3, R-7, 1-6,
 4-16–4-19, 11-26
 planification la gestion, 4-17–4-19
 PCJ de Malaba, 4-17
 plans de travail, 6-36–6-37
 ponts routiers, 1-13, 2-1n.33, 5-8, 8-1,
 14-59n.476
 portiques électroniques systèmes, 9-7
 poste frontalier de Malanville des enquêtes,
 5-12
 poste frontalier de Sémé-Kraké, 11-10
 poste frontalier traditionnel à deux étapes,
 1-11, 2-6, 9-10, 14-16
 postes de contrôle juxtaposés (PCJs)
 accords bilatéraux, 8-15–8-16
 avantages par type d'utilisateur, 2-7–2-8
 cadres institutionnels, for, R-4, 6-1–6-39
 cadres juridiques et réglementaires, R-4,
 8-1–8-36
 concept, R-1, R-2–R-3, R-5, R-6, 1-1–
 1-19, 3-1, 3-9, 4-5, 6-14, 6-33,
 8-6, 8-17, 8-32, 9-3, 11-1,
 11-3, 11-4, 12-1, 12-2, 14-11,
 14-14, 14-47, 14-49, 14-51,
 14-53, 14-56
 concept juridique spécifique des PCJ,
 8-5
 comités directeurs, 6-24
 comités frontaliers conjoints (CJC), 6-26
 comme outil de facilitation du
 commerce, 1-8–1-9
 contexte, R-1–R-2, 1-1–1-3
 défini, R-1, 1-3–1-4, 8-24
 enquêtes de base, évaluation d'impact et
 suivi pour, 5-1–5-28
 études de cas, R-5, 14-1–14-61
 et intégration régionale, 1-14–1-21
 et Zone de libre-échange continentale
 africaine (ZLECA) *voir* Zone
 de libre-échange continentale
 africaine (ZLECA)
 gestion des installations 7-10–7-12
 installations physiques et flux de trafic,
 R-5, 11-1–11-26
 instruments juridiques régionaux
 pionniers, 8-11–8-14

manuels de procédures et formation associée, 9-36–9-38

modèles de financement et de gestion, R-4, 7-1–7-16

sélection et hiérarchisation des, 2-3

partenaires de développement/coopération internationaux, 7-4

parties prenantes, R-3–R-4, 3-1–3-4, 3-9, 4-2, 6-17–6-21, 6-34, 7-4, 8-32, 9-2, 9-4, 9-19, 9-23, 9-36, 11-3, 12-5

plans de travail. 6-33–6-34 *voir aussi* simplification et harmonisation des procédures

procédures de dédouanement aux frontières, 9-20–9-29

procédures et les protocoles de santé, *voir* COVID-19 pandémie et TIC; *voir* technologie de l'information et de la communication (TIC)

procédures et protocoles frontaliers pour, R-4, 9-1–9-36

processus et pratiques pour la mise en place, R-3, 3-1–3-11

quatre piliers des, 1-4–1-8

raison d'être et les avantages des, R-3, 2-1–2-8

rôle dans le développement économique, 2-1–2-3

sécurité frontalière, 9-26–9-36

postes de contrôle juxtaposés (PCJ) modèles avantages et les inconvénients des, 1-10

chevauchant, R-3, 1-9

juxtaposé, R-3, 1-8, 1-9

pays unique (entièrement situé), R-3, 1-9

postes frontaliers de Kobero, 1-12, 9-31n.248, 9-36, 14-46n.436

postes frontières communs (PFC), 1-4, 1-9, 1-14; *voir* postes de contrôle juxtaposés (PCJ)

préparation aux catastrophes, R-3–R-4, 4-18, 11-26

prévisions de la demande de trafic, 3-3, 5-2, 5-12–5-15

privée, échange d'informations, 8-29

procédures

audit, 9-2

harmonisation de, 9-1–9-20

indicateurs de, 5-4

simplification de, 9-1–9-20 *voir aussi* simplification et harmonisation des procédures

procédure accélérée services pour marchandises, 9-16

pour personnes, 9-6

procédures de dédouanement

contrôles sanitaires portuaires, 9-22–9-23

des charges anormales ou larges, 9-28

des conducteurs et de l'équipage, 9-22

des marchandises, 9-24–9-25

des marchandises dangereuses, 9-26–9-27

des marchandises périssables et sensibles au facteur temps, 9-28

des véhicules de transport de marchandises rentrant à vide, 9-29

pour personnes, 9-20–9-23

pour piétons et des passagers, 9-21–9-22

procédures de recour

Douanes, 9-19

organismes de contrôle frontalier, 9-19

pour circulation des marchandises, 9-19

pour mouvement des personnes, 9-10

procédures et protocoles de santé pour les PCJ; *voir* pandémie de COVID-19

Procédures opérationnelles (PCJ)

mise en oeuvre, 3-8 *voir aussi* simplification et harmonisation des procédures sur les normes internationales prescrites, 9-1

produits

des séries chronologiques de données commerciales par, 5-14

enquêtes de base, 5-10

projets pour soutien politiques, 4-2

Programme Frontière de l'Union Africaine (PFUA), 9-2

Programme Global Shield (PGS), 9-31

programmes pour grands voyageurs (FTP), 9-7

Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA), R-2, 1-21, 2-3

plan d'action prioritaire (PAP), 1-21

Programme Tripartite de Facilitation du Transport et du Transit (TTTFP), 12-17–12-18

projet BOT (créer, exploiter et transférer), 7-6

projet de pont routier et d'amélioration transfrontalière de la route transgambienne, 7-4

projets du secteur public, PCJ, 4-1–4-4

attributs d'projets, 4-2

décaissements et cycles de financement, 4-3

situations urgence, 4-17

projet PCJ contrôle public, 4-3

promoteurs, 3-10, 4-13

promoteurs du projet, 3-10

protection

installations d'accueil et assistance, 9-8

groupes vulnérables, 9-34
 protocole d'accord (MoU), 3-3, 4-6, 6-12–6-14, 8-15, 9-10
 accords bilatéraux, 8-15–8-16
 sur partage/échange
 d'informations/données 8-27–8-28

rapatriement du produit de la ZCC, 8-19
 réaction en chaîne par polymérase (RCP), 10-5
 recommandations et des normes de
 facilitation du commerce de la
 CEFACT-ONU, 6-7
 réduction des risques de catastrophe, 4-16–4-19
 refus entrée, 9-8
 refoulements, 4-19
 Régime commercial simplifié (Récós), R-3, 4-6, 4-7, 9-25
 comptoirs d'information commerciale, 4-7
 Registres de transport et plate-forme et
 système d'information (TRIPS), 12-17–12-18
 règlement, 6-29
 règlement des différends
 au niveau interétatique, 8-23–8-24
 règlements nationaux, 8-16–8-18
 Règlement sanitaire international (RSI), 9-5, 9-21–9-22
 régulation du trafic, 7-12
 renseignement
 collecte, 9-30
 partage, 9-31
 réponse aux situations d'urgence, 1-6, 8-31–8-32, 9-3, 9-27
 Réseau d'experts des Nations unies pour le
 commerce et le transport sans
 papier (UNNExT), 6-7
 Résolution de Punta Cana, 9-32
 Résolution du Conseil de sécurité des
 Nations unies (RCSNU), 9-30n.247
 responsable des installations, pour organe
 institutionnel, 6-32
 responsable du bureau d'information
 commerciale (TIDOs), 4-7
 retour des personnes, des véhicules ou des
 marchandises, 8-26
 ROO (Réhabiliter-Posséder-Exploiter), 7-8
 ROOT (Réhabiliter-Posséder-Exploiter-
 Transférer), 7-8
 Rwanda
 PCJ de Gasenyi I/Nemba, voir PCJ de
 Gasenyi I/Nemba
 PCJ de Gatuna/Katuna PCJ, 5-16

PCJ de Ruhwa, voir PCJ de Ruhwa
 PCJ de Rusumo, voir PCJ de Rusumo

salle de garde de nuit, 11-23
 salle des serveurs (TIC), 11-23
 sauf-conduit, 8-19n.194
 sauvegardes environnementales, 4-14–4-16
 scanners corporels, 11-21
 scanners de bagages, 11-21–11-22
 secteur privé, 6-19, 6-27, 7-7–7-10, 11-23–11-24
 opérateurs, Considérations pour, 4-13
 sécurité
 caméras, 11-19–11-20
 collecte de renseignements, 9-30
 crimes transfrontaliers, 9-29–9-30
 détention de marchandises, 9-19
 fret, 9-35–9-36, 11-13–11-14
 gestion des frontières, 9-5, 9-29–9-36
 gestion des risques, 9-15–9-16
 installations pour, 11-18
 installations protection, 11-21–11-23
 problème, 9-31–9-32
 recherche de personnes clandestines dans
 les véhicules. 9-35 voir aussi
 gestion sûreté/sécurité
 trafic humains, des groupes vulnérables, 9-34
 sécurité frontalière aux PCJ, 9-29–9-36
 Segmentation des voyageurs, 9-22
 Sénégal
 interconnexions des systèmes douaniers, 12-11
 projet de pont routier et d'amélioration
 transfrontalière de la route
 transgambienne, 7-4
 sensibilisation (activité), R-3, 1-6, 3-9, 4-5, 4-12, 6-20, 6-33–6-34, 9-3, 9-4, 9-22, 9-36, 9-38, 14-21, 14-28, 14-34, 14-43–14-47
 séquence des contrôles, 8-25
 séries
 chronologiques de données
 commerciales, 5-14
 services de prédédouanement, 9-6
 charges anormales ou larges, 9-28
 marchandises dangereuses 9-26–9-27, 11-9, 11-14
 services de traitement de documents, 4-13
 signalisation, 3-9
 simplification et harmonisation des
 procédures, 1-6–1-7
 étapes clés, 9-2–9-5
 importance, 9-2–9-3
 normes pour, 9-5–9-20
 pour les communautés frontalières, 4-4–4-5

pour les petits commerçants, 4-6-4-10
renforcer la sécurité par la gestion des frontières, 9-5
société civile, 6-11-6-13, 6-19-6-21, 6-27, 6-34, 6-35
socio-économiques effets de PCJ, 4-4-4-14
solutions de gestion de flotte, 5-26 sous-comités, 3-7, 6-33-6-34, 14-8, 14-14, 14-15
sous-traitance à une entreprise privée, 7-11-7-12
statistiques sur le commerce et les voyages
 compilation de, 12-20
 surveillance, 12-8
Structures ad hoc (SPV), 7-10 structures de gestion de projet, 3-4-3-9, 4-1
 équipes de travail technique, 3-7
 groupes de travail, 3-7
 organes d'orientation et de surveillance, 3-6
 sous-comités, 3-7
structure des frais pour les services du PCJ, 4-9
structure institutionnelle hiérarchique, 6-3
suivi de la performance. 5-20
surveillance, R-3, R-6, 3-1, 3-6-3-9, 5-1-5-7, 9-20, 12-8
 agent de conformité, 6-30
 collecte des données, 5-14, 5-20-5-21, 5-26
 comité de suivi, 6-18
 dispositifs HappyOrNot, 5-27
 observatoires des transports par corridor (CTO), 5-9
 pertinentes, 6-18
 phase opérationnelle, 5-20-5-22 *voir aussi études*
 suivi sanitaire, 10-9
surveillance conjointe des frontières, 9-31n.248
SYDONIA, *voir* Système Douanier Automatisé (SYDONIA).
SYDONIA Système pour la mesure de la performance (SYDONIA), 14-15
SYDONIA Projet d'interconnexion mondiale, 12-12, 12-14
systèmes ABC, *voir* contrôle automatisé des frontières (ABC)
Système d'information et d'analyse des données sur les migrations (MIDAS), 9-7, 12-10, 12-19
système d'information sur l'analyse du commerce (TRAINS), 5-7
système d'information sur la gestion des frontières (BMIS), 9-7
Systèmes d'information sur les transports transfrontaliers, 12-17-12-18
système d'immigration, 12-10, 12-18

système de cautionnement à garantie unique, 12-17, 14-19
systèmes de dégagement, 12-10-12-11
système de feux de circulation (TLS), ES-3, 5-5, 6-9
système de gestion des files d'attente GoSwift, 11-11
systèmes de guichet unique, R-5, 1-4, 1-8, 4-14, 6-23, 7-10, 8-7, 9-3, 9-14, 12-13-12-17
systèmes de reconnaissance biométrique, 4-5, 9-22
Système de suivi des déplacements dans les corridors (CTMS), 12-17-12-20
système de suivi électronique du fret (ECTS), ES-6, ES-7, 1-3n.8, 9-35, 10-15, 12-2, 12-8, 12-18-12-19, 14-18, 14-20
Système Douanier Automatisé (SYDONIA), 5-10, 5-27, 6-5, 12-10, 12-14, 12-18-12-19, 14-10, 14-15
systèmes électroniques à guichet unique (eSWS), *voir* systèmes de guichet unique
système régional de suivi électronique du fret (RECTS), 10-15, 12-8, 12-19
système régional de suivi électronique du fret et des conducteurs (RECDTS), 10-15, 10-20, 12-19
système sécurisé de comparaison et d'évaluation de l'identification personnelle (PISCES), 12-10
Sweden, 8-18n.195

Tanzania
 la loi tanzanienne de 2015 sur les postes de contrôle juxtaposés, 8-9n.188
 passer de rentrée Negomano, 9-8
 PCJ de Namanga, *voir* PCJ de Namanga
 PCJ de Rusumo *voir* PCJ de Rusumo
 postes frontaliers de Kobero et Kabanga, 1-12
tarif extérieur commun (TEC), 1-17
Task Force tripartite, 6-11n.143
technologie de l'information et des communications (TIC), R-5-R-6, R-7, 1-4, 1-7, 9-16, 10-20, 12-1-12-22
 connectivité, 1-12, 8-36, 12-9-12-10
 connectivité frontalière avec le siège national, 11-25
 considérations clés pour l'application, 12-6-12-8
 corridors smart, 12-19-12-20
 dan l'opérationnalisation des PCJ, 12-1-12-2

- équipe de travail, 6-33
- évaluation des besoins pour, 12-4–12-6
- échange de données douanières, 12-11–12-13
- intégration des processus, 12-2–12-3
- interconnexion des systèmes
 - informatiques douaniers, 11-5, 12-7
- obligations de transport en commun du corridor/systèmes de suivi, 12-8
- PCJ outils de surveillance, 12-20
- pour efficaces des PCJ, 1-7, 3-8–3-9,
- rôle et importance des, 12-2–12-4
- sources de données, 5-4, 5-14, 5-26–5-28
- systèmes de continuité des activités et de repli, 12-22
- systèmes de dégagement, 12-10–12-13
- système de suivi des déplacements dans les corridors (CTMS), 12-17–12-20
- système de suivi électronique du fret (ECTS), *voir* systèmes électroniques de suivi des marchandises (ECTS)
- systèmes électroniques à guichet unique (eSWS), *voir* systèmes de guichet unique
- systèmes et processus clés, 12-8–12-20
- tendances émergentes dans l'application des, 12-20–12-21
- télévision en circuit fermé (CCTV), 9-36, 9-37, 11-14, 12-21–22
- temps
 - chaque étape du traitement, 5-10
 - enquêtes sur le temps moyen, 5-23–5-25
 - indicateurs du, 5-4
- termes de référence (TORs), 6-5
- tests d'amplification de l'acide nucléique (TAAN), 10-5
- tests de diagnostic rapide (TDR), 10-5
- Territoire douanier unique (TDC), 1-3, 9-17, 12-11, 12-17, 14-37, 14-41
- Toilettes et espaces de repos, 11-22
- Togo, 7-7
 - cinkansé PFC/PCJ, *voir* Cinkansé PFC/PCJ
 - noépé, PFC/PCJ, 1-14
- TradeMark East Africa (TMEA), 7-5–7-6
- trafic
 - Conditions actuelles, 5-14
 - enquêtes de base, 5-2, 5-10
 - indicateurs de, 5-3–5-4
- traite, 1-4, 3-3, 9-6, 9-9, 9-22–9-34, 11-17n.325
- application de la loi sur la traite des personnes (interdiction) (2015), 9-5
- Traité d'Abuja, *voir* traité instituant la Communauté économique africaine
- Traité instituant la Communauté économique africaine, 1-14–1-15
- Traitement préalable à l'arrivée, 9-16
- transitaires, 4-13
- transparence
 - organismes frontaliers, 2-6
 - partenariats entre le gouvernement et les entreprises, 9-20
 - petits commerçants, 4-9, 4-10
- transports privés / autorisation des passagers utilisant, 9-22
- transports publics, Dégagement des passagers des, 9-21–9-22
- Uniformes dans ZCC, 8-21
- Union africaine (UA), 6-8, 8-5
 - Convention sur la coopération transfrontalière, 1-7n.16
- union douanière continentale, R-1, R-3, R-6, 1-14–1-16, 1-20, 6-9, 8-8, 9-13, 11-6
- Union Douanière Continentale, R-1, R-3, R-6, 1-14–1-16, 1-20, 6-9, 8-8, 9-13, 11-6
- Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), 1-14, 1-19, 4-4, 6-17, 6-31, 7-3, 7-7, 8-9–8-14, 8-18n.191, 8-24
 - Cinkansé PFC/PCJ, 14-17, 14-24
- Union du Maghreb arabe (UMA) 1-15n.26, 8-9
- unions douanières, R-6, 1-2n.6, 1-18–1-20, 9-13, 11-5; *voir aussi* union douanière continentale
- Unité de réponse aux situations d'urgence, 6-33
- Utilitaires, 11-25–11-26
 - disponibilité, 5-11
- utilisation des fonds
 - postes de contrôle juxtaposés (PCJ), 7-15
- Variables de performance de transport, 5-13
- véhicules
 - dimensions et normes, 13-2–13-3
 - évaluation des menaces, 9-33
 - exigences de traitement, 11-10–11-11
 - recherche de personnes
- clandestines, 9-35
- retour des, 8-26

- routes d'accès, 11-13
- séparation du flux de trafic, 11-9–11-10
- temps de traitement, 2-5
- viabilité économique du projet, 5-1–5-2
- visibilité des projets PCJ, 4-3
- Vivid Economics, 1-15, 11-6
- voies, 11-9–11-13
- volumes d'échanges, 5-3–5-4

Zambie

- Chirundu PCJ, *voir* Chirundu PCJ

Zimbabwe

- Chirundu PCJ, *voir* Chirundu PCJ

ZLECA, *Voir* zone de libre-échange
continentale africaine (ZLECA)

Zone de contrôle commune (ZCC), 1-11,
1-13, 8-18, 8-25, 9-9–9-10

- accords d'accueil, 8-20–8-21
- asile, 9-9, 9-10
- circulation dans, 11-4
- connectivité, 12-8–12-10
- d'armes à feu dans, 9-32
- d'exercice des fonctions, 8-19
- des installations d'accueil, 9-9
- espace pour le secteur privé, 11-24
- extraterritorialité, 8-18–8-20
- flux de trafic, 11-9
- gestion des installations de, 8-22
- gestion de la sûreté/sécurité dans, 8-22
- infractions pénales dans, 8-19
- port d'armes et port d'uniformes dans,
8-21
- rapatriement du produit de, 8-19
- recherche, 9-35
- statut des agents de facilitation dans,
8-21
- véhicules de transport de marchandises
rentrant à vide, 9-29

zones de libre-échange (ZLE), 1-16–1-17

Zone de libre-échange continentale africaine
(ZLECA), R-1, R-3, R-6, 1-15–
1-17, 1-20, 1-21, 4-11, 6-6, 6-8–
6-9, 7-6, 8-5, 8-8, 8-23, 9-12–9-13,
10-19, 10-21, 11-6, 11-16, 12-7,
13-4, 14-55

- article 3, 1-15
- article 4, 1-15
- article 20, 8-23
- union douanière continentale, R-1, R-3,
R-6, 1-14–1-16, 1-20, 6-9, 8-8,
9-13, 11-6

Zones à usage exclusif, accords d'accueil,
8-21

