



Guide de Référence des Postes de Contrôle Juxtaposés



2^{ème} Édition, mai 2016

Préface

Alors que le continent africain a connu une croissance rapide du commerce au cours des dernières décennies, le commerce intra-africain a pris du retard en raison des faibles niveaux de facilitation du commerce et de l'industrialisation. De nombreuses études ont identifié les obstacles à la croissance du commerce et à la compétitivité en Afrique et ont constaté que les déplacements à travers les routes principales sont relativement rapides, le temps étant perdu aux ports, aux frontières et aux postes de contrôle établis le long des couloirs.

Le développement des infrastructures est fondamental pour la facilitation du commerce intra régional et la circulation des personnes, des biens et services, ce qui favorise l'intégration régionale comme énoncé à l'Agenda 2063 de l'UA. En 2012, l'UA a adopté le Programme de Développement des Infrastructures en Afrique (PIDA) et son Plan d'Actions Prioritaires (PAP) associé en privilégiant les programmes continentaux pour répondre au déficit en matière d'infrastructures qui entrave gravement la compétitivité de l'Afrique au sein du marché mondial. Les postes de contrôle juxtaposés (PCJ) sont fondamentaux pour la mise en œuvre de projets de transport dans le PIDA-PAP et pour l'amélioration de l'interconnexion des marchés, ainsi que de l'intégration régionale sur le continent.

Le concept de PCJ se réfère au cadre juridique et institutionnel, aux infrastructures et aux procédures connexes qui permettent aux marchandises, aux personnes et aux véhicules de s'arrêter dans une seule infrastructure dans laquelle ils sont soumis aux contrôles nécessaires en suivant les lois régionales et nationales en vigueur pour quitter un État et entrer dans l'État voisin. Actuellement, plus de 80 PCJ ont été planifiées et/ou mis en œuvre à divers endroits en Afrique en tant que moyen pour réduire le temps et les coûts des retards aux postes-frontaliers le long des principaux corridors. Cependant, en 2016 aucun des PCJ construits ne sont encore entièrement fonctionnels. Alors que la 1^{ère} édition du guide de référence, publiée en Septembre 2011¹, s'est avérée être un outil unique et utile aux responsables de la mise en œuvre de PCJ, il était nécessaire de la mettre à jour, afin que les responsables de la mise en œuvre puissent apprendre des connaissances, de l'expérience et des bonnes pratiques actuelles, plutôt que des connaissances d'il y a quelques années. La 2^{ème} édition du Guide de Reference vise à répondre à ce besoin.

L'achèvement fructueux de la 2^{ème} édition du guide de référence des PCJ est une étape importante et mérite d'être applaudi. Cependant, je voudrais insister sur le fait que ce n'est que le début et que notre travail ne s'arrête pas là. En effet, tout le travail qui a été consacré à ce guide de référence sera vain sans sa pleine utilisation et son adaptation pour le développement de PCJ dans diverses régions. Nous devons reconnaître que le chemin est encore long pour une opérationnalisation complète des PCJ du continent. Par conséquent, nous devons travailler ensemble pour accélérer ce pas important sur le continent en tirant pleinement parti de ce guide précieux en chemin. En tant qu'organisme responsable de la promotion de la mise en œuvre du PIDA, l'Agence du NEPAD reste déterminée à faciliter ce processus au niveau continental et à soutenir les CER, les états membres et les autres parties prenantes clés pour utiliser pleinement le guide de référence et déterminer la façon de progresser pour le développement de PCJ dans chaque région.

Dr. Ibrahim Assane Mayaki
Directeur général
Agence de planification et de coordination du NEPAD

¹ Pour rester en accord avec l'usage commun en 2016, le terme « sourcebook » (guide de référence) est écrit en un seul mot dans cette 2^{ème} édition en anglais.

Remerciements

La plate-forme du secteur des transports du Consortium pour les Infrastructures en Afrique (ICA), organisée par la Banque africaine de développement en collaboration avec l'Agence du NEPAD, en reconnaissance de la nécessité urgente de mettre à jour ce précieux document de référence, ont initié ce projet. L'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA), en tant que partenaire de développement principal de cette plate-forme, a financé les travaux.

Bruce Winston et Sydney Chibbabbuka étaient les principaux auteurs, avec le soutien de Kristiaan Bernauw (cadre juridique et institutionnel), Koichiro Tamura (planification des transports et analyse économique), Sue Kendal (immigration), Akie Tanaka (chercheur sur les PCJ) et Paul Kimberley (TIC des douanes), tous de PADECO.

Lors de la réalisation de ce guide de référence, un atelier préparatoire avec les parties prenantes s'est tenu à Nairobi, Kenya, le 24 février 2015 ; un 1er atelier technique s'est tenu à Abidjan, Côte d'Ivoire, du 31 août au 2 septembre 2015 ; un 2^{ème} atelier technique s'est tenu à Johannesburg, Afrique du Sud, du 26 au 28 octobre 2015 ; et un atelier d'apprentissage et de validation s'est tenu à Addis-Abeba, Éthiopie, du 7 au 8 mars 2016. La 2^{ème} édition du guide de référence des PCJ tient compte des précieux commentaires des parties prenantes à ces ateliers.

De plus, cette 2^{ème} édition du Guide de Référence a bénéficié de l'expertise, des conseils et de l'engagement actif de nombreux professionnels hautement qualifiés et expérimentés des États membres/partenaires et de leurs institutions, y compris les personnalités suivantes dont les commentaires et les suggestions au cours de travaux ont été d'une valeur inestimable :

Abu Sufian E Dafalla et Bernard Dzawanda du COMESA; Jean Claude Azonfack et Christian Sambia de la CEMAC/CEEAC; Philip Wambugu, Arnold Nkoma et Ken Fujie de la CAE; Chris Appiah, Ashoke Maliki, et Aissata Yameogo de la CEDEAO; Azhari Fadol Abdelkarim et Joseph Rwanshote de l'IGAD; Lovemore Bingandadi de la SADC; Mamadou Fadjimi et Adébayo Samson Balogoun de l'UEMOA; Edy K. Anthony de ALCO; Justin Bayili et Noel Yao Kossonou de Borderless Alliance; Mfuno Lamec du Dar es Salaam Corridor; Mxolisi Notsulwana de la DBSA; Toshihiko Osawa de l'OMD; Olivier Hartmann et Carmine Soprano de la Banque mondiale; Nelson Gonçalves et Elizabeth Warn de l'OIM; Stefan Atchia et Gerald Ajumbo de la BAD; Barbara Rippel de West Africa Trade and Investment Hub de l'USAID; et Takeshi Kozu, Tomomi Tokuori et Yoko Konishi de la JICA.

Table des Matières

Préface

Remerciements

Table des Matières

Liste des encadrés, figures et tableaux

Abréviations

Résumé Analytique R-1

Partie I : Le concept de Poste de Contrôle Juxtaposé

Chapitre 1 : Le concept de Poste de Contrôle Juxtaposé (PCJ) 1-1

1.1	Introduction	1-1
1.2	Définition	1-2
1.3	Les modèles de PCJ	1-5
1.3.1	Aperçu général	1-5
1.3.2	Introduction: Le poste frontière traditionnel à deux arrêts	1-5
1.3.3	Le modèle de Poste de Contrôle Juxtaposé.....	1-6
1.3.4	Le modèle de PCJ jumelé	1-8
1.3.5	Modèle de PCJ national unique.....	1-8
1.4	Les quatre piliers des PCJ	1-9
1.4.1	Vue d'ensemble.....	1-9
1.4.2	Le cadre juridique et institutionnel.....	1-9
1.4.3	Simplification et harmonisation des procédures	1-10
1.4.4	TIC et échange des données.....	1-11
1.4.5	Les infrastructures physiques.....	1-11
1.5	Les PCJ et l'intégration régionale.....	1-11

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	Choix et priorisation des projets de PCJ dans les corridors	2-3
2.3	L'intérêt et la justification de la mise en place des PCJ	2-3

Chapitre 3 : Processus recommandés / pratiques et leçons tirées de l'établissement des PCJ..... 3-1

3.1	Aperçu général	3-1
3.2	Phase d'identification du projet	3-2
3.3	Phase de préparation du projet	3-2
3.4	Phase de mise en œuvre du projet.....	3-3
3.4.1	Structures de gestion du projet.....	3-3

3.4.2	Accords pour instaurer les PCJ	3-5
3.4.3	Études de référence	3-6
3.4.4	Procédures Opérationnelles du PCJ	3-6
3.4.5	Conception et construction des installations de PCJ	3-7
3.4.6	Fourniture de mobilier et installation de systèmes de TIC	3-7
3.4.7	Formation et sensibilisation	3-8
3.4.8	Pilotage et lancement des opérations du PCJ.....	3-8
3.5	Phase post-mise en œuvre	3-8

Chapitre 4 : Les PCJ comme projets du secteur public..... 4-1

4.1	Introduction	4-1
4.2	Attributs des projets PCJ.....	4-2
4.2.1	Le soutien politique.....	4-2
4.2.2	Parties prenantes multiples	4-2
4.2.3	Haute visibilité et contrôle public	4-2
4.2.4	Décaissements et cycles de financement	4-3
4.2.5	Mécanismes de livraison du projet.....	4-3
4.2.6	Changements fréquents dans le personnel du projet	4-3
4.3	PCJ et considérations socio-économiques pour des utilisateurs choisis	4-3
4.3.1	Vue d'ensemble.....	4-3
4.3.2	Simplification des procédures frontalières pour les communautés locales	4-4
4.3.3	Simplification des procédures frontalières pour les petits commerçants	4-4
4.3.4	Considérations liées au genre dans l'exploitation des PCJ.....	4-7
4.3.5	Considérations pour les opérateurs du secteur privé	4-8
4.4	Situations d'urgence	4-9

Partie II : Problèmes majeurs liés à la mise en œuvre des PCJ

Chapitre 5 : Études préliminaires, étude d'impact et suivi des PCJ..... 5-1

5.1	Introduction : Processus des études préliminaires et du suivi périodique.....	5-1
5.2	Études de préconception et de planification.....	5-2
5.2.1	Types d'études/enquêtes	5-2
5.2.2	Indicateurs	5-3
5.2.3	Études à l'échelle nationale/régionale ou du corridor	5-4
5.2.4	Conception d'études de référence dans une frontière.....	5-7
5.2.5	Prévision de la demande en trafic	5-9
5.2.6	Analyse économique	5-12
5.3	Études/enquêtes des phases opérationnelles.....	5-17
5.3.1	Suivi	5-17
5.3.2	Évaluation d'impact	5-18
5.4	Outils de collecte de données	5-20
5.4.1	Outils et techniques : Aperçu général.....	5-20
5.4.2	Examens du passage des frontières	5-20
5.4.3	Enquêtes sur les durées moyennes	5-20
5.4.4	Utilisation des sources de données TIC.....	5-23

Chapitre 6 : Cadres Institutionnels des PCJ 6-1

6.1	Processus de mise en œuvre des cadres institutionnels pour les PCJ	6-1
6.2	Aperçu des cadres juridiques régionaux sous tendant les cadres institutionnels régionaux des PCJ.	6-2
6.3	Identification des parties prenantes.....	6-7
6.3.1	Aperçu	6-7
6.3.2	Verticalement	6-7
6.3.3	Horizontalement.....	6-7
6.4	Rôles et responsabilités.....	6-9
6.5	Types d'organes institutionnels à mettre en place	6-11
6.5.1	Observations transversales.....	6-11
6.5.2	Régional et national.....	6-11
6.5.3	Comités de pilotage bilatéraux au niveau de l'administration centrale	6-12
6.5.4	Comités frontaliers	6-13
6.6	Composition et représentation.....	6-15
6.6.1	Vue d'ensemble.....	6-15
6.6.2	La sélection des représentants - mode de désignation	6-15
6.6.3	Nombre de représentants pour chaque partie prenante.....	6-15
6.6.4	Niveau de représentation	6-15
6.6.5	Continuité	6-16
6.7	Opérations des organes institutionnels.....	6-16
6.7.1	Aspects généraux	6-16
6.7.2	Aspects spéciaux.....	6-17
6.7.3	Sous-comités et groupes de travail technique/groupes de travail.....	6-19
6.8	Calendrier d'intervention/implication.....	6-21
6.8.1	Vue d'ensemble.....	6-21
6.8.2	Interventions permanentes ou intermittentes	6-21
6.8.3	Stade d'implication	6-21
6.9	Financement des opérations des organes institutionnels.....	6-21
6.10	Plans de travail	6-22

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 la mise en place 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	Public.....	7-2
7.2.3	Partenariats public-privé/participation du secteur privé	7-5
7.3	Modèles de gestion à la phase opérationnelle	7-8
7.3.1	Vue d'ensemble.....	7-8
7.3.2	Gestion (technique) opérationnelle	7-8
7.3.3	Gestion des infrastructures.....	7-8
7.3.4	Gestion de la sûreté/sécurité et réglementation de la circulation	7-9
7.4	Modes de financement	7-10
7.4.1	Droits de passage.....	7-10
7.4.2	La trésorerie	7-11
7.5	Accords bilatéraux.....	7-11

7.5.1	Aperçu	7-11
7.5.2	Collecte de droits de passage	7-11
7.5.3	Partage des frais pour un usage partagé des infrastructures et des installations du PCJ	7-12
Chapitre 8 : Cadres juridiques et réglementaires pour les PCJ		8-1
8.1	Processus de mise en œuvre de cadres juridiques et réglementaires pour les PCJ.....	8-1
8.2	L'environnement juridique général et les concepts juridiques spécifiques des PCJ.....	8-2
8.2.1	L'environnement juridique général	8-2
8.2.2	Les concepts juridiques Spécifiques aux PCJ	8-3
8.3	Approches/Formules législatives/réglementaires	8-3
8.3.1	Vue d'ensemble.....	8-3
8.3.2	Instruments juridiques multilatéraux/ régionaux.....	8-3
8.3.3	Les accords bilatéraux	8-11
8.3.4	Loi et règlements nationaux.....	8-12
8.4	Problèmes juridiques spécifiques (Clés) des PCJ.....	8-14
8.4.1	Extraterritorialité.....	8-14
8.4.2	Dispositions pour l'accueil	8-15
8.4.3	Gestion de la sûreté/sécurité dans la ZCC	8-17
8.4.4	Gestion des installations dans la ZCC	8-17
8.4.5	Accords sur la gestion/règlement des litiges /des conflits	8-18
8.4.6	Définition et délimitation de l'emplacement physique des locaux des PCJ	8-18
8.4.7	Définition des contrôles à effectuer.....	8-18
8.4.8	Définition de la séquence des contrôles.....	8-18
8.4.9	Définition du transfert des contrôles	8-19
8.4.10	Inversion des contrôles	8-19
8.4.11	Retour des personnes, des véhicules ou des marchandises.....	8-19
8.4.12	Accord sur l'utilisation d'une langue commune	8-19
8.4.13	Partage/échange de données/d'informations.....	8-19
8.5	Formalisation du cadre juridique/réglementaire approprié pour les PCJ.....	8-24
8.5.1	Vue d'ensemble.....	8-24
8.5.2	Processus de négociation et d'approbation des accords régionaux et bilatéraux	8-24
8.5.3	Adoption d'une loi nationale sur les PCJ.....	8-26
8.5.4	Légalisation des différents calendriers	8-28
8.5.5	Accords complémentaires qui peuvent être nécessaires	8-28
Chapitre 9 : Les procédures frontalières pour PCJ - Simplification et harmonisation		9-1
9.1	Processus de simplification et d'harmonisation des procédures frontalières pour les PCJ et son importance	9-1
9.1.1	Importance	9-1
9.1.2	Étapes clés	9-2
9.2	Normes internationales de simplification et d'harmonisation des procédures frontalières	9-5

9.2.1	Normes liées au mouvement des personnes.....	9-5
9.2.2	Normes liées au mouvement des marchandises	9-10
9.3	Conception des procédures de passage des personnes dans un PCJ	9-19
9.3.1	Inspection des piétons et passagers utilisant les transports publics.....	9-19
9.3.2	Traitement des passagers utilisant le transport privé.....	9-20
9.3.3	Contrôle des conducteurs et du personnel de cabine des camions de marchandises.....	9-20
9.3.4	Contrôles de santé portuaires	9-20
9.3.5	Considérations pour les communautés frontalières	9-21
9.4	Conception des procédures de passage à la frontière pour les marchandises dans un PCJ	9-21
9.4.1	Le traitement des marchandises	9-21
9.4.2	Traitement des marchandises dangereuses	9-24
9.4.3	Le traitement des denrées périssables et sensibles au facteur temps	9-24
9.4.4	Le traitement des charges anormales et hors gabarit.....	9-25
9.4.5	Traitement des véhicules de transports vides de retour	9-25
9.5	Renforcement de la sécurité à travers la gestion de la frontière dans un PCJ	9-26
9.5.1	Vue d'ensemble.....	9-26
9.5.2	Collecte d'information et partage de l'information.....	9-26
9.5.3	Transport des armes à feu dans les zones de contrôle communes	9-27
9.5.4	Crimes transfrontaliers	9-28
9.5.5	Gestion des risques et menaces	9-29
9.5.6	Trafic humain, contrebande et protection des groupes vulnérables.....	9-30
9.5.7	Enquêtes conjointes et investigations.....	9-32
9.5.8	Fouille des véhicules de marchandises et de passagers pour les personnes clandestines.....	9-33
9.5.9	Problème de sécurité des camions.....	9-34

Chapitre 10 : Infrastructures physiques et circulation dans les PCJ..... 10-1

10.1	Processus d'élaboration des plans et de définition des caractéristiques.....	10-1
10.1.1	Introduction: Processus et impératifs à prendre en compte	10-1
10.1.2	Études et simulations pour la conception	10-2
10.1.3	Réunions de concertation avec des organismes frontaliers.....	10-3
10.1.4	Choix d'aménagement.....	10-3
10.2	Infrastructures de dédouanement de fret	10-6
10.2.1	Voies réservées aux véhicules	10-6
10.2.2	Stationnement, clôture et caméras de sécurité	10-10
10.2.3	Ponts basculants	10-11
10.2.4	Scanners.....	10-12
10.2.5	Zones d'inspection et entrepôts.....	10-12
10.2.6	Enclos pour les animaux.....	10-12
10.2.7	Guichets de contrôle.....	10-13
10.3	Infrastructures pour les formalités des voyageurs	10-13
10.3.1	Infrastructures sanitaires et d'hygiène.....	10-13
10.3.2	Infrastructure de sécurité et de Protection	10-13
10.3.3	Contrôle des passeports	10-14
10.3.4	Toilettes et espace de repos.....	10-14
10.4	Infrastructures administratives	10-15

10.4.1	Bureaux administratifs.....	10-15
10.4.2	Lieu de travail commun.....	10-15
10.4.3	Salle de serveur (TIC)	10-16
10.5	Services d'appui et autres Activités	10-16
10.5.1	Logement du personnel	10-16
10.5.2	Espace pour le secteur privé	10-16
10.5.3	Services publics.....	10-17

Chapitre 11 : Les TIC et les PCJ..... 11-1

11.1	Le processus de mise en œuvre des TIC dans la gestion des opérations des PCJ ..	11-1
11.2	L'Importance des TIC dans la gestion des opérations des PCJ	11-1
11.3	Évaluation des besoins et inventaire des technologies existantes.....	11-3
11.4	Systèmes et processus informatiques primordiaux pour les opérations des PCJ....	11-4
11.4.1	Vue d'ensemble.....	11-4
11.4.2	Connectivité entre la frontière et l'administration centrale	11-5
11.4.3	Connectivité de la zone commune de contrôle	11-6
11.4.4	Logiciel.....	11-6
11.4.5	Le partage des renseignements entre services pour accélérer le traitement	11-9
11.4.6	Compilation des données de voyage et de Commerce	11-14
11.4.7	Compilation des données de voyage et de Commerce	11-14

Chapitre 12 : Autres outils de facilitation du transport et du commerce..... 12-1

Partie III : Études de cas des PCJ

Chapitre 13 : Études de cas de PCJ 13-1

13.1	Introduction.....	13-1
13.2	Chirundu - Un Exemple de PCJ pilote géré par l'État (Zambie et Zimbabwe).....	13-3
13.2.1	Problèmes soulevés par l'étude de cas	13-3
13.2.2	Contexte et situation actuelle du PCJ	13-4
13.2.3	Problèmes/leçons tirées	13-11
13.3	Cinkansé - Un PCJ national unique avec la participation du secteur privé (Burkina Faso et Togo)	13-15
13.3.1	Problèmes soulevés par l'étude de cas	13-15
13.3.2	Contexte et situation actuelle du PCJ	13-16
13.3.3	Problèmes/leçons tirées	13-17
13.4	Mfum - Un PCJ national unique entre deux CER (Nigeria et Cameroun).....	13-21
13.4.1	Problèmes soulevés par l'étude de cas	13-21
13.4.2	Historique du poste de contrôle juxtaposé.....	13-21
13.4.3	Evolution récente et situation actuelle.....	13-23
13.4.4	Leçons tirées	13-30
13.5	La Communauté de l'Afrique de l'Est : PCJ dans une union douanière	13-32
13.5.1	Problèmes posés dans l'étude de cas	13-32
13.5.2	Contexte.....	13-32
13.5.3	Les leçons titrées de la mise en place de PCJ dans la CAE	13-34

13.6	Namanga et Rusumo - Cadres juridiques, réglementaires et institutionnels et manuels de PCJ bien élaborés (Kenya, Rwanda et Tanzanie)	13-39
13.6.1	Problèmes soulevés par l'étude de cas	13-39
13.6.2	Historique du PCJ et situation actuelle.....	13-39
13.6.3	Problèmes/leçons tirées	13-40
13.7	Gasenyi I/Nemba - Un PCJ jumelé entre deux pays (Burundi et Rwanda).....	13-47
13.7.1	Problèmes soulevés par l'étude de cas	13-47
13.7.2	Historique et situation actuelle du PCJ.....	13-47
13.7.3	Leçons à retenir.....	13-49
13.8	Lebombo/Ressano Garcia - Un PCJ prévu de longue date avec différents types de trafics (Afrique du Sud et Mozambique).....	13-50
13.8.1	Problèmes soulevés par l'étude de cas	13-50
13.8.2	Historique et situation actuelle du PCJ.....	13-50
13.8.3	Questions / leçons tirées	13-52
Appendice A	Matrice des caractéristiques des principaux PCJ (en date du 25 janvier 2016)	A-1
Appendice B	Matrice de coordination des PCJ (en date du 25 janvier 2016)	B-1
Appendice C	Matrice comparative des lois et institutions des Communautés Economiques Régionales (CER).....	C-1
Indice.....		I-1

Liste des Encadrés

Encadré 1-1	Les défis lorsque les installations frontalières sont séparées par de longues distances	1-7
Encadré 2-1	Les PCJ comme part intégrante des agendas régionaux et continentaux en Afrique	2-3
Encadré 4-1	Les petits commerçants et les PCJ	4-5
Encadré 4-2	Charte pour les commerçants transfrontaliers	4-6
Encadré 5-1	La conception et la réalisation d'enquêtes le long du Corridor Abidjan-Lagos et du passage frontalier de Malanville entre le Bénin et le Niger	5-9
Encadré 5-2	Estimation d'économies de coûts d'opportunité le long du Corridor Nord.....	5-14
Encadré 5-3	Comparaison des impacts des économies de coûts d'opportunité sur les interventions alternatives.....	5-14
Encadré 5-4	Enquêtes finales et d'évaluation d'impact des PCJ de Namanga et de Rusumo	5-19
Encadré 5-5	Méthodologie de l'étude sur le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises de l'OMD.....	5-21
Encadré 5-6	Délais d'attente à la frontière recueillis par le GPS sur les camions.....	5-23
Encadré 5-7	Pilote de dispositifs HappyOrNot pour la surveillance de routine.....	5-24
Encadré 6-1	Les objectifs et les fonctions des PCJ à l'égard de la société civile.....	6-9
Encadré 6-2	L'Approche de la CAE à l'endroit des institutions bilatérales pour la coordination des PCJ.....	6-12
Encadré 6-3	Exemple du comité de coordination frontalier conjoint (bilatéral) mis en place à Rusumo.....	6-13
Encadré 6-4	Expérience de la Banque mondiale avec les comités frontaliers conjoints en Afrique sub-saharienne	6-14
Encadré 6-5	L'Approche de la communauté de l'Afrique de l'Est à l'égard des agences chef de file	6-17
Encadré 6-6	Activités des différents types de sous-comités (équipes de travaux techniques).....	6-19
Encadré 6-7	L'Utilisation des sous-comités (groupe de travail technique) dans le PCJ de Chirundu.....	6-20
Encadré 7-1	Rôle des partenaires internationaux au développement/coopération dans le cas du PCJ de Chirundu	7-3
Encadré 7-2	Problèmes rencontrés dans la coordination des apports des différents partenaires internationaux au développement/coopération	7-3
Encadré 7-3	Question de frais des utilisateurs élevés collectés au PCJ de Cinkansé	7-5
Encadré 7-4	Variantes possibles du financement privé des PCJ via les PPP	7-6
Encadré 7-5	Aperçu des responsabilités d'un concessionnaire chargé de la gestion des infrastructures d'un PCJ	7-10
Encadré 7-6	Extrait du Manuel des procédures du PCJ de Ruhwa relatif à la gestion de la propriété du PCJ.....	7-12
Encadré 8-1	Les mérites relatifs des deux approches régionales spécifiques	8-10
Encadré 8-2	Structure d'un exemple d'accord bilatéral de PCJ	8-11
Encadré 8-3	Approche pour analyser la législation nationale sur les frontières.....	8-13
Encadré 8-4	La durabilité des lois et règlements- Droit dur ou mou.....	8-13

Encadré 8-5	Cadre juridique sur le Partage des données et des informations/ d'échanges entre les administrations douanières	8-20
Encadré 8-6	Limitations de l'échange des informations: Sécurité Nationale et Préservation de la confidentialité.....	8-21
Encadré 8-7	Projet/mémoire d'entente indicatif sur le partage/échange des données inter états entre les agences de contrôle aux frontières	8-22
Encadré 8-8	Plan indicatif du processus de négociation et d'approbation des Accords régionaux et bilatéraux.....	8-24
Encadré 8-9	Feuille de route pour la préparation et l'adoption du cadre du PCJ de Mfum.....	8-25
Encadré 8-10	Cadre indicatif recommandée pour l'adoption d'une loi nationale sur les PCJ.....	8-27
Encadré 9-1	Instruments légaux régulant le passage des personnes à la frontière	9-5
Encadré 9-2	Programmes de voyageurs réguliers	9-6
Encadré 9-3	Instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux régissant le commerce international	9-10
Encadré 9-4	Segmentation : Segmentation des voyageurs	9-20
Encadré 9-5	Régime commercial simplifié (STR) du COMESA.....	9-23
Encadré 9-6	Un exemple de bonne pratique pour le transport des armes dans une zone de contrôle commune	9-28
Encadré 9-7	Eventuels indicateurs du trafic aux postes-frontières.....	9-32
Encadré 9-8	Etude de cas d'une enquête conjointe sur le trafic illicite de ressortissants étrangers au Royaume-Uni depuis la Belgique via les ports de PCJ de Calais, Dunkerque, et le tunnel sous la Manche	9-33
Encadré 9-9	Le Programme de sécurité de l'OMD	9-35
Encadré 10-1	Étude des fonctionnalités des Postes de contrôle juxtaposés en Afrique de l'Ouest	10-4
Encadré 10-2	Avantages liés à la séparation des différents types de trafic: Exemple de Lebombo-Ressano Garcia	10-7
Encadré 10-3	Approche modulaire de la conception dans le Programme des PCJ de la CEDEAO.....	10-8
Encadré 10-4	Système de gestion des queues GoSwift	10-9
Encadré 11-1	L'importance des TIC illustrée dans le PCJ de Chirundu.....	11-2
Encadré 11-2	États Africains ayant adopté le système SYDONIA (++ ou dans le monde)....	11-7
Encadré 11-3	Projet pilote SYDONIA d'Interconnexion mondiale en Afrique de l'Ouest pour faciliter le transit	11-7
Encadré 11-4	Le système d'analyse des données relatives aux informations sur les migrations.....	11-9
Encadré 11-5	Avantages des Systèmes de surveillance électronique du fret.....	11-13
Encadré 13-1	Questions/Leçons tirées des études de cas	13-1
Encadré 13-2	Obstacles non physiques au transport le long du corridor Lomé-Ouagadougou.....	13-19
Encadré 13-3	Commerce transfrontalier entre le Nigéria et le Cameroun.....	13-23
Encadré 13-4	Feuille de route pour la préparation et l'adoption des instruments juridiques pour le poste de contrôle juxtaposé de Mfum	13-25
Encadré 13-5	Suggestions pour la gestion des installations dans le projet de règlements des PCJ.....	13-37

Encadré 13-6	Structure du manuel des procédures opérationnelles du PCJ de Rusumo	13-43
Encadré 13-7	Vidéo de formation sur les PCJ de Namanga et de Rusumo	13-47

Liste des Figures

Figure 1-1	Le concept de Poste de Contrôle Juxtaposé (PCJ).....	1-4
Figure 1-2	Le concept de PCJ comme un des nombreux outils de facilitation du commerce, d'intégration régionale et de développement économique	1-5
Figure 1-3	Représentation Schématique d'un poste-frontière traditionnel à deux arrêts	1-6
Figure 1-4	Diagramme Schématique d'un PCJ	1-7
Figure 1-5	Diagramme Schématique d'un PCJ jumelé.....	1-8
Figure 1-6	Diagramme schématique d'un PCJ national unique	1-9
Figure 2-1	Carte des principaux corridors de transport (Routes transafricaines) en Afrique	2-2
Figure 5-1	Processus de réalisation d'enquêtes, de surveillance, et des études pour la planification et le fonctionnement des PCJ	5-1
Figure 5-2	Enquêtes, étude d'impact et suivi de projets de PCJ.....	5-2
Figure 5-3	Modèle flux de la demande en trafic et prévision de la demande en transit et en flux commerciaux	5-10
Figure 5-4	Modèle de flux de trafic et prévision de demande en circulation locale	5-11
Figure 5-5	Concept de la Post-évaluation	5-18
Figure 6-1	Processus de mise en œuvre des cadres institutionnels pour l'opérationnalisation d'un PCJ	6-1
Figure 6-2	Exemple de plan de travail	6-23
Figure 6-3	Plan de travail pour le PCJ de Mamuno (Botswana)/Trans Kalahari (Namibie)	6-23
Figure 6-4	Délais de Mise en oeuvre pour le PCJ de Namanga (Kenya/Tanzanie)	6-24
Figure 6-5	Délais de Mise en oeuvre pour le PCJ de Rusumo (Rwanda/Tanzanie)	6-24
Figure 7-1	Processus de choix des différents modèles de financement et de gestion, en vue de la mise en place et de l'opérationnalisation des PCJ.....	7-1
Figure 7-2	Modèles de PPP et potentiel de génération de recettes	7-7
Figure 7-3	Variables de prise de décision en matière de structuration du PPP.....	7-7
Figure 8-1	Processus de mise en œuvre de cadres institutionnels pour opérationnaliser les PCJ.....	8-1
Figure 9-1	Étapes clés dans le processus global de simplification et d'harmonisation des procédures d'un PCJ	9-4
Figure 9-2	Schéma d'un système électronique de guichet unique.....	9-14
Figure 9-3	Le flux du processus dans la partie rwandaise du PCJ de Rusumo	9-22
Figure 9-4	Le trafic et la contrebande : Similitudes et différences	9-31
Figure 10-1	Processus global de conception des infrastructures PCJ	10-2
Figure 10-2	Le processus de conception et considérations clés	10-2
Figure 10-3	Exemple de canalisation de voies de circulation	10-10
Figure 11-1	Processus de mise en œuvre des TIC dans la gestion des opérations des PCJ	11-1
Figure 11-2	Carte des projets de guichets uniques en Afrique	11-10
Figure 11-3	Schéma du guichet unique régional de l'UEMOA	11-11
Figure 11-4	Schéma du fonctionnement du RTMS/CCS	11-12
Figure 13-1	Localisation des PCJ des études de cas	13-3

Figure 13-2	Les procédures de franchissement frontalier à Chirundu avant l'opérationnalisation du PCJ.....	13-5
Figure13-3	Les procédures de franchissement frontalier à Chirundu après l'opérationnalisation du PCJ.....	13-5
Figure 13-4	Flux directionnels pour le trafic à Chirundu.....	13-9
Figure 13-5	Modèles de PPP et potentiel d'accroissement des revenus tirés des impôts...	13-27
Figure 13-6	Variables du processus décisionnel pour la structuration du PPP.....	13-29
Figure 13-7	Structures des discussions, de la coordination et de la prise de décision liées aux PCJ de Namanga et de Rusumo	13-41
Figure 13-8	Version en anglais de la brochure du PCJ de Namanga	13-46

Liste des Tableaux

Tableau 1-1	Le rôle des PCJ dans la promotion de l'intégration régionale.....	1-13
Tableau 2-1	Avantages potentiels des PCJ par type d'utilisateur	2-6
Tableau 3-1	Processus d'établissement des PCJ.....	3-1
Tableau 5-1	Outils nécessaires aux évaluations des corridors	5-6
Tableau 5-2	Lien entre l'approche d'évaluation des impacts et l'objectif.....	5-12
Tableau 6-1	Matrice Comparative des Lois et Institutions des Communautés Economiques Régionales	6-3
Tableau 7-1	Avantages et les inconvénients de l'attribution de la responsabilité de gestion des infrastructures des PCJ à différents organismes publics	7-9
Tableau 8-1	Comparaison d'instruments juridiques sur les PCJ	8-5
Tableau 9-1	Différences entre la traite des personnes et le trafic des migrants	9-31
Tableau 10-1	Compartiments des infrastructures de PCJ.....	10-6
Tableau 11-1	Exemple d'évaluation des besoins en TIC pour un PCJ.....	11-3
Tableau 12-1	Autres outils de transport/facilitation du commerce	12-1
Tableau 13-1	Trois possibilités pertinentes de contrat PPP.....	13-30

Abréviations²

AAG	Autre Agence Gouvernementale
ABC	<i>Automated Border Control</i> (Contrôle Frontalier Automatisé)
ADG	Autre Département Gouvernemental
AEO	<i>Authorized Economic Operator</i> (Opérateur économique autorisé)
AFC	Accord de Facilitation Commerciale
AFE	Accord sur la facilitation des échanges
AGF	Agence de Gestion de Frontière (proposé en Afrique du Sud)
APA	Analyse du Processus d’Affaire
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i> (Association des nations de l’Asie du Sud-Est)
AT	Admission Temporaire
AT	Assistance Technique
ATTF	Accord de Transport Transfrontalier
BAD	Banque africaine de développement
BNT	Barrière non-tarifaire
CAE	Communauté de l’Afrique de l’Est
CAE	Construire, s’appropriier, exploiter
CAET	Construire, s’appropriier, exploiter et transférer
CBM	Gestion Coordonnée de Frontière
CCEM	Conception, construction, exploitation et maintenance
CCFEM	Conception, construction, exploitation, financement et maintenance
CCI	Chambre de commerce internationale
CCT	Comité Conjoint Technique
CEAC	Communauté Économique des États de l’Afrique Centrale
CEANU	Commission économique pour l’Afrique des Nations unies
CEDEAO	Communauté Économique des États de l’Afrique de l’Ouest

²À la suite de meilleures pratiques, seuls les noms propres ont été capitalisés.

CGB PCJ	Comité directeur bilatéral de PCJ
CGE	Équilibre Général Calculable
CLT	Construire, louer, transférer
CMR	Convention relative au Contrat de Transport International de Marchandises par Route
CNP PCJ	Comité National de Pilotage des PCJ National
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i> (Marché commun de l'Afrique orientale et australe)
COMPETE	<i>Competiveness and Trade Expansion Program</i> (Programme de compétitivité et de développement des échanges)
Comtrade	<i>Commodity Trade Statistics Database</i> (Base de données des statistiques sur le commerce de matières premières)
CPHN	Comité de Pilotage de Haut de Niveau
CPSE	Contrat de Prestation de Services en Ingénierie
CSJ	Conseil Sectoriel Conjoint/Comité Directeur Conjoint
CUA	Commission de l'Union Africaine
DBSA	Banque de Développement de l'Afrique Australe
DF	Dépenses de Fonctionnement
DI	Dépenses en Immobilisations
DTC	Dispositif à transfert de charge
DTC	Distance temps/coût
EFCT	Évaluation de la Facilitation du Commerce et du Transport
EMT	Enquête de Mesure du Temps
EVP	Équivalent 20 pieds (<i>twenty-foot equivalent unit</i>)
F&E	Fonctionnement et Entretien
FGN	<i>Federal Government of Nigeria</i> (Gouvernement fédéral du Nigéria)
GIF	Gestion Intégrée des Frontières
GMS	<i>Greater Mekong Subregion</i> (Sous-Région du Grand Mékong)
GPS	<i>Global Positioning System</i>
GRTD	Garantie Régionale de Transit Douanier

GTT	Groupe Technique de Travail
ICP	Indicateur Clé de Performance
IFC	Indicateur de Facilitation du Commerce
IGAD	<i>Intergovernmental Authority on Development</i> (Autorité intergouvernementale pour le développement)
IPL	Indexe de Performance Logistique
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i> (Agence Japonaise de Coopération Internationale)
MIDAS	<i>Migration Information and Data Analysis System</i> (Système d'information sur les migrations et d'analyse des données)
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i> (Protocole d'accord)
NCTTCA	<i>Northern Corridor Transit and Transport Coordination Authority</i> (Autorité de coordination de transit et de transport du corridor nord)
OBR	Office Burundais des Recettes
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OD	Origine et Destination
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
OTC	Observatoire du transport sur les corridors
PAL	Port autonome de Lomé
PAP	Plan d'Actions Prioritaires (du Programme de Développement des Infrastructures en Afrique)
PCJ	Poste de contrôle juxtaposé
PIDA	<i>Programme for Infrastructure Development in Africa</i> (Programme de Développement des Infrastructures en Afrique)
PMAESA	<i>Port Management Association of Eastern and Southern Africa</i> (Association de gestion des ports de l'Afrique de l'Est et Australe)
PPP	Partenariat public-privé
PPTA	Programme de Politique du Transport en Afrique [Sub-Saharienne]
QuARTA	<i>Quantitative Analysis of Road Transport Agreements</i> (Analyse quantitative des accords de transport routiers)

RADDEx	<i>Revenue Administration Digital Data Exchange</i> (Échange de données digitales de l'administration des impôts)
REC	<i>Regional Economic Community</i> (Communauté économique régionale)
REG	Régional
RKC	<i>Revised Kyoto Convention</i> (Convention de Kyoto révisée)
ROO	<i>Rehabilitate-Own-Operate</i> (Réhabiliter, s'approprier, exploiter)
ROOT	<i>Rehabilitate-Own-Operate-Transfer</i> (Réhabiliter, s'approprier, exploiter, transférer)
RTMS/CCS	<i>Real Time Monitoring System / Cargo Control System</i> (Système de suivi en temps réel/Système de contrôle des marchandises)
SADC	<i>Southern African Development Community</i> (Communauté de développement d'Afrique australe)
SIGF	Système d'Information de la Gestion des Frontières
SSEM	Système de Suivi Électronique des Marchandises
SYDONIA	Système Automatisé des Données Douanières
TANCIS	<i>Tanzania Customs Integrated System</i> (Système Intégré des Douanes Tanzaniennes)
TCD	<i>Time/Cost-Distance Method</i> (Méthode distance temps/coût)
TCF	Télévision en circuit fermé
TDU	Territoire douanier unique
TEC	Tarif extérieur commun
TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
TIR	Transit International Routier
TMEA	TradeMark East Africa
TMSA	TradeMark Southern Africa
TRA	<i>Tanzania Revenue Authority</i>
TRAINS	<i>Trade Analysis Information System</i> (Système d'Information de l'Analyse Commerciale)
TREI	Taux de rentabilité économique interne
UA	Union africaine

UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UN/CEFACT	<i>United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business</i> (Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques)
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i> (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement)
UNESCAP	<i>United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific</i> (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique)
UNTOC	<i>United Nations Convention against Transnational Organized Crime</i> (Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée)
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (Agence des États-Unis pour le développement international)
VSAT	<i>Very Small Aperture Terminal</i>
VUS	Véhicule à Usage Spécial
WEF	<i>World Economic Forum</i> (Forum économique mondial)
ZCC	Zone de contrôle commun
ZTLE	Zone tripartite de libre-échange

Resume Analytique

Première Partie: La notion de Poste de Contrôle Juxtaposé

1. Le concept de Poste de Contrôle Juxtaposé (PCJ)

1.1 Introduction

L'une des approches modernes pour améliorer les opérations frontalières est l'établissement de Poste de Contrôle Juxtaposé (PCJ). Dans les années 2000, le concept de PCJ a commencé à être appliqué à travers l'Afrique. En 2004, la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) en collaboration avec l'Autorité de coordination de transit et de transport du corridor nord (NCTTCA) a élaboré le projet de facilitation du transport et du commerce en Afrique de l'Est (EATTFP) qui, entre autres activités, a appelé à la mise en œuvre de PCJ dans la région. Le PCJ de Chirundu - entre la Zambie et le Zimbabwe est considéré comme le premier PCJ pleinement opérationnel en Afrique. Après le lancement du PCJ de Chirundu, la conception et la mise en place des PCJ se sont rapidement intensifiées avec le soutien des partenaires au développement, comme l'un des principaux outils de lutte contre les obstacles à la croissance du commerce en Afrique. Plus de 80 PCJ sur le continent sont maintenant en phase de planification ou de mise en œuvre.

1.2 Définition

En tant qu'outil de facilitation du commerce installé aux frontières, le concept de PCJ favorise une approche coordonnée et intégrée pour faciliter les échanges, la circulation des personnes et améliorer la sécurité. Le concept élimine le besoin, pour les voyageurs et les marchandises, de s'arrêter à deux reprises pour entreprendre les formalités de passage des frontières. Le concept de PCJ appelle à l'application de contrôles conjoints pour réduire au minimum les duplications et les activités de routine. Grâce à une approche « pangouvernementale », le concept de PCJ réduit le temps de trajet pour les transporteurs et les voyageurs et raccourcit le temps de traitement aux points de passage frontaliers. La figure 1 présente une représentation graphique du concept de PCJ, tandis que la figure 2 illustre schématiquement la notion de PCJ comme un des nombreux outils permettant la facilitation du commerce, l'intégration régionale et le développement économique.

Figure 1: Le concept de Poste de Contrôle Juxtaposé (PCJ)

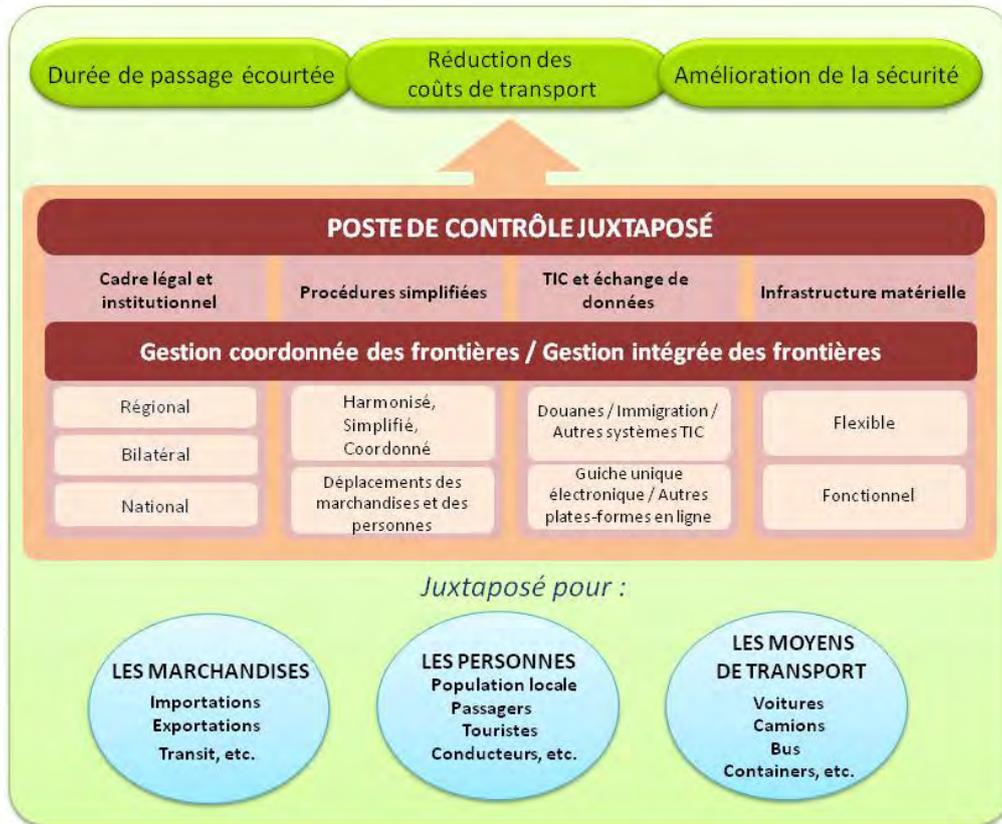
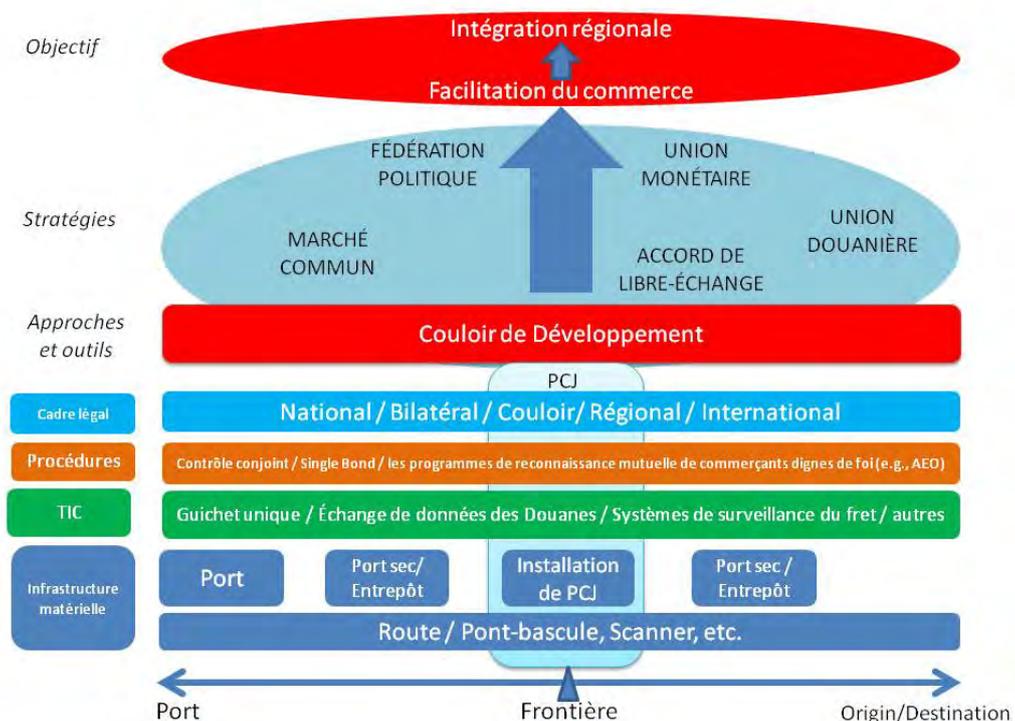


Figure 2: Le Concept de PCJ comme un des nombreux outils de facilitation du commerce, de l'intégration régionale et du développement économique



1.3 Les modèles de PCJ

Les figures suivantes représentent tour à tour le poste de frontière classique à deux arrêts (figure 3), le modèle de juxtaposition de poste frontalier à guichet unique (figure 4), le modèle de CPJ jumelé sur deux pays (figure 5) et le modèle de PCJ national unique (figure 6). Dans le modèle juxtaposé, des installations frontalières communes sont exploitées dans le pays d'entrée dans les deux sens. Selon le modèle jumelé, un seul local est construit jumelé sur la ligne marquant la frontière. Dans le cadre de ce modèle de PCJ, c'est-à-dire un PCJ entièrement situé dans l'un des deux États limitrophes, une seule infrastructure frontalière commune construite sur le territoire de l'un des pays abrite les agents de contrôle frontalier des deux pays, qui exécutent leur mission.

Figure 3: Représentation Schématique d'un poste-frontière traditionnel à deux arrêts

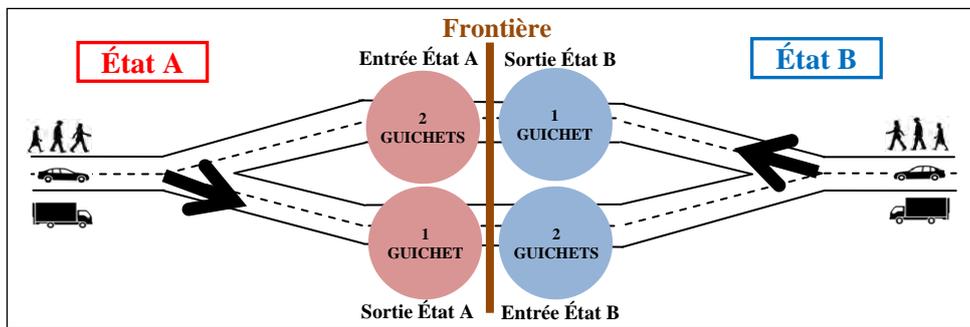


Figure 4: Diagramme Schématique d'un PCJ

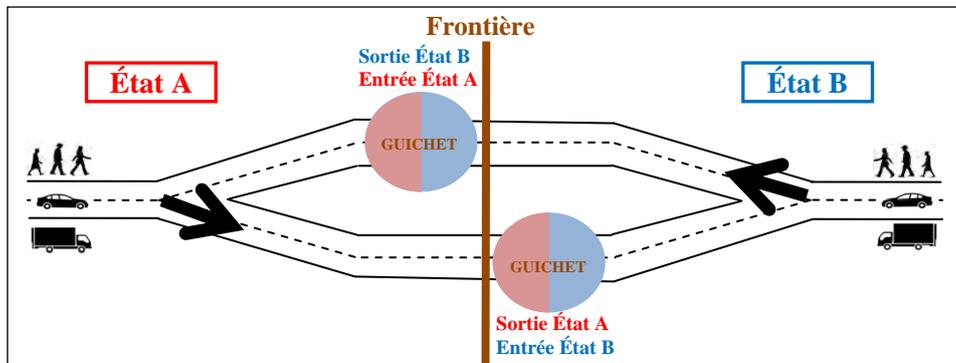


Figure 5: Diagramme Schématique d'un PCJ jumelé

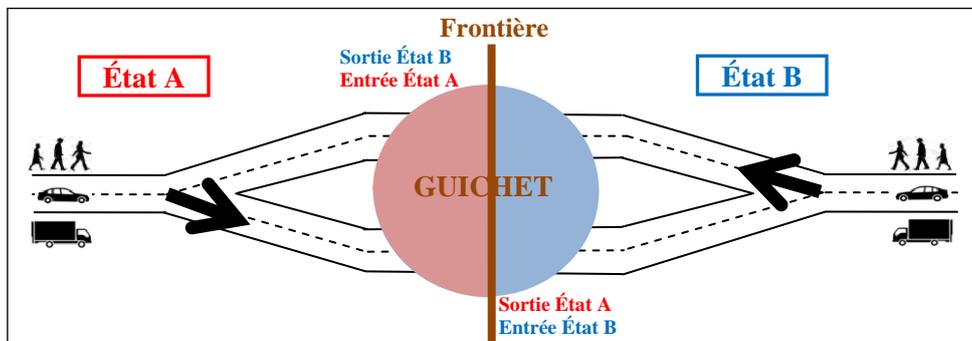
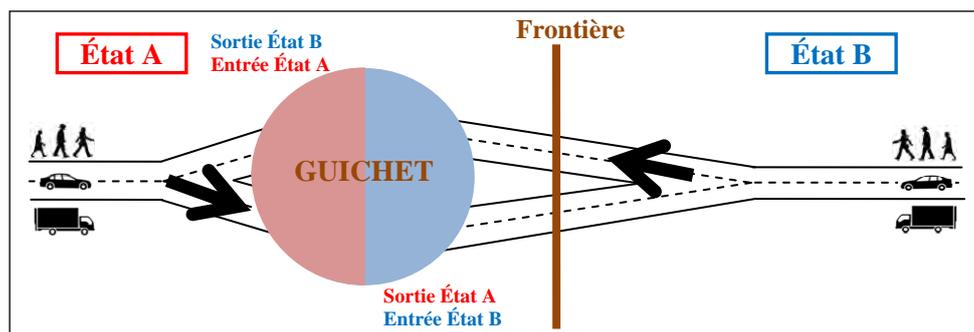


Figure 6: Diagramme Schématique d'un PCJ national unique



1.4 Les quatre piliers des PCJ

Le concept de PCJ repose sur quatre piliers:

- (i) **Le cadre juridique et institutionnel:** Selon le droit international, il est généralement convenu que l'application des lois nationales est limitée au territoire d'un état. En conséquence, les PCJ reposent sur l'application du principe de l'extraterritorialité des lois, ce qui permet à un État d'étendre l'application de lois nationales particulières en dehors de son propre territoire. La mise en œuvre des PCJ nécessite donc une analyse détaillée du cadre législatif, réglementaire et institutionnel régissant les activités des organismes frontaliers. A un poste frontière type, il existe plusieurs organismes gouvernementaux responsables des contrôles aux frontières. Pour une administration efficace et efficace de PCJ, ces organismes ont intérêt à travailler en coordination afin de minimiser les doublons et les répétitions inutiles.
- (ii) **Simplification et harmonisation des procédures:** La mise en œuvre d'un PCJ sans simplification et harmonisation des procédures de passage aux frontières rend le PCJ inefficace. Bien que les utilisateurs soient amenés à s'arrêter une fois pour effectuer les formalités frontalières d'entrée et de sortie, le fait de leur imposer des formalités superfétatoires et de routine aurait peu d'impact sur la réduction du temps passé à la frontière. Le processus de révision et d'harmonisation des procédures doit être continu afin de s'assurer que les PCJ fonctionnent suivant des procédures de passage des frontières efficaces mais facilitant le passage et pertinents selon les circonstances. Les opérations conjointes et la nécessité de respecter la juridiction dans l'environnement des PCJ requièrent des considérations spécifiques lors de l'élaboration des procédures du PCJ.
- (iii) **TIC et échange des données:** Les TIC sont une composante essentielle des systèmes de collaboration des guichets uniques, de la simplification de la documentation, de la gestion des frontières, ainsi que de la modernisation des douanes, de l'immigration et des services connexes. L'augmentation du nombre de voyageurs concomitamment avec la densité de la circulation des véhicules et des marchandises aux frontières nécessitent un équilibre stratégique entre les contrôles et la facilitation. Les TIC permettent l'utilisation efficace de ressources limitées pour gérer les frontières en facilitant l'intra et l'inter- connectivité des agences pour la mise en œuvre des systèmes de gestion des risques adaptés et pour comprendre l'évolution de la mobilité et du commerce.
- (iv) **Les infrastructures physiques:** Les infrastructures physiques pour les PCJ comprennent des installations telles que des bureaux pour les agents frontaliers, de l'équipement opérationnel, des entrepôts et un parking. Même si tous les postes frontières nécessitent des installations physiques pour les opérations frontalières, le niveau d'équipement requis dépend de la nature et de l'étendue des opérations. En principe, les installations

physiques pour les opérations de PCJ doivent être convenablement fonctionnels et pas inutilement sophistiqués (« dernier cri ») ou inadéquates.

1.5 PCJ et l'intégration régionale

Le tableau 1 résume le rôle des PCJ dans la promotion de l'intégration régionale selon le niveau d'intégration.

Tableau 1: Le rôle des PCJ dans la promotion de l'intégration régionale

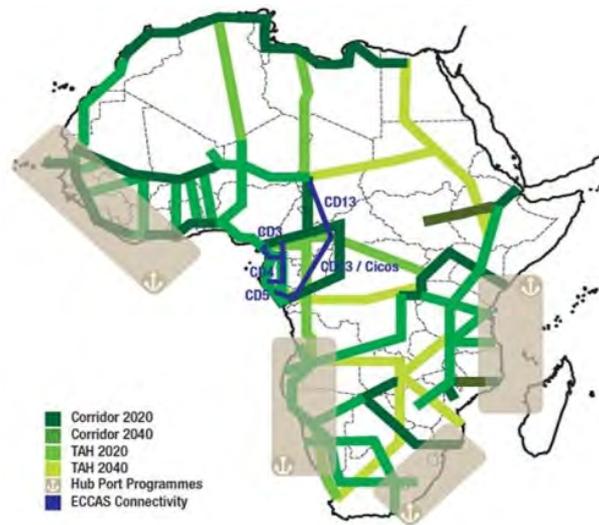
Étape de l'intégration	Caractéristiques des contrôles aux frontières	Rôle des PCJ
Avant l'intégration régionale	Contrôles complets des frontières	<ul style="list-style-type: none"> ● Faciliter la collecte des droits et des taxes pour chaque pays, le cas échéant.
Zone de libre-échange	Élimination ou réduction des contrôles aux frontières aux points de passage des frontières intérieures pour les marchandises produites entre les Etats signataires avec remise du certificat d'origine	<ul style="list-style-type: none"> ● Faciliter la collecte des droits et des taxes pour les marchandises produites hors des pays signataires, le cas échéant. ● Confirmer que les marchandises produites dans les pays signataires correspondent bien au certificat d'origine
Union douanière	Élimination ou réduction des contrôles aux frontières aux points de passage des frontières intérieures pour les marchandises produites hors des Etats signataires	<ul style="list-style-type: none"> ● Faciliter la collecte des droits communs et des taxes pour les marchandises produites hors des pays signataires. ● Confirmer que les marchandises en transit correspondent aux documents d'importation/ d'exportations et que les droits sont payés quand elles entrent dans les pays signataires
Marché commun	Élimination ou réduction des contrôles aux frontières aux points de passage des frontières intérieures des pays signataires pour les personnes y compris la main d'œuvre, les services et les capitaux	<ul style="list-style-type: none"> ● Promotion de la libre circulation de la main-d'œuvre, des services et des capitaux

2. Justification et avantages des PCJ

2.1 Approche par Corridor et chaîne de valeur dans la mise sur pied des PCJ

Un facteur important (entre autres) dans l'évaluation de la performance et l'attrait d'un corridor de transport est l'efficacité des postes-frontières le long du corridor. Les contrôles liés au transit le long d'un corridor s'effectuent aux niveaux des entrées ou sorties des côtes maritimes ou des aéroports, et au niveau des frontières terrestres entre les pays et dans les points de dédouanement intérieurs. A cet égard les frontières terrestres sont des points de jonctions entre plusieurs points le long du corridor et sont vitales pour le commerce international. En facilitant le commerce international et les mouvements transfrontaliers des personnes, les points de passage frontaliers contribuent à la croissance des économies au plan national, régional et international. La situation est particulièrement grave pour les pays enclavés en Afrique, un continent où les retards aux frontières et les coûts de transport sont parmi les plus élevés dans le monde. 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. Sur la figure 7 est représentée une carte des plus importants corridors de transport en Afrique.

Figure 7: Carte des principaux corridors de transport (Routes transafricaines) en Afrique



2.2 Choix et priorisation des projets de PCJ dans les corridors

La prise en compte des chaînes de valeur de valeurs internationales dans la mise en place des postes-frontières peut se faire soit par le biais des liens en aval (lorsque le pays ajoute de la valeur aux exportations des autres pays) ou à travers des liens en amont (lorsque le pays importe des produits intermédiaires qui seront utilisés dans ses exportations). Dans le choix de postes-frontières de transit à transformer en PCJ, on doit privilégier les corridors potentiellement susceptibles de contribuer à la transformation économique des régions qu'ils desservent. Ces postes frontaliers peuvent être soit de tout nouveaux projets (« greenfields ») ou bien conçus sur des installations déjà existantes (« brownfield ») qui nécessitent une réfection pour être efficaces. En outre, une attention doit également être portée sur les postes-frontières le long des corridors desservant des zones à fortes activités industrielles, commerciales, et autres activités économiques. L'attention doit également être portée sur les corridors à fort potentiel de croissance du trafic. De même, le long d'un corridor, les passages frontaliers peuvent être hiérarchisés, mais si on considère qu'un corridor traversant plusieurs pays peut fonctionner comme un système intégré, il est nécessaire de développer tous les postes frontaliers le long du corridor, de façon simultanée ou à défaut les uns après les autres. En plus, il peut s'avérer aussi nécessaire de prendre en compte les effets de détours du trafic dans des corridors complexes, tels que le corridor Nord-Sud en Afrique australe (qui traverse huit pays).

2.3 L'intérêt et la justification de la mise en place des PCJ

La principale raison de la mise en place des PCJ le long des corridors de transport est la fluidification du mouvement des biens et des personnes et la réduction des coûts de transport à la traversée des frontières nationales. Dans un PCJ, le stationnement des passagers et des véhicules, en vue des formalités, intervient une seule fois pour la sortie de l'un des pays et l'entrée dans l'autre. Toutes les formalités frontalières liées aux documents et passeports sont traitées dans une seule salle de transit pour la sortie d'un pays et l'entrée dans le pays voisin. Toute l'inspection nécessaire du chargement est conjointement effectuée en une seule fois et implique tous les services concernés des deux pays en même temps.

Pour les voitures personnelles et les autobus, l'introduction de procédures PCJ réduit presque immédiatement de moitié le temps des formalités. Par exemple, dans un poste-frontière

classique à deux arrêts, les autobus stationnent sur un côté de la frontière et les passagers entrent dans le bâtiment pour les formalités. Les bagages et marchandises sont déchargés et inspectés au besoin. Cela peut prendre de 1 à 2 heures, après quoi l'autobus est conduit de l'autre côté de la frontière et le même processus est répété pendant 1 à 2 heures. En revanche, dans un PCJ, les passagers entrent dans un seul bâtiment pour les formalités d'entrée et de sortie. La cargaison est déchargée une seule fois et est inspectée conjointement. Dans un PCJ, le contrôle des passagers et de leurs bagages est généralement effectué en moins d'une heure.

Les contrôles frontaliers dans un poste-frontière traditionnel à deux arrêts peuvent prendre jusqu'à 3-5 jours pour diverses raisons. Les camions utilisés pour le fret commercial ont des coûts fixes quotidiens de 200-500 USD (estimation de l'Afrique australe). Par conséquent, des retards de trois à cinq jours représentent entre 600 et 2.500 USD de coûts de transport inutiles. Ces coûts supplémentaires ont un impact direct sur la compétitivité des produits africains sur les marchés internationaux et sur le coût des importations pour les consommateurs ainsi que sur les facteurs de production pour les fabricants. Un second facteur de coût, découlant de ces retards aux frontières et de l'état désastreux des voies de communications, est le coût élevé de la détention des stocks. Pour les biens d'une valeur comprise entre 2.000 et 5.000 USD par tonne, le coût supplémentaire de détention des stocks est compris entre 0,75 et 2,50 USD par jour et par tonne. Les fabricants et les détaillants indiquent qu'ils lancent les commandes un mois à l'avance pour justifier le manque de prévisibilité de la livraison. Pour un camion de 28 tonnes, cela implique entre 630 et 2.100 USD de coût supplémentaire.

Les PCJ présentent divers avantages pour différentes catégories d'utilisateurs, tel qu'indiqué dans le tableau 2.

Tableau 2: Avantages des PCJ par type d'utilisateur

N°	Groupe d'utilisateurs	Avantages
1	Pouvoirs publics nationaux	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la collecte des taxes commerciales avec des gains d'efficacité • Des frontières efficaces facilitant le commerce, l'investissement et la croissance économique • La promotion de la compétitivité économique • L'amélioration de la sécurité aux frontières • Une utilisation optimale des ressources publiques par les services frontaliers • La promotion de meilleures relations internationales entre les pays
2	Services de contrôle frontaliers	<ul style="list-style-type: none"> • Une meilleure utilisation des ressources en améliorant la coopération transfrontalière et le partage de renseignements, des données des opérations, et des ressources au moyen des concepts de gestion coordonnée des frontières (CBM) et de gestion intégrée des frontières (IBM) • L'amélioration de la motivation des employés, qui se traduit par une productivité accrue grâce à l'utilisation de procédures simplifiées et harmonisées ainsi qu' une meilleure ergonomie des postes de travail ex: les bâtiments, les équipements, le mobilier • Un environnement plus propice à une utilisation optimale des TIC et un traitement plus rapide des données • Un traitement plus diligent des documents et des voyageurs, ce qui réduit la propagation du VIH/SIDA aux frontières • Plus de possibilités pour harmoniser les procédures, ce qui améliore la prévisibilité et la confiance parmi les utilisateurs • Mise à disposition d'une plate-forme permettant d'initier d'autres réformes en matière de gestion des frontières • Amélioration de la fluidité de la circulation • Amélioration de l'infrastructure frontalière, en particulier lorsque des modifications sont à entreprendre • Amélioration de la transparence, ce qui améliore la sécurité et permet de limiter la corruption

N°	Groupe d'usagers	Avantages
3	Opérateurs de transport routier, Transitaires et agents des douanes	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des retards aux frontières et des charges d'exploitation • Une plus grande utilisation du véhicule par son nombre de rotations • Prévisibilité des procédures aux frontières et de celles de transit • Un traitement plus diligent des documents et des voyageurs, ce qui réduit la propagation du VIH/SIDA aux frontières
4	Industriels et commerçants	<ul style="list-style-type: none"> • Économies sur le coût des intrants • Amélioration de la fiabilité des livraisons permettant la réduction des stocks • Réduction du capital immobilisé dans la logistique grâce à la livraison juste-à-temps
5	Consommateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des coûts des produits de consommation • Augmentation de la disponibilité des marchandises.
6	Voyageurs et touristes	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du temps de passage à la frontière • Procédures simplifiées et harmonisées • Procédures transparentes à la frontière

Abréviations: GCF = Gestion coordonnée des frontières, GIF = Gestion intégrée des frontières, TIC = Technologie de l'information et de la communication

3. Processus et pratiques recommandés pour la mise en place de PCJ

Étant donné que les projets de PCJ sont multi-sectoriels, le processus de création de PCJ nécessite une planification minutieuse et de larges consultations. Dans la mesure du possible, ces activités doivent impliquer l'intégralité des principales parties prenantes. Bien que la taille et la portée des projets de PCJ varie selon que le projet consiste en une construction de nouvelles installations frontalières ou en la modification de celles qui existent déjà, les étapes de la mise sur pied de PCJ sont semblables. Dès le départ, l'élaboration d'une position de politique nationale ou régionale claire concernant les opérations de PCJ est particulièrement utile en vue d'un large consensus sur une approche commune pour la mise en place et la gestion des opérations de PCJ.

Le processus de mise en place de PCJ, notamment la phase d'identification du projet, la phase de préparation du projet, la phase d'exécution du projet, et celle consécutive à la mise en œuvre, est résumé dans le tableau 3.

Tableau 3: Processus de mise en place de PCJ

Étape	Phase
1	Phase d'identification de Projet
2	Phase de préparation du Projet
3	Phase de mise en œuvre du Projet <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place des structures de gestion de projet • Signature des accords de mise en place de PCJ • Élaboration du cadre juridique et politique des PCJ • Conduite des études préliminaires • Élaboration des procédures opérationnelles du PCJ • Conception des locaux du PCJ • Construction des locaux du PCJ • Acquisition de mobilier et installation des systèmes informatiques • Formation et sensibilisation des agents de l'organisme de contrôles frontaliers et de certaines catégories d'usagers • Phase Pilote / lancement des opérations du PCJ
4	Phase consécutive à la mise en œuvre <ul style="list-style-type: none"> • Études limites • Évaluations consécutives à la mise en œuvre

Remarques: (i) la construction de nouveaux locaux n'est pas une étape nécessaire pour la mise en place d'un PCJ. (ii) l'étape d'élaboration du cadre juridique et politique pour le PCJ est nécessaire dans les cas où celui-ci n'est déjà pas en place.

4. Le PCJ comme projet de service public

4.1 Caractéristiques des Projets de PCJ

Parmi les caractéristiques des PCJ on peut citer:

- (i) Le soutien politique: Les gestionnaires de projet et les techniciens doivent expliquer les objectifs et les avantages des PCJ aux communautés locales représentées par des politiciens à la fois aux niveaux local et national. Contrairement aux projets relevant purement du secteur privé, les gestionnaires de projets de PCJ doivent être prêts à s'adapter aux changements susceptibles de survenir avec différents gouvernements et pouvant influencer sur l'exécution des projets.
- (ii) Une multiplicité d'intervenants: En tant que projets du secteur public, les PCJ impliquent des parties prenantes multiples, notamment les gouvernements, les usagers, les opérateurs du secteur privé et les communautés locales et internationales, qui peuvent avoir des attentes et des styles de gouvernance différents.
- (iii) Une large publicité et un contrôle public: Un projet de PCJ affecte beaucoup de personnes et en conséquence il y a un intérêt considérable de la part des parties prenantes pour savoir comment le projet est mis en œuvre.

4.2 Décaissements et cycles de financement

Les projets du secteur public tels que les PCJ sont généralement financés par cycles budgétaires annuels ou par tranches de décaissements selon les accords, s'ils sont financés par des sources extérieures. Même si ces modalités de financement ne peuvent pas affecter les délais de livraison pour les projets susceptibles d'être terminés en un an ou moins, elles peuvent affecter la réalisation de projets de PCJ qui dure en général plusieurs années.

4.3 PCJ et impératifs socio-économiques pour certains usagers

Les PCJ affectent les communautés de différentes manières. Même si les effets bien visibles et quantifiables d'un PCJ ont tendance à s'exercer sur les affaires des entreprises et des voyageurs impliqués dans le commerce international et souvent loin des postes frontaliers, il est important de veiller à ce que les opérations des PCJ profitent à tous les usagers. À cet égard, il est bon de tenir compte des besoins de certaines catégories d'usagers aux niveaux des points de passages frontaliers, notamment concernant les communautés locales, les petits commerçants et les femmes.

4.4 Situations d'urgence

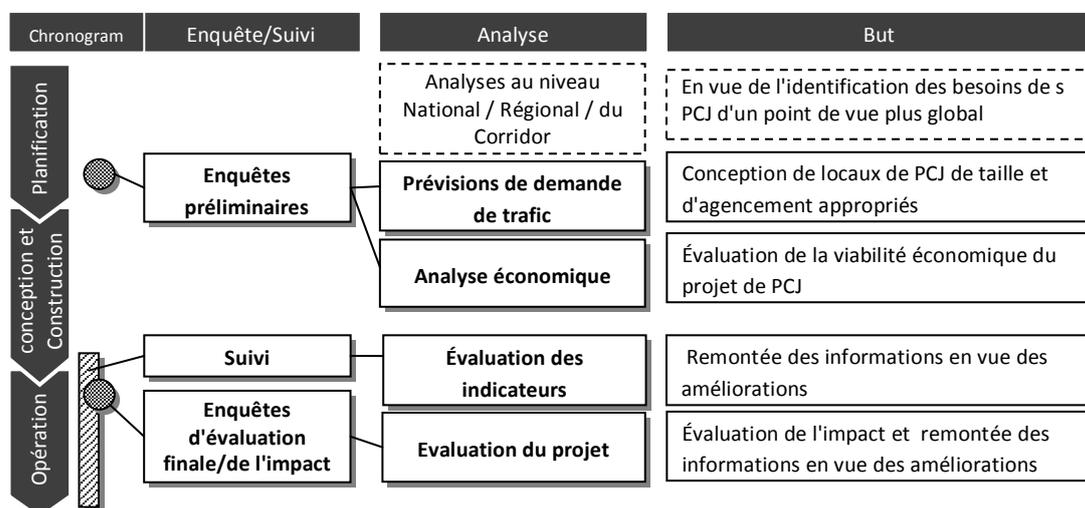
Certains événements imprévus peuvent perturber les opérations aux PCJ, notamment les catastrophes naturelles, l'instabilité politique, ou le déclenchement de certaines épidémies. Selon l'ampleur de ces événements, il peut y avoir une nécessité impérieuse de fermer temporairement la frontière et de cesser les opérations des PCJ. Une des mises en garde est que du point de vue de l'immigration, il est généralement recommandé de ne pas fermer les frontières pendant les périodes de crise humanitaire. Un comité bilatéral au niveau de la frontière des États parties du PCJ touché doit convoquer immédiatement une réunion pour régler la situation. Si les symptômes persistent ou si la situation se détériore, la question doit être portée auprès des autorités nationales bilatérales pour une décision de l'exécutif sur les opérations à effectuer au PCJ.

Deuxième Partie: Problèmes majeurs liés à la mise en oeuvre des PCJ

5. Enquêtes préliminaires, évaluation de l'impact, et suivi des PCJ

Il existe différentes méthodologies pour les enquêtes, la surveillance et les études nécessaires à la planification et à la gestion des opérations des PCJ: (i) les enquêtes préliminaires, (ii) les prévisions de demande de trafic, (iii) l'analyse économique, (iv) la surveillance, et (v) l'évaluation de l'impact. La figure 8 présente le chronogramme et l'intérêt de réaliser chaque enquête ou étude. Dans la phase de planification, des études préliminaires doivent être effectuées pour recueillir des données relatives à la prévision de la demande de trafic et à l'analyse économique. Ces études sont essentielles pour la conception des locaux des PCJ de taille et d'agencement appropriés et pour l'évaluation de la viabilité économique des projets de PCJ avant de procéder à leur mise en oeuvre. Sans une évaluation attentive à ce stade, les investissements dans les PCJ sont susceptibles de se solder par des avantages limités ou insignifiants au niveau de la frontière. Après l'achèvement et le démarrage des opérations d'un PCJ, il est recommandé de procéder à des enquêtes d'évaluation finale / d'impact pour l'évaluation des projets. Une comparaison des données de fin d'étude avec les données de base, permettra de déterminer les avantages de la mise en oeuvre du projet. La présentation de telles preuves est importante pour une bonne gouvernance. La surveillance peut être réalisée en continu ou périodiquement pour enregistrer des indicateurs de performance sur le fonctionnement du PCJ. Cet exercice permet des remontées d'informations susceptibles d'améliorer les opérations et réaliser de meilleures performances.

Figure 8: Enquêtes, évaluation de l'impact et suivi pour les projets de PCJ



Source: Le présent document de référence

6. Cadre institutionnel pour les PCJ

6.1 Processus de mise en oeuvre de cadres institutionnels pour les PCJ

La figure 9 présente une feuille de route schématique pour la mise en place à différents niveaux des institutions nécessaires pour appuyer l'opérationnalisation d'un PCJ.

Figure 9: Feuille de route Schématique pour la création des institutions devant assurer l'opérationnalisation d'un PCJ



6.2 Aperçu général du cadre juridique régional soulignant le cadre institutionnel du PCJ

Le CEDEAO, la CAE et l'UEMOA sont relativement assez avancés en termes de cadres juridiques spécifiques et de cadres institutionnels des PCJ, d'effet juridique de législation de CER en ce qui concerne les PCJ (le CAE et le CEDEAO sont particulièrement avancés à cet égard) et en terme de rôle des CER pour la mise en œuvre des PCJ (par exemple, le COMESA, qui possède un modèle de législation et de lignes directrices de PCJ et qui a dirigé la mise en œuvre de l'avant-garde du PCJ de Chirundu à l'initiative tripartite de COMESA-CAE-SADC; les CEEAC/CEAC, qui construisent leur premier PCJ en République du Cameroun et en République du Congo avec la collaboration du comité de gestion du corridor de Brazzaville-Yaoundé; l'IGAD, qui a préparé un rapport sur le cadre juridique et les modalités de la mise en place de PCJ dans la région IGAD; et le SADC, le secrétariat qui a coordonné les études et les ressources, faisabilité et de conception de mobilisation pour les PCJ).

6.3 Identification des parties prenantes

En tant qu'élément essentiel du commerce transfrontalier et de la facilitation des transports, les PCJ nécessitent une coopération inter institutions, interministérielle et intergouvernementale. La liste des acteurs potentiels dans les PCJ peut être considérée d'un point de vue vertical ou horizontal.

6.4 Types d'organismes institutionnels à mettre sur pied

Les différents organes institutionnels à mettre en place doivent être lié par une participation conjointe. Sur le plan horizontal, les secteurs public et privé doivent travailler ensemble en tant que parties prenantes dans le processus de passage à la frontière. Il est également nécessaire de créer un organisme à différents niveaux sur le plan vertical, à l'échelle régionale au niveau des CER, à l'échelle nationale au niveau des pays limitrophes, de manière bilatérale entre les paires de pays limitrophes, et localement au poste frontière lui-même.

Afin d'éviter les doublons, il est important d'utiliser les structures établies (organes de coordination) ou disponibles plutôt que de créer de nouveaux organes. Les organes existants peuvent être actifs ou impliqués dans des domaines plus vastes ou connexes (par exemple, le commerce et la facilitation des transports). Dans ces cas, la possibilité de les désigner dans le cadre du PCJ doit être évaluée en fonction de leur pertinence à cet effet.

Alors que le renforcement institutionnel est un facteur important pour la mise en œuvre réussie du PCJ, l'implication de nombreuses d'institutions devrait être évitée car cela augmente les coûts administratifs et les risques au niveau du secteur privé.

En outre, la continuité dans la politique institutionnelle après les changements de gouvernement devrait être de mise avec les fondements juridiques / réglementaires du cadre institutionnel. La préférence doit être donnée à la législation formelle claire et expresse (le droit dur, «hard law» en anglais) plutôt que celle de informelle (le droit mou, «soft law » en anglais) qui peut être négligée et mise de côté plus facilement sans aucune justification.

6.5 Autres enjeux

D'autres enjeux ont trait à la composition et la représentation, aux opérations des organes institutionnels, au moment de l'intervention / la participation, au financement des opérations des organismes institutionnels, et aux plans de travail. La figure 10 présente un exemple de plan de travail d'une étude de cas relative à la CAE.

Figure 10: Exemple de Plan de travail

Task #	Activities Clustered by type	National entities, Process	Start Period	Year 1				Year 2			
				1st Q	2nd Q	3rd Q	4th Q	5th Q	6th Q	7th Q	8th Q
Initial Activities											
1-1	Finalize Work Plan	Steering Committee	Q1	→							
1-2	Conduct base line survey	Consultant	Q1	→	→						
1-2	Monitor ICT connectivity design/installation	Steering Committee (on-going)	Q1	→	→						
1-3	Review regional initiatives for programs to integrate	Consultant	Q1	→	→						
1-4	Initiate national OSBP law, if necessary	EAC and UEMOA have regional laws*	Q2		→						
Preparation Activities											
2-1	Decision to limit agencies at border	Steering Committee (SC)	Q2		→						
2-2	Simplification/harmonization of procedures	Integrate and apply initiatives underway	Q2		→	→	→				
2-3	Finalize border post designs by function and tender	all agencies, Consultant	Q2		→						
2-4	Negotiate and sign bilateral agreement	all concerned parties	Q3			→					
2-5	Immigration IT systems fully implemented	Immig Departments, IOM	Q3			→					
2-6	Establish preclearance, prepayment, AEO, etc	Revenue authorities, apply initiatives underway	Q4				→				
2-7	Integrated border management, as appropriate	all agencies, apply initiatives underway	Q4				→	→			
2-8	Roll out border information system, if available	all agencies, apply initiatives underway	Q4				→	→			
Final Preparation and Transition											
3-1	Cross border harmonization of procedures	all agencies	Q4				→				
3-2	Planning staffing and transition	all agencies	Q5					→			
3-3	Complete ICT systems training	all concerned parties	Q6						→		
3-4	OSBP operations training - public sector	all agencies	Q6-7						→	→	
3-5	OSBP operations training - private sector	clearing agents and transporters	Q7							→	
3-6	OSBP Public awareness programs	general public	Q5-7							→	
3-7	Finalize/install signage roads & terminals	Ministry Works & Transport	Q7							→	
3-8	Set up management institutions	all agencies	Q7							→	
Monitoring Operations											
4-1	Monitoring and continuous improvement measures	all agencies	Following the Opening								

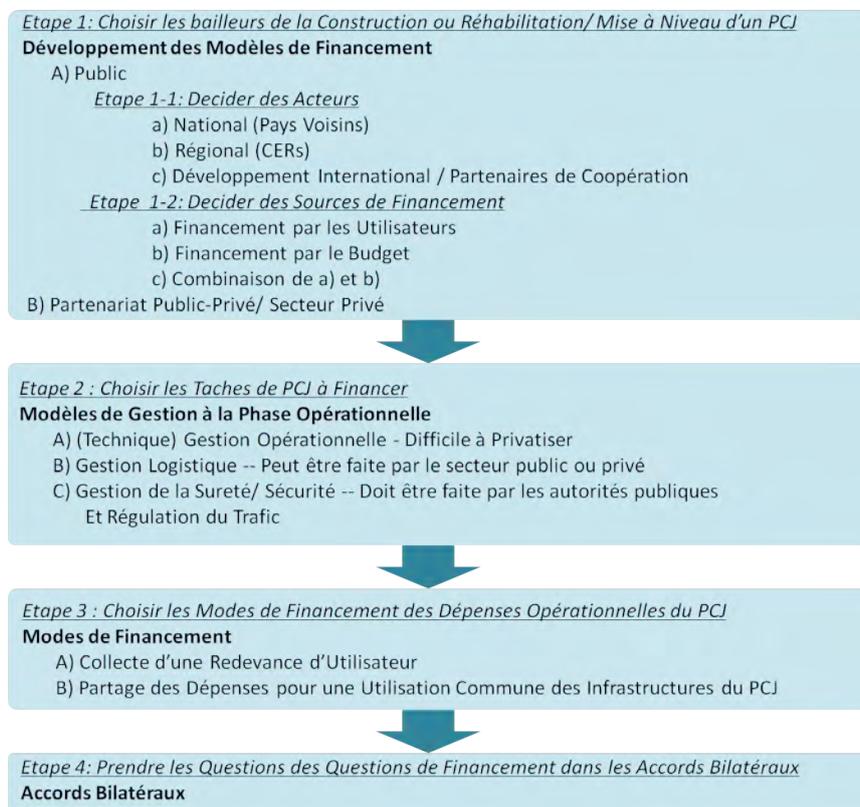
* assumes that EAC OSBP Act will be enacted by the time of border post opening.

7. Organes de financement et de direction des PCJ

7.1 Modèles de financement de l'aménagement (construction / réhabilitation)

Les sources possibles, les approches et les modalités de financement de la construction ou de la réhabilitation / modernisation d'un PCJ ont été examinés, et les avantages et les inconvénients des différentes possibilités évalués. Les sources de financement et les modalités peuvent être publiques, privées ou public-privées. Dans le cadre de certaines approches, le financement initial dans la phase de développement ne peut pas être dissocié de la phase de gestion ou d'opération, par exemple, lorsque les recettes d'exploitation sont affectées au remboursement de la dépense d'investissement dans le cas d'un modèle de partenariat public-privé. La figure 11 explicite le processus de choix de différents modèles de financement et de gestion pour la mise sur pied et l'opérationnalisation du PCJ.

Figure 11: Processus de choix de différents modèles de financement et de gestion pour la mise sur pied et l'opérationnalisation des PCJ



7.2 Sources de financement

7.2.1 Financement par les usagers

Des frais d'utilisation peuvent être appliqués pour financer les immobilisations, notamment la construction. Cette source de financement sera liée à la phase opérationnelle ou de gestion, puisque les recettes d'exploitation doivent aider au remboursement du coût des immobilisations (par exemple, à l'aide de prêts ou d'un budget). Certains sont d'avis que les frais d'utilisation ne doivent pas être facturés au passage des frontières (du moins pas pour les frais de financement de l'aménagement), qui devrait être considéré comme un «bien public», permettant une

augmentation des échanges et de l'activité économique globale. En ce sens, les revenus de prélèvements liés au commerce et au transport (par exemple, les taxes sur le carburant, les frais d'immatriculation des véhicules) peuvent aider à couvrir les dépenses nécessaires à la construction d'un PCJ. Si des redevances sont perçues, il y a lieu de se demander si les revenus doivent être réaffectés; les avantages et les inconvénients de cette approche sont discutés ci-dessous.

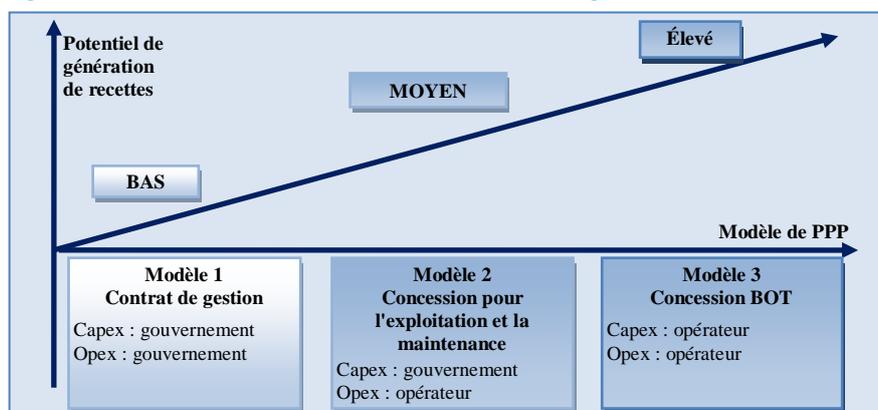
7.2.2 Financement par un budget

La construction d'un PCJ peut être financée par le budget général d'un pays (c.-à-d les recettes fiscales) et en effet celui-ci est souvent la meilleure option. Par exemple, le financement par budget (à savoir, le financement public) peut être indiqué dans le cas de PCJ potentiels qui ne sont pas financièrement viables (i.e, les revenus de fonctionnement ne seront pas en mesure de couvrir les frais de fonctionnement), mais qui sont susceptibles d'être économiquement viables (à savoir, en considérant les avantages apportés à la société et à l'économie par rapport aux coûts d'investissement et d'exploitation, pendant la durée de vie utile du projet).

7.2.3 Partenariats public-privé / Participation du secteur privé

Compte tenu des contraintes financières auxquelles est confronté le secteur public en Afrique, l'exploration de sources alternatives de financement peut s'avérer fort utile. Il existe des possibilités considérables pour le secteur privé de jouer un rôle important dans le financement des infrastructures transfrontalières, notamment les PCJ. Le secteur privé peut apporter des ressources financières et techniques supplémentaires à cette fin. Il peut réaliser des investissements commercialement viables dans les infrastructures transfrontalières lorsque les risques sont acceptables. Un certain nombre de variantes possibles de financement privé de PCJ par le biais de partenariats public-privé (PPP) peut être identifié (par exemple, la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien). La figure 12 présente la relation entre la viabilité financière d'un projet et des modèles de PPP susceptibles d'être envisagés. Dans l'évaluation des options pertinentes de PPP, il est important de tenir compte des variables qui influent sur la structuration du PPP, notamment les objectifs gouvernementaux, les contraintes juridiques / réglementaires, l'appétit du marché de prise de décision (un projet impliquant deux juridictions nationales pourrait être perçu comme fastidieux, voire intimidante par les soumissionnaires potentiels), la complexité et le potentiel de génération de recettes. A titre d'exemple (au plan régional) d'instrument juridique régissant la mise sur pied des PCJ par le biais des PPP, on peut citer l'article n° 15 des règlements de l'UEMOA.

Figure 12: modèles de PPP et potentiel de génération de recettes



Abréviations: BOT = construction-exploitation-transfert, capex = financement des immobilisations, opex = financement de l'exploitation, PPP = partenariat public-privé

7.3 Modèles de gestion des phases opérationnelles

Trois principales catégories de tâches dans le fonctionnement d'un PCJ peuvent être distinguées:

- (i) la gestion (technique) des opérations, qui se rapporte à la mise en œuvre du système de guichet unique et doit être distinguée de la gestion des infrastructures du site, des locaux, et de l'enceinte où les procédures de PCJ sont appliquées;
- (ii) la gestion des infrastructures, qui comprend la prestation de services publics ainsi que le nettoyage, l'entretien et la réparation des infrastructures, des installations et des équipements du PCJ; et
- (iii) la gestion de la sécurité / sûreté et la réglementation de la circulation. Différents acteurs sont appelés à exécuter les différentes tâches.

Les avantages et les inconvénients de l'attribution à différents organismes publics de la responsabilité en matière de gestion des infrastructures des PCJ sont présentés dans le tableau 4.

Tableau 4: Avantages et inconvénients de l'attribution à différents organismes publics de la responsabilité en matière de gestion des infrastructures des PCJ

Organisme public	Avantages	Inconvénients
Organisme chef de file à la frontière	Il maîtrise les besoins particuliers, il est pratique, et il peut réagir rapidement	Il peut être trop «bureaucratique», il n'a pas d'expertise dans la gestion de l'établissement, et il devrait se concentrer sur ses tâches opérationnelles
Ministère des Travaux du pays hôte	Il possède une expertise générale dans la gestion de l'établissement	Il n'a pas d'expertise particulière dans les exigences de postes-frontières et en raison de la distance de la frontière, il peut nécessiter un long délai pour réagir
Parapublique créée spécialement dans le but de gérer la logistique	Cible exclusivement le soutien logistique aux agences frontalières, possède un soutien politique fort pour ce rôle	Il peut être trop «bureaucratique» et le travail peut être insuffisant pour l'activité permanente de l'entreprise parapublique

Les fonctions de maintien de la sûreté et de la sécurité (état de droit) et de régulation du trafic dans la zone de contrôle commun d'un PCJ relèvent des prérogatives régaliennes nationales du pays hôte (i.e, sous l'autorité de la police). Par conséquent, il n'est en principe pas indiqué de les (i) transférer / déléguer à des agents du pays limitrophe, ou de les (ii) privatiser par sous-traitance à une société de sécurité privée. Ces fonctions doivent être effectuées par les autorités publiques naturellement compétentes.

7.4 Modes de financement

7.4.1 Frais d'utilisation

La collecte des frais d'utilisations affectées au financement des frais de fonctionnement du PCJ (entretien, réparation, services publics) offre l'avantage de revenus dédiés. Ainsi, le PCJ peut devenir autonome. Toutefois, ce mode de financement suppose qu'il y aura suffisamment de trafic pour générer les revenus nécessaires, ce qui peut ne pas être nécessairement le cas.

Un aspect impératif est la volonté des utilisateurs à payer pour des services, qui peut dépendre de la valeur ajoutée perçue du PCJ (par exemple, un gain de temps). Ceci est particulièrement pertinent lorsque l'utilisateur a le choix entre différents points de services (postes de passage frontaliers), avec et sans taxe (s).

Il a été suggéré que, bien que les frais d'utilisation soient peut être acceptable pour les dépenses de fonctionnement, ils doivent être maintenus aussi bas que possible en limitant les dépenses de fonctionnement, de régulation et de surveillance dans les tarifs des concessions, et si nécessaire, être subventionnés lorsque les utilisateurs n'ont pas d'autres solutions.

7.4.2 Trésorerie

Une autre approche consiste à financer le fonctionnement du PCJ par le budget national général. Dans ce cas, le financement des dépenses opérationnelles du PCJ n'est pas garanti lorsque d'autres priorités budgétaires nationales prévalent. D'autre part, le financement public peut subventionner la opération d'un PCJ financièrement non rentable et donc non auto-suffisant (mais peut-être économiquement viable).

7.5 Conventions Bilatérales

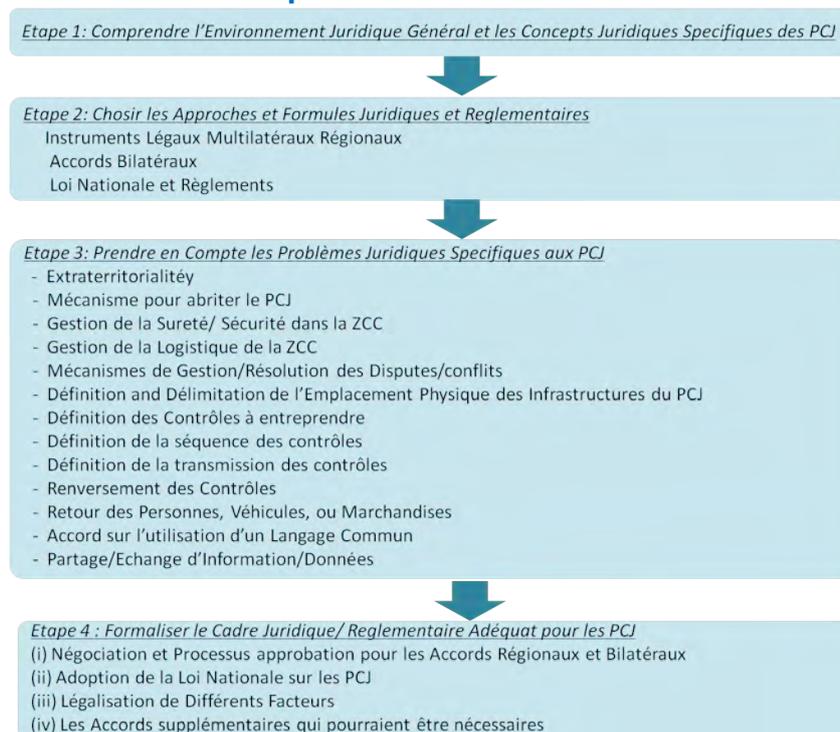
Certains aspects liés à l'exploitation du PCJ sont exclusifs à certaines paires de pays. Par conséquent, ils ne peuvent être harmonisés au niveau multilatéral, mais doivent être traités par des accords bilatéraux. Ces aspects concernent la collecte des frais d'utilisation et la répartition des frais pour l'utilisation partagée des infrastructures et des locaux du PCJ.

8. Cadre juridique et réglementaire pour les PCJ

8.1 Processus de mise en œuvre des cadres juridiques et règlementaires pour les PC

La figure 13 fournit une feuille de route pour la mise en place des cadres juridiques et règlementaires concernant l'opérationnalisation des PCJ.

Figure 13: Processus de mise en œuvre de cadres institutionnel pour opérationnaliser et PCJ



8.2 L'environnement juridique général et le concept juridique spécifique des PCJ

Les PCJ ont besoin de se baser sur un système juridique qui fonctionne bien, à l'échelle nationale et régionale. Il est impossible de mettre en place l'intégralité des cadres juridiques et réglementaires nationaux et régionaux dans le but d'opérationnaliser les PCJ - seules les questions spécifiques peuvent être abordées. Ainsi, il y a certains ensembles ou paramètres donnés pour le cadre réglementaire / juridique d'un PCJ qui ne peuvent probablement pas être modifiés dans le but d'établir un PCJ. Ces paramètres peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une région à une autre.

Le concept de PCJ envisagé pour tout poste-frontalier exige une autorité juridique supplémentaire au-delà de ce qui est prévu par la législation en vigueur pour deux raisons. D'abord, il mettra en place l'exécution des contrôles aux frontières par l'intermédiaire de différents agents (l'activité de base) d'un Etat d'après les lois nationales extraterritoriales dans un autre Etat. Deuxièmement, un mandat légal est requis pour accueillir les arrangements pris concernant les agents de contrôle aux frontières de cet État qui agiront suivant les termes de leurs propres lois nationales sur le territoire de l'autre Etat d'accueil.

8.3 Législation / approches réglementaires/ formules juridiques

8.3.1 Instruments juridiques régionaux et multilatéraux

Idéalement, l'opérationnalisation d'un PCJ devrait être poursuivie conformément aux instruments multilatéraux / régionaux favorisant le dédouanement sur la frontière à guichet unique. Au moins une base législative régionale globale est recommandée pour l'objectif commun du PCJ, à savoir, une base qui est la même et ne diffère pas selon les paires de pays ou les passages frontaliers concernés. L'harmonisation est un facteur de facilitation important. En outre, une approche régionale peut prendre en compte les intérêts des pays tiers situés le long d'un couloir de transport. Construites sur la législation régionale, les lois et réglementations nationales et locales peuvent être délivrées ou adoptées.

Des cas concrets d'une telle approche régionale comprennent: (i) le Règlement de l'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; (ii) La Loi / SA.1 / 13.07 additionnel de la CEDEAO relative à la création et la mise en œuvre de la stratégie poste de contrôle juxtaposé, Concept dans les États membres de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest, Juin 2013; et (iii) le Règlement 2013. de l'EAC One Stop postes frontaliers Loi 2013 et EAC One Stop Border Messages. Les autres CER en Afrique n'ont pas (encore) de tels cadres juridiques et réglementaires bien développés.

Là où l'option est offerte par le régime constitutionnel d'une CER, la législation régionale secondaire, soit directement applicable aux Etats membres ou non, est recommandée car elle harmonise le cadre juridique du PCJ dans une large mesure.

8.3.2 Accords bilatéraux

L'approche d'un Mémorandum d'entente et d'une loi nationale est recommandée lorsque deux pays limitrophes sont impliqués et l'accent est mis sur l'établissement d'un PCJ à un passage frontalier commun particulier. Elle implique la négociation et la conclusion entre les deux pays d'un accord bilatéral dans lequel les paramètres de création d'un tel PCJ sont énoncés. Elle exige également que cet arrangement soit ancré dans la législation interne de chaque pays au

moyen d'une loi appropriée du Parlement avec un effet majeur sur toutes les lois de contrôle des frontières de manière à donner un effet juridique sur les dispositions du protocole d'entente et les principes de l'extraterritorialité et les arrangements d'hébergement.

Même quand un régime juridique régional est en place, pour les caractéristiques uniques et les problèmes spécifiques de certains points de passage des frontières, les paires de pays adjacents peuvent avoir besoin de conclure des accords bilatéraux.

8.3.3 Loi nationale et règlements

En fonction du (CER) régime constitutionnel régional et de la loi constitutionnelle nationale, après l'adoption de l'instrument juridique régional (s), la mise en œuvre (ou l'intégration ou la réception) dans le corps du droit des pays signataires / membres respectifs peut être requis. En plus de 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 par le pays a besoin d'être confirmé (ratification), généralement par un acte du parlement du pays. Ces exigences sont pertinentes car elles affectent la vitesse de l'application pratique de la loi régionale.

8.4 Formalisation du cadre réglementaire juridique approprié du PCJ

8.4.1 Négociation et processus d'approbation des accords régionaux et bilatéraux

Les grandes lignes d'un processus qui peuvent être utilisées lors de la négociation et l'approbation des accords régionaux et bilatéraux pour la mise en œuvre des PCJ, y compris la consultation des parties prenantes (s), le développement d'une succession de projets de travail, et des ateliers en plénière, doivent figurer dans le texte principal (encadré 8-8). Il y a un certain nombre de facteurs critiques de succès (par exemple, la participation ouverte de toutes les parties prenantes dans les secteurs public et privé et l'acceptation par les deux dans leur partenariat).

8.4.2 Adoption d'une loi nationale du PCJ

Une loi nationale du PCJ prévoit, pour un cadre favorable et autonome, la mise en œuvre du PCJ dans un arrangement régional ou bilatéral entre les pays. Chaque pays aura besoin de formaliser une loi pour assurer que le cadre législatif du PCJ soit mis en place. Un cadre indicatif recommandé pour une telle adoption est prévue dans le texte principal (encadré 8-10).

8.5 Questions juridiques spécifiques (fondamentales) sur les PCJ

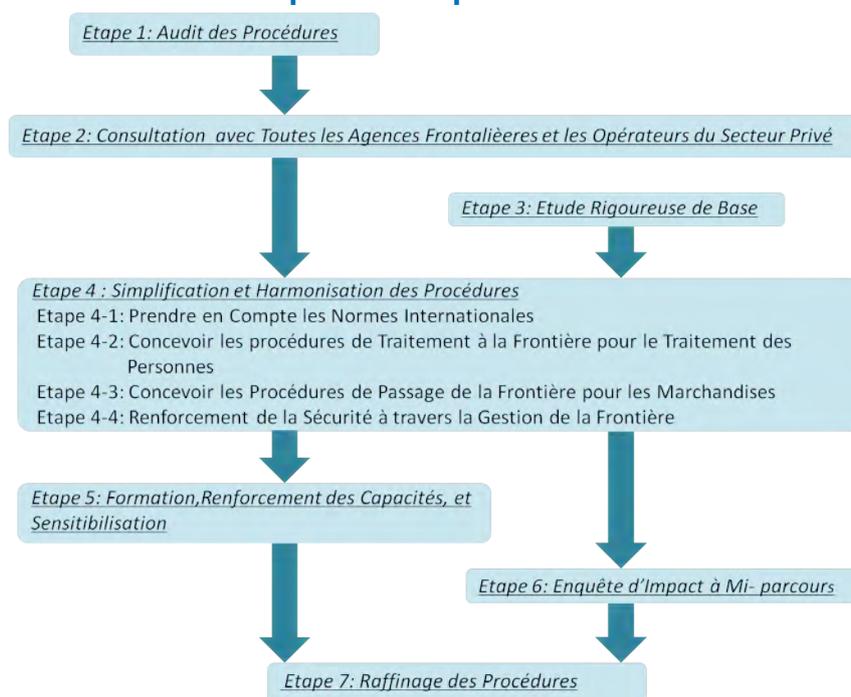
Les questions juridiques fondamentales portant sur un PCJ comprennent: (i) l'extraterritorialité; (Ii) les modalités d'hébergement; (Iii) la sécurité/gestion de la sécurité dans la zone de contrôle commun; (Iv) la gestion des infrastructures de la zone de contrôle commun; (V) les différends / conflits arrangements de gestion / résolutions; (Vi) la définition et la délimitation des locaux du PCJ; (Vii) la définition des contrôles à entreprendre; (Viii) la définition de la séquence des contrôles; (Ix) la définition de la remise des contrôles; (X) la reprise des contrôles; (Xi) le retour des personnes, des véhicules et des marchandises, (xii) un accord sur l'utilisation d'un langage commun, et (xiii) partage et échange des données et des information.

9. Procédures Frontalières des PCJ - Simplification et harmonisation

9.1 Simplification et harmonisation des procédures à la frontière pour les PCJ

Les étapes clés dans le processus global de simplification et d'harmonisation des procédures pour les PCJ (comme schématisé à la figure 14) comprennent (i) l'audit des procédures; (ii) des consultations avec tous les organismes de services frontaliers et les opérateurs du secteur privé; (iii) la simplification et l'harmonisation des procédures; (iv) la formation, le renforcement des capacités, et la sensibilisation; (v) des enquêtes rigoureuses d'évaluation préliminaires, sur l'impact à mi-parcours, et en fin d'étude; ainsi que (vi) la mise au point des procédures.

Figure 14: Étapes clés du processus global de simplification et d'harmonisation des procédures pour des PCJ



9.2 Conception des procédures de dédouanement pour le contrôle des personnes physiques dans un PCJ

9.2.1 Contrôle des piétons et des passagers des transports publics

La séparation des files d'usagers dans le PCJ doit être envisagée. Par exemple, les ressortissants des pays membres des communautés économiques régionales (CER) pertinents doivent être regroupés dans une file séparée, si possible, afin de faciliter leur transit. Lorsque des permis de voyage délivrés localement (par exemple, des jetons, des laissez-passer de frontière) ont été convenus par les deux pays, le titulaire doit également être orienté sur une file prioritaire. En outre, les demandeurs de visa en ligne et / manuels doivent être accueillis sur des files distinctes à des fins de facilitation.

Le flux de trafic à travers le PCJ pour chaque catégorie de passagers doit être clairement indiqué par des signaux. Les passagers utilisant les transports publics doivent débarquer du véhicule au

début de la route piétonne et suivre le cheminement des piétons. Il doit y avoir des modalités particulières pour le traitement des conducteurs.

9.2.2 Contrôle des passagers en moyen de transports privés

Les voyageurs utilisant un moyen de transport privé doivent suivre un itinéraire séparé dans le PCJ. Ils peuvent rester dans leurs véhicules et être contrôlés par les agents utilisant des stands conçus à cet effet et / ou de l'équipement de vérification mobile. Lorsque l'aménagement physique et la taille d'un PCJ ne permettent pas de points de contrôle distincts, les passagers en transport privé doivent garer leurs véhicules et suivre le cheminement des piétons. Un point de contrôle permettant de s'assurer que toutes les formalités ont été remplies pour ces véhicules avant de pouvoir continuer dans le pays de destination sera nécessaire.

9.2.3 Contrôle des conducteurs et des membres qui composent des véhicules de fret

Les mêmes principes sont applicables pour les conducteurs et les membres composant les véhicules de transport de marchandises comme pour tous les autres usagers en ce qui concerne le contrôle de l'immigration. Les contrôles liés à l'immigration doivent être le dernier point de contrôle au moment de quitter le pays et le premier dans le pays de destination. Un programme relatif aux voyageurs récurrents permettra une nouvelle rationalisation des processus. L'OIM a conçu un système d'inscription des données biométriques et de vérification d'identité facilitant les mouvements en toute sécurité des conducteurs et des membres composants des véhicules de transport de marchandises, accélérant les contrôles en minimisant l'intervention de l'administration.

9.2.4 Point de contrôle sanitaire

Les responsables de la santé fournissent des services importants à la frontière - ils aident à protéger les communautés locales et nationales par l'identification et la sensibilisation sur les maladies et les infections. Compte tenu de l'augmentation des migrations à l'échelle mondiale, on note une recrudescence exponentielle des menaces de maladies et d'autres risques pour la santé au plan international.

9.2.5 Considérations pour les communautés frontalières

De nombreux pays disposent d'un système de permis de voyage délivrés localement (laisser-passer de frontière) ou de jetons, habituellement émis par les autorités locales, et qui ont une validité limitée et des restrictions en matière de déplacement. Les responsables de l'immigration dans le PCJ doivent parvenir à des accords sur (i) l'acceptabilité du permis de transit local comme un document de Voyage; (ii) si cela est jugé acceptable, la formulation d'un système rigoureux de délivrance de permis insensibles aux fraudes, notamment par l'utilisation de la biométrie; et (iii) la facilitation des mouvements des résidents des communautés locales de part et d'autre du PCJ.

9.3 Conception des procédures de contrôle des marchandises dans un PCJ

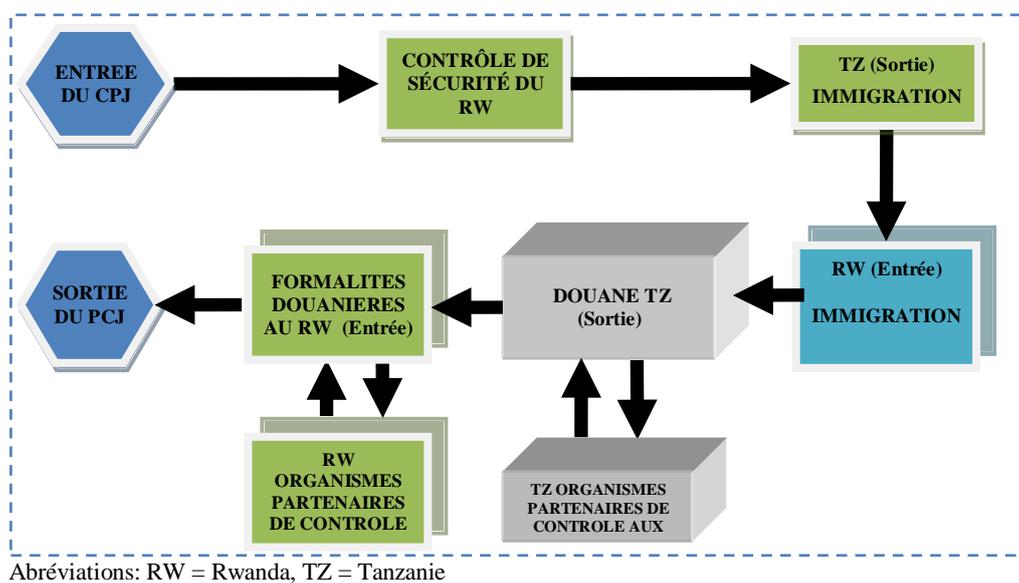
9.3.1 Dédouanement des marchandises

Les douanes et d'autres organismes frontaliers doivent dans le cadre de leur mission concilier différentes exigences antagonistes, notamment le commerce, l'économie, les questions fiscales

et budgétaires, la lutte contre la criminalité, les préoccupations environnementales et le transport. Au sein des PCJ, le contrôle des marchandises est guidé par des modes opératoires particuliers qui nécessitent un ordonnancement des contrôles selon l'une des modalités suivantes, contrôles État par État ou contrôles organisme par organisme.

Dans la conduite de leurs contrôles, les pays limitrophes doivent préciser dans leur accord de PCJ l'ordonnancement et la forme retenus pour les contrôles à leur PCJ. Lorsque cela est possible, les pays limitrophes doivent effectuer leurs contrôles par le biais de la transformation simultanée des documents et des inspections conjointes et les vérifications, par tous les organismes nationaux du pays ou des pays ayant un intérêt dans l'exercice de leurs contrôles. La figure 15 présente un schéma du manuel des procédures opérationnelles du PCJ de Rusumo à titre d'exemple de contrôles organisme par organisme.

Figure 15: L'organigramme fonctionnel sur le côté rwandais du PCJ de Rusumo



9.3.2 Problèmes particuliers

Des procédures spéciales concernent les formalités relatives aux marchandises dangereuses, aux marchandises périssables, les formalités relatives aux cargaisons anormales ou de grande dimension, et les formalités des véhicules vides en retour de transport de fret.

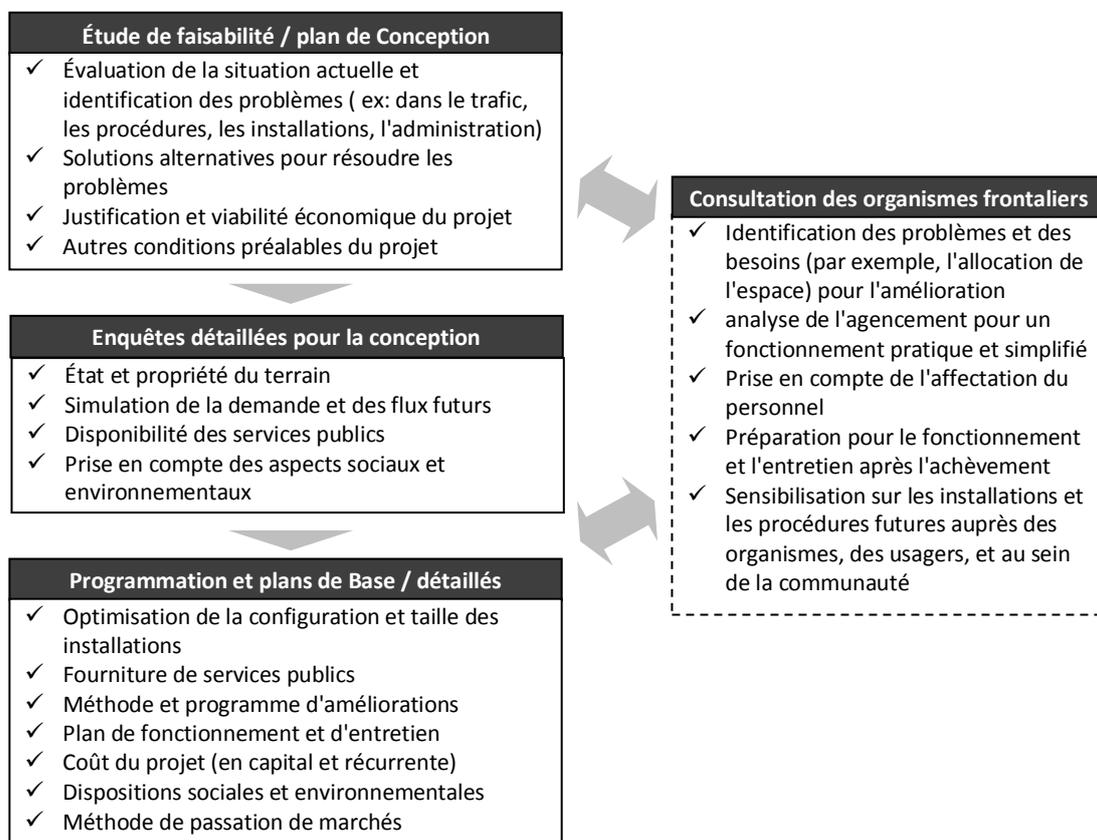
9.4 Renforcement de la sécurité à travers la gestion des frontières dans un PCJ

Des mesures permettant d'accélérer les contrôles sur les marchandises et sur la circulation des personnes ne doivent pas compromettre l'intégrité de la frontière et de la sécurité nationale. Les dispositions à prendre concernent (i) la collecte de renseignements et le partage des informations, (ii) les crimes transfrontaliers, (iii) la gestion des risques et des menaces, (iv) la protection des groupes vulnérables (plus de détails fournis sur la protection des groupes vulnérables), (v) les enquêtes et des opérations conjointes, (vi) les fouilles de véhicules de fret et de tourisme en recherche des personnes clandestines, et (vii) la sécurisation des cargaisons.

10. Installations physiques et circulation dans les PCJ

Le processus de conception des installations de PCJ nécessite une analyse minutieuse basée sur les données réelles et simulées et sur les consultations avec les parties prenantes (par exemple, les agents frontaliers résidents et les usagers des installations), étant donné que les procédures frontalières des PCJ ne peuvent être rationalisées si la conception se contente d'étendre l'agencement des installations frontalières classiques dans un pays ou de les consolider pour les deux pays. En outre, les études en phase de pré-construction sont essentielles pour déterminer la capacité la plus appropriée du PCJ, ainsi que la méthode et les plans de la construction. Il est possible que cette évaluation établisse que l'option « pas de nouvelle construction », mais possibilité avec une rénovation des installations et / ou la mise en œuvre de mesures non physiques existantes, puisse être la solution la plus appropriée. La figure 16 décrit le processus et les facteurs clés à prendre en compte dans la détermination de la conception des installations.

Figure 16: Aperçu du processus de conception et facteurs clés à prendre en considérations

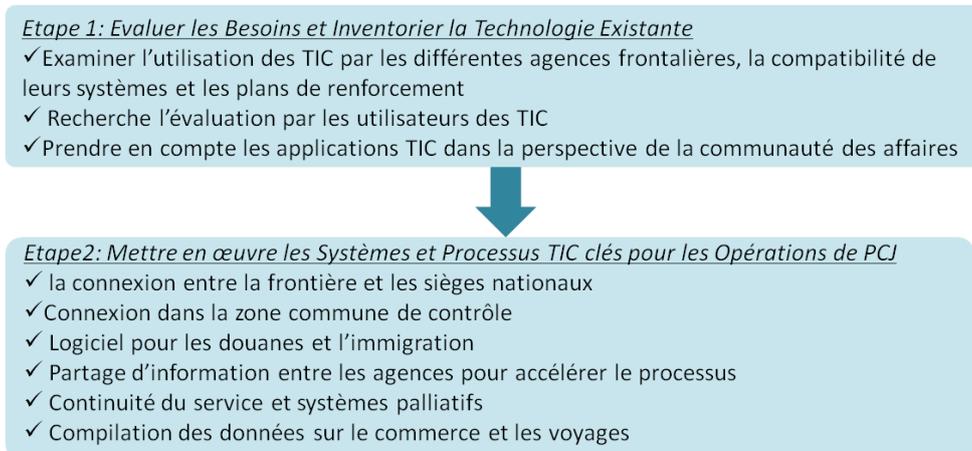


11. Les TIC et les PCJ

11.1 Processus de la mise en œuvre des TIC dans l'opérationnalisation des PCJ

La figure 17 présente un schéma de processus de la mise en œuvre des TIC dans l'opérationnalisation des PCJ.

Figure 17 : Processus de la mise en œuvre des TIC dans l'opérationnalisation des PCJ



11.2 L'importance de l'opérationnalisation des PCJ

L'informatique est une composante essentielle des PCJ. Pour que la gestion des opérations d'un PCJ soit couronnée de succès, les différents organismes doivent être en mesure de communiquer les uns avec les autres dans la zone commune de contrôle (ZCC). Dans un PCJ juxtaposés - la forme la plus commune - la plupart des organismes seront répartis entre deux établissements et il est donc essentiel qu'ils puissent accéder à des terminaux informatiques dans leur base d'origine et effectuer également des entrées, des évaluations et des recherches de base de données de l'organisme partout dans la ZCC. L'Inter connectivité - comme un prélude à l'interopérabilité et l'intégration fonctionnelle de plus en plus complets - doit être considérée comme une condition préalable nécessaire à la fonctionnalité de l'informatique dans les PCJ, puisqu'une défaillance à ce niveau peut retarder le progrès et la coordination des activités prévues dans la ZCC. Il y a beaucoup de doublons et de chevauchement dans la saisie de données entre les différents organismes opérant aux frontières. Les PCJ doivent disposer d'un système d'information de gestion des frontières, de sorte que les informations de base entrées puissent être partagées entre tous les organismes. Cela doit faciliter la gestion du flux d'informations sous forme électronique et de documentation classique ainsi que les interventions impliquées dans le processus de dédouanement. Les informations sous les deux formes doivent pouvoir être produites en parallèle, si possible, et veiller au respect des exigences en matière de formalités. Le système de surveillance / Système de contrôle du fret en temps réel (RTMS), mis en œuvre à la CAE avec l'appui de la JICA, est un tel un progiciel.

11.3 Évaluation des besoins et de l'inventaire de la technologie existante

Le processus de mise en œuvre des TIC pour un PCJ devrait commencer par une évaluation des besoins et de l'inventaire des technologies existantes en termes d'équipement, de compétences et de logiciels comme moyen de cartographier ses futurs processus d'affaires et un plan global pour la réalisation de ces objectifs. Cette étape est essentielle car elle doit examiner les exigences techniques relatives aux systèmes existants et leur évolutivité. Elle doit également examiner l'utilisation des TIC par les différents organismes à la frontière, la compatibilité de leurs systèmes et leurs plans d'amélioration. L'évaluation par les utilisateurs est essentielle parce qu'ils savent ce qui dans le cadre de leur travail où dans les systèmes automatisés auraient le plus d'impact sur leur productivité. les agents frontaliers peuvent suggérer des idées qui ne sont pas possibles, mais ils peuvent également suggérer de nouvelles orientations qui seraient

autrement négligés. En outre, il est important de considérer les applications des TIC dans la perspective de la communauté des affaires.

11.4 Inventaires et processus informatiques primordiaux pour les opérations des PCJ

Les systèmes et les processus informatiques clés pour les opérations de PCJ comprennent (i) la connectivité de la frontière au siège national, (ii) la connectivité de la zone de contrôle du fret, (iii) les logiciels des douanes et des services d'immigration, (iv) le partage des informations entre les organismes pour accélérer le traitement. (v) la continuité des activités et des systèmes de secours et (vi) la compilation de données commerciales et de voyages. Dans la conception et le développement des systèmes informatiques pour les PCJ, il sera utile pour les décideurs nationaux de prendre en compte les problèmes liés à la propriété, l'entretien, la compatibilité, et le partage de l'utilisation.

Troisième Partie: Études de cas des PCJ

12. Études de cas de PCJ

Les études de cas suivantes de PCJ prévus ou opérationnels ont été préparés:

- (i) Chirundu, un PCJ juxtaposé desservant la Zambie et le Zimbabwe;
- (ii) Cinkansé, desservant le Burkina Faso et le Togo, bien qu'entièrement situé dans le Burkina Faso;
- (iii) Mfum, un PCJ prévu pour desservir le Cameroun et le Nigeria, bien qu'entièrement situé au Nigéria;
- (iv) un aperçu des PCJ au sein de la CAE;
- (v) Namanga et Rusumo, le premier devant desservir le Kenya et la Tanzanie, et le second devant desservir le Rwanda et la Tanzanie;
- (vi) Gasenyi I / Nemba, un PCJ jumelé desservant le Burundi et le Rwanda; et
- (vii) Lebombo / Ressano Garcia, prévu pour desservir l'Afrique du Sud et le Mozambique.

Les études de cas se concentrent sur les problèmes / leçons se présentant, les informations sur le contexte n'étant fournies (seulement) que dans la mesure où elles sont pertinentes. Les études de cas ont été strictement limitées à des matériaux disponibles (qui ont été cités dans les études de cas) et aux contributions des partenaires de coopération. Certains problèmes / leçons se reproduisent tout au long de plusieurs études de cas (par exemple, la nécessité d'institutions bien structurées, les lois et les procédures; l'importance de la formation), tandis que d'autres sont uniques en leur genre (par exemple, la viabilité et l'efficacité du modèle de PCJ jumelé sur deux pays, la possibilité d'améliorer la performance des opérations frontalières, même sans PCJ). Les études de cas ont fourni la matière source pour (les premiers chapitres) le document de référence.

Les six encadrés suivants présentent une vue d'ensemble des études de cas, en se concentrant sur les problèmes posés et les leçons à retenir.

Encadré: Questions / Leçons tirées des études de cas

Chirundu - Un Exemple de PCJ pilote géré par l'État (Zambie and Zimbabwe)

Nécessité d'un engagement politique de haut niveau
Importance de commissions et sous-commissions bien structurées
Importance d'un cadre juridique de PCJ bien élaboré
Nécessité d'une mise au point des procédures au fil du temps
Importance de la formation
Nécessité d'un processus de gestion du changement
Les défis de la mise en œuvre d'un PCJ lorsque les installations ont été conçues pour les opérations classiques à deux arrêts
Incompatibilité de / manque de symétrie entre les infrastructures matérielles et immatérielles des deux pays
Importance des TIC
Avantages d'inscrire le PCJ dans une perspective de corridor ou régionale
Nécessité de décaissement(s) garanti (s)
Nécessité d'une signalisation appropriée et de voies pour le contrôle de passports
Rôle des partenaires internationaux de développement / de coopération
Importance des heures de fonctionnement étendues (harmonisées)

Cinkansé - Un PCJ national unique avec la participation du secteur privé (Burkina Faso et Togo)

Approches descendante contre approche ascendante de l'aménagement d'un PCJ
Accent trop marqué sur les installations physiques plutôt que sur le "logiciel"
Nécessité d'une rationalisation des processus longs
Impacts négatifs de la concession sur la facilitation du commerce
Importance de l'élaboration des procédures de l'organisme et d'un accord y relatif
Nécessité pour tous les aspects d'un PCJ de s'enchaîner d'une manière intégrée

Mfum - Un PCJ national unique entre deux CER (Nigeria et Cameroun)

Élaboration du cadre juridique pour un PCJ impliquant deux CER
Utilisation d'un accord bilatéral sans adopter une législation particulière de PCJ
Élaboration d'une feuille de route ambitieuse pour adopter l'instrument juridique nécessaire
Recommandation pour la formation d'un comité directeur conjoint
Utilité d'inclure des schémas de plans de l'architecturale pour le PCJ dans le manuel de procédures
Nécessité de permettre pour le traitement informatique dans le manuel de procédures
Diverses questions liées à la participation du secteur privé dans les PCJ

La CAE : PCJ dans une union douanière

Importance de faire avancer l'intégration régionale
Nécessité d'élaborer un cadre juridique global des PCJ
Leçons liées à la conception et à la gestion des installations PCJ
Leçons liées à l'aménagement des PCJ sur un seul territoire douanier
Approche multi-niveaux de la gestion des projets de PCJ
Importance de l'élaboration de procédures de PCJ
Nécessité de conventions institutionnelles bien structurées et de la coordination des opérations de PCJ

Namanga and Rusumo – Well-Crafted Legal, Regulatory, and Institutional Frameworks, and OSBP Manuals (Kenya, Rwanda, and Tanzania)

Namanga et Rusumo - Cadres juridiques / réglementaires bien élaborés, et Manuels de procédures opérationnelles de PCJ
Avantages d'une formation approfondie et des activités de sensibilisation
Études détaillées en phase préliminaire, de mesure d'impact et finale
Préparation de matériel d'information sur les PCJ

Gasenyi I / Nemba: Un PCJ jumelé entre deux pays (Burundi and Rwanda)

La viabilité et l'efficacité du modèle de PCJ jumelé

Lebombo / Ressano Garcia - Un PCJ prévue de longue date avec un différents types de trafics (South Africa and Mozambique)

Possibilité d'amélioration de la performance des opérations frontalières, même sans PCJ

Difficultés dans la formalisation des conventions juridiques du PCJ

Avantages de séparer les différents types de trafic

Note: Remarque: les leçons mises en évidence dans une étude de cas donnée peuvent aussi être applicable à d'autres études de cas, mais peuvent ne pas avoir été mises en évidence dans les autres études de cas pour un certain nombre de raisons (par exemple, la disponibilité de l'information).

Partie I

Le concept de Poste de Contrôle Juxtaposé

Chapitre 1

Le concept de Poste de Contrôle Juxtaposé (PCJ)

1.1 Introduction

L'Afrique comprend la plupart des pays enclavés de la planète et vu le rôle crucial que jouent les postes frontières dans le commerce international, les voyages et la sécurité, il est impératif que les parties prenantes examinent et modernisent continuellement les procédures de passage aux frontières. Le commerce intra-africain compte pour environ 10 % du total des échanges du continent, ce qui est bien en dessous des niveaux de commerce intra régional en Amérique latine (22 %) et en Asie [Orientale] (50 %) ¹. La piètre performance de l'Afrique dans ce domaine est tributaire d'une variété de défis systémiques qui comprennent notamment des passages frontaliers gérés de manières inefficaces. Selon le Rapport sur la Compétitivité Mondiale du Forum Economique Mondial (FEM), seuls quatre pays africains ² sont classés dans la moitié supérieure des 144 pays mesurés à l'échelle mondiale. L'un des 12 piliers de compétitivité, que le FEM examine, se rapporte à l'état de l'environnement des échanges de biens et services. Considérant que l'accès au marché et les obstacles au commerce et au voyage font partie de ce pilier, l'efficacité des opérations frontaliers joue sur le niveau de compétitivité des économies ³.

L'une des approches modernes pour améliorer les opérations frontaliers est l'établissement de Poste de Contrôle Juxtaposé (PCJ). Pour cela, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à l'article 8 de l'accord de facilitation du commerce donne obligation aux États parties de veiller à ce que leurs autorités et organismes chargés des contrôles aux frontières et les procédures pour l'importation, l'exportation et le transit de biens coopèrent entre eux et coordonnent leurs activités pour faciliter le commerce; l'OMC précise que cette coopération et la coordination doivent inclure l'établissement de PCJ. De même, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) recommande que, « lorsque la douane souhaite établir un nouveau bureau de douane ou transformer un bureau existant à un poste de passage frontalier commun, elle doit autant que possible coopérer avec la douane voisine pour établir un bureau de douane juxtaposé aux fins de faciliter les contrôles conjoints. » ⁴

En Europe, le concept de PCJ est apparu dans les années 1920 lorsque la France et la Belgique ont installé d'un commun accord des infrastructures frontaliers dans une ferme jouxtant leurs frontières et ont offert la possibilité aux autorités administratives et judiciaires des deux pays d'interroger des suspects sans avoir à demander leur extradition. Des installations d'inspection unique ont ensuite été développées entre les différents pays limitrophes en Europe avant la création de l'Union européenne (qui a conduit à l'élimination de la plupart des contrôles aux frontières en Europe), et le concept a également été appliqué dans d'autres parties du monde (par exemple, dans la région du Grand Mékong [GMS] en Asie du Sud, en vertu de l'accord de transport transfrontalier de 1998).

¹ Habiba Ben Barka, Economiste Planificateur Principal, « postes frontières, points de contrôle, et commerce intra-africain: défis et solutions », équipe de l'économiste en chef de la BAD, janvier de 2012.

² L'Ile Maurice, le Maroc, l'Afrique du Sud et le Rwanda sont les seuls pays africains classés dans les 72 premiers pays suivant l'Indice mondial de la Compétitivité.

³ Forum économique mondial, Rapport mondial Compétitivité, de 2014 à 2015, 2015, téléchargeable à partir de www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015.

⁴ Organisation mondiale des douanes, Convention de Kyoto révisée, annexe générale, 3.5, téléchargeable à l'adresse http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-andtools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/~/_/media/A7D0E487847940AD94DD10E3FDD39D60.ashx.

Dans les années 2000 le concept de PCJ a commencé à être appliqué à travers l'Afrique. En 2004, la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) en collaboration avec l'Autorité de coordination de transit et de transport du corridor nord (NCTTCA) a élaboré le projet de facilitation du transport et du commerce en Afrique de l'est (EATTFP) qui, entre autres activités, a appelé à la mise en œuvre de PCJ dans la région. Le PCJ de Chirundu - entre la Zambie et le Zimbabwe présenté à la section 13.2 - est considéré comme le premier PCJ entièrement fonctionnel en Afrique. Le projet d'établir un PCJ à Chirundu a été initié par une décision du conseil des ministres du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) de mai 2005 à Kigali au Rwanda pour tenter de surmonter les entraves à la circulation des marchandises à travers les frontières dans la région. En Afrique de l'Ouest, le PCJ de Cinkansé - servant le Togo et le Burkina Faso et présenté à la section 13.3 - a été le premier à être mis en place dans cette région.

Après le lancement du PCJ de Chirundu avec l'appui des partenaires au développement, la conception et la mise en place des PCJ s'est rapidement intensifié avec le soutien de ceux-ci comme étant l'un des principaux outils de lutte contre les obstacles à la croissance du commerce en Afrique. Le Programme de développement des infrastructures en Afrique (PIDA)⁵ a intégré la mise en place de PCJ et de plate-forme du secteur des transports de l'ICA, sous l'impulsion de la JICA et de la Banque européenne d'investissement et renforcé son soutien aux PCJ ces dernières années. Une évaluation effectuée par l'ICA/JICA en 2014 a identifié 77 PCJ à diverses étapes de mise en œuvre sur le continent africain⁶. Les annexes A et B présentent des informations sur plus de 80 PCJ sur le continent en phase de planification ou de mise en œuvre.

A n'en pas douter, la pertinence des PCJ est inversement corrélée avec le degré d'intégration régionale. Cependant, comme mentionné dans l'étude de cas de la CAE au chapitre 13, la création de PCJ dans la CAE a été alignée sur les objectifs fondamentaux de l'Union douanière de la CAE en veillant à ce que les Schémas des installations et les procédures frontalières soient compatibles avec le programme d'intégration de la CAE. Dans la mesure où il s'avèrerait par la suite que les nouvelles installations de PCJ outrepassent les exigences en matière d'opérations frontalières en vertu du cadre SCT (un seul territoire douanier), des consultations et des idées nouvelles seront nécessaires sur les options permettant d'optimiser l'utilisation de ces installations⁷.

1.2 Définition

En tant qu'outil de facilitation du commerce installé aux frontières, le concept de PCJ favorise une approche coordonnée et intégrée pour faciliter les échanges, la circulation des personnes et améliorer la sécurité. Le concept élimine le besoin pour les voyageurs et les marchandises de s'arrêter à deux reprises pour entreprendre les formalités de passage des frontières. Le concept de PCJ appelle à l'application de contrôles conjoints pour réduire au minimum les duplications et les activités de routine. Grâce à une approche « pan gouvernementale », le concept de PCJ réduit le temps du trajet pour les transporteurs et les voyageurs et raccourcit le temps de

⁵ Banque Africaine de développement, Fonds Africain de Développement, et Union africaine, *Temps d'action pour l'Afrique, Programme de Développement des Infrastructures en Afrique (PIDA), interconnexion, intégration et transformation d'un continent, 1^{er} avril de 2012.*

⁶ Consortium Africain pour les Infrastructures et Agence japonaise de coopération internationale, guide de base des termes de référence pour la révision des Postes de Contrôle Juxtaposés, 2014. quelques PCJ de plus ont été identifiés depuis lors. Un tableau matrice énumérant les PCJ planifiées et opérationnels en Afrique par diverses caractéristiques clés est en cours d'élaboration et sera discuté lors du 2^{ème} atelier technique qui se tiendra à Johannesburg du 26 au 28 Octobre 2015.

⁷ Techniquement, il est avantageux d'avoir des PCJ même au sein d'une Union douanière à part entière, mais les installations devrait être suffisamment «allégées» pour permettre un traitement efficace des marchandises puisqu'un certain nombre d'interventions sera effectué aux points d'entrée ou de départ de l'Union douanière.

traitement aux points de passage frontaliers. Même si les PCJ peuvent être mis en œuvre) l'aide de procédures manuelles, l'utilisation de l'équipement moderne des TIC et de l'application de plates-formes électroniques accélère cependant considérablement les opérations frontalières et de transit. En plus des composantes dématérialisées, la construction d'installations appropriées aux frontières et la mise à disposition d'outils opérationnels créent un environnement propice à une gestion des frontières efficaces.

Au sens strict, un PCJ est un point de passage frontalier où les voyageurs, les marchandises et les moyens de transport sont arrêtés une seule fois pour entreprendre les formalités de sortie d'un pays et les formalités d'entrée dans l'autre⁸. En Afrique de l'ouest, le concept est souvent appelé PCJ. D'après le Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce, un PCJ est défini comme un « poste frontière partagé par des agents frontaliers de deux pays limitrophes pour conduire certaines procédures conjointes transfrontalières et de dédouanement sécurisées. »⁹

D'un point de vue plus large (une évolution étant intervenue au fil du temps), dans un PCJ, les contrôles aux frontières pour quitter un pays et entrer dans le suivant sont effectués dans un espace partagé par l'application du principe de l'extraterritorialité des lois et des dispositions d'hébergement, l'institutionnalisation de la coordination inter agence aux niveaux local, régional et international, l'échange de données à travers l'utilisation des TIC, la simplification et l'harmonisation des procédures, et la modification ou la construction de nouvelles installations aux fins d'amélioration de la facilitation du commerce, ce qui améliore la collecte des taxes sur le commerce, et le maintien de la sécurité en atténuant le risque de terrorisme, la prévention de la traite des personnes et la prévention de la transmission de maladies infectieuses. Les PCJ peuvent également renforcer les avantages de l'amélioration de la connexion des infrastructures (routes)¹⁰. D'autres outils de facilitation du commerce - tels que les systèmes de guichet unique, la gestion des risques, les programmes de reconnaissance mutuelle de commerçants dignes de foi, le paiement par internet et les systèmes de gestion moderne du trafic - sont tous des éléments clés des opérations efficaces en PCJ. Ces aspects sont traités dans les chapitres correspondants du guide de référence.

La figure 1-1 présente une représentation graphique du concept de PCJ. Pour atteindre l'objectif de facilitation du commerce et des transports (par exemple, réduire le temps et le coût du passage des frontières dans un environnement sécurisé en exigeant seulement un seul arrêt). Les PCJ sont mis en œuvre à travers quatre piliers : (i) le cadre juridique et institutionnel (ii) les procédures rationalisées (iii) les TIC et les systèmes d'échange de données et (iv) l'infrastructure physique. Le succès de mise en œuvre des PCJ demande une adoption de complémentarité mais également des outils de gestion des frontières clés tels que la gestion coordonnée des frontières et ou la gestion intégrée des risques.

La figure 1-2 illustre schématiquement le concept de PCJ comme une des nombreux outils de la facilitation du commerce, de l'intégration régionale et du développement économique. Comme un outil pour faciliter le commerce et les voyages, les PCJ contribuent à l'intégration régionale et au développement économique des communautés. Considérant que les points de passage des frontières sont des nœuds intégrants des corridors de transports, cette efficacité opérationnelle devrait être également introduite dans les points d'entrées comme les ports ou les aéroports et aux points de déchargements des points de contrôle intérieur et vice-versa pour les

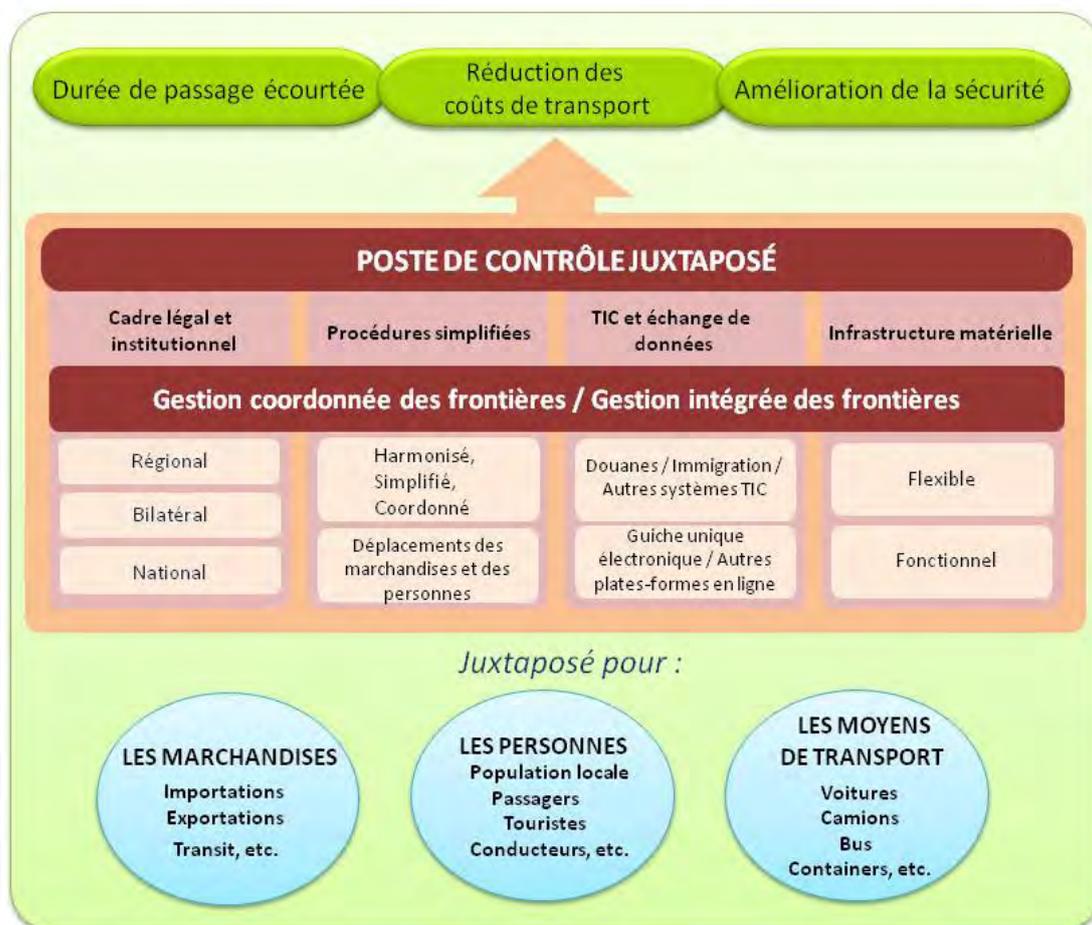
⁸ Pour référence l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) définit le PCJ comme, "une seule infrastructure matérielle dans laquelle les services des douanes et des frontières des pays voisins opèrent côte à côte." Bureau international pour les migrations, *l'OIM et la gestion intégrée des frontières*, 2015, p. 1.

⁹ [http:// www.gfptt.org/node/92](http://www.gfptt.org/node/92).

¹⁰ Deuxième atelier technique pour la révision du guide de référence PCJ, résumé des travaux et énoncé de résultat, 26-28 Octobre 2015, annexe 3, p. 6.

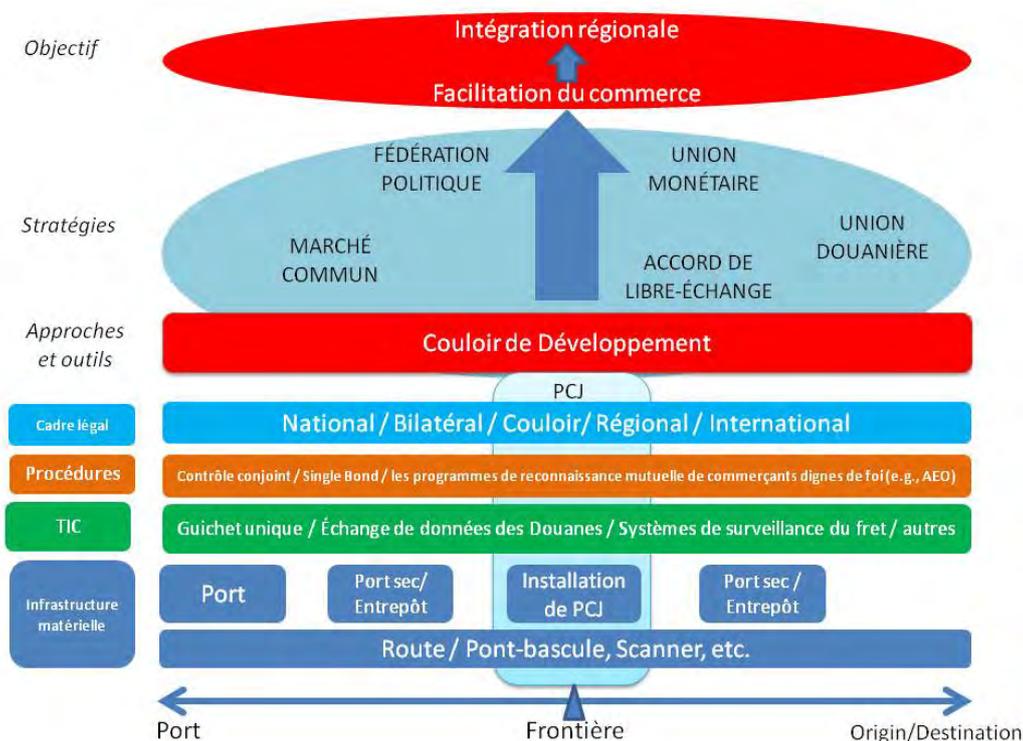
marchandises sortantes et les passagers. Une approche de corridor total qui intègre d'autres initiatives de facilitation du commerce est cruciale pour la réalisation des profits économiques transformationnels de la facilitation du commerce et de l'intégration régionale. L'adoption d'un couloir et une approche internationale de la chaîne de valeur dans la sélection et le développement des PCJ est donc essentiel pour l'accélération l'intégration régionale et la croissance économique. Dépendamment du niveau d'intégration régionale, l'approche de la mise en œuvre des PCJ doit être constituée et aligné sur l'étape et la stratégie de l'intégration au niveau régional et au niveau continentale.

Figure 1-1 : Le concept de Poste de Contrôle Juxtaposé (PCJ)



Source : Le présent guide de référence

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



Note : Un territoire douanier est un espace géographique dans lequel une loi douanière s'applique. Comme la mise en place d'une union douanière implique la fusion de deux ou plusieurs territoires douaniers, l'espace géographique combinée des constituants des territoires douaniers devient un territoire douanier unique

Source: Le présent guide de référence

1.3 Les modèles de PCJ

1.3.1 Aperçu général

Cette section introduit d'abord le modèle du poste frontière traditionnel à deux arrêts puis elle présente trois modèles de PCJ : le poste frontière juxtaposé, le poste frontière jumelé et le poste frontière national unique. Bien qu'il ait eu des différences entre les groupements régionaux (par exemple, avec le modèle dans un seul pays favorisé en Afrique de l'Ouest puis le modèle juxtaposé dans d'autres), en théorie, les modèles alternatifs peuvent être appliqués dans chacune des différentes régions¹¹.

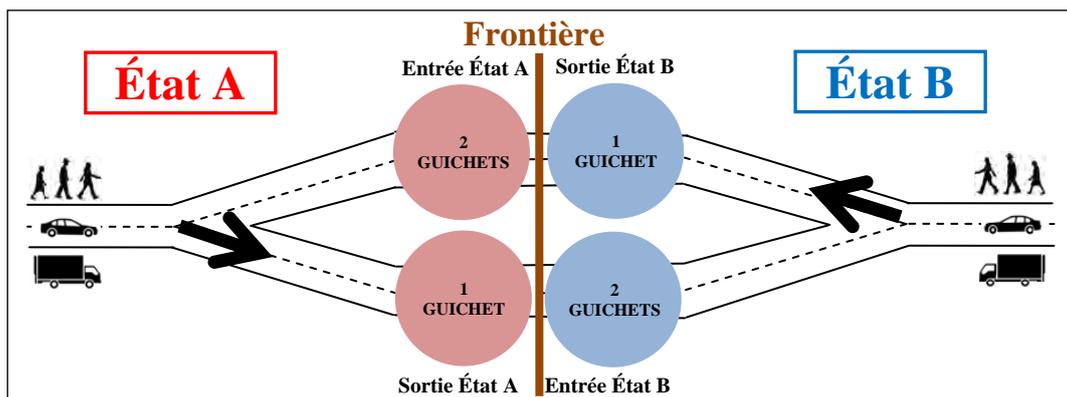
1.3.2 Introduction: Le poste frontière traditionnel à deux arrêts

Dans un poste-frontière traditionnel, les formalités de sortie sont effectuées d'un côté de la frontière pour les personnes, les véhicules et les marchandises qui sortent du pays. Les formalités d'entrée sont effectuées de l'autre côté pour les personnes, les véhicules et les marchandises qui entrent dans le pays. Les activités de passage à la frontière impliquent l'immigration, la douane et d'autres fonctions de contrôle à la frontière en fonction de la taille et des caractéristiques de la frontière et les lois nationales qui y régissent les contrôles. Pour l'utilisateur, la traversée du poste-frontière traditionnel à deux arrêts consiste à subir un certain nombre de contrôles de papiers, à effectuer des formalités et des paiements, puis avancer de

¹¹ Voir source dans la note de page précédente

quelques centaines de mètres jusqu'à l'autre côté pour subir le même processus. Ainsi, dans une opération frontalière traditionnelle, deux ensembles d'activités sont effectuées séparément de chaque côté de la frontière; des formalités sont exigées pour sortir d'un pays et d'autres pour entrer dans l'autre pays. A titre de comparaison avec les modèles de PCJ présentés dans les sous-sections ultérieures, la figure 1-3 constitue une représentation schématique d'un poste frontière classique à deux arrêts

Figure 1-3 : Représentation Schématique d'un poste-frontière traditionnel à deux arrêts



Source: D'après CDC, Consortium pour les infrastructures en Afrique, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), guide de Référence des Postes de Contrôles Juxtaposés, 1ère Édition, septembre 2011, p. 2

1.3.3 Le modèle de Poste de Contrôle Juxtaposé

Dans le modèle juxtaposé, des installations frontalières communes sont exploitées dans le pays d'entrée dans les deux sens. Ce modèle est généralement utilisé là où il y a déjà des infrastructures et/ou une rivière ou une autre barrière naturelle constitue la frontière. C'est le cas par exemple du poste-frontière de Malaba entre le Kenya et l'Ouganda, de Chirundu entre la Zambie et le Zimbabwe, et à Rusumo entre le Rwanda et la Tanzanie (Des études de cas des PCJ de Chirundu et de Rusumo sont respectivement présentées dans les sections 13.2 et 13.6). La législation nationale de chaque pays doit permettre aux agents d'exercer leurs droits dans une zone de contrôle commun (ZCC) dans l'état limitrophe (compétence extra territoriale) et prévoir l'hébergement des fonctionnaires étrangers. Dans le cas des Postes de Contrôles Juxtaposés, il y a deux infrastructures distinctes, mais un seul arrêt est nécessaire dans chaque sens pour entreprendre les formalités de transit. Les infrastructures juxtaposées encouragent également la coopération transfrontalière. C'est la forme d'un PCJ la plus couramment utilisée, car n'obligeant pas l'un ou l'autre État à renoncer à avoir une infrastructure frontalière. Dans le cas où les locaux de contrôle des frontières des deux pays mettant en place un PCJ sont relativement éloignées, il peut s'avérer très difficile pour les organismes compétents de faire respecter scrupuleusement la loi dans le « no-man's land » entre les deux locaux (voir encadré 1-1) Là où il y a déjà des infrastructures, la mise en place d'un PCJ exige des modifications au niveau des locaux. Cependant, indépendamment du fait que le processus de mise en place d'un PCJ implique la construction de nouvelles infrastructures frontalières ou la modification de celles existantes, l'approche idéale consiste d'abord à concevoir l'infrastructure nécessaire avant de procéder à sa construction ou sa modification. Les PCJ peuvent être plus indiqués là où le niveau d'intégration régionale est encore à un stade embryonnaire telle qu'une zone de libre échange ou en deçà. La figure 1-4 présente un diagramme schématique d'un PCJ.

Encadré 1-1 : Les défis lorsque les installations frontalières sont séparées par de longues distances

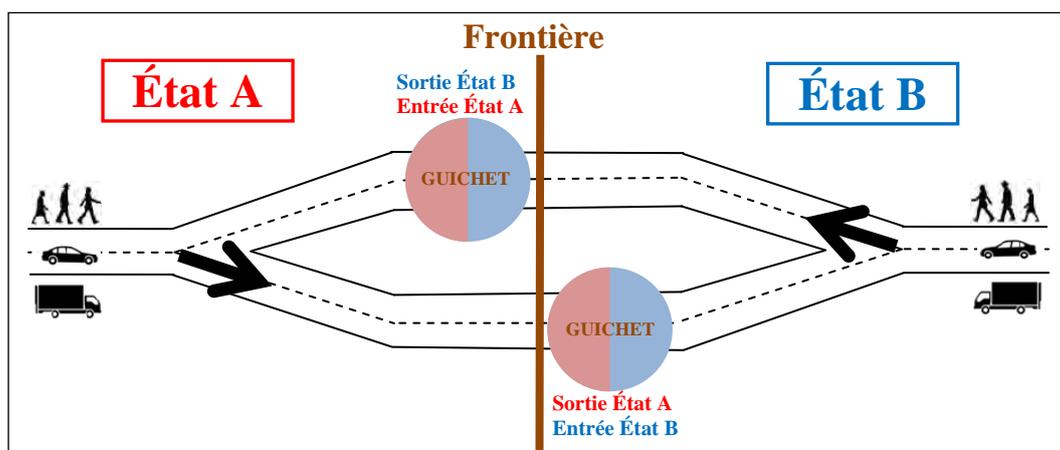
Pour des diverses raisons y compris les facteurs historiques et la topographie, des installations frontalières entre deux pays limitrophes peuvent être séparées par des distances considérables. Ces configurations présentent des défis spécifiques à la gestion des frontières, comme indiqué ci-dessous

- (i) Assurer la conformité entre deux installations est une problématique en particulier lorsque ces espaces sont habités. comme c'est le cas entre les postes frontaliers Kobero et Kabanga entre le Burundi et la Tanzanie. Les organismes peuvent avoir recours à des escortes aux voyageurs et aux transporteurs pour s'assurer qu'ils remplissent bien les deux formalités frontalières à l'entrée et la sortie, car la propension à éviter de payer des taxes à l'importation d'autres exigences de conformité est très élevée.
- (ii) La gestion moderne des frontières exige une connectivité des systèmes TIC entre les deux installations frontalières pour échanger plus facilement et de façon plus fiable des données. Lorsque les installations frontalières sont séparées par des distances considérables, l'établissement de la connectivité des TIC est coûteux.
- (iii) Si les agences frontalières décident de fournir des escortes, cette mesure exige un nombre d'agents suffisants pour servir d'escortes et de patrouilleurs sur le terrain entre les deux installations. Ces escortes peuvent nécessiter l'utilisation de véhicules, ce qui augmente par conséquent les coûts d'exploitation.
- (iv) La construction et le maintien des barrières de sécurité le long des routes /passerelles reliant les deux installations est coûteuse et peut interférer avec la liberté et le lien entre communautés frontalières qui vivent entre les deux installations.
- (v) Les installations frontalières éloignées peuvent également présenter un risque pour la sécurité dans des situations où les ressources sont insuffisantes pour surveiller les activités entre les deux installations.

Avant la construction des installations PCJ à Kobero et Kabanga, postes frontières entre le Burundi et la Tanzanie, les installations frontalières étaient séparées par une distance d'environ 6-7 km .L'espace entre les deux installations était habité et avait du riz et d'autres champs de culture dans les basses plaines inondables. Suite à la construction de nouvelles installations frontalières en 2014 par TradeMark Est Africa, la distance entre les installations a été réduite à moins d'un km.

Source : Le présent guide de référence

Figure 1-4 : Diagramme Schématique d'un PCJ

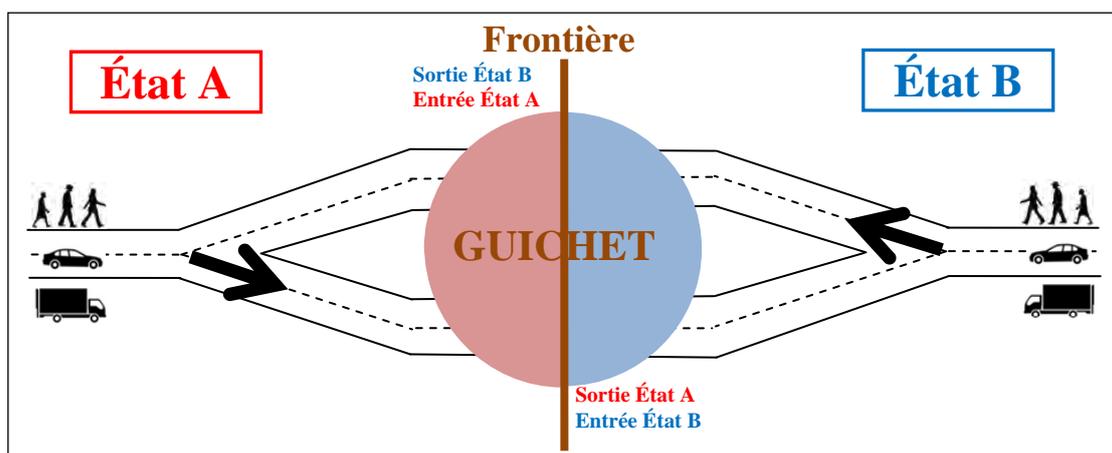


Source: D'après le CDC, Consortium pour les infrastructures en Afrique, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), guide de Référence des Postes de Contrôles Juxtaposés, 1ère Édition, septembre 2011, p. 4

1.3.4 Le modèle de PCJ jumelé

Selon le modèle jumelé¹², une seule installation est construite jumelé sur la ligne marquant la frontière. Ce modèle peut être utilisé lorsqu'on construit une nouvelle installation là où la surface est relativement plane. L'avantage de ce modèle est qu'il offre beaucoup plus de possibilités pour la promotion de la coopération inter-institutions en raison de la proximité des installations d'exploitation et de la probabilité élevée de partage de renseignement et d'équipement opérationnel. L'une des difficultés associées à ce modèle tient à la possible disparité dans le niveau d'entretien de l'installation, en fonction des dispositions relatives à l'entretien signé en accord avec les deux parties. Les inspections et d'autres activités conjointes dans le modèle chevauchant nécessitent toujours un cadre juridique autorisant les agents à mener des contrôles dans la ZCC à l'intérieur de l'État voisin. Une installation jumelée a été construite à Gasenyi I/ Nemba sur 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, présenté dans la section 13.7 atteste de la viabilité et de l'efficacité du modèle de PCJ jumelé là où la géographie le permet. La figure 1-5 présente un diagramme schématique d'un PCJ jumelé

Figure 1-5 : Diagramme Schématique d'un PCJ jumelé



Source: D'après le CDC, Consortium pour les infrastructures en Afrique, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), Guide de Référence des Postes de Contrôles Juxtaposés, 1ère Édition, septembre 2011, p. 3.

1.3.5 Modèle de PCJ national unique

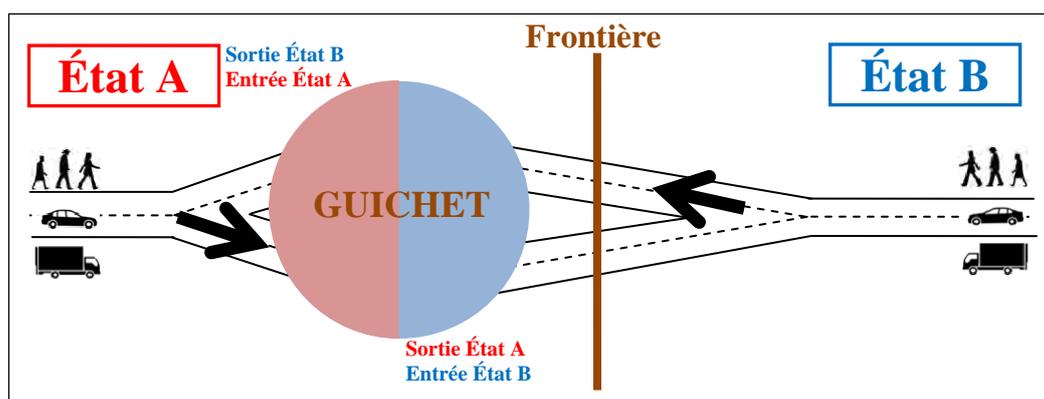
Dans le cadre de ce modèle commun de PCJ, c'est-à-dire un PCJ unique situé dans l'un des deux États limitrophes, une seule infrastructure frontalière commune construite sur le territoire de l'un des pays abrite les agents de contrôle frontalier des deux pays, qui exécutent leur mission¹³. Il a été observé que les PCJ du modèle d'un seul pays ne sont pas un cas particulier. Ils sont semblables aux ports maritimes, ou à un pont routier ou ferroviaire ou toutes infrastructures situées unique dans un seul pays. Le principal avantage fournit par ce modèle est l'économie d'échelles en matière d'utilisation d'infrastructures (car il est inutile d'en construire des deux côtés de la frontière). Cependant, il est nécessaire pour les deux pays d'avoir suffisamment de confiance mutuelle et de coopération pour construire et exploiter le PCJ dans l'un des deux. Selon ce modèle, l'un des pays aura besoin de l'autorisation d'effectuer ses contrôles dans le pays hôte et ce dernier aura besoin d'un cadre juridique qui permet aux agents

¹² Puisque le terme « chevauchant » ou « à cheval » ne peut être utilisé ici, il est omis.

¹³ Deuxième atelier technique pour la révision du guide de référence sur les PCJ, un résumé des travaux et énoncé de résultat, 26-28 Octobre 2015, annexe 3, p. 6.

de l'autre pays de travailler sur son sol. Le Poste Contrôle Juxtaposé de Cinkansé (PCJ) à la frontière entre le Togo et le Burkina Faso utilise une seule installation sur une portion du territoire burkinabé qui a été transféré dans l'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA West African Economic and Monetary Union); une étude de cas de ce PCJ est présentée dans la section 13.3. Un autre PCJ à infrastructure unique est également mis sur pied à Ruhwa (s'écrit aussi Rhuwa) au Burundi, à la frontière avec le Rwanda dans le cadre d'un corridor routier soutenu par la Banque Africaine de développement (BAD). Parmi d'autres exemples de ce type, on peut citer Noépé, un PCJ devant servir au Ghana et au Togo mais unique situé en territoire Togolais, Mfum, un PCJ pour le Nigeria et le Cameroun, mais unique situé sur le territoire nigérian et le PCJ de Lebombo/Ressano Garcia, qui servira à l'Afrique du Sud et au Mozambique; les études de cas relatives à ces deux derniers exemples sont présentées dans les sections 13.4 et 13.8 respectivement. C'est souvent la géographie ou l'état des relations bilatérales entre les deux pays créant le PCJ, ou encore les conditions d'administration qui motivent le choix de ce modèle de PCJ. L'un des défis de ce modèle est que, malgré les dispositions des statuts régissant l'octroi des droits identiques sur le PCJ aux deux parties, le pays hôte a tendance à dominer dans les relations avec l'État voisin, en particulier en cas d'instabilité politique.. La figure 1-6 présente un diagramme schématique d'un PCJ localisé dans un seul pays.

Figure 1-6 : Diagramme schématique d'un PCJ national unique



Source: D'après le CDC, Consortium pour les infrastructures en Afrique, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA), guide de Référence des Postes de Contrôles Juxtaposés, 1ère Édition, septembre 2011, p. 3

1.4 Les quatre piliers des PCJ

1.4.1 Vue d'ensemble

Le concept de PCJ repose sur quatre piliers: (i) le cadre juridique et institutionnel, (ii) la simplification et l'harmonisation des procédures, (iii) les TIC et l'échange de données, et (iv) l'infrastructure matérielle. Chacun est présenté ci-dessous.

1.4.2 Le cadre juridique et institutionnel

Il est nécessaire d'élaborer un cadre juridique et institutionnel approprié pour assurer l'administration d'un PCJ. Selon le droit international, il est généralement convenu que l'application des lois nationales est limitée au territoire d'un état. En conséquence, les PCJ reposent sur l'application du principe de l'extraterritorialité des lois, ce qui permet à un État d'étendre l'application de lois nationales particulières en dehors de son propre territoire. La mise en œuvre des PCJ nécessite donc une analyse détaillée du cadre législatif, réglementaire et

institutionnel régissant les activités des organismes frontaliers. A un poste frontière type, il existe plusieurs organismes gouvernementaux responsables des contrôles aux frontières. Pour une administration efficiente et efficace des PCJ, ces organismes ont intérêt à travailler en coordination afin de minimiser les doublons et les répétitions inutiles. En outre, la nécessité d'appliquer des contrôles aux frontières en territoire étranger et de l'application des contrôles conjoints exige des dispositions institutionnelles volontaristes favorables aux opérations des PCJ. L'une des approches clés pour promouvoir la coordination des organismes frontaliers consiste en la mise en œuvre du concept de gestion coordonnée/intégrée des frontières (GCF/GIF)¹⁴.

Ressortissant au cadre institutionnel, l'une des principales exigences pour la mise en place de PCJ est la coordination des organismes frontaliers. Le nombre d'organismes gouvernementaux opérant à la frontière a augmenté dans de nombreux cas, la plupart des postes abritant en moyenne environ 10 organismes de chaque côté menant généralement leurs opérations d'une manière non coordonnée. Il arrive aussi fréquemment que des agences d'un côté de la frontière opèrent à des heures de service différentes que celles de l'autre côté de la frontière. Dans de nombreux pays, l'absence d'une politique claire sur l'organisme chef de file et son rôle s'ajoute aux différents facteurs qui contribuent à l'inefficacité de la frontière. Bien que la responsabilité de protéger les intérêts nationaux à la frontière soit l'apanage de divers organismes frontaliers qui incluent l'immigration, la police, la sécurité de l'État, les douanes et les organismes chargés des questions sanitaires, phytosanitaires et des normes techniques, l'expérience a montré que les résultats des différents organismes à la frontière sont en général améliorés lorsque leur niveau de coopération est renforcé. Par conséquent, les concepts de la gestion intégrée des frontières (GIF) et la gestion coordonnée des frontières (GCF) sont maintenant partie intégrante des systèmes de PCJ. Les trois niveaux de coopération qui forment les piliers clés de la GIF et de la GCF sont la coopération intra-agence, inter-agences et internationale.

Les chapitres 6 à 8 traitent des aspects juridiques, institutionnels et administratifs des PCJ.

1.4.3 Simplification et harmonisation des procédures

Les procédures de passage des frontières dans le cadre des PCJ sont différentes des opérations aux postes frontaliers classiques à deux arrêts bien que le rôle de chaque organisme reste généralement. La Simplification et l'harmonisation des procédures opérationnelles et des contrôles conjoints sont les pierres angulaires des opérations d'un PCJ. Le chapitre 9 couvre les procédures opérationnelles relatives au traitement des marchandises et des voyageurs.

La mise en œuvre d'un PCJ sans simplification et harmonisation des procédures de passage aux frontières rend le PCJ inefficace. Alors que les utilisateurs sont amenés à s'arrêter une fois pour effectuer les formalités frontalières d'entrée et de sortie, le fait de leur imposer des formalités superfétatoires et de routine aurait peu d'impact sur la réduction du temps passé à la frontière. Le processus de révision et d'harmonisation des procédures doit être continu afin de s'assurer que les PCJ fonctionnent suivant des procédures de passage des frontières qui sont non seulement efficaces mais aussi facilitant le passage et pertinents selon les circonstances. Les opérations conjointes et la nécessité de respecter la juridiction dans un environnement de PCJ requiert des considérations spécifiques lors de l'élaboration des procédures du PCJ.

Après l'élaboration de procédures de PCJ, il est important de veiller à ce que les autorités frontalières soient amplement formées pour qu'elles s'approprient les nouvelles procédures. La formation doit être effectuée avant le début des opérations de PCJ. Il est souhaitable que, dans la mesure du possible, la formation des fonctionnaires des pays limitrophes soit menée

¹⁴ Une présentation plus détaillée de ces concepts– dont l'objet est identique– se trouve dans la sous-section 9.2.2(2).

conjointement avec celle des représentants de tous les organismes frontaliers. Cette approche contribue à la construction de la coopération entre organismes et entre les pays. En plus de la formation, un projet de PCJ doit également organiser des activités de sensibilisation et d'information pour la communauté locale et les prestataires de services du secteur privé (par exemple, les transitaires)¹⁵.

1.4.4 TIC et échange des données

Les TIC sont une composante essentielle des systèmes de collaboration des guichets uniques, la simplification de la documentation, la gestion des frontières, et la modernisation des douanes, l'immigration et les services connexes. L'augmentation du nombre de voyageurs concomitamment avec la densité de la circulation des véhicules et des marchandises aux frontières nécessite un équilibre stratégique entre les contrôles et la facilitation. Les TIC permettent l'utilisation efficace de ressources limitées pour gérer les frontières en facilitant l'intra et l'inter- connectivité des organismes, tout en favorisant l'échange de données, qui est vital pour la mise en œuvre des systèmes de gestion des risques adaptés et pour comprendre l'évolution de la mobilité et du commerce.

1.4.5 Les infrastructures physiques

Les infrastructures physiques pour les PCJ comprennent des installations telles que des bureaux pour les agents frontaliers, l'équipement opérationnel, les entrepôts et un parking¹⁶. Même si tous les postes frontières nécessitent des installations physiques pour les opérations frontalières, le niveau d'équipement requis dépend du type et de la dimension des opérations. En principe, les installations physiques pour les opérations de PCJ devraient être convenablement fonctionnels et pas inutilement sophistiqués (« dernier cri ») ou inadéquates. Le chapitre 5 de ce guide de référence couvre la conception des installations frontalières et le niveau de l'équipement nécessaire pour les opérations de PCJ.

1.5 Les PCJ et l'intégration régionale

L'intégration régionale peut être définie comme un processus dans lequel les pays limitrophes travaillent ensemble au moyen d'institutions et de règles communes. Un des buts recherchés dans l'intégration régionale est la promotion du commerce et le développement économique. En comparaison à la plupart des autres régions du monde, la mobilité et les flux commerciaux intra-régionaux en Afrique demeurent faibles. Les raisons de ces faibles flux intra-régionaux sur le continent sont dues essentiellement à de mauvaises infrastructures de transport et de frontières, et à des procédures fastidieuses de passage des frontières qui sont appliquées par plusieurs organismes qui opèrent généralement de manière non coordonnée. Pour faire face à ces défis, la mise en place de PCJ est destinée à contribuer au développement économique en facilitant l'intégration régionale à travers l'amélioration de la mobilité et des flux commerciaux.

L'intégration régionale en Afrique de l'est se trouve à des stades différents dans les différentes régions. Parmi des exemples d'efforts d'intégration régionale on peut citer les zones de libre-échange (ZLE), des unions douanières, des marchés communs, des unions économiques et monétaires, ainsi que politiques. Ces différentes étapes de l'intégration régionale ont des implications sur l'approche à adopter pour la mise en place de PCJ. Dans une ZLE - où les pays membres conviennent d'éliminer les droits de douane entre les pays membres et d'autres

¹⁵ Les sections 13.4 et 13.6 présentent des exemples de programmes de formation et de sensibilisation envisagés ou organisés au sein des PCJ de Mfum (entre le Nigeria et le Cameroun) et Namanga/Rusumo, respectivement.

¹⁶ D'un point de vue plus global, des structures telles que les centres commerciaux pourraient également en faire partie.

restrictions à l'importation sur les marchandises produites par les Etats participants - chaque pays membre conserve ses propres droits de douane sur les importations en provenance de pays qui ne sont pas membres. Ainsi, les pays membres dans une ZLE maintiennent toujours un contrôle complet des frontières aux fins de la perception des droits et taxes des pays tiers, le cas échéant. Les ZLE sont conçues principalement pour réduire les barrières commerciales entre les pays participants et ainsi protéger les marchés et les industries locales. Ainsi, les ZLE profitent aux consommateurs grâce à un accès accru à des produits moins chers et/ ou de meilleure qualité en provenance d'autres pays participants en raison des droits de douane réduits ou supprimés. Malgré le fait que les producteurs doivent lutter avec une concurrence accrue, ils peuvent également bénéficier d'un marché nettement plus large de clients potentiels. Une ZLE couvre également d'autres domaines tels que les marchés publics, les politiques de concurrence, et les droits de propriété intellectuelle. Dans une ZLE, les passages frontaliers délimitent des territoires douaniers et servent de points où la compétence d'un pays sur les biens et les personnes se termine et l'autorité d'un autre pays commence. Dans un environnement de ZLE, l'objectif d'un PCJ est de contribuer à la réduction des barrières commerciales afin d'aider les industries à accéder à de nouveaux marchés et atteindre les clients potentiels sur les marchés élargis. D'autre part, les opérations de PCJ peuvent également être conçues pour protéger les industries locales en fournissant un environnement où les douanes et d'autres organismes gouvernementaux chargés du contrôle de la circulation des marchandises peuvent évaluer et collecter correctement les droits et taxes applicables efficacement sur les biens des pays non-membres. Un exemple de PCJ dans une zone de libre-échange (celui de la Communauté de développement de l'Afrique australe, SADC) est celui de Chirundu desservant la Zambie et le Zimbabwe (voir l'étude de cas à la section 13.2).

Pour une union douanière et d'autres stades supérieurs de l'intégration régionale, les États membres peuvent établir un territoire douanier commun, qui comporte les éléments suivants: (i) une compétence géographique définie avec un tarif extérieur commun (TEC); (ii) un territoire douanier unique (SCT); (iii) un mécanisme de partage des revenus; (iv) un cadre juridique commun; (v) un accord institutionnel régional; et (vi) une libre circulation des marchandises, à travers des politiques commerciales communes et des régimes fiscaux nationaux harmonisés ou convergents applicables sur le commerce transfrontalier¹⁷.

A titre de territoire douanier, les contrôles aux frontières aux points de passage des frontières internes sont éliminés ou réduits afin de promouvoir la libre circulation des marchandises. Par conséquent, les PCJ établis aux frontières intérieures dans une union douanière doivent favoriser un environnement où les contrôles aux frontières sont réduits au strict minimum, car ils seraient autrement interprétés comme une entrave aux efforts vers la réalisation de la libre circulation des marchandises.

Dans un marché commun, les PCJ doivent également faciliter la libre circulation des personnes et des services pour être en phase avec l'intégration régionale. La Section 13.5 présente une étude de cas sur l'établissement de PCJ dans la CAE, qui présente des exemples de facteurs devant être pris en compte lors de l'établissement des PCJ dans une union douanière. L'intégration d'une libre circulation comme stratégie d'intégration est dépendante de l'étape et du niveau d'intégration, c'est-à-dire des ZLE, des unions douanières, du marché commun, union monétaire et économique, et fédération politique. La libre circulation des personnes est contenue dans les protocoles de marché commun et des niveaux plus hauts d'intégration.

Faciliter la libre circulation des personnes ne devrait pas être interprété en considérant que les exigences de sécurité aux postes frontières sont compromises. La conception des procédures de franchissements des frontières et le déroulement approprié des actions à prendre dans des

¹⁷ Voir les définitions au: www.customs.eac.int.

situations spécifiques doivent être données avec le besoin de trouver un équilibre entre faciliter la libre circulation des personnes et assurer les exigences de sécurité.

Le Tableau 1-1 résume le rôle des PCJ dans la promotion de l'intégration régionale selon le niveau d'intégration.

Tableau 1-1 : Le rôle des PCJ dans la promotion de l'intégration régionale

Étape de l'intégration	Caractéristiques des contrôles aux frontières	Rôle des PCJ
Avant l'intégration régionale	Contrôles complets des frontières	<ul style="list-style-type: none"> Faciliter la collecte des droits et des taxes pour chaque pays, le cas échéant.
Zone de libre-échange	Élimination ou réduction des contrôles aux frontières aux points de passage des frontières intérieures pour les marchandises produites entre les Etats signataires avec remise du certificat d'origine	<ul style="list-style-type: none"> Faciliter la collecte des droits et des taxes pour les marchandises produites hors des pays signataires, le cas échéant. Confirmer que les marchandises produites dans les pays signataires correspondent bien au certificat d'origine
Union douanière	Élimination ou réduction des contrôles aux frontières aux points de passage des frontières intérieures pour les marchandises produites hors des Etats signataires	<ul style="list-style-type: none"> Faciliter la collecte des droits communs et des taxes pour les marchandises produites hors des pays signataires. Confirmer que les marchandises en transit correspondent aux documents d'importation/ d'exportations et que les droits sont payés quand elles entrent dans les pays signataires
Marché commun	Élimination ou réduction des contrôles aux frontières aux points de passage des frontières intérieures des pays signataires pour les personnes y compris la main d'œuvre, les services et les capitaux	<ul style="list-style-type: none"> Promotion de la libre circulation de la main-d'œuvre, des services et des capitaux

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 dans l'évaluation de la performance et la détermination de l'attrait d'un corridor de transport est l'efficacité des points de passage de la frontière le long d'un corridor. La Banque mondiale a défini les corridors de transport et de commerce comme « un groupe coordonné d'infrastructures et de services logistiques et de transports qui facilite le commerce et la circulation des transports entre les centres principaux d'activités économiques. » Il est observé également qu' « un corridor de transport et de commerce est coordonné généralement par un organisme régional ou national, constitué par le secteur public ou bien privé, ou bien une combinaison des deux. »¹

Les contrôles liés au transit le long d'un corridor se font aux niveaux de trois principaux points de contrôles : les ports maritimes ou les aéroports, et les points de passage de la frontière terrestre entre les pays et les points de dédouanement intérieurs². A cet égard, des points de passage de la frontière terrestre sont des points de jonctions entre plusieurs endroits le long du corridor et sont vitales pour le commerce international. En facilitant le commerce international et les mouvements transfrontaliers des personnes, les points de passage frontaliers contribuent à la croissance des économies sur le plan national, régional et international. En outre, selon le niveau d'interdépendance, il y a également un effet sur le bien-être social et économique des personnes vivant dans les communautés frontalières par les opérations frontalières.

A travers le cadre du corridor, les experts du développement, les ensembles économiques régionaux, et les gouvernements nationaux sont convaincus qu'afin de maintenir la compétitivité économique dans le commerce international, les points de transit frontaliers doivent faciliter le commerce et permettre le déplacement sécurisé et efficace des personnes et des biens. A cette fin, l'installation de PCJ à des points de transit frontaliers terrestre doit contribuer au développement des corridors par la facilitation des mouvements de marchandises.. A cet égard, l'approche des corridors économiques considère les routes régionales, comme non seulement des infrastructures de transport de biens et services ou comme des passerelles pour les pays enclavés, mais aussi comme un outil permettant de stimuler le développement social et économique des zones le long des corridors. Cependant, afin de faire levier sur l'efficacité associée au PCJ, il est nécessaire que les procédures opérationnelles des points d'entrée (c.-à-d. Ports et aéroports) ainsi que les points de déchargements soient conçus et alignés pour compléter la fluidité et harmoniser les procédures aux points de passages, particulièrement là où il y a des contrôles au PCJ.

Dans un contexte d'interdépendance de plus en plus accrue des économies, la mondialisation de la production est en train de modifier la structure du commerce international. Ces changements ont des implications importantes sur les politiques gouvernementales, particulièrement pour ce qui est du transport et de la gestion des frontières. En l'absence de politiques convenables pour les opérations frontalières, les industries nationales ont tendance à se battre pour être

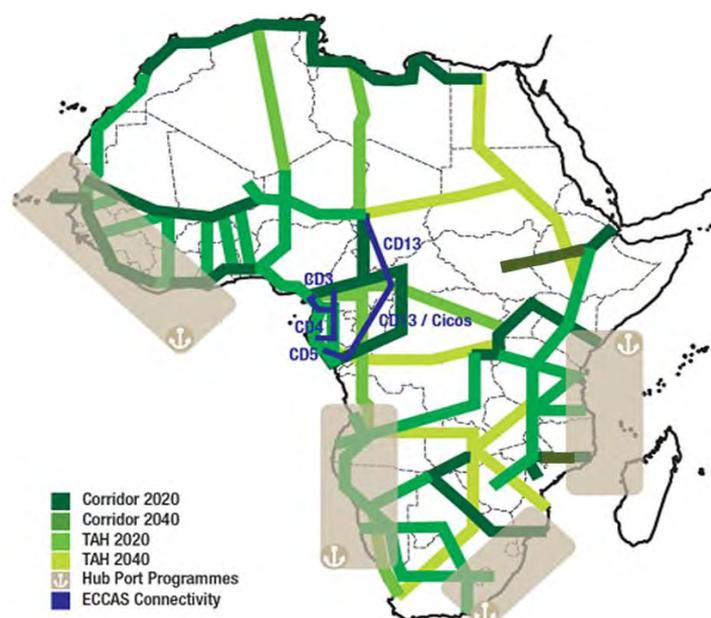
¹ Charles Kunaka et Robin Carruthers, *Trade and Transport Corridor Management Toolkit*, Banque mondiale, 2014

² Bien que les organismes frontaliers tels que les douanes mènent des opérations mobiles le long des routes de transit, ces opérations sont gérées à partir de points de contrôle bien déterminés.

compétitives dans un système de commerce international influencé par des normes de valeur planétaires. Le Centre de recherches pour le développement international a défini les chaînes de valeur comme « la totalité des activités qui sont nécessaires pour apporter un produit ou un service de sa conception, à travers ses différentes phases de production (impliquant une combinaison de transformation physique et l'intrant de nombreux services de producteurs), jusqu'à la livraison finale aux consommateurs, et son élimination définitive après usage. »³ Les biens et services sont de plus en plus souvent fabriqués en plusieurs endroits plutôt que dans un seul pays. Pour produire ces biens et services, les composants, les fonds, le savoir-faire et les ressources humaines traversent les frontières à plusieurs reprises avant qu'un produit fini ne soit mis sur le marché.

A travers le cadre de la chaîne de valeur, les PCJ facilite le commerce international en réduisant les coûts par la gestion efficace de la gestion des frontières. Traditionnellement, les services des postes-frontières se focalisaient sur la réglementation des activités purement transfrontalières. Mais avec les récentes mutations dans le commerce international, la gestion des corridors et des frontières se concentre également de plus en plus sur la façon dont lesdits corridors peuvent 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 en Afrique, un continent où les retards aux frontières et les coûts de transport sont parmi les plus élevés dans le monde. Par conséquent, la mise en place de PCJ doit contribuer à la réalisation de corridors et de chaînes de valeur internationale efficaces qui sont essentielles pour accélérer l'intégration régionale et la croissance économique. A titre de référence sur la figure 2-1, est représentée une carte des plus importants corridors de transport en Afrique.

Figure 2-1 : Carte des principaux corridors de transport (Routes transafricaines) en Afrique



Acronymes : CEEAC = Communautés Economique des Etats de l'Afrique centrale, TAH : Réseau des routes transafricaines

Source : Programme pour le développement des infrastructures en Afrique, Intégration, interconnexion et Transformation un continent, p. 13 [téléchargé à partir de <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Projet-and-Opérations/PIDA%20note%20English%20pour%20web%20200208.pdf>]

³ Raphael Kaplinsky et Mike Morris, un livret sur la recherche sur la chaîne de valeur, préparé par le Centre de recherches pour le développement international, 2001, p. 4-6 [téléchargeable à partir de http://asiandrivers.open.ac.uk/documents/Value_chain_Handbook_RKMM_Nov_2001.pdf].

2.2 Choix et priorisation des projets de PCJ dans les corridors

La prise en compte des chaînes de valeur de valeurs internationales dans la mise en place des postes-frontières peut se faire soit par le biais des liens en aval (lorsque le pays ajoute de la valeur aux exportations des autres pays) ou à travers des liens en amont (lorsque le pays importe des produits intermédiaires qui seront utilisés dans ses exportations). Dans le choix de postes frontières de transit à transformer en PCJ, on doit privilégier les corridors potentiellement susceptibles de contribuer à la transformation économique des régions qu'ils desservent. Afin de tirer parti des améliorations de l'infrastructure physique le long de ces corridors, il est également essentiel d'éliminer les obstacles non tarifaires existants (par exemple, les procédures lourdes de passage des frontières qui contribuent aux coûts élevés des affaires, les obstacles techniques). Ces postes frontaliers peuvent être soit de tous nouveaux projets (« greenfields ») ou bien être des installations déjà existantes (« brownfield ») qui nécessitent des réfections pour être efficaces⁴. Bien que les PCJ soient surtout appropriées pour les postes frontières situés sur des voies terrestres, il est recommandé de choisir des points de transit qui ont un fort potentiel pour fédérer les modes de transport multiples. En outre, une attention doit être portée sur les postes frontières le long des corridors desservant des zones à fortes activités industrielles, commerciales, et d'autres activités économiques (et/ou potentielles). L'attention doit également être portée sur les corridors à fort potentiel de croissance du trafic. Avec la menace du terrorisme international, les frontières le long des corridors à faible menace sécuritaire tendent aussi à être attrayantes pour les transporteurs, les voyageurs et les commerçants. Comme l'aménagement de corridors et d'infrastructures frontaliers nécessite d'importants investissements, la mise sur pied des PCJ doit intervenir prioritairement dans les corridors dont le trafic est le plus dense et le retour sur investissement le plus élevé, sous réserve d'autres considérations⁵. De même, le long d'un corridor, des passages frontaliers peuvent être hiérarchisés⁶, mais lorsqu'on considère qu'un corridor traversant plusieurs pays peut fonctionner comme un système intégré, il est nécessaire de développer tous les postes frontaliers le long du corridor, de façon simultanée ou à défaut les uns après les autres. En plus, il peut s'avérer nécessaire de prendre en compte les effets de détours du trafic dans des corridors complexes, tels que le corridor Nord-Sud en Afrique australe (qui traverse huit pays).

2.3 L'intérêt et la justification de la mise en place des PCJ

L'encadré 2-1 montre que les PCJ sont incorporés dans les agendas régionaux et continentaux en Afrique à travers le Programme de Développement des Infrastructures en Afrique.

Encadré 2-1 : Les PCJ comme part intégrante des agendas régionaux et continentaux en Afrique

La Commission de l'Union Africaine (CUA), en partenariat avec la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies (CEANU), la Banque africaine de développement (BAD), et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), Agence de planification et de coordination ont mis au point le Programme pour le Développement des Infrastructures en Afrique (PIDA, adopté par les gouvernements et chefs d'états membres de l'Union africaine en 2012), pour combler le déficit d'infrastructures sur le continent. Un examen en 2014 a divisé les 51 projets inclus dans le PIDA en

⁴ On parle de projet « greenfield » lorsqu'il n'est pas nécessaire de travailler avec les contraintes imposées par les bâtiments ou l'infrastructure existants, alors qu'un projet « brownfield » est soumis à de telles contraintes.

⁵ Par exemple, il est inutile de mettre en place un PCJ près d'un point de transbordement ou d'un port sec, a fin de faciliter la circulation à un Poste si c'est pour s'arrêter quelques kilomètres plus loin seulement, comme c'est le cas à Kraké/Seme (Bénin/Nigeria).

⁶ Par exemple, il n'y a pas grand intérêt à aménager un PCJ dans un endroit où le trafic actuel ou prévisionnel est limité, c'est à dire moins de 50 camions par jour.

273 sous-programmes ou projets dont 75 étaient des projets de PCJ. Les programmes et projets sous le PIDA ont été stratégiquement choisis pour favoriser l'intégration régionale en contribuant à la formation de grands marchés concurrentiels à moindre coût dans tous les secteurs de production. Spécifiquement aux PCJ et à la nécessité d'une approche de corridor, l'un des principaux objectifs des projets de transport et d'infrastructures du PIDA est de permettre la libre circulation des marchandises et des passagers grâce à une fourniture efficace, sûr, sécuritaire, fiable et transparente des services commerciaux et de transport à des tarifs abordables pour soutenir écologiquement et économiquement le développement régional.

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

La principale raison de la mise en place des PCJ le long des corridors de transport est la fluidification du mouvement des biens et des personnes et la réduction des coûts de transport à la traversée des frontières nationales. Le nombre des services gouvernementaux aux postes-frontières en Afrique n'a cessé d'augmenter au cours des deux dernières décennies⁷ chaque organisme intervenant en toute indépendance eu égard à la mission qui lui est dévolue. A un poste-frontière classique à deux arrêts, les usagers sont soumis aux mêmes types de formalités à deux reprises, à la sortie et à l'entrée avec très peu ou pas du tout de place pour des contrôles conjoints ou le partage de données opérationnelles. Ces contrôles non cordonnés et répétés créent de multiples contrôles qui entraînent des retards de franchissement. Dans certains cas, les heures des services frontaliers varient dans un même pays mais aussi d'un pays à l'autre, entraînant des frustrations pour les voyageurs et les transporteurs.

Transitaires et déclarants en douane en rangs serrés pour les formalités à l'ancien poste douanier de Nakonde en Zambie



Note : De nouveaux locaux abritant le poste frontalier ont été construits depuis lors.

Source : Photographie prise par un membre du comité de rédaction de la sourcebook sur les PCJ

Dans la plupart des points de contrôles frontaliers regroupant plusieurs organismes sans coordination, les formalités de traversée des frontières ont tendance à être imprévisibles et fastidieuses. Pour les pays ayant modernisé les opérations frontalières par l'introduction des TIC, les procédures automatisées sont généralement calquées sur les mouvements dans le système manuel précédent, mais avec moins d'énergie à dépenser du fait d'une simplification des procédures visant à optimiser les gains réalisés par l'introduction de plates-formes électroniques. En outre, certains services frontaliers continuent d'insister sur le traitement de copies physiques d'un certain nombre des documents en plus des versions électroniques.

⁷ Prenons les exemples récents suivants:

- (i) En septembre 2014, le nombre de services étatiques de contrôle à la frontière de Namanga entre le Kenya et la Tanzanie était de 14 pour le Kenya et 12 pour la Tanzanie, sans oublier qu'il y a d'autres services concernés également par les opérations frontalières.
- (ii) En 2013, le Malawi a demandé l'assistance technique de la COMESA et de Trademark Southern Africa (TMSA) pour mettre en œuvre un programme complet de réformes de facilitation des échanges dans le cadre d'une série d'initiatives visant à stimuler le développement économique à travers le commerce. Le programme de réformes comprend la rationalisation des opérations frontalières en partie en raison du nombre croissant de services de contrôle gouvernementaux à ses frontières.
- (iii) Le gouvernement Sud-Africain a entamé un processus de consolidation des opérations frontalières en une agence unique de gestion des frontières (BMA) dans le souci d'améliorer la coordination des opérations frontalières.

Un autre problème associé aux postes frontières les plus conventionnels en Afrique est lié à la gestion du trafic. L'absence de systèmes de séparation du trafic par exemple par types de véhicule, de cargaison, ou de direction de voyage cause des embouteillages aux postes frontières. Dans certains cas, l'état lamentable du terrain et l'inadéquation de la signalisation directionnelle et des renseignements amplifient la confusion aux postes frontières.

Compte tenu de la situation qui prévaut aux postes frontières conventionnels en Afrique, le bien-fondé de la mise en œuvre de postes frontières à arrêt unique est d'éliminer les inefficacités qui causent des retards et des coûts de transport élevés. Dans un PCJ, le stationnement des passagers et des véhicules en vue des formalités intervient une seule fois pour la sortie de l'un des pays et l'entrée dans l'autre. Toutes les formalités frontalières liées aux documents et passeports sont traitées dans une seule salle de transit pour la sortie d'un pays et l'entrée dans le pays voisin. Toute inspection nécessaire du chargement est conjointement effectuée en une seule fois et implique tous les services concernés des deux pays en même temps.

Pour les voitures personnelles et les autobus, l'introduction de procédures de PCJ réduit presque immédiatement de moitié le temps des formalités. Par exemple, dans un poste-frontière classique à deux arrêts, les autobus stationnent sur un côté de la frontière et les passagers entrent dans le bâtiment pour les formalités. Les bagages et marchandises sont déchargés et inspectés au besoin. Cela peut prendre de 1 à 2 heures, après quoi l'autobus est conduit de l'autre côté de la frontière et le même processus est répété pendant 1 à 2 heures. En revanche, dans un PCJ les passagers entrent dans un seul bâtiment pour les formalités d'entrée et de sortie. La cargaison est déchargée une seule fois et est inspectée conjointement. Dans un PCJ, le contrôle des passagers et de leurs bagages est généralement effectué en moins d'une heure⁸.

Comme les formalités de déclaration du fret sont généralement plus complexes et longues, la réduction du temps et des coûts inhérents aux PCJ dépendent aussi du niveau de la coordination des agences frontalières, de l'automatisation des opérations, du volume et de l'état des équipements de manutention ainsi que du type d'opération c-a-d transit, importation ou exportation⁹. Le regroupement de toutes les opérations dans une seule infrastructure permet une plus grande coordination et le partage de renseignements entre les agences frontalières. L'étroite collaboration entre les différents organismes dans le cadre des PCJ renforce également la transparence entre les services et vis à vis du public.

Les contrôles frontaliers pour les marchandises dans un poste-frontière traditionnel à deux arrêts peuvent prendre jusqu'à 3-5 jours pour diverses raisons. Les camions utilisés pour le fret commercial ont des coûts fixes quotidiens de 200-500 USD (estimation de l'Afrique australe)¹⁰. Par conséquent, des retards de trois à cinq jours représentent entre 600 et 2.500 USD de coûts de transport inutiles. Ces coûts supplémentaires ont un impact direct sur la compétitivité des produits africains sur les marchés internationaux et sur le coût des importations pour les consommateurs ainsi que sur les facteurs de production pour les fabricants. Un second facteur de coût découlant de ces retards aux frontières et de l'état désastreux des voies de communications est le coût élevé de détention des stocks. Pour les biens d'une valeur comprise entre 2.000 et 5.000 USD par tonne, le coût supplémentaire de détention des stocks est compris entre 0,75 et 2,50 USD par jour et par tonne¹¹. Les fabricants et les détaillants indiquent qu'ils

⁸ Le Consortium pour les infrastructures en Afrique, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et l'Agence japonaise de coopération internationale, *guide de référence des Postes de Contrôles Juxtaposés*, 1^{ère} Edition, septembre 2011, p4

⁹ Les détails des impacts du PCJ de Chirundu (le tout premier PCJ entièrement opérationnel en Afrique) sur les temps de passage aux frontières sont présentés au paragraphe 13.2.2 (6).

¹⁰ Voir, par exemple, Mark Pearson, la facilitation du commerce dans la zone de libre-échange tripartite du COMESA-EAC-SADC, septembre 2011, paragraphe 3, p.1.

¹¹ Voir, par exemple, John Arnold, les meilleures pratiques de gestion des corridors commerciaux internationaux, la Documents sur le Transport de la Banque mondiale -13, Décembre 2006, pp. 29-30.

lancent les commandes un mois à l'avance pour justifier le manque de prévisibilité de la livraison. Pour un camion de 28 tonnes, cela implique entre 630 et 2.100 USD de coût supplémentaire. Lorsque les voies d'approvisionnement ne sont pas fiables, les acheteurs se tournent vers d'autres fournisseurs. La falsification de documents peut être monnaie courante là où il y a des postes frontières à deux arrêts parce que les données de renseignements et des opérations ne sont pas partagées. Cela se remarque dans les disparités entre les exportations et les importations des deux pays voisins. La déclaration des valeurs de biens qui diffèrent est généralement motivée par le désir d'éviter ou de réduire les droits à payer. Le non recouvrement de tous les droits dus affecte les pays africains qui comptent beaucoup sur les droits de douane comme source importante de revenus¹². Par conséquent, il y a un lien étroit entre la perte de temps et de fiabilité le long des corridors, notamment le temps de transit frontalier, et la croissance dans les échanges qui un impact potentiel sur la croissance économique, la collecte des impôts, et la création d'emplois¹³.

Les PCJ pourraient présenter divers avantages pour différentes catégories d'utilisateurs, tel qu'indiqué dans le tableau 2-1.

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

N°	Groupe d'utilisateurs	Avantages potentiels
1	Pouvoirs publics nationaux	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la collecte des taxes commerciales avec des gains d'efficacité • Des frontières efficaces facilitant le commerce, l'investissement et la croissance économique • La promotion de la compétitivité économique • L'amélioration de la sécurité aux frontières • Une utilisation optimale des ressources publiques par les services frontaliers • La promotion de meilleures relations internationales entre les pays
2	Services de contrôle frontaliers	<ul style="list-style-type: none"> • Une meilleure utilisation des ressources en améliorant la coopération transfrontalière et le partage de renseignements, des données des opérations, et des ressources au moyen des concepts de gestion coordonnée des frontières (CBM) et de gestion intégrée des frontières (IBM) • L'amélioration de la motivation des employés, qui se traduit par une productivité accrue grâce à l'utilisation de procédures simplifiées et harmonisées ainsi qu'à une meilleure ergonomie des postes de travail ex : les bâtiments, les équipements, le mobilier • Un environnement plus propice à une utilisation optimale des TIC et un traitement plus rapide des données • Un traitement plus diligent des documents et des voyageurs, ce qui

¹² Voir Luc De Wulf, « Stratégie pour la modernisation des douanes », dans le Manuel de modernisation des douanes (ed., Luc De Wulf et Jose B. Sokol), Banque mondiale, 2005, p. 5 [les recettes des droits d'importation pour un échantillon de pays africains représentent un peu moins de 30 % des recettes fiscales totales en moyenne, tandis que la part moyenne est de 22 % pour les pays du Moyen-Orient, 13 % pour les pays d'Amérique latine, et 15 % pour les pays asiatiques]. Voir aussi Organisation mondiale des douanes, Enquête pour déterminer le pourcentage du Revenu national Représenté par des droits de douane, mai 2013, téléchargeable à partir http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/resources/~/media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Nomenclature/Overview/Surveys/Duties%20Revenue/Duty%20Survey%20Dec2011_E.ashx.

¹³ Dans le cas particulier du PCJ de Malaba entre le Kenya et l'Ouganda. Les temps de passage qui étaient régulièrement de plus de 48 heures ont diminué à moins de six heures; le temps moyen de passage de la frontière, une statistique couvrant un large éventail de situations, a diminué de 24 heures à 4 heures. Selon les estimations de la durée pour les entreprises de camionnage (dégagement de capacités pour une activité accrue et des revenus) et pour les commerçants (grâce à des coûts réduits de détention des stocks), les économies générées par l'amélioration de la situation représentaient jusqu'à 70 millions USD par an. Mike Fitzmaurice et Olivier Hartmann, Border Crossing surveillance le long du Corridor Nord, Banque mondiale, Avril 2013, p. xiv.

N°	Groupe d'usagers	Avantages potentiels
		<ul style="list-style-type: none"> réduit la propagation du VIH/SIDA aux frontières • Plus de possibilités pour harmoniser les procédures, ce qui améliore la prévisibilité et la confiance parmi les usagers • Mise à disposition d'une plate-forme permettant d'initier d'autres réformes en matière de gestion des frontières • Amélioration de la fluidité de la circulation • Amélioration de l'infrastructure frontalière, en particulier lorsque des modifications sont à entreprendre • Amélioration de la transparence, ce qui améliore la sécurité et permet de limiter la corruption
3	Opérateurs de transport routier, Transitaires et agents des douanes	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des retards aux frontières et des charges d'exploitation • Une plus grande utilisation du véhicule par son nombre de rotations • Prévisibilité des procédures aux frontières et de celles de transit • Un traitement plus diligent des documents et des voyageurs, ce qui réduit la propagation du VIH/SIDA aux frontières
4	Industriels et commerçants	<ul style="list-style-type: none"> • Économies sur le coût des intrants • Amélioration de la fiabilité des livraisons permettant la réduction des stocks • Réduction du capital immobilisé dans la logistique grâce à la livraison juste-à-temps
5	Consommateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des coûts des produits de consommation • Augmentation de la disponibilité des marchandises.
6	Voyageurs et touristes	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du temps de passage à la frontière • Procédures simplifiées et harmonisées • Procédures transparentes à la frontière

Abréviations : GCF = Gestion coordonnée des frontières, GIF = Gestion intégrée des frontières, TIC = Technologie de l'information et de la communication

Source : Le présent guide de référence

Chapitre 3

Processus recommandés / pratiques et leçons tirées de l'établissement des PCJ

3.1 Aperçu général

Considérant que les projets PCJ sont multisectoriels, le processus de création des PCJ nécessite une planification minutieuse et de très larges consultations. Dans la mesure du possible, ces activités devraient impliquer toutes les principales parties prenantes. Ceux-ci comprennent des consultations entre les organismes frontaliers et les commerçants comme demandé par l'article 2.2 de l'Accord de Facilitation du Commerce de l'OMC¹. Bien que la taille et la portée des projets PCJ varient selon que le projet consiste en la construction de nouvelles installations frontalières ou en une modification de celles qui existent déjà, les étapes de la création des PCJ sont similaires. Dès le départ, l'élaboration d'une politique de position nationale ou régionale claire concernant les opérations des PCJ est particulièrement utile pour fournir une large compréhension et une approche commune pour la mise en place et la gestion des opérations des PCJ.

Les sections suivantes décrivent le processus de mise en place des PCJ, y compris la phase d'identification du projet, la phase de préparation du projet, la phase d'exécution du projet, et de post-mise en œuvre². Le tableau 3-1 résume ce processus.

Tableau 3-1 : Processus d'établissement des PCJ

Étape	Phase
1	Phase d'identification du Projet
2	Phase de Préparation du Projet
3	Phase de mise en œuvre du projet <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de structures de gestion de projet • Signature d'accords pour établir le(s) PCJ • Mettre en place le cadre légal et de politique des PCJ • Mener des études de base • Développement des procédures opérationnelles des PCJ • Conception des installations de PCJ • Construction des installations de PCJ • Fourniture de mobilier et d'installation de systèmes de TIC • Formation et sensibilisation des responsables des agences transfrontalières et des catégories sélectionnées d'utilisateurs • Pilotage/lancement des opérations de PCJ
4	Phase Post mise en œuvre <ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes de fin d'étude • Évaluations post-mise en œuvre

Remarques : (i) La construction de nouvelles installations n'est pas une étape nécessaire dans la création d'un PCJ. (ii) La mise en place d'un cadre légal et de politique pour les PCJ est une étape nécessaire dans le cas où il n'existe aucun cadre de ce genre.

Source : le présent guide de référence

¹ Deuxième atelier technique pour la révision du guide de référence sur les PCJ, un résumé des travaux et énoncé de résultat, 26-28 Octobre 2015, Annexe 3, p. 3.

² Les communications avec les intervenants sont importantes au cours de toutes les phases. Voir source dans la note de page précédente.

3.2 Phase d'identification du projet

Le PCJ commence comme une idée ou un concept, qui se matérialise à travers l'opérationnalisation, y compris parfois à travers une nouvelle construction, mais pas nécessairement en fonction du niveau et de l'état des installations existantes. La justification de l'élaboration d'un PCJ peut comprendre la nécessité de remédier aux retards dans le dédouanement à la frontière, du coût élevé de la traversée ou du paiement informel par exemple. Comme dans le développement de la plupart des projets multisectoriels, les activités pour établir un PCJ commencent avec une personne (un « champion ») ou un groupe de personnes qui sont intéressés par l'amélioration des échanges, le transport, la gestion transfrontalière et des sujets connexes. A cet égard, l'identification précoce des postes frontaliers pour la conversion en PCJ permet aux pays intéressés d'engager leur(s) État limitrophe pour des consultations et des activités préparatoires en temps opportun. Au cours de la période d'identification du projet, il est important qu'il soit clarifié si les installations de PCJ étaient développées à travers une approche « greenfield » ou « brownfield »³.

Exposer le cas d'un PCJ aux décideurs exige la description claire des objectifs et des opérations des PCJ en démontrant les avantages économiques, sociaux, technologiques, politiques et environnementaux liés aux projets de PCJ. Bien qu'il soit généralement admis que les parties prenantes des projets de PCJ soient les agences impliquées dans la douane et le commerce, les présentations doivent également répondre aux besoins des décideurs dans d'autres secteurs⁴.

Tel que décrit plus tard en détail au paragraphe 8.5.2, la préparation d'un protocole d'accord de base préliminaire, c'est-à-dire un protocole d'accord bilatéral sur un engagement commun sans détails avant le financement du PCJ est un facteur de réussite essentiel⁵.

3.3 Phase de préparation du projet

Pendant la phase de préparation du projet, les promoteurs du projet et les parties prenantes devraient évaluer les besoins éventuels et les impacts probables de la création d'un PCJ. La phase de préparation comprend habituellement des consultations initiales et conduit souvent à des estimations trop optimistes plutôt que des calculs exacts des coûts et des avantages. Pour un projet de PCJ de procéder, des informations suffisantes doivent être recueillies à travers une étude de faisabilité qui évalue la portée globale du projet PCJ avec les horaires prévus, les coûts, les avantages et défis. Dans certains cas, l'étude de faisabilité évalue également le projet de PCJ contre les objectifs stratégiques de l'organisation de parrainage. En outre, des études de faisabilité peuvent mettre en évidence les approbations réglementaires ou administratives dont le projet de PCJ pourrait avoir besoin de la part des autorités gouvernementales. En général, les études de faisabilité pour l'installation des PCJ abordent les préoccupations techniques, de mise en œuvre, économiques, financières, sociales, et environnementales. D'autres facteurs qui doivent être évalués comprennent la faisabilité physique du projet et les risques potentiels.

³ Comme il est indiqué dans une note dans le chapitre précédent, un projet greenfield dans lequel il n'y a pas besoin de travailler dans les contraintes imposées par les bâtiments et les infrastructures existantes, tandis qu'un projet de friches industrielles est celui dans lequel il y a de telles contraintes

⁴ Le Consortium pour les infrastructures en Afrique, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et l'Agence japonaise de coopération internationale, *guide de référence des Postes de Contrôles Juxtaposés*, 1^{ère} Edition, septembre 2011, p. 8

⁵ La CEDEAO exige à ses Etats-membres de prendre un engagement initial et d'identifier le site PCJ ; Les Etats de la CEDEAO appliquent 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 au paragraphe 13.4.2 sur l'étude de cas du PCJ de Mfum, un protocole d'accord pour la création du programme a été signé le 29 mars 2007 entre le Cameroun et le Nigeria dans le cadre des mesures de rétablissement de la confiance suite au règlement du litige frontalier en 2002, entre autres choses, pour créer un PCJ à Mfum/Ekok qui sera entièrement situé au Nigeria. Un autre protocole d'accord concernant ce programme a été signé le 12 janvier 2008 entre la Commission de la CEDEAO et la CEEAC.

Par exemple à l'égard de la douane et du commerce, un audit de facilitation structurée du commerce et des transports peut identifier les obstacles et les contraintes au commerce. Un tel audit peut fournir des informations pour faire une brève analyse des obstacles au commerce et les avantages potentiels de l'introduction d'un PCJ dans le cadre de l'amélioration des performances du corridor. Pour prendre un autre exemple, à l'égard de l'immigration, qui est aussi une fonction importante à la frontière et une agence clé influençant le succès d'un PCJ, une évaluation peut être faite sur l'impact d'un PCJ sur le cas de la traite des êtres humains ou du franchissement illégal de frontière (« saut de frontière ») pour répondre aux préoccupations de sécurité et protection possibles d'un PCJ. En outre, d'autres ministères, départements ou agences peuvent être intéressés de connaître l'impact sur les possibilités d'investissements transfrontaliers et le tourisme, par exemple.

Plus spécifiquement, exposer le cas d'un PCJ nécessite d'avoir des données statistiques sur le commerce et la circulation des personnes à travers la frontière, le temps pris pour les différentes activités, et l'impact attendu sur les temps et les coûts de transport et de voyage. La contribution d'un PCJ au maintien de la santé et la sécurité publiques est également importante.

3.4 Phase de mise en œuvre du projet

3.4.1 Structures de gestion du projet

(1) Vue d'ensemble

La phase de mise en œuvre du projet est la composante la plus longue et la plus complexe dans le cycle de mise en œuvre du projet PCJ. Une fois que le projet a été approuvé, la phase de mise en œuvre doit commencer par la mise en place de structures de gestion de projet pour guider et superviser le projet PCJ. Ces structures doivent inclure des hauts fonctionnaires gouvernementaux et politiques, des agents techniques, les opérateurs du secteur privé, les communautés locales et les groupes d'intérêt.

Le processus de mise en œuvre des PCJ nécessite l'engagement des deux gouvernements établissant le PCJ. Chaque gouvernement doit immédiatement identifier le ministère/l'organisme chef de file, dont le rôle doit être clarifié. Les gouvernements des Etats limitrophes doivent également créer un comité de pilotage bilatéral comprenant des secrétaires permanents ou des responsabilités équivalentes pour les organismes impliqués ou directement affectés par les opérations de PCJ. En outre, les gouvernements doivent mettre en place des équipes de travail techniques ou des sous-comités du comité de pilotage bilatéral pour planifier et mettre en place les opérations de PCJ. Le cas échéant, il est recommandé que chaque organisme affecte un agent approprié aux équipes de travail et émette des rapports réguliers adressés à l'organisme pour l'informer la prise de décision en cours au sein de l'organisme comme produit de la mise en œuvre à appliquer. Les équipes de travail doivent comprendre des agents des postes frontières et des responsables au niveau de la prise de décisions à partir du siège.

Les gouvernements qui créent des PCJ doivent mettre sur pied des structures institutionnelles aussitôt que le processus de conception et de mise en œuvre commence afin de s'assurer qu'il y a une coordination et une continuité des actions et que chaque étape est achevée selon le calendrier convenu⁶. Autant que possible, les projets de PCJ doivent se servir d'institutions existantes pour mettre en œuvre les opérations de PCJ.

⁶ Le Consortium pour les infrastructures en Afrique, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et l'Agence japonaise de coopération internationale, *guide de référence des Postes de Contrôles Juxtaposés*, 1^{ère} Edition, septembre 2011, p. 23

(2) Le ministère chef de file

L'organisme chef de file de chaque gouvernement doit coordonner l'ensemble du processus de mise en œuvre au nom de son gouvernement, y compris l'élaboration du cadre juridique et doit aider à la coordination des autres ministères impliqués à la frontière⁷. Certains pays ont choisi le bénéficiaire des objectifs de facilitation du commerce et sélectionné le ministère responsable du commerce (par exemple, le ministère de l'Industrie et du Commerce au Zimbabwe). D'autres pays ont choisi un organisme clé, représenté à la frontière, avec la responsabilité de gestion du poste frontière, généralement l'administration fiscale ou le département des douanes mais parfois le département d'immigration (par exemple, la Direction Générale d'immigration et d'émigration au Rwanda). Le choix de l'organisme chef de file est à la discrétion de la souveraineté de chaque gouvernement comme prescrit dans l'arrangement du PCJ. Cependant d'un point de vue technique, la douane ou les organismes de l'immigration sont les mieux placés pour prendre la direction de ce qui est leur rôle traditionnel aux postes frontières. Les ministères ou organismes, eux, responsables du commerce, du transport ou des finances doivent jouer un rôle au niveau gouvernemental. Qu'il s'agisse d'une agence ou d'un ministère/ organisme, l'organisation qui sera choisie comme chef de file devra coordonner les autres agences de la frontière. De même, le rôle du ministère /organisme chef de file à la frontière doit être clairement défini pour minimiser les conflits lors de l'opérationnalisation du PCJ. Lorsque la question de la désignation de l'agence chef de file n'est pas clairement abordée, cela peut mener à bousculer le sentiment de suprématie qui découle de la revendication du bénéfice à s'attribuer lié à la mise en œuvre des PCJ, un concept qui est encore relativement nouveau en Afrique^{8 9}. Le paragraphe 6.6.2(1) en outre aborde les questions liées à l'organisme responsable¹⁰.

(3) Politique et organes de surveillance

Un comité bilatéral de pilotage composé de secrétaires permanents ou de leurs équivalents (ou de leurs représentants non inférieurs au niveau des directeurs) responsables des agences gouvernementales à la frontière et des représentants des associations d'utilisateurs des postes frontières devraient être établis dès le départ pour fournir une orientation générale pour l'établissement des PCJ. Ce comité devrait être co-présidé par les responsables principaux des ministères ou organismes en charge des activités de coordination pour la création des PCJ dans chaque pays. Cette approche donne la base de la désignation d'une commission conjointe pour gérer le PCJ une fois qu'il est opérationnel. En général, un comité de pilotage composé de ministres ou de leur équivalent devrait être l'organe de politique générale en charge de la construction et du maintien d'un appui gouvernemental de haut niveau pour les projets de PCJ. Un comité de pilotage devrait superviser le processus de prise de décisions concernant les questions de mise en œuvre suivantes :

- (i) la détermination et la procuration d'infrastructures et les exigences d'équipement pour le fonctionnement du PCJ ;
- (ii) l'adoption du cadre juridique ;
- (iii) la détermination du nombre et de la nature des agences frontalières pour opérer dans la zone de contrôle commun ;
- (iv) l'élaboration de la séquence du processus de dédouanement ;

⁷ On peut se référer à l'étude de cas de la CAE PCJ dans la section 13.5.

⁸ Le Consortium pour les infrastructures en Afrique, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et l'Agence japonaise de coopération internationale, *guide de référence des Postes de Contrôles Juxtaposés*, 1^{ère} Edition, septembre 2011, p. 23

⁹ Section 6.5.2 (1) d'autres adresses de cette question.

¹⁰ Entre autres choses, il est dit que : « Le choix / sélection de l'organisme responsable peut dépendre du lieu et des tâches associées - dans les étapes de la planification et de la construction, l'agence de travaux publics peut guider, tandis qu'une agence frontalière peut guider la phase opérationnelle. »

- (v) la simplification et l'harmonisation des procédures de dédouanement ;
- (vi) la mise en œuvre des programmes de formation de PCJ pour les secteurs publics et privés ;
- (vii) le développement d'un réseau de TIC approprié ;
- (viii) le développement d'un système de gestion approprié à la frontière ;
- (ix) le suivi des progrès avant et après la mise en œuvre ;
- (x) s'assurer que les décisions politiques sont prises à temps et communiquées aux agents sur le terrain ; et
- (xi) traiter tous les autres exigences nécessaires pour le bon fonctionnement des PCJ.

En vertu de la loi sur les PCJ de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) de 2013, adoptée par l'Assemblée de la CAE application de l'article 49,1 et de l'article 62 du Traité de la CAE (bien que cette loi soit toujours en attente des derniers consentements présidentiels), un conseil du PCJ est responsable de la mise en place de PCJ au sein de la Communauté pour assurer l'uniformité de l'approche, de surveiller la mise en œuvre, et de résoudre les problèmes qui se posent. Les commissions mixtes doivent être établies par chaque paire des États partenaires pour superviser le processus de mise en œuvre et le fonctionnement du PCJ. En Afrique de l'Ouest, les communautés économiques régionales (CER) travaillant avec les États membres jouent un rôle de premier plan dans le développement de la conception physique des installations, le développement de procédures opérationnelles des PCJ, la préparation d'un cadre juridique commun, et le développement des applications des TIC^{11 12}.

La section 6.4 présente plus de détails sur les types d'organismes institutionnels à mettre en place.

(4) Sous-comités /Equipes de travail techniques/Groupes de travail

Pour faciliter la mise en œuvre, les sous-comités/ les équipes techniques/ les groupes de travail devraient être établies pour des procédures d'exploitation à la frontière et faire leur rapport au comité de pilotage ou à un autre organe de politique approprié. Il est important de faire participer les mêmes membres de l'équipe de base dans les forums PCJ pour la continuité et dans le but de travailler efficacement vers l'opérationnalisation des PCJ. Les membres de l'équipe doivent s'appuyer sur leur propre expertise de l'intégralité de leurs agences et s'efforcer d'obtenir une contribution d'expert auprès des autorités spécialisées. Il est recommandé que les représentants du secteur privé soient incorporés dans les équipes de travail pour s'assurer que les questions opérationnelles affectant à la fois les opérateurs des secteurs publics et privé sont entièrement intégrées dans les procédures. Les équipes techniques doivent travailler à l'échelle nationale, mais elles devraient également être intégrées dans un cadre bilatéral afin que les pays limitrophes établissant les PCJ développant des procédures intégrées, des cadres juridiques et des installations¹³. La section 6.6.3 présente plus de détails sur les sous-comités et les équipes de travail techniques/ les groupes de travail.

3.4.2 Accords pour instaurer les PCJ

Dès que les structures organisationnelles sont en place¹⁴, où il n'y a pas cadre juridique existant pour établir les PCJ, les pays qui ont décidé de créer un PCJ doivent conclure un accord formel.

¹¹ Voir aussi la section 6.3

¹² Consortium pour les infrastructures en Afrique, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et l'Agence japonaise de coopération internationale, *guide de référence des Postes de Contrôles Juxtaposés*, 1^{ère} Edition, septembre 2011, pp. 23-24.

¹³ Voir source dans la note précédente, p. 24

¹⁴ Même avant cette étape, la préparation d'un engagement de base bilatéral, sans des détails, est utile.

Ces contrats peuvent prendre la forme d'accords bilatéraux, de protocoles d'entente, ou de tout autre accord ayant un effet similaire.

L'équipe de travail des questions juridiques devrait mener la négociation d'un accord bilatéral ou équivalent en ce qui concerne les pratiques opérationnelles et de gestion du PCJ, notamment en facilitant l'adoption de la loi PCJ à travers les parlements nationaux ou régionaux. Parce qu'adopter une loi peut être consommatrice de temps, le processus doit être lancé au début du processus de mise en œuvre. De préférence, l'équipe de la tâche juridique doit être dirigée par une personne des ministères chargés des questions juridiques qui donnera des conseils juridiques d'experts en cas de nécessité. Il doit également inclure les agences frontalières et les opérateurs du secteur privé¹⁵.

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

3.4.3 Études de référence

Pour obtenir des renseignements sur la conception des installations de PCJ et les procédures d'exploitation, un projet PCJ devrait mener une étude de référence. De telles études de référence sont importantes pour établir l'environnement opérationnel en vigueur et les tendances d'affaires, y compris 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 fret, les délais de dédouanement, les arrangements institutionnels, les services publics, et défis opérationnels, entre autres paramètres. Les informations de base permettent également l'évaluation de l'impact de la mise en œuvre des PCJ à un stade ultérieur. Le chapitre 5 présente des détails sur les études de base.

3.4.4 Procédures Opérationnelles du PCJ

Il est nécessaire de rationaliser, harmoniser et automatiser les procédures d'exploitation autant que possible pour réduire le temps et les coûts tout en améliorant les contrôles et les données nécessaires de sécurité. L'équipe de travail chargée de l'élaboration des procédures devrait procéder à des « traversées » et comparer les procédures de chaque agence de frontière sur la base de ce que l'équipe identifie et accepte d'être la meilleure façon de coordonner et de rationaliser l'ensemble des procédures. En outre il est utile d'avoir un essai dans un environnement ferme avant le pilotage d'un PCJ¹⁶. L'équipe devrait identifier les domaines où des contrôles et des inspections conjointes peuvent être entrepris et les incorporer dans les procédures, y compris la façon dont ceux-ci seront menées. Les conclusions de l'étude de base et les objectifs généraux pour l'établissement d'un PCJ devraient renseigner la conception des procédures d'exploitation. Le processus de développement des procédures devrait couvrir les opérations de tous les organismes frontaliers et devrait être un exercice conjoint impliquant les deux Etats limitrophes.

Certaines des principales approches qui pourraient être envisagées pour l'élaboration de procédures d'exploitation du PCJ comprennent :

- (i) la création d'un groupe de travail technique (GTT) composé de représentants des organismes gouvernementaux et d'opérateurs du secteur privé pour développer des

¹⁵ Ces deux composants peuvent être fusionnés à l'endroit où le cadre juridique est passé au niveau d'enregistrement. Par exemple dans la CAE, ces deux instruments ont été combinés en un seul document (par exemple, la loi CAE PCJ).

¹⁶ Deuxième atelier technique pour la révision du guide de référence sur les PCJ, un résumé des travaux et énoncé de résultat, 26-28 Octobre 2015, Annexe 3, p. 3.

- procédures PCJ en totalité ;
- (ii) engager un consultant pour élaborer des procédures opérationnelles PCJ en totalité ; ou
- (iii) engager un consultant pour préparer les grandes lignes initiales et le projet de contenu des procédures pour approbation par un organisme approprié.

Quelle que soit l'approche adoptée, les procédures devraient être alignées sur la politique, juridique et les dispositions opérationnelles régissant les PCJ. L'élaboration des procédures peut prendre au moins 6 à 9 mois en raison de la complexité associée au travail avec de multiples organismes des deux pays. Aussi, sur la base de l'expérience des projets PCJ sur le continent, cela peut prendre du temps avant que les procédures PCJ soient approuvées puisque la paire d'états limitrophes doit se mettre d'accord sur toutes les procédures.

Les détails des procédures d'opération sont présentés dans le chapitre 9.

3.4.5 Conception et construction des installations de PCJ

Comme noté, au niveau le plus basique, il est important de clarifier si les installations de PCJ seront développées à travers une approche greenfield ou brownfield¹⁷. La conception des installations de PCJ doit suivre l'élaboration de procédures opérationnelles PCJ et impliquer les utilisateurs finaux afin de s'assurer que les installations répondent aux exigences stratégiques et opérationnelles. La conception des installations de PCJ en l'absence de procédures opérationnelles et sans la participation des utilisateurs finaux peut entraîner des structures frontalières qui ne sont pas alignées sur les flux de processus et peut être inappropriée pour les niveaux des opérations aux frontières. Il est fortement recommandé que la construction des installations frontalières soit achevée dans le calendrier du projet pour minimiser les dépassements de coûts. Si la construction se déroule à une frontière déjà active, les installations temporaires doivent être prévues afin de faciliter la poursuite des opérations au cours de la période de construction. Les travaux sur les services publics majeurs tels que l'eau, l'électricité, et les TIC doit être finalisés pendant la période de construction afin d'éviter les retards dans le début des opérations du PCJ. Des panneaux d'information et de directions adéquates devraient également être fournis immédiatement après l'achèvement des travaux de construction avant le lancement des opérations du PCJ.

Le chapitre 10 présente des détails des infrastructures physiques et des flux de trafic dans des PCJ.

3.4.6 Fourniture de mobilier et installation de systèmes de TIC

L'installation de systèmes de TIC et la fourniture de mobilier de bureau exigent également de l'attention. Les systèmes de TIC sur les deux côtés de la frontière doivent être connectés immédiatement afin de faciliter la transmission et l'échange d'informations des informations opérationnelles. L'équipe de travail en charge des TIC doit examiner les niveaux en vigueur de l'inter-connectivité, l'utilisation des TIC, et la compatibilité des systèmes. En outre, l'équipe devrait examiner les possibilités pour d'autres applications afin de réduire les redondances et d'améliorer les performances. Sur la base des changements convenus dans les procédures, l'équipe devrait recommander la conception/ l'acquisition de systèmes supplémentaires, l'installation et la formation sur les nouveaux systèmes, et les voies et moyens de maintenir et de financer ces systèmes informatisés. Considérons, par exemple, que l'absence de connectivité des systèmes de TIC entre Zambie et le Zimbabwe à Chirundu en 2009 a affecté l'efficacité de la frontière au début des opérations du PCJ¹⁸. Le chapitre 11 décrit les TIC et les PCJ.

¹⁷ Voir source dans la note de page précédente.

¹⁸ Voir le paragraphe 13.2.5

3.4.7 Formation et sensibilisation

Avant le début des opérations du PCJ, les autorités frontalières et les opérateurs du secteur privé sélectionnés tels que des agents des douanes devraient recevoir une formation suffisante sur le concept PCJ, en vue de la complexité des programmes de formation. Les activités de formation devraient être organisées à proximité du début des opérations du PCJ. Les activités de formation pour les agents des services frontaliers doivent être menées conjointement aux niveaux national et international afin de favoriser la coopération entre les agences frontalières. La sensibilisation et la création d'activités de sensibilisation pour les populations de la zone frontalière et d'autres parties prenantes devraient également être entreprises aux côtés de la formation des agents des services frontaliers, comme à Namanga et Rusumo, tel que présenté au paragraphe 13.6.3(4). Cette sensibilisation peut impliquer l'utilisation des médias électroniques publics, des réunions locales, brochures, presse écrite et des affiches¹⁹.

3.4.8 Pilotage et lancement des opérations du PCJ

Afin d'évaluer l'efficacité des procédures du PCJ et de fournir une opportunité pour les agents des services frontaliers, prestataires de services et les utilisateurs de se familiariser avec les opérations du PCJ, il est recommandé d'avoir une période d'essai avant le lancement officiel d'un PCJ. Une période d'essai fournit une fenêtre pour l'amélioration des systèmes et procédures pour répondre aux exigences du PCJ. L'essai devrait être conduit premièrement 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 d'exploitation doivent être en place. Un lancement sert d'annonce officielle pour les intervenants sur le début des opérations du PCJ. Puisque les utilisateurs et les intervenants s'attendent à enregistrer des opérations de frontière plus efficaces après le lancement des opérations du PCJ, il est urgent d'aborder la plupart des défis opérationnels au cours de la phase pilote.

3.5 Phase post-mise en œuvre

La création d'un PCJ n'est en soi pas une panacée pour les défis opérationnels aux postes frontières. La surveillance continue, l'évaluation et la simplification des procédures sont essentielles pour le succès des opérations du PCJ. Avec l'augmentation du trafic et l'augmentation des attentes des parties prenantes, l'amélioration continue est nécessaire²⁰. Les études de fin d'étude et d'autres évaluations post-mise en œuvre offriront des leçons et des points de vue concernant les secteurs opérationnels qui nécessitent une amélioration supplémentaire, l'étude de cas du PCJ de Namanga et Rusumo présente des exemples, au paragraphe 13.6.3(5). Les animateurs ou les gestionnaires du projet du PCJ doivent collecter des données de performance des postes frontières après la mise en œuvre des opérations de PCJ afin d'évaluer les impacts. Entreprendre une analyse coûts-avantages exhaustive des impacts d'un PCJ sera utile dans la quantification de l'impact. Le chapitre 5 décrit la vérification de l'impact et le suivi des opérations du PCJ.

Il est recommandé que les équipes de travail restent actives pendant deux ans après l'ouverture d'un PCJ pour fournir des conseils afin de résoudre les problèmes émergents au cours de cette période initiale de (« dentition ».) Les équipes peuvent se réunir deux fois par an et lorsque des problèmes spécifiques nécessitent une attention²¹.

¹⁹ Voir le paragraphe 13.6.3 (6) pour un exemple de ces activités à Namanga et Rusumo

²⁰ La pratique japonaise de kaizen « 改善 », qui se réfère à l'amélioration continue de toutes les fonctions, est pertinente.

²¹ Consortium pour les infrastructures en Afrique, la Communauté de l'Afrique de l'Est, et l'Agence japonaise de coopération internationale, septembre 2011, pp. 24-25. Voir aussi encadré 6-6.

Chapitre 4

Les PCJ comme projets du secteur public

4.1 Introduction

La création des PCJ, de plus en plus retient l'attention, et prend de l'importance partout en Afrique comme une option politique dans les pays où les opérations frontalières sont encore inefficaces. Les PCJ ont été planifiés et opérationnalisés dans plus de 80 passages frontaliers en Afrique^{1 2}. La genèse et l'inspiration de ces projets PCJ variant considérablement :

- (i) Certains projets de PCJ ont commencé avec l'objectif principal de faciliter la circulation des personnes, pendant que d'autres se sont focalisés sur la circulation des biens.
- (ii) Certains projets de PCJ ont été formulés au niveau national alors que d'autres sont nés des programmes régionaux ou de corridors.
- (iii) Certains projets de PCJ ont fait partie des programmes de partenariats au développement internationaux alors que d'autres ont été menés par des gouvernements nationaux. D'autres projets de PCJ sont une combinaison de ces éléments.
- (iv) A l'intérieur de ces grandes catégories, certains projets de PCJ impliquent la reconfiguration d'installations existantes, alors que d'autres sont des projets d'aménagement.
- (v) Certains ont commencé dans le cadre de programmes d'amélioration d'infrastructures de transport routier, alors que d'autres sont conçus dans le cadre d'initiatives plus grandes 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 postes frontaliers spécifiques, certains projets de PCJ commencent avec pour objectif de faciliter la circulation des personnes comme principal objectif, alors que d'autres se concentrent sur la facilitation de la circulation des biens³.
- (vii) Certains projets de PCJ ont été formulés au niveau national alors que d'autres sont nés des programmes régionaux ou de corridors.

Le processus d'identification des projets PCJ, le mécanisme de financement, et les objectifs de base pour établir un PCJ influencent tous les méthodes de gestion de projet appropriés à utiliser. La bonne combinaison de planification, de mise en œuvre, et les pratiques et activités de

¹ Infrastructure du Consortium pour l'agence de coopération internationale en Afrique et au Japon, *Termes de référence pour la révision du guide de référence des Postes de Contrôle Juxtaposés*, 2014. Une matrice énumérant les PCJ planifiés et opérationnels en Afrique par diverses caractéristiques clés est en cours de développement et sera l'objet de discussion lors du 2^e atelier technique qui se tiendra à Johannesburg du 26 au 28 Octobre 2015; après qu'il ait été développé, il peut être joint en annexe au guide de référence.

² Infrastructure du Consortium pour l'agence de coopération internationale en Afrique et au Japon, *Termes de référence pour la révision du guide de référence des Postes de Contrôle Juxtaposés*, 2014. Une matrice énumérant les PCJ planifiés et opérationnels en Afrique par diverses caractéristiques clés est en cours de développement et sera l'objet de discussion lors du 2^e atelier technique qui se tiendra à Johannesburg du 26 au 28 Octobre 2015; après qu'il ait été développé, il peut être joint en annexe au guide de référence.

³ Idéalement, les projets des 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 favorable afin d'entreprendre des contrôles aux frontières efficaces et efficaces pour toutes les agences des services frontaliers grâce à une approche « pangouvernementale ».

surveillance ont un impact sur les délais d'achèvement des projets, les budgets, la qualité finale des installations frontalières, et l'efficacité des procédures subséquentes. Indépendamment du fait que les travaux de construction pour les installations frontalières et d'autres activités préparatoires pour établir des PCJ sont menées par le secteur public, le secteur privé, ou conjointement, les PCJ sont des projets du secteur public, car ils impliquent des organismes publics qui appliquent des lois nationales, réglementations, règles et processus. Par conséquent, les PCJ ont des attributs spécifiques qui devraient être considérés lors de la structuration des programmes de gestion et de mise en œuvre.

4.2 Attributs des projets PCJ

4.2.1 Le soutien politique

Établir des PCJ nécessite un soutien continu de volonté politique qui est fort à tous les niveaux. Ceci est parce que les politiciens s'identifient avec le public et, en tant que tels, ont une influence profonde sur l'acceptabilité et les perceptions du projet. Les gestionnaires et technocrates des projets PCJ doivent expliquer les objectifs et les avantages des PCJ aux communautés locales que les politiciens représentent à la fois aux niveaux local et national. À ce titre, il est également important pour les promoteurs et gestionnaires des projets de comprendre les idéologies politiques des gouvernements dans lesquels les PCJ sont établis afin d'aligner les projets avec les priorités politiques. Cependant, en faisant cela, il est également conseillé de garder à l'esprit que les acteurs politiques et les idéologies peuvent changer fréquemment. En conséquence, contrairement aux projets relevant purement du secteur privé, les gestionnaires de projets PCJ doivent être prêts à s'adapter aux changements qui peuvent venir avec des gouvernements différents qui pourraient influencer sur la réalisation des projets.

4.2.2 Parties prenantes multiples

Comme les projets du secteur public, les PCJ ont de multiples parties prenantes, notamment des gouvernements, des utilisateurs, des opérateurs du secteur privé et les communautés locales et internationales, qui peuvent avoir des attentes et des styles de gouvernance différents. En conséquence de quoi, cet attribut des projets du secteur public exige des gestionnaires de projet d'utiliser la négociation, la résolution de conflits, la communication et les compétences en leadership tout au long de la durée du projet afin de répondre aux besoins et satisfaire les attentes des différents intervenants.

4.2.3 Haute visibilité et contrôle public

Un projet PCJ affecte beaucoup de gens et, en conséquence, il y a un intérêt considérable des intervenants pour savoir comment le projet est mis en œuvre. Les gestionnaires des projets du secteur public tels que les PCJ ont le devoir de divulguer ouvertement les informations du projet au public et les parties prenantes. Les médias, l'opinion publique et les organismes de contrôle augmentent la visibilité des projets PCJ, ce qui met ces projets sous surveillance considérable. Cette caractéristique des projets publics met les sponsors et les gestionnaires de projets sous une pression considérable d'être transparent et de garder les différents groupes d'intérêt informés. Il est également utile de remarquer que les projets du secteur public qui vont mal ont tendance à recevoir plus de publicité que ceux qui ont réussi.

4.2.4 Décaissements et cycles de financement

Les projets du secteur public tels que les PCJ sont généralement financés par des cycles de budget annuel ou des tranches de remboursement qui pourraient être organisées s'ils sont financés par des sources extérieures. Bien que ces arrangements de financement ne puissent pas affecter les délais de livraison pour les projets qui peuvent être terminés en un an ou une période plus courte, ils peuvent affecter la réalisation de projets PCJ, qui couvrent habituellement plusieurs années. La hausse 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 du projet et la mise en œuvre des opérations PCJ. Les risques associés à ces accords de financement pour les PCJ comme projets du secteur public exigent une planification minutieuse à court et à long terme pour relever ces défis au fur et à mesure qu'ils se présentent. Les pratiques administratives trop bureaucratiques peuvent nuire aux échéances du projet. Il est particulièrement important que les pays qui établissent des PCJ coordonnent et synchronisent les remboursements liés au développement des installations de PCJ et toutes les activités préparatoires⁴.

4.2.5 Mécanismes de livraison du projet

Puisque la livraison de nombreux composants de projets PCJ implique l'utilisation d'entrepreneurs privés, des consultants et spécialistes, les unités de mise en œuvre du projet PCJ doivent avoir des compétences de gestion des contrats afin d'entreprendre des activités complexes et exigeantes tels que la préparation des contrats, l'approvisionnement et la surveillance. Étant entendu que les contrats de travaux PCJ sont généralement liés à des taux et des prix fixes, une fonction qui exige de la diligence en décrivant la portée des travaux au début du projet et de gérer les coûts tout au long de la durée du projet.

4.2.6 Changements fréquents dans le personnel du projet

Les agences frontalières ont tendance à transférer fréquemment leurs agents. Ces transferts peuvent être rendus nécessaires par les exigences concurrentes inévitables et peuvent être dictés par la nature des activités du gouvernement. Par conséquent, les unités de mise en œuvre des projets PCJ doivent être préparés et suffisamment souple pour travailler avec de nouveaux fonctionnaires de temps en temps.

4.3 PCJ et considérations socio-économiques pour des utilisateurs choisis

4.3.1 Vue d'ensemble

Les PCJ affectent les communautés de diverses manières. Alors que les effets bien visibles et quantifiables d'un PCJ tendent à être les opérations des personnes morales et les voyageurs impliqués dans le commerce international et souvent localisés loin des postes frontaliers, il est important de veiller à ce que les opérations du PCJ profitent à tous les utilisateurs. A cet égard, il est recommandé de prendre en compte les besoins des catégories d'utilisateurs sélectionnés des postes frontaliers, notamment, les communautés locales frontalières (sous-section 4.3.2), les petits commerçants (sous-section 4.3.3), et les femmes (sous-section 4.3.4). La philosophie générale qui doit guider la mise en place de PCJ est de faire en sorte que la vie des habitants des

⁴ Considérons, par exemple, l'un des défis rencontrés dans la mise en œuvre du projet de PCJ de Chirundu qui a été le décaissement irrégulier ou même le non-décaissement des fonds promis pour le projet - voir le paragraphe 13.2.3 (10).

communautés frontalières, des ménages affectés par le projet et des usagers ne soit pas affectée par l'introduction des opérations de PCJ.

4.3.2 Simplification des procédures frontalières pour les communautés locales

Un grand nombre de passages frontaliers en Afrique sont situés dans des communautés très soudées avec des cultures et des relations qui transcendent les lignes frontalières (et peuvent même avoir précédé l'établissement de la frontière). Ces communautés sur les deux côtés de la frontière sont souvent interdépendantes de leurs activités sociales et économiques. Dans certains cas, le trafic transnational des communautés locales frontalières est très dense, avec 30 000 personnes par jour entre Gisenyi (Rwanda) and Goma (République démocratique du Congo)⁵. Dans certaines communautés frontalières, les établissements/services publics tels que les écoles, les marchés et les centres de santé peuvent être situés sur un côté de la frontière ou de l'autre. Dans d'autres cas, les caractéristiques géographiques dans les zones frontalières ou la nature de l'utilisation des terres peuvent obliger les résidents à utiliser les services publics de l'autre côté de la frontière. Dans d'autres cas, les équipements sociaux de l'autre côté de la frontière peuvent offrir plus d'options qu'à leur domicile. Quelles que soient les circonstances locales particulières, l'introduction d'un PCJ à tout franchissement de la frontière devrait prendre en compte les besoins des communautés frontalières. Des précautions doivent être prises pour garantir 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 et n'empêchent pas la circulation transfrontalière des résidents locaux. Les communautés frontalières devraient être considérées comme partie intégrante des activités des PCJ car ils sont les premiers initiateurs dans l'intégration régionale. Ainsi, le processus de l'élaboration de procédures pour les opérations du PCJ devrait comporter également des consultations avec les communautés frontalières par le biais de leurs représentants au niveau de la communauté⁶.—Un périmètre spécifique à partir de la frontière devra être déterminé afin d'identifier les communautés frontalières, tout en considérant que les différents pays et les différentes paires ont des règlements différents⁷. Un des mécanismes pour simplifier la circulation transfrontière des résidents locaux est à travers l'utilisation de technologies non intrusives comme les cartes de frontière, les cartes d'identité, et/ ou les systèmes de reconnaissance biométriques. Par exemple, la CAE teste l'utilisation de cartes d'identité nationale pour promouvoir la circulation libre des citoyens des Etats membres.

4.3.3 Simplification des procédures frontalières pour les petits commerçants⁸

Une partie importante du commerce intra-africain est menée par les petits commerçants. Des statistiques fiables ne sont pas disponibles, mais plusieurs études ont vérifié les preuves anecdotiques qui existent déjà et qui montrent qu'il y a une quantité considérable de petit commerce transfrontalier⁹.

⁵ Atelier de sensibilisation et d'apprentissage pour la 2^{ème} édition du guide de référence des PCJ, un résumé des travaux et énoncé de résultat, 7-8 mars 2016, Annexe 3, p. 3

⁶ A travers le Programme frontalier de l'Union africaine (PFUA), les dirigeants africains ont exprimé leur engagement à maximiser la jonction et pont aspects de frontières en veillant à ce qu'ils soient gérés d'une manière qui contribue à l'atteinte de deux objectifs clés de l'Union africaine, à savoir, la prévention structurelle des conflits et de l'approfondissement des processus d'intégration en cours. <http://www.peaceau.org/en/page/27-au-border-programme-aubp#sthash.bn1rB4fw.dpuf>

⁷ Atelier de sensibilisation et d'apprentissage pour la 2^{ème} édition du guide de référence des PCJ, un résumé des travaux et énoncé de résultat, 7-8 mars 2016, Annexe 3, p. 1

⁸ Les Entrées pour le présent paragraphe ont été fournies par Barbara Rippel, du Commerce Expert Gouvernance, USAID/ Centre du commerce et d'Investissement de l'Afrique de l'Ouest, par courriel du 9 octobre 2015

⁹ Un orateur lors de l'atelier préparatoire de la révision du guide de référence des PCJ tenu à Nairobi le 22 février 2015, a déclaré que près de 70 % du commerce entre les pays africains est informel, le commerce à petite échelle.

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 pour les communautés frontalières et la sous-section 4.2.4 sur les considérations de genre pour les PCJ.

L'encadré 4-1 définit les problématiques et les mesures spécifiques concernant les petits commerçants et les PCJ, tandis que l'encadré 4-2 présente une charte ou commerçants transfrontaliers développé par la Banque mondiale.

Encadré 4-1 : Les petits commerçants et les PCJ

- (i) Il est difficile de quantifier les avantages potentiels pour ce groupe diversifié par l'introduction des PCJ, car beaucoup dépendra de savoir si la conception des installations, l'amélioration des infrastructures, la structure de frais, et la simplification des exigences en matière de document prendront en considération les besoins des petits commerçants.
- (ii) Les petits commerçants peuvent bénéficier de procédures plus rapides et une plus grande transparence sur les exigences en matière de documents et les frais officiels lorsque les réformes frontalières sont préparés et pleinement mises en œuvre dans le cadre du processus d'établissement d'un PCJ. La transparence réduit les demandes de paiements non officiels.
- (iii) Les petits commerçants exploitent souvent des entreprises informelles qui ne sont pas officiellement enregistrées auprès des autorités et pourraient donc éviter des procédures de passage des frontières officialisées dès que le PCJ est établi. La création d'un PCJ peut conduire au détournement des flux commerciaux à proximité des passages frontaliers moins formels, si ceux-ci sont à portée de main.
- (iv) Les producteurs locaux et les petits commerçants pourraient être en mesure d'atteindre et de se livrer à de grands marchés régionaux et élargir ainsi leurs possibilités économiques. Les faibles coûts et les délais de traitement plus rapides pourraient permettre aux petits commerçants de traverser la frontière plus fréquemment pendant la journée, et atteindre des marchés plus éloignés de chaque côté de la frontière.
- (v) L'introduction de procédures transparentes à la frontière pourrait fournir des exemples de bonnes pratiques et d'encourager les réductions du harcèlement et des barrages routiers dans la région frontalière. Les petits commerçants sont particulièrement vulnérables au harcèlement parce qu'ils peuvent manquer de documentation appropriée et de connaissances sur les procédures officielles.

Des mesures à prendre en compte pour faciliter le commerce et le mouvement des petits commerçants à travers les PCJ sont énoncées ci-dessous :

- (i) Dans le cadre de l'ajustement de l'infrastructure pour établir un PCJ, des voies spéciales pourraient être fournis pour les piétons et les commerçants avec seulement une petite quantité de marchandises, réduit la congestion, et aide à introduire des contrôles douaniers plus efficaces en mettant l'accent sur une grande échelle et les commerçants à haut-risque.
- (ii) La charte des commerçants transfrontaliers (voir encadré 4-2) devrait être mise en œuvre. Il promeut les droits fondamentaux et les obligations des commerçants et les fonctionnaires à la frontière. La mise en œuvre de la charte peut aider à intégrer les commerçants informels dans les procédures de PCJ;
- (iii) Les accords juridiques pour établir un PCJ devrait définir les règles relatives à la publication et la transparence des exigences et des paiements des documents et des mesures claires d'exécution de ces obligations.
- (iv) Les procédures simplifiées pour les petits commerçants doivent être considérées, telles que le Régime Simplifié de Commerce mis en place par le COMESA, qui prévoit des exemptions pour usage personnel et commercial à petite échelle lors du franchissement de la frontière.
- (v) L'accès facile à l'information à ou près des PCJ devrait être fournis, tels que les bureaux d'information commerciale (dans la région du COMESA) et les Centres d'information frontaliers (dans la région de la CEDEAO). Ils ne nécessitent pas d'investissements supplémentaires dans le cadre du PCJ, mais simplement l'examen de la façon de faciliter le travail de ces emplacements d'information.

- (vi) Considérant que les petits commerçants sont à prédominance féminine et les douaniers et autres agents des frontières sont à prédominance masculine, au cours de la mise en œuvre d'un PCJ une considération pourrait être accordée à la promotion de la conception de zones de contrôle ouvertes et sûres pour protéger les commerçantes contre le harcèlement.
- (vii) La structure des frais pour les services des PCJ doit être adaptée afin que le commerce de petits volumes, en particulier des denrées alimentaires de base, ne soit pas découragé.
- (viii) Dans le cadre du développement du PCJ, un concept intégré des infrastructures doit également tenir compte des besoins de transport des petits commerçants. Ces mesures peuvent comprendre des routes de desserte pour relier les communautés voisines, intégrant des options de transports publics, et accélérer les passages frontaliers. Le plan d'établissement d'un PCJ pourrait aider à stimuler davantage l'investissement s'il est intégré dans une stratégie globale de développement de la région de la frontière ou le couloir.

Source : Barbara Rippel, Expert en Gouvernance du Commerce, USAID/Centre du Commerce et d'investissement de l'Afrique de l'Ouest (email du 9 octobre 2015)

Encadré 4-2 : Charte pour les commerçants transfrontaliers

Droits et obligations fondamentaux pour les commerçants et fonctionnaires à la frontière

- Tous les individus doivent être en mesure de traverser la frontière sans abus ou de harcèlement verbal ou physique, y compris mais non limité à la violence sexuelle et relative au genre.
- Les commerçants seront traités à la frontière d'une manière efficace et en temps opportun, sans discrimination. Un reçu doit être fourni au commerçant pour tout paiement effectué et le paiement correctement enregistré.
- Seuls les fonctionnaires des organismes agréés sont présents à la frontière et tous les agents des services frontaliers portent des uniformes ou insignes d'identification qui permettent l'identification de leur agence respective.
- Les contrôles physiques des commerçants doivent être enregistrés avec la raison et le résultat donné. Les commerçantes ont le droit de recevoir un contrôle physique par les agents de sexe féminin dans un environnement privé, mais réglementé et responsable.
- Tous les droits, taxes et impôts et la base pour leur calcul sont accessibles au public à la frontière. Toute modification de droits, frais et taxes doit être annoncé publiquement à la frontière, avec le temps raisonnable pour les commerçants de se préparer, avant leur application. Aucun frais ou charges non publiées ne doivent être exigé à la frontière.
- Les exigences documentaires doivent être clairement indiqués et accessibles au public à la frontière. Tout changement dans les documents requis doit être annoncé publiquement à la frontière avec le temps raisonnable pour les commerçants de 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 lorsqu'ils franchissent la frontière. Les commerçants doivent présenter la documentation nécessaire et payer les droits appropriés à la frontière et d'obtenir un reçu pour tout paiement effectué à un fonctionnaire. Les commerçants ne doivent pas tenter de corrompre un fonctionnaire pour éviter le paiement des droits ou d'obtenir un traitement préférentiel en aucune façon, y compris éviter les files d'attente.

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

- Qu'à partir de [Temps convenu] ces droits et obligations en matière de circulation transfrontalière des biens et des personnes de base sont clairement énoncés dans la langue locale et visiblement apparents à tous les postes frontaliers.
- A partir de [temps convenu] à chaque poste frontière il y a au moins un agent qui a reçu une formation de sensibilisation envers les genres. Tous les hauts fonctionnaires à la frontière ont reçu une formation de sensibilisation envers les genres d'ici à [temps convenu]. Veiller à ce que 50 % des fonctionnaires à tout poste frontière aient reçu une formation de sensibilisation envers les genres d'ici à [temps convenu].
- A tous les postes frontières les commerçants ont recours à un mécanisme indépendant et

confidentiel pour enregistrer toute violation de l'un de ces droits fondamentaux. Les commerçantes doivent être en mesure d'enregistrer la violation des droits fondamentaux avec un personnel féminin.

- Appliquer des mesures disciplinaires strictes contre les fonctionnaires coupables d'avoir violé les droits d'un commerçant.
- Soutenir les organisations de commerçants transfrontaliers informels dans la diffusion d'informations sur ces droits et obligations et en fournissant des conseils et informations pour améliorer les capacités des commerçants.
- Continuer à améliorer la qualité des infrastructures à tous les postes frontaliers afin de fournir un environnement ouvert et sûr pour les commerçants, avec une attention apportée aux besoins spécifiques des commerçantes, et à des installations appropriées pour les fonctionnaires de faire leur travail.
- Améliorer la qualité des données recueillies à tous les postes frontières sur les petits commerçants, y compris le nombre de personnes traversant la frontière chaque jour et la nature des marchandises transportées.

Source : Paul Brenton, Nora Dihel, Mombert Hoppe, et Carmine Soprano, *Amélioration du comportement aux frontières pour promouvoir le commerce Formulation: La Charte pour les commerçants transfrontaliers*, note de politique de la Banque mondiale n° 41, juillet 2014 [téléchargeable au http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/07/30/000333037_20140730143706/Rendered/PDF/894730BRI0Char0Box0385291B00PUBLIC0.pdf]

4.3.4 Considérations liées au genre dans l'exploitation des PCJ

L'Organisation des Nations Unies définit le genre comme les « attributs sociaux et les opportunités associés au fait d'être un homme ou une femme »¹⁰. L'ONU conseille en outre que le concept ne soit pas synonyme de femmes comme il se réfère à la fois aux femmes et aux hommes et les relations entre eux. Le genre, par conséquent, n'est pas biologiquement déterminé, mais construit par les milieux sociaux. En Afrique, les femmes jouent un rôle important dans le petit commerce transfrontalier par rapport aux hommes. Par exemple, une étude sur le commerce à petite échelle dans la région des Grands Lacs d'Afrique a révélé que 74 % des personnes effectuant des échanges sur les points de passages frontaliers qui ont été interrogées étaient des femmes¹¹. La situation est similaire dans la plupart des régions d'Afrique où les femmes cherchent à contribuer aux revenus des ménages. Au-delà du commerce transfrontalier, les femmes sont aussi activement impliquées dans la production de produits principaux qui sont généralement vendus à travers les frontières à travers une agriculture de subsistance et les activités de fabrication de base, à petite échelle.

Peut-être en raison de l'éloignement et des conditions difficiles dans la plupart des postes frontières en Afrique, les agences frontalières ont tendance à disposer d'un personnel composé de plus d'hommes que de femmes, et pourtant la majorité des petits commerçants sont des femmes. Malheureusement, la plupart des femmes impliquées dans le commerce frontalier à faible échelle ne sont relativement pas informées des exigences de procédure formelle pour les activités d'importation et d'exportation. En conséquence de quoi, la conception des installations PCJ et l'introduction des opérations PCJ devraient inclure une stratégie claire sur la façon d'améliorer l'expérience des femmes aux postes frontaliers.

¹⁰ Voir plus au <http://www.unece.org/ru/genderwelcome-new/about-us.html>.

¹¹ Kristof Titeca et Célestin Kimanuka, *International Alert, Walking in the Dark - Commerce Transfrontalier Informel dans la Région des Grands Lacs*, septembre 2012, téléchargeable sur <http://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/201209WalkingDarkCrossBorder.pdf>

Les femmes vendent de la farine de manioc et de maïs aux voyageurs et les résidents locaux au poste frontalier à Nakonde, la Zambie (en face de Tunduma, Tanzanie)



Source : photographie prise par un membre de l'équipe du guide de référence des PCJ en 2013

Commerçants Transfrontaliers à Kasumbalesa entre la Zambie et la République démocratique du Congo



Source : photographie prise par un membre de l'équipe du guide de référence des PCJ en 2013

Les points clés en matière de genre à considérer lors de l'établissement des PCJ sont les suivants:

- (i) Le commerce formel à grande échelle est encore dominé par les hommes.
- (ii) Les camionneurs et les transporteurs, indépendants ou dans le cadre d'une opération plus grande, sont également majoritairement des hommes.
- (iii) les femmes constituent souvent la majorité des petits commerçants aux frontières.
- (iv) Le transport le plus rapide le long des corridors répond souvent aux besoins des grandes entreprises.
- (v) L'introduction des PCJ pourrait négativement affecter la performance des marchés situés près du poste frontière, en raison de la circulation traversant la frontière plus rapidement qui peut entraîner une réduction des revenus pour les commerçants locaux.
- (vi) Considérant que les femmes ont tendance à être plus vulnérables au harcèlement à la frontière, il est recommandé que la conception des installations fournisse des emplacements ouverts qui peuvent aider à réduire de tels incidents.
- (vii) les PCJ devraient inclure des installations appropriées qui répondent aux besoins des femmes en matière d'hygiène et les questions connexes.
- (viii) Le nombre de femmes officiers travaillant aux frontières devrait être augmenté, ce qui entre autres facteurs pourraient aider à créer un environnement exempt de harcèlement¹².

En outre, dans le cadre des interventions de renforcement des capacités prévues liées à l'introduction et le fonctionnement de PCJ, ciblant les commerçants et les agents des services frontaliers, des sessions spécifiques devraient être pris en considération sur les soins de l'égalité des sexes envers la clientèle, les risques spécifiques au genre, et les stratégies de prévention / d'atténuation des cas type de harcèlement / violence lié au genre à la frontière¹³.

4.3.5 Considérations pour les opérateurs du secteur privé

Les prestataires de service du secteur privé aux postes frontaliers - tels que les agents des douanes, les courtiers d'assurance et les banques fournissent typiquement des services pour aider les commerçants afin qu'ils répondent aux exigences des formalités de passage des

¹² Banque mondiale, *Les femmes et le commerce en Afrique: Réaliser le potentiel* (ed., Paul Brenton, Elisa Gamberoni, et Catherine Sear) la Banque mondiale, 2013 [téléchargeable au [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16629/825200WPO Women00Box379865B00PUBLIC0.pdf? sequence = 1](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16629/825200WPO%20Women00Box379865B00PUBLIC0.pdf?sequence=1)]

¹³ Carmine Soprano, *Pratique du commerce et de la compétitivité mondiale*, la Banque mondiale, courriel du 28 janvier 2016

frontières. D'autres services fournis par le secteur privé aux postes frontières incluent des restaurants et des centres d'affaires qui offrent des services de traitement de documents.

Une question qui se pose lors de l'établissement d'un PCJ est la mesure dans laquelle ces opérateurs du secteur privé devraient avoir accès à un bureau ou à des installations de bureau dans les locaux des PCJ. En répondant à cette question, les sponsors de projets PCJ et les parties prenantes devraient séparer les services directs qui font partie du passage des formalités aux frontières des autres services qui sont nécessaires, mais ne sont pas partie intégrante des procédures à la frontière. Par exemple, les services complets de banque devraient-ils être fournis à un PCJ? Une solution de compromis possible serait de laisser les services complets de banque en dehors des locaux du PCJ où les membres de la communauté entrent sans passer par les contrôles aux frontières, et seulement établir une succursale de banque avec des services limités au ciblage de voyageurs à l'intérieur du PCJ.

Par exemple, les agents de compensation en douanes et les transitaires sont responsables de l'assemblage de l'information essentielle qui ouvre les portes au PCJ permettant le dédouanement rapide des marchandises. Comme un intermédiaire essentiel entre/parmi les clients disparates des agents de compensation et les transitaires (par exemple, les importateurs, les exportateurs, les expéditeurs, les transporteurs, les gouvernements, les organismes de réglementation), l'agent de compensation est ultimement responsable de veiller à ce que l'ensemble des documents et les paiements associés avec toute expédition soient exacts, en temps opportun, et satisfasse aux autorités réglementaires.

Un abri dans les locaux du PCJ à Cinkansé utilisé par les transitaires



Source : photographie prise par un membre de l'équipe du guide de référence des PCJ en 2013

Considérant le rôle essentiel des agents de compensation dans le commerce transfrontalier, certains modèles de PCJ ont inclus des bureaux pour les agents de compensation disponibles en location payable aux gestionnaires de propriété des installations du PCJ. Dans d'autres conceptions, les agents de compensation se sont vus alloués un espace pour construire leurs propres installations à proximité du PCJ. Une autre approche consiste à allouer des bureaux non chargeables pour l'utilisation commune des agents de compensation et les transitaires, comme c'est le cas au PCJ de Rusumo qui sert le Rwanda et la Tanzanie.

4.4 Situations d'urgence

Certains événements imprévus peuvent perturber les opérations aux PCJ, y compris l'instabilité liée à la politique, les foyers de maladie, les crises humanitaires ou les catastrophes naturelles. Selon l'ampleur de ces événements, il pourrait y avoir un besoin impérieux de fermer temporairement la frontière et cesser les opérations du PCJ. Un comité bilatéral au niveau de la frontière des États parties du PCJ affecté devront immédiatement convoquer une réunion pour discuter de la situation. Si les événements continuent et la situation se détériore, la question devrait être portée à l'attention des autorités nationales bilatérales pour une décision de l'exécutif sur les opérations du PCJ. Une telle décision pourrait nécessiter des mesures temporaires, y compris éventuellement l'arrêt des opérations PCJ si cela est justifié. Les lois et règlements régissant les opérations du PCJ ou dispositions administratives peuvent fournir des lignes directrices sur la façon de procéder dans de telles situations.

Toute institution ou organe qui est chargé de résoudre ces questions dans les PCJ, devrait remédier à la situation rapidement. Dans le processus de résolution de ces questions, toute institution à laquelle l'affaire est renvoyée devrait reconnaître les droits de toutes les parties prenantes ayant un intérêt dans l'affaire d'exprimer leurs points de vue avant que des décisions en la matière soient prises. Pendant les situations d'urgence qui menacent la vie des agents qui travaillent à la frontière, en matière de priorité, les officiers de l'État voisin devraient être autorisés de passer en toute sécurité pour rejoindre leur territoire national¹⁴.

Une mise en garde à ce qui précède est que du point de vue de l'immigration, il est généralement recommandé de ne pas fermer les frontières pendant les périodes de crise humanitaire. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a élaboré un cadre de gestion des frontières humanitaire (HBM) qui définit un cadre opérationnel pour les États sur les réponses de gestion appropriée des frontières pendant les périodes de crise humanitaire résultant de catastrophes naturelles et 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 que pour assurer que la sécurité de la frontière soit maintenue¹⁵.

¹⁴ On peut se référer aux règlements sur la CAE PCJ en 2015, Sections 43 et 44 sur des mesures temporaires.

¹⁵ Organisation internationale pour la gestion, l'OIM et la gestion des frontières humanitaire, téléchargeable à partir http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IBM-Factsheet-HBM.pdf?v=1392752313000/_/jcr:VersionStorage/22/4E/da/224eda58-1253-475c-b3f5-903aacb50b13/1.2/jcr:frozenNode