

Note du Secrétariat sur le rôle des douanes dans les situations de fragilité et de conflit

Cette note est l'analyse de la situation actuelle par le Secrétariat. Elle n'a pas suivi le processus d'approbation des organes de travail de l'OMD et ne représente donc pas nécessairement les points de vue des Membres.

En 2015, la Commission de politique générale de l'OMD a adopté la résolution de Punta Cana, qui affirme le rôle essentiel des douanes dans les politiques nationales de sécurité, en réponse à la multiplication des attaques terroristes dans le monde. Depuis lors, le Programme de Sécurité de l'OMD soutient le renforcement des capacités des administrations douanières contre les différents risques terroristes¹. En 2018, l'OMD, représentant les administrations douanières, a intégré le Pacte mondial de coordination contre le terrorisme, signé par le Secrétaire général des Nations Unies, aux côtés de 36 entités des Nations Unies et d'INTERPOL.

En 2016, l'OMD a lancé un programme de recherche « Frontières fragiles » dédié au rôle des douanes dans les zones frontalières affectées par la violence armée et dans les situations de post-conflit. Ce programme de recherche a été conduit avec l'appui des Membres et en partenariat avec des bailleurs bilatéraux et internationaux². Il élargit la notion de sécurité à sa dimension économique et fiscale, au-delà des réponses techniques au risque terroriste. Il envisage plus largement le rôle des douanes dans les rapports entre sécurité et économie de la frontière, les pratiques de commerce transfrontalier et de fiscalité, la compétition entre les états et les groupes armés non étatiques dans les zones fragiles et la restauration de l'administration dans les situations de post-conflit.

Avec ce programme, l'OMD s'inscrit dans le soutien aux états fragiles et affectés par les conflits. Ces états reçoivent une attention croissante depuis 2020 avec la définition de nouvelles stratégies par les organisations partenaires telles que la Banque Mondiale (BM), le Fonds Monétaire International (FMI) et l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement (OCDE)³. Le FMI estime ainsi qu'environ un milliard de personnes dans le monde sont directement concernées par les situations de fragilité et de conflit. Ces situations compromettent l'atteinte des Objectifs de Développement Durable fixés par les Nations Unies. Elles s'étendent en crises régionales et parfois politiques entre les états, au-delà des pays

¹ Voir <http://www.wcoomd.org/fr/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/security-programme/programme-global-shield.aspx>

² La Banque Mondiale, le Japon, la France et les agences de développement du Royaume-Uni et du Canada. Parmi les pays membres, l'Arabie Saoudite, le Burkina Faso, la Centrafrique, l'Irak, la Jordanie, le Mali, le Niger, le Nigeria, la Libye, la Somalie, le Soudan, le Tchad, la Tunisie, et le Yémen ont accueilli des visites de terrain du Secrétariat de l'OMD et doivent être particulièrement remerciés pour leur mobilisation dans des contextes d'insécurité.

³ IMF (2022). *IMF Strategy for Fragile and Conflict -Affected States*. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/03/14/The-IMF-Strategy-for-Fragile-and-Conflict-Affected-States-515129>. World Bank (2021). *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020-2025*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf>. OECD (2020), *States of Fragility 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ba7c22e7-en>.

affectés directement par le conflit, et provoquent des récessions sociales et économiques globales.

La recherche de l'OMD en la matière s'est initialement concentrée sur les pays d'Afrique, en particulier le Sahel et l'Afrique de l'Est, et les pays du Proche et Moyen Orient, qui concentraient une large majorité des violences et conflits. Via des publications académiques, elle a contribué à rendre l'économie de la frontière et le rôle des douanes dans les zones d'insécurité mieux pris en compte dans les recherches universitaires qui soutiennent l'action des bailleurs. Elle a donné lieu à des recommandations nationales et elle a accompagné la genèse d'une formation régionale dédiée aux frontières au Sahel. Dernièrement, les recommandations techniques ont été synthétisées dans une publication de l'OMD sur l'expérience et les pratiques douanières en région MENA dans les situations de fragilité ou de post-conflit⁴.

Concepts liés à la fragilité dans le contexte douanier

La notion de *fragilité* recouvre différentes situations où les états et les économies sont insuffisamment robustes pour faire face à des risques de toute nature. La définition est donc large ; la liste des pays en situation de fragilité ou affectés par les conflits des bailleurs inclut des économies dont la taille réduite les rend sensibles aux chocs économiques⁵. A l'OMD, les Petites Economies Insulaires faisant l'objet de traitements particuliers, la notion de fragilité est limitée à ses liens avec la violence armée. Dans ce cadre, les douanes opèrent dans trois situations de fragilité possibles.

- (i) Le pays fait face à un risque sécuritaire dû à son voisinage avec des pays qui sont en crise sécuritaire ou en situation de post-conflit et qui ne maîtrisent pas complètement la sécurité de leurs frontières.
- (ii) Le pays est confronté à la présence continue ou sporadique de groupes armés, étatiques ou non-étatiques, dans une ou plusieurs de ses zones frontalières ; ces groupes opèrent souvent dans ou depuis au moins un pays voisin, affectent l'économie de la frontière et empêchent ou perturbent le fonctionnement normal de la douane.
- (iii) Le pays est dans une situation de post-conflit, une crise nationale est advenue qui a entraîné la défaillance ou l'affaiblissement de l'Etat donc de la douane sur tout le territoire national, a fortiori dans les zones frontalières.

Dans ces contextes, l'OMD mobilise les notions supplémentaires suivantes, propres à mieux rendre compte de la perspective douanière sur les situations de fragilité.

L'*économie de la frontière* est la contrepartie économique de la notion de sécurité de la frontière. Elle comprend l'ensemble des acteurs, formels et informels, et de leurs relations, engagés dans les activités transfrontalières : marchands, transitaires, banquiers, fonctionnaires, élus locaux, militaires, chauffeurs et acteurs du transport, les municipalités gérant des marchés frontaliers, ainsi que les contrebandiers, guides, escortes privées, milices

⁴ Une partie des analyses de cette note a fait l'objet de publications académiques et techniques. Une bibliographe de ces articles peut être consultée dans la dernière publication de l'OMD « Douanes, sécurité et fragilité : pratiques et recommandations tirées de l'expérience de la région Afrique du Nord, Proche et Moyen Orient » (juin 2022). qui peut être obtenue auprès de l'OMD à research@wcoomd.org.

⁵ Voir la liste des pays fragiles et affectés par la violence publiée par la Banque Mondiale, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/bb52765f38156924d682486726f422d4-0090082021/original/FCSList-FY22.pdf> (consultée le 23 février 2022).

locales et autres groupes armés et les populations locales qui peuvent faciliter le stockage, le passage ou la dissimulation des marchandises et en tirer profit .

Les *frontières fragiles* sont les zones frontalières où les conflits et les incidents violents génèrent un contexte d'insécurité affectant l'économie de la frontière. Plus généralement, l'autorité de l'Etat y est contestée ; les états et les groupes armés y entrent en compétition fiscale, économique et politique pour organiser les mouvements des personnes et des biens. Cette notion de *frontières fragiles* permet de préciser les enjeux de l'insécurité en rendant plus explicites les spécificités des frontières comme zones d'opérations pour les acteurs étatiques et non étatiques. Cette qualification est préférée à celle des « états fragiles » qui ne rend pas compte du caractère local de la violence armée. En effet, un état peut ne pas être fragile mais des zones d'insécurité peuvent apparaître aux marges du territoire national.

Les contextes de *post-conflit* sont des situations de fragilité particulière où le pays se trouve dans une transition entre la fin de la violence armée et la reconstruction d'une gouvernance et d'une économie stable. Cette notion s'applique actuellement essentiellement aux pays où les structures gouvernementales et administratives ont été particulièrement affectées.

Les spécificités des zones frontalières dans les situations de fragilité et de conflit et les réponses des états

Les zones frontalières sont des zones particulières de développement de la violence armée, du fait de conflits internes aux états, de groupes terroristes transnationaux et de conflits entre les états. Dans de nombreux cas, les zones frontalières ont vu la croissance progressive de groupes armés dont l'action militaire et l'influence politique se sont propagées vers l'intérieur du pays et vers les pays voisins.

En Afrique du Nord et au Proche-Orient, l'insécurité se développe principalement dans trois types de zones économiques, les frontières, les capitales et les zones de production pétrolière. En Afrique sub-saharienne, et au Sahel en particulier, les groupes armés privilégient les zones frontalières pour se développer et opérer. En Europe, la résurgence de conflits entre états place également les zones frontières au centre des enjeux politiques, sociaux et économiques.

Dans la plupart des situations de violence armée, les zones frontalières présentent des spécificités par rapport à l'hinterland. Ces spécificités sont exposées ci-après, même si des variations sont observables d'un pays à l'autre.

Une persistance du commerce transfrontalier en dépit de la violence armée

Le commerce transfrontalier persiste en dépit de l'insécurité. Mis à part les cas où la frontière a été fermée par les autorités, les marchandises continuent de circuler via les bureaux de douane ou en dehors de ceux-ci. La fermeture d'un bureau entraîne la réorientation des flux commerciaux vers d'autres bureaux et vers des portions moins surveillées de la frontière sous la forme de contrebande.

Par ailleurs, il y a une concentration du commerce au profit des acteurs qui ont les capacités financières et sociales pour absorber le risque et les surcoûts liés aux changements de routes commerciales. Ces grands acteurs marchands sont parfois les seuls à pouvoir s'adapter aux nouvelles contraintes sécuritaires. Ils peuvent aussi diriger leurs investissements hors des régions frontalières en insécurité, ce qui contribue à réduire la part de commerce transfrontalier et les opportunités économiques pour les populations frontalières. Dans d'autres cas, ces grands importateurs peuvent basculer leurs activités formelles vers l'informel et la contrebande, ce qui peut être plus profitable dans certaines circonstances. Le risque est

donc important qu'émerge une économie de « rente » à la frontière, monopolisée par un nombre réduit d'acteurs.

Un sous-investissement chronique dans les zones frontalières fragiles

En dépit de leurs bonnes intentions, les politiques des principales institutions donatrices et des gouvernements peuvent avoir eu une incidence négative sur la sécurité des zones frontalières qui ont reçu peu d'investissements. Investir dans un nombre limité de grands corridors de transit a pu conduire à ignorer les régions frontalières où les flux économiques et la consommation étaient mineurs.

La présence des douanes dans ces zones a été limitée, en raison du manque de reconnaissance du rôle de la douane en matière de sécurité et des ressources limitées des administrations douanières. Toutefois, ces flux économiques parfois mineurs représentent une richesse relativement importante localement. Les acteurs non étatiques, contrebandiers et groupes armés, peuvent exploiter la situation au détriment des populations. Dans certains pays, l'implantation progressive des groupes armés dans ces zones frontalières mineures économiquement a provoqué, à terme, des crises nationales puis régionales.

Une tolérance à l'informel

Là où le commerce transfrontalier est une source importante de revenus pour les populations, les autorités locales peuvent décider de tolérer le commerce informel pour préserver une « paix sociale ». La réglementation douanière est appliquée par les personnels sur le terrain avec une tolérance locale sur les flux de marchandises licites afin de préserver une forme de « paix sociale » à court terme, éviter les rébellions voire accorder aux anciens rebelles des exonérations fiscales et douanières pour faciliter leur intégration sociale.

Si cette gestion *a minima* ou dérogatoire des règles douanières suit une logique politique de stabilité sociale, elle peut aussi avoir des effets négatifs sur la légitimité de l'Etat, en facilitant la corruption et les situations de monopole, donc en accroissant les inégalités locales.

Une gouvernance complexe

En situation d'insécurité, la gouvernance des zones frontalières exige un niveau élevé de coopération transfrontalière, entre les acteurs étatiques nationaux et entre les acteurs étatiques de chaque côté de la frontière. Cette coopération est rarement mise en œuvre de manière efficace et pérenne pour contrer les contrebandiers et les groupes armés opérant à cheval sur les frontières.

Cette coopération en frontière est parfois relevée comme génératrice de concurrence entre les services. En dépit de la forte dimension économique de la frontière, la douane occupe souvent une position mineure dans les systèmes nationaux de sécurité. Par ailleurs, les forces de l'État opérant dans les zones frontalières (armée, police, garde nationale, gendarmerie, douanes, eaux et forêts) n'ont le plus souvent aucun mécanisme de coordination. Enfin, la coordination est plus complexe lorsque les rôles des différentes forces ne sont plus clairement assumés. Le risque - observé sur le terrain - est que les douaniers soient mobilisés par l'armée en tant que « force supplétive », ce qui nuit profondément aux relations de confiance entre les douanes et les acteurs économiques locaux. A l'inverse, il est parfois observé que les fonctions de contrôle des marchandises soient dévolues aux militaires et non aux douanes.

La gouvernance et la restauration de l'Etat sont ainsi rendues plus complexes lorsqu'il n'y a plus de délimitation claire entre l'action des forces civiles comme les douanes et celle des forces de sécurité comme la police et l'armée, lorsque les secondes suppléent les premières plutôt que d'assurer leur sécurité.

Des réponses sécuritaires peu adaptées à l'économie de la frontière

Lorsque l'insécurité est installée, les réponses étatiques prennent des formes de blocage ou de restriction du mouvement. Celles-ci peuvent être temporaires : couvre-feu, fermetures temporaires des points frontières, interdiction de certains modes de transport, transbordements obligatoires de marchandises à la frontière, multiplication des barrages routiers.

Les réponses étatiques aboutissent alors parfois à un durcissement voire une militarisation de la frontière, en supplément des dispositifs temporaires, par l'instauration de zones interdites à la circulation, la mise en place de « murs » (murs, grillages, tranchées) ou la fermeture de points frontières. Cette canalisation des flux via un nombre réduit de voies de passage accroît la pression de facilitation et de contrôle sur la douane présente sur les quelques points frontières qui demeurent ouverts.

Les réponses sécuritaires étatiques ont donc généralement un coût pour les acteurs économiques dont l'activité repose sur le mouvement des personnes et des marchandises. Le manque de coordination entre les services étatiques peut augmenter ces coûts. Ces mesures restrictives sont moins tolérées dans les contextes où les services de sécurité sont perçus comme vulnérables à la corruption, ce qui rend les mesures de sécurité coûteuses et inefficaces.

Dans ces contextes, le risque est élevé que les populations frontalières désaffectent l'Etat au profit des acteurs non étatiques tels que les groupes armés qui jouent un rôle social et économique à la place de l'Etat.

Des questions spécifiques liées à l'aide humanitaire et à l'afflux de réfugiés

Aux questions d'insécurité localisée dans les zones frontalières, s'ajoutent les problèmes spécifiques à l'acheminement de l'aide humanitaire dans les zones de crise lorsque cette aide doit traverser une frontière.

Les acteurs humanitaires font souvent face à la complexité des formalités en frontière, ce qui occasionne des coûts et délais supplémentaires et peut être particulièrement dommageable en cas d'expéditions urgentes, telles que celles des équipements de santé, des vivres et des produits périssables.

La complexité de ces formalités est due à plusieurs facteurs : l'absence de procédures dédiées aux envois humanitaires, l'absence de collaboration et de coordination entre les différentes autorités nationales et l'absence d'un point focal administratif pour les acteurs humanitaires, la multiplicité des acteurs lorsque deux gouvernements revendiquent leur autorité sur le territoire national, la fermeture temporaire de points frontières en cas de menaces d'attaques sur les postes douaniers, et les sanctions internationales et la difficulté pour les acteurs humanitaires d'en être exemptés.

Bien que la douane ne soit pas l'administration principalement compétente pour les mouvements de personnes, les flux massifs de réfugiés en temps de conflit soulèvent aussi des défis douaniers. Le contrôle des passagers et de leurs bagages requiert une adaptation rapide des douanes, notamment par un surcroît de personnels affectés sur les points de passage concernés.

D'un point de vue douanier, les questions de l'aide humanitaire ne se limitent pas à celle de l'acheminement rapide de l'aide. Les détournements de l'aide humanitaire (revente sur le marché intérieur) ou l'usage indu de régimes d'exonérations (non éligibilité d'organisation non gouvernemental à but humanitaire ou usage de ce statut au-delà des limites fixées) soulèvent

des problèmes de gestion pour les douanes. Les risques peuvent être autant fiscaux (perte de recettes) qu'économiques (concurrence déloyale avec les importateurs des mêmes produits alimentaires par exemple et contraction d'un secteur économique national).

Un autre défi est le contrôle de la qualité et la quarantaine des produits importés par l'aide humanitaire, ce qui comprend les médicaments, les équipements médicaux et la nourriture. L'aide humanitaire bénéficie souvent de procédures simplifiées dans ce domaine. Cependant cela peut poser des problèmes sanitaires lorsque ces médicaments sont remis sur le marché, sans leur emballage original qui comprend des indications d'usage et des dates d'expiration.

Un affaiblissement de la légitimité de l'Etat

La légitimité de l'Etat est un facteur essentiel dans la survenue des crises sécuritaires et dans les situations de post-conflit. La contribution des douanes à cette légitimité est généralement encore trop faible et pourrait être améliorée.

En premier lieu, il peut exister une compétition fiscale et politique entre l'Etat (les douanes comme collecteurs de taxes) et les groupes armés. Le commerce de marchandises est l'activité économique la plus simple à taxer, que ce soit pour les groupes armés ou pour les états. Dans certains cas, les groupes armés remplacent les douanes sur des points de contrôle dans les zones dont ils prennent le contrôle, perpétuant ainsi, pour les acteurs économiques, un mode de prélèvement fiscal à l'identique. Les groupes terroristes soutiennent souvent leur taxation d'un discours politique, moral ou religieux sur l'inefficacité et la corruption de l'Etat fiscal, ce qui fournit aux populations un cadre de légitimité plus directement compréhensible que la fiscalité étatique. Plus violents que les douanes, ces groupes imposent une discipline à leurs collecteurs de taxe qui les rend parfois plus efficaces et prévisibles que les administrations. La même violence, combinée à une connaissance fine des populations locales, les rend aussi parfois plus justes fiscalement en taxant les élites économiques locales uniquement.

Dans certaines régions, les groupes armés sont perçus comme des facilitateurs du commerce lorsqu'ils forcent les barrages routiers et les postes de douane et de police à quitter les zones frontalières, ce qui ne contraint plus les acteurs du commerce à respecter les lois nationales. Les groupes armés ont également peu de difficultés à assurer des fonctions de police contre les vols et la petite délinquance, car ils sont en mesure de traverser facilement les frontières pour attraper les délinquants et récupérer leurs prises, et conduire leurs activités sans contrainte légale.

En deuxième lieu, les modalités d'action de la douane peuvent contribuer à affaiblir la légitimité de l'Etat. Celle-ci est particulièrement affectée lorsque la lutte contre la fraude est dirigée vers la contrebande de produits de première nécessité au lieu de se focaliser sur ce qui alimente le conflit (armes, munitions, espèces). En outre, accroître la pression sécuritaire sur la contrebande de produits légaux augmente le risque pour les contrebandiers qui peuvent alors choisir de convoier des produits non légaux à plus fort rendement par voyage, tels que les armes, les munitions et les stupéfiants.

En troisième lieu, la corruption joue un rôle important et évident dans la perte de légitimité de l'Etat, mais son impact est accru dans les situations de fragilité et de conflit. Dans les zones fragiles, la corruption a des effets aussi bien politiques qu'économiques. Lorsque des mesures sécuritaires sont appliquées, celles-ci prennent la forme d'une multiplication des contrôles ou d'une augmentation des contrôles physiques. La corruption de facilitation du passage pour éviter ces contrôles a des effets désastreux sur la légitimité de l'Etat, puisque les fonctionnaires corrompus sont perçus comme profitant de l'insécurité pour s'enrichir. La

corruption des fonctionnaires accroît la légitimité de la contrebande et alimente les discours politiques contre l'Etat.

Enfin, à titre général, la corruption est un puissant levier idéologique pour les groupes armés terroristes inspirés par l'extrémisme religieux. Elle leur offre un cadre idéologique général pour assimiler toutes les formes de corruption, corruption des fonctionnaires, corruption politique et « corruption des mœurs », et les lier à la gouvernance démocratique, ce qui légitime leur offre politique d'autres formes de gouvernance.

Les situations de post-conflit

Bien que partageant de nombreux points communs avec les zones frontalières affectées par l'insécurité, les situations de post-conflit sont particulières à plusieurs titres.

En premier lieu, l'administration est souvent affaiblie matériellement, par les destructions d'infrastructures douanières et de transport. La douane n'est plus présente sur tout le territoire, et, lorsque son réseau et ses infrastructures informatiques ont été affectés, elle ne peut plus traiter automatiquement les opérations de commerce. Le passage en frontière est ralenti, la capacité fiscale de l'administration est amoindrie, les risques de corruption augmentent et les capacités d'analyse de l'administration sont réduites car la faible digitalisation des opérations produit peu de données exploitables facilement, au moment même où les gouvernements ont le plus besoin de capacité d'analyse et de prévision pour construire leurs politiques publiques.

En deuxième lieu, l'administration est affaiblie en termes de ressources humaines, par la disparition de fonctionnaires qui entraîne aussi une perte des savoir-faire, la difficulté à exécuter les missions et de gagner en expérience. En outre, les processus politiques de post-conflit peuvent desservir techniquement les douanes. Par exemple, les processus de réconciliation nationale peuvent contraindre les douanes à intégrer d'anciens rebelles ou militants. Si ces processus ont une logique politique, les douanes font face au défi de préserver leur culture technique, leur unité administrative et leur neutralité politique. Il s'agit de défis auxquels elles ne sont pas nécessairement préparées ou pour lesquels elles ne reçoivent pas assez de moyens.

En troisième lieu, la possible réorganisation des flux de commerce due aux conflits contraint les douanes à se redéployer en tenant compte de nouvelles conditions économique et logistique. Ceci nécessite une forte coordination entre différents ministères et acteurs privés, ce qui est particulièrement difficile en raison de potentiels conflits d'intérêts.

En dernier lieu, les situations de post-conflit génèrent une complexité propre à l'intervention des bailleurs et des organisations internationales. Les interventions d'acteurs externes ne sont pas toujours coordonnées, ni ne tiennent compte des spécificités douanières. Les politiques de sécurité sont souvent prioritaires pour les bailleurs dans la reconstruction de l'Etat, même si les politiques fiscales sont maintenant de plus en plus considérées comme cruciales par les bailleurs. En outre, l'affaiblissement des douanes en période de conflit peut favoriser les autres forces de sécurité intérieure ou militaires pour qu'elles accomplissent des missions douanières. Le défi pour les douanes est de conserver ou retrouver ses missions pour qu'elles soient accomplies avec les connaissances techniques appropriées.

Ainsi, dans certains cas, le risque existe que les douanes soient assimilées à des forces de surveillance du territoire et que les appuis financiers extérieurs soutiennent un redéploiement des douanes aux frontières qui ne correspond pas à une logique fiscale ou économique mais uniquement sécuritaire ou policière par exemple pour lutter contre les migrations illégales. Ces situations de post-conflit imposent donc aux douanes d'avoir une vision et une stratégie

claire à proposer aux bailleurs, conformes aux missions fiscales, économiques et sécuritaires de la douane.

Un rôle accru des douanes dans les situations de fragilité et de post-conflit⁶

Les réponses sécuritaires des états sont donc souvent peu adaptées à l'économie des zones frontières et à la prévention et la gestion des crises qui y surviennent. De par leurs missions, à l'interface de l'économique et du sécuritaire, les douanes doivent mieux contribuer aux politiques nationales de sécurité et à la restauration de l'Etat dans les situations de fragilité et de conflits.

Maintenir et réguler le commerce transfrontalier en dépit de l'insécurité

Les bureaux et postes de douanes doivent être considérés comme des infrastructures étatiques critiques dans les zones fragiles et être maintenus partout où le commerce transfrontalier se poursuit.

La douane garantit un accès égal aux opportunités de commerce transfrontalier, elle lutte contre l'émergence de situation de rentes, par une application égale des règles de transparence et de concurrence, sur des bases légales, et non morales ou d'appartenance ethnique, culturelle ou locales de liens de patronage.

Outre leur mission régulatrice du commerce, les bureaux de douane participent d'une présence non exclusivement répressive de l'Etat. Dans les zones fragiles, les bureaux de douane valorisent les zones frontalières où ils sont implantés, attirant des commerçants par la protection des marchandises qu'ils peuvent assurer dans leurs enceintes protégées. Dans certains pays, les bureaux et postes avancés constituent des lieux de sociabilité, et, dans les zones désertiques, ils offrent même des services additionnels (eau potable, téléphone...), ce qui permet en retour un partage d'information avec les communautés frontalières.

Par ailleurs, l'implantation ou la réouverture d'un bureau de douane à la frontière peut aussi répondre à la volonté politique d'accompagner la résilience économique d'un pays voisin fragile, par exemple en fournissant les produits de première nécessité et les médicaments. Maintenir un bon voisinage commercial, avec des pays voisins plus fragiles ou en situation de crise, peut être considéré comme une politique de prévention des menaces sécuritaires souvent moins coûteuse qu'un mur.

Toutefois, la présence douanière doit tenir compte des conditions sécuritaires locales. Le maintien, l'installation ou la reconstruction de bureaux doit prendre en compte les flux économiques mais aussi le dispositif sécuritaire existant et le positionnement des forces de défense et de sécurité. En outre, l'organisation des bureaux en zone fragile doit intégrer des procédures et des technologies protégeant les infrastructures et les personnels et s'assurer de la protection des forces de sécurité intérieure ou de l'armée.

Assurer une mission fiscale dans ses dimensions budgétaires et politiques

Quelle que soit la contribution de la douane au budget national, les douanes doivent être soutenues pour restaurer et améliorer leur capacité fiscale dans les situations de fragilité et de post-conflit.

⁶ Pour un contenu détaillé de ces points, voir la publication de l'OMD « Douanes, sécurité et fragilité : pratiques et recommandations tirées de l'expérience de la région Afrique du Nord, Proche et Moyen Orient » (juin 2022).

Le premier objectif est budgétaire. Les recettes douanières sont les plus simples à collecter, ce qui fait de la douane un acteur fiscal de premier plan lorsque les capacités des états sont réduites par les conflits. En outre, en situation de post-conflit, plusieurs facteurs font de la douane une administration fiscale relativement simple à réinstaller: un niveau élevé de normalisation douanière grâce à des tarifs régionaux, l'existence de standards techniques tels que les outils de l'OMD et le Système harmonisé ; un nombre limité de systèmes informatiques de dédouanement disponibles sur le marché ou auprès des organisations internationales et leur similitude de configuration et de fonctionnalités ; et la relative simplicité de la fiscalité douanière en général par rapport à celle des taxes intérieures.

Le second objectif est politique. La douane contribue à la légitimité de l'Etat par l'application d'une juste fiscalité et de l'égalité devant l'impôt. Dans un contexte de post-conflit ou de faible légitimité de l'État localement sur une frontière, l'équité des politiques fiscales est primordiale. Les politiques fiscales et douanières doivent contribuer à réduire les inégalités, par exemple en atténuant les inégalités entre les opérateurs économiques ou en proposant des alternatives fiscales (régimes douaniers particuliers) aux recettes extraites sur les importations de produits de première nécessité. Dans les contextes de fragilité, les effets politiques de la fiscalité sur la légitimité de l'Etat sont au moins aussi importants que ses effets sur son budget.

Lutter contre la fraude et la corruption

La douane joue un rôle essentiel dans la perception de la corruption, donc de la légitimité de l'Etat. D'une part, la douane peut être un exemple de bonne gouvernance, en appliquant des standards internationaux ou des programmes fondés sur les meilleures pratiques. D'autre part, les douanes peuvent être perçues comme corrompues et affaiblir la légitimité de l'Etat et la confiance dans les services publics, en particulier lorsque la corruption est répandue dans la société ou lorsque, localement, les conditions d'insécurité font que l'administration centrale exerce un contrôle moindre sur ses services opérationnels. La fraude douanière peut être considérée comme associée à la corruption, parce que corrompre des douaniers est souvent un moyen sûr pour conduire des activités frauduleuses.

Lutter contre la fraude dans les situations de fragilité doit être considéré aussi comme un objectif politique. Cet objectif doit être lié à la lutte contre la corruption, plutôt qu'être un objectif budgétaire, puisque les potentiels de recettes sont faibles dans ces zones. La lutte contre la fraude brise les liens de corruption, soutient l'Etat dans son rôle de juste régulateur et préleveur de taxes et consolide le principe fondamental de l'égalité devant l'impôt.

Cibler les contrôles douaniers sur les sources d'insécurité

Dans une perspective sécuritaire, trois types de trafics illégaux de marchandises peuvent être distingués :

- la contrebande de produits prohibés généralement nécessaires aux opérations des groupes armés ou parfois associés à ceux-ci, tels que les armes et les munitions et les stupéfiants ;
- la contrebande de produits licites qui sont critiques pour les opérations des groupes armés mais qui i) étaient aussi l'objet de petits trafics générateurs d'activité et de revenus pour les populations frontalières avant la crise sécuritaire, notamment les véhicules (y compris les motocyclettes par exemple), le carburant, l'or et d'autres métaux précieux, les produits soumis à accises (cigarettes et alcools), les espèces et les devises, ou ii) qui sont nécessaires à la vie économique quotidienne mais peuvent être utilisés pour la fabrication d'engins explosifs improvisés (EEI) tels que les engrais ;

- la contrebande de produits licites dont des produits de première nécessité consommés par les populations frontalières.

Les contrôles douaniers dans les zones fragiles doivent être mesurés à l'aune de leurs effets sur les populations. Les populations, comme les douaniers, font la différence entre les différents régimes d'illégalité, entre la contrebande de produits de première nécessité et celle de drogues ou d'armes. Cibler les produits prohibés ou critiques pour les opérations des groupes armés est nécessaire. Pour les autres trafics, souvent installés avant la survenue des crises sécuritaires, il peut être préférable d'adopter des approches graduelles en période de fragilité, afin de continuer à collecter des recettes et inciter les commerçants informels à fiscaliser une part croissante de leurs activités. Cette approche est préférable à celle, plus dure, d'un niveau de contrôle indifférencié qui peut conduire les commerçants de produits licites et les contrebandiers à se tourner vers la contrebande de produits illicites parce qu'elle serait plus rentable compte tenu de l'augmentation des risques qu'ils prennent. Un niveau de contrôle trop exigeant peut aussi rapidement aboutir à des ruptures d'approvisionnement des zones fragiles ; cela a été observé sur le contrôle des mouvements des engrais qui, trop rigide, a provoqué une tension temporaire sur le marché national et menacé les productions agricoles.

Toutefois, la tolérance des services douaniers locaux aux petits trafics de produits licites doit être contrôlée par l'administration centrale, afin d'éviter le fractionnement de grandes quantités commerciales en envois sous les seuils de tolérance, de prévenir le développement de la corruption et d'estimer les bénéfices sociaux réels pour les populations. Il est ainsi fortement recommandé que cette « gestion sociale » des flux informels s'appuie sur des études et un suivi quantitatif rigoureux de l'évolution des flux et des acteurs et que les contrôles se focalisent avant tout sur les chaînes d'approvisionnement courtes (lorsque le nombre d'acteurs est réduit) et lorsque les gains ne sont pas redistribués dans la population.

Comme pour la lutte contre la fraude et la corruption précédemment, le contrôle douanier doit servir des objectifs politiques contribuant à la légitimité de l'Etat dans les zones frontalières fragiles. Ce n'est donc pas tant des produits particuliers qu'il faut cibler mais les systèmes d'importation/exportation qui visent à créer des rentes au sein de l'économie de la frontière et redistribuent peu de richesse aux populations.

Dans les situations de conflit ou post-conflit, les contrôles douaniers doivent être adaptés. ? D'une part, au niveau national, les politiques de contrôle, notamment le contrôle a posteriori ou dans les entreprises, peuvent être allégées ou suspendues pour encourager la reprise économique. De même, les politiques fiscales peuvent être modifiées pour exempter les entreprises d'une partie ou de toutes les taxes, afin de maintenir l'activité économique à un niveau acceptable. Une surveillance précise des effets économiques et fiscaux de ces mesures doit être mise en place pour en évaluer le rapport entre le coût fiscal et le bénéfice social. D'autre part, les douanes doivent surveiller les restrictions et les sanctions sur l'importation, l'exportation et le transit, et mettre ces informations à disposition immédiate des bureaux frontières concernés et des opérateurs utilisant les plateformes de dédouanement électronique. Les douanes peuvent ainsi être amenées à renforcer leurs contrôles à l'export, notamment sur des produits agricoles ou énergétiques, domaine dans lequel elles sont souvent moins préparées. Enfin, les saisies douanières peuvent être dirigées vers des entrepôts militaires pour un usage par les forces de défense.

Renforcer le renseignement et les capacités d'analyse

Les douanes sont encouragées à tirer parti de leur capacité de renseignement pour mieux coopérer avec les services de sécurité et à investir dans leurs capacités analytiques pour conseiller leurs autorités politiques.

D'une part, le renseignement est primordial dans la lutte contre les groupes armés, en particulier lorsque ceux-ci recrutent parmi les communautés frontalières, ou lorsque les zones frontalières sont si vastes et perméables à la circulation qu'il est impossible aux forces de sécurité d'y assurer une présence continue.

Le renseignement humain est souvent maîtrisé par les douanes pour lutter contre la fraude. Les douaniers sont au contact des vecteurs d'information que sont les commerçants et les transporteurs. A ce titre, dans les zones d'insécurité, le renseignement douanier peut aussi être orienté à des fins sécuritaires. Par exemple, il est possible de collecter et partager des informations sur la présence de groupes armés, les péages et barrages informels éventuels de l'autre côté de la frontière ou dans les zones où l'Etat est peu présent.

En outre, les douanes disposent de données détaillées sur le commerce, collectées lors de leurs procédures et enquêtes. Ces données sont souvent sous-exploitées à des fins sécuritaires. Les douanes sont donc encouragées à mieux coopérer avec les services de renseignement, notamment en les informant sur les possibilités offertes par les données douanières pour les analyses sécuritaires et en échangeant plus d'information sur les menaces sécuritaires liées au commerce transfrontalier.

D'autre part, les capacités analytiques des administrations sont critiques dans les situations de fragilité et de post-conflit. Dans les situations de post-conflit, la douane doit produire et contribuer aux analyses qui fondent la prise de décision politique en matière économique, commerciale et fiscale. Celles-ci peuvent porter sur les dépendances aux importations et aux exportations, les effets de la crise sur le commerce et les recettes, le suivi de l'impact budgétaire et économique de l'aide publique au développement et de l'aide humanitaire, la recomposition des secteurs marchands et des flux de marchandises, et la prévision des politiques fiscales.

Dans les situations d'insurrection ou de rébellion aux frontières, les groupes armés portent des messages d'ordre politique contre la présence et l'action de l'Etat. La fiscalité et le commerce transfrontalier sont des éléments clefs dans la vie des régions frontalières. Les données sur l'économie de la frontière, la composition sociale et culturelle des zones frontalières, les pratiques de transport et de commerce, que peuvent collecter et analyser les douanes, contribuent à construire une image de la situation d'une zone frontalières sous différentes perspectives socio-économiques. Cette image peut être utilisée pour prendre des décisions efficaces et contrer l'emprise sociale et économique des groupes armés sur les communautés frontalières. Les analyses basées sur les données soutiennent la décision et le discours politique et contribuent à déconstruire et défaire les narrations des groupes armés.

Faciliter l'aide humanitaire et les flux de réfugiés

De nombreux standards existent en matière de facilitation des procédures douanières. Il s'agit essentiellement de les mobiliser ensemble pour faire de la facilitation des envois humanitaires une priorité. Les douanes peuvent ainsi adopter différentes mesures :

- créer une déclaration spéciale pour l'aide humanitaire (qui permet aussi d'assurer un suivi spécifique pour les contrôles ultérieurs),
- mobiliser l'ensemble des mesures de facilitation en vigueur dans les autres domaines pour le domaine spécifique de l'aide humanitaire,

- établir des couloirs spécifiques à l'aide humanitaire sur des points de passage frontalier spécifiques, pour éviter les congestions de transport et de commerce,
- améliorer la coopération entre les agences en frontière et avec le pays voisin, en développant des mesures au niveau national et au niveau local, notamment l'alignement des horaires de service, l'ajustement de procédures, la suspension ou le report temporaire de certains contrôles, ...
- mettre en place un service point focal pour répondre aux questions des acteurs de l'aide humanitaire qui peuvent être des associations non spécialisées dans la logistique, qui ne connaissent pas les conditions nationales d'importation ou d'exportation voire les procédures spécifiques à l'aide humanitaire,
- dédier des ressources à la transparence (publication des informations, conditions, interdictions et restrictions, liste des bureaux de douane avec indication des points ouverts et de leur possible spécialisation, des horaires d'ouverture, etc...),
- exonérer les réfugiés de toute taxation.

Ces mesures sont efficaces sous quatre conditions :

- un maximum de ces mesures sont prises ensemble, afin que le passage de l'aide humanitaire ne soit pas ralenti par un segment de la procédure qui aurait été ignoré ;
- la douane tient compte du volume, souvent massif sur une courte période de temps, des flux logistiques et de réfugiés en réagissant avec agilité et en affectant temporairement un surcroît de personnels sur les quelques points de passage concernés par le transit de l'aide humanitaire et les mouvements de réfugiés ;
- les douanes de part et d'autre de la frontière doivent s'accorder et mettre en oeuvre un même niveau de facilitation ;
- la douane participe à la coordination nationale qui identifie les besoins des populations concernées et qui établit les conditions et les procédures pour l'importation des produits et des équipements nécessaires.

Rôle de l'OMD

L'OMD continuera d'appuyer ses Membres selon plusieurs axes :

- i) Convaincre les autorités politiques nationales d'intégrer la douane dans les politiques de sécurité comme membres des comités nationaux dédiés à la sécurité et au renseignement et d'investir dans les infrastructures, les équipements et les formations des douaniers dans les zones fragiles et les situations de post-conflit.
- ii) Conseiller les organismes bailleurs de soutenir la présence, les infrastructures et les capacités des douanes dans les zones frontalières fragiles et de considérer comme prioritaire le redéploiement et le renforcement des douanes dans les situations de post-conflit.
- iii) Fournir une expertise technique et politique aux Membres en situation de fragilité, conflit ou post-conflit, notamment dans les domaines suivants : sur la base des données et des faits, évaluer la situation de l'administration et élaborer une

stratégie pour restaurer ses missions et répondre aux changements économiques et logistiques dus à la crise ; conseiller l'administration sur les spécificités de l'organisation, du recrutement, des équipements, du renseignement et de la formation et de la coopération dans les situations de fragilité et de post-conflit, développer un programme de renforcement des capacités spécifique aux douanes opérant dans les zones frontalières fragiles⁷.

- iv) Former techniquement les douanes à la détection et au contrôle des marchandises illicites et des précurseurs chimiques utilisés par les groupes armés.
- v) Développer la connaissance et l'expertise politique et technique, à partir de travaux de recherche et en coopération avec les Membres, et par l'exploration des technologies utiles dans les contextes d'insécurité, notamment l'analyse de données, les usages de l'intelligence artificielle et les technologies géospatiales, pour améliorer la sécurité et le contrôle en frontière, et transférer ces connaissances sous la forme de guides et de modules de formation.
- vi) Identifier les lacunes quant au rôle spécifique des douanes dans le cas des crises humanitaires générées par les conflits, et mettre à jour les outils et les instruments de l'OMD pour mieux intégrer les spécificités des situations de fragilité et de conflit.

⁷ Pour un contenu détaillé sur ces points, voir le recueil « Douanes, sécurité et fragilité : pratiques et recommandations tirées de l'expérience de la région Afrique du Nord, Proche et Moyen Orient » (juin 2022).