

**CABINET DU PREMIER MINISTRE, MINISTRE
DE LA DEFENSE**



REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE
Union – Discipline – Travail

**COMITE NATIONAL DE COORDINATION ET DE
SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU SCHEMA
DIRECTEUR DE LA REFORME DES FINANCES
PUBLIQUES**

DIRECTION GENERALE DES DOUANES

**DGD - RAPPORT BILAN
DE LA MISE EN ŒUVRE DU SCHEMA DIRECTEUR
DE LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES 2018-2020**

Lundi 18 janvier 2021

I- Situation de la DGD

Sur la période 2018-2020, la Direction Générale des Douanes a exécuté et finalisé 25 activités sur 31 (**soit, un taux d'exécution de 80,65%**) et 115 tâches sur 127 (**soit, un taux d'exécution de 90,05%**).

Tableau 1 : Tableau récapitulatif de la situation de l'exécution des activités 2018-2020

Structures	Nombre d'activités 2018-2020	Exécutées	En cours	Non entamées	Taux (%)
DGD	31	25	6	00	80,65

Source : CONAFIP

I.1.1. Activités réalisées

Au titre de l'**Action 1 : Poursuivre la modernisation des procédures**

- **Mise en œuvre du statut des OEA :** les paramètres relatifs aux OEA ont été implémentés au SYDAM World conformément aux avantages accordés par la circulaire 1955 du 17 septembre 2018. Les entreprises certifiées en novembre 2019 (SONAL et CAPRACI) ont démarré effectivement leurs activités depuis le 20 mars 2020. Le programme a permis aux bénéficiaires d'améliorer le temps de passage en Douane. Par ailleurs, un premier bilan a été réalisé lors de la Mission d'appui de la Banque Mondiale relative au Projet de Facilitation du Commerce en Afrique de l'Ouest, du 17 au 26 février 2020. Le rapport final de la mission fait ressortir des forces et des faiblesses ainsi que des recommandations. Une assistance technique a donc été sollicitée en vue de la redynamisation du programme OEA.
- **Interconnexion des systèmes des douanes de Côte d'Ivoire - Burkina Faso :** ce projet est finalisé et fonctionnel. Le lancement officiel du module de transit sur le corridor Abidjan-Ouagadougou a été effectif le 22 mars 2019 à Abidjan, à l'hôtel le Radisson Blu. La circulaire N° 2016 du 25/04/2019 consacre la généralisation de l'interconnexion des systèmes informatiques des administrations des douanes de la CI et du BF. Depuis cette date, un suivi régulier est fait par les deux administrations douanières pour garantir l'amélioration continue et sécuriser davantage le transit par route en les deux pays. Un second module est en phase d'élaboration sur le volet transit par fer.
- **Actualiser les guides des Procédures Douanières :** les guides de procédures édités en 4 tomes constituent aujourd'hui un outil important dans la mise en œuvre des fonctions d'audit et de contrôle interne menées par l'IGD.
- **Dématérialisation et suppression des procédures manuelles :** Dans le cadre de la conduite des réformes 2018-2020, plusieurs procédures ont été dématérialisées. Il s'agit notamment de : (i) la suppression des opérations d'apurement manuel du manifeste, d'apurement manuel des sommiers (Entrepôts), d'apurement manuel des déclarations de Transit ; (ii) de la finalisation du module de gestion des visites dans Sydam-World et enrichir le document d'acte d'inspection ; (iii) de l'automatisation des Bordereaux de Livraison des Produits Pétrolier au Bureau Vridi pétrole, (iv) du au bureaux frontières et (vi) de l'informatisation du Certificat de Mise à la Consommation (C.M.C.) des véhicules neufs. Toutes ces procédures ont eu comme impact la simplification des opérations et la réduction des délais de traitement.

- **Poursuivre les enquêtes sur le temps de séjour des marchandises au port** : un module informatique de mesure du temps de séjour des marchandises a été élaboré et intégré au système Décisionnel de la DGD. Ce module mesure régulièrement le temps de séjour. En décembre 2020, le temps moyen était de 12,71 jours.

Au titre de l'Action 2 : Poursuivre l'analyse de risque et la fonction renseignement

- **Alimenter de façon exhaustive et en qualité le PVS** : le PVS développé dans le SYDAM a contribué à simplifier la collecte des données sur les infractions commises par les opérateurs économiques. Cela a également permis d'approvisionner de façon régulière la base de données d'analyse de risque et de mieux surveiller les marchandises à risque.
- **Etendre le module de gestion automatisé du risque à tous les régimes douaniers** : Le module de gestion automatisé était initialement axé sur le régime de la mise à la consommation. Dans le cas de ce programme, en plus des exportations, il a été étendu aux régimes économiques notamment, le transit, l'admission temporaire, l'entrepôt et l'exonération.
- **Développer le profilage des opérateurs et ciblage des conteneurs** : Le modèle économétrique a été actualisé sur la base des nouveaux profils à risque en avril 2018. Aussi, une application d'alerte dénommée SENTINELLE a-t-elle été développée par la DARRV et est en exploitation depuis juillet 2018. Ils ont permis d'améliorer le système à travers la mise en œuvre de critères pour un meilleur profilage des opérateurs économiques et le ciblage des marchandises à risque. Ces outils ont contribué fortement à l'amélioration des contrôles par les services de 1ère ligne.
- **Mettre en œuvre de la fonction renseignement** : la fonction renseignement est mise en œuvre à travers le Bureau renseignement de la Direction de l'Analyse de Risque, du Renseignement et de la Valeur (DARRV). 19 cellules de correspondant renseignement ont été créées à raison d'une cellule par Direction centrale et direction régionale. La DARRV étant la seule entrée du renseignement s'est chargée de former l'ensemble des correspondants.
- **Réaliser l'étude d'orientation sur (I) le secteur informel, (II) les écarts de valeur par tendance et (III) les tendances de la contrebande** : l'utilisation de l'analyse des valeurs miroirs a permis de toucher la réalité du phénomène de contrebande et de mieux orienter les actions de lutte contre la fraude vers les services opérationnels. A titre d'illustration, des études ont été réalisées sur certains produits sensibles comme le sucre, le riz, l'huile lesquelles ont permis de renforcer le dispositif de contrôle sur ces marchandises.

Au titre de l'Action 3 : Renforcer le contrôle dans les secteurs porteurs de recettes

- **Etendre le contrôle a posteriori aux constatations de fraudes sur les produits pétroliers** : Réalisée : des progrès sont constatés dans la lutte contre la fraude sur les produits pétroliers. Les Sociétés ciblées en 2018 pour le contrôle sont CI-ENERGIES, PETROCI HOLDING, GESTOCI, SIR, PUMA ENERGY DISTRIBUTION, CORLAY, PETRO IVOIRE, TOTAL, PETROCI SOUTES, VIVO ENERGY, STAR OIL. Les vérifications ont permis de relever des infractions. Il s'agit d'importation sans déclaration de GASOIL et HVO. A l'issue des vérifications, le montant des droits et taxes éludés confirmés s'élève à 9.288 788 098 FCFA. Le contrôle a posteriori sur les produits pétroliers fait désormais partie intégrante des activités ordinaires de la Direction des Enquêtes Douanières.
- **Suivre par bénéficiaire & par projet des régimes économiques et exonérations** : Le suivi des exonérations par bénéficiaire et par projet a permis de réduire le coût des exonérations. A titre d'illustration, le coût total des exonérations douanières à fin novembre 2020 s'élève à 186 milliards de FCFA contre 220,85 milliards à fin novembre 2019, soit, 34,85 milliards de baisse. De même que les exonérations, le suivi des régimes économiques sur la base de la cartographie des risques a contribué à limiter les abus dans ce secteur et, surtout à réduire la dépense fiscale

en ce qui concerne les exonérations. Il est à noter qu'en 2018, 46 bénéficiaires d'agrément d'entrepot et 72 bénéficiaires d'agrément d'ATPA ont été identifiés et son suivi à l'aide de la cartographies des risques élaborée par secteur d'activités. Les contrôles sont donc, effectués sur la base de cette cartographie.

- **Définir et appliquer des sanctions progressives comme outil de dissuasion** : les sanctions progressives sont intégrées au nouveau code des douanes adopté en conseil des ministres. Le constat fait par les services opérationnels est qu'on enregistre de moins en moins de récidivistes. Les CDA identifiés comme à risque apparaissent de moins en moins dans les fichiers contentieux.

Au titre de l>Action 4 : Renforcer la surveillance douanière et lutter contre la contrebande

- **Mettre à niveau des services de la surveillance** : L'objectif opérationnel de cette activité était d'améliorer les compétences des agents de surveillance. A cet effet, 12 responsables des services de surveillance et 120 agents d'exécution des Directions Régionales ont été formés les 22 et 26 novembre 2018 respectivement en management des services de surveillance et en gestion des activités opérationnelles. 60 responsables et 40 agent d'exécution ont quant à eux été formés en renseignement (recueil, analyse et exploitation). Ces formations ont fortement contribué à améliorer les performances des services de surveillance. Les résultats enregistrés en 2019 sont notamment, 479 PVS dans les cas de contrebande (soit, 8 657 063 751 de DC) ; Les contrôles réalisés dans le cadre de la lutte contre la contrefaçon et les prohibitions ont permis de saisir plusieurs quantités de marchandises diverses prohibées (MQIF : 187 224,03 Kg ; Cigarettes : 16 828 Kg ; Cannabis : 7 500,31 Kg ; Sucre : 354 675 Kg; etc.).
- **Evaluer les enjeux de la contrebande et des trafics illicites** : Cette étude a été réalisée par l'ensemble des Services en charge de la surveillance et de la lutte contre la contrebande sur la période de janvier à février 2018. Les résultats relèvent que les cas de contrebande portent sur l'exportation frauduleuse du café et du cacao, l'importation frauduleuse de sucre, l'importation des produits pharmaceutiques non enregistrés (PPNE) et certaines marchandises générales (Pagnes, pièces détachées d'engins, etc.). Le nombre de constatations est estimé à plus 390. La valeur des marchandises saisies s'élève à 14.204.798.248 FCFA.

Au titre de l>Action 5 : Assurer la gestion des ressources, l'encadrement des services et communication

- **Elaborer un programme de formation et de renforcement des capacités des agents : des enquêtes; du renseignement ; de constatation et de gestion des services** : Un programme de formation a été élaboré. Les modules de formation ont été validés et un consultant a été recruté pour exécuter le programme. Sur un total de 193 agents initialement prévus, 191 ont été entièrement formés sur les modules de renseignement niveau initial et niveau avancé, sur le contentieux douanier et sur le management des services.
- **Utiliser la montée en puissance de l'IGD comme catalyseur du renforcement durable de l'encadrement des services** : Un consultant a été sélectionné dans le cadre du PFCTCAL de la Banque Mondiale pour former les services à l'élaboration de la cartographie des risques. A la suite de cela, l'IGD a procédé avec le concours de la DCQP à l'élaboration de toutes les cartographies des risques. Ensuite, la décision n°134 du 18 octobre 2018 portant cadre juridique de l'audit interne de la DGD a été prise. Les structures en charge de l'audit et du contrôle interne ont été mises en place au sein de l'IGD et les différents responsables ont été nommés. Le dispositif d'audit et de contrôle interne est ainsi disponible et fonctionnel. Un audit a été réalisé à la Direction des Régimes Economiques avec l'appui de l'IGF. Cependant, la fonction audit interne n'a pas encore pris de la puissance au sein de la DGD.

- **Poursuivre la diversification des indicateurs de performances pour mieux mesurer la qualité du travail** : Ce sont au total plus de 300 licences qui ont été acquises sur financement CONAFIP afin d'augmenter les capacités fonctionnelles du Décisionnel. Le renforcement du décisionnel a été d'une grande importance pour la Direction Générale des Douanes. En effet, elle a permis d'améliorer la connexion à l'outil décisionnel, facilitant ainsi l'accès aux données. L'analyse de risque à travers l'analyse des données est plus aisément effectuée par les agents.
- **Renforcer la communication interne en ciblant les Services pour appuyer la gestion du changement et d'appropriation progressive** : Les formations ont été réalisées du 09 au vendredi 20 Avril 2018. Elles ont permis à la Direction en charge de la communication de renforcer ses capacités et d'être plus présent sur les réseaux sociaux pour mieux vendre l'image de la Douane.
- **Sondage d'opinions / intérêts des Personnels et des usagers-clients** : du 15 juin au 15 juillet le Bureau d'étude ARC Ingénierie, recruté par la Banque Mondiale a réalisé pour le compte de la DGD une enquête d'opinion sur la mise en œuvre des réformes. Celle-ci a permis de savoir que 87% des agents et 82% des opérateurs sont informés et adhèrent à la mise en œuvre du programme de réforme en douane.

Au titre de l>Action 6 : Poursuivre l'amélioration de la collecte des recettes fiscales (issue de l'évaluation PEFA 2017)

- **PI-19.2 Mettre en place une démarche globale structurée et systématique de gestion des risques liées aux recettes (cartographie des risques, ABR automatisation des méthodes ou des procédures...)** : Le mécanisme global de gestion des risques est désormais disponible au sein de la RPD. Une revue annuelle des risques est régulièrement réalisée sous l'égide de l'IGD avec l'assistance technique de la DCQP.

I.1.2. Activités en cours d'exécution

- **Elaboration du schéma directeur de l'informatique** : Un consultant a été sélectionné (QUALISYS Consulting) après un appel d'offre. Le consultant a pris contact avec le PAGEF et la DGD. Une équipe projet a été mise en place au sein de la DGD. Deux réunions de démarrage se sont tenues, une avec la PAGEF le 17 déc. 2020 et la seconde avec la DGD le 22 déc. 2020. Les travaux de réalisation du Schéma Directeur sont en cours sous la supervision du Directeur Général Adjoint des Douanes.
- **Finalisation de la dématérialisation et de la GED** : Le premier volet portant sur l'ARD et la gestion électroniquement du courrier a été réalisé. Cependant, la mise en fonction de l'ARD nécessite la finalisation de l'espace collaboratif. Ce volet du projet de la GED a été confié à un prestataire tunisien (VNEURONE) après un appel d'offre. VNEURONE a produit une étude fonctionnelle et technique. La DGD et le PAGEF sont en attente de la livraison du matériel par VNEURONE afin de poursuivre les autres phases du projet.
- **Poursuivre l'inter- connexion des systèmes d'information douanière CI - GHANA** : Projet Suspendu.
- **Mise en œuvre des recommandations de l'audit du système informatique (Mise en place du site de secours et réaménagement du site principal)** : Le projet est piloté par la Tutelle (Cabinet du Ministre du Budget). Il s'inscrit dans le cadre du site secours mutualisé pour toutes les Directions Générales dépendant du Ministère du Budget et du Portefeuille de l'Etat. Un site a été choisi en dehors d'Abidjan, pour abriter ce site secours mutualisé. La pose de la 1ère pierre pour le démarrage effectif des travaux a eu lieu le 23 Septembre 2020.

Concernant le site principal, une étude technique assortie de l'offre financière a été faite par DATAVILLAGE et les équipes de la DSI. Le projet de DAO a été réalisé par la Direction des

Moyens Généraux de la DGD. La contrainte majeure liée à l'absence de ligne budgétaire vient d'être levée, car une ligne a été trouvée sur le budget 2021 pour démarrer le financement du projet.

- **Réaliser le transfert des compétences WF – DGD :** Cette activité sera totalement achevée après le transfert du value webb dans le système de la Douanes. En effet, les équipements nécessaires au déploiement de value Webb dans le système de la Douane ont été acquis et déployés. Les tests sur l'environnement pilote de l'application value webb installé à la DGD ont démarré. A l'occasion de ces tests, des dysfonctionnements ont été relevés et sont en cours de traitement par l'opérateur technique.
- **Mettre en œuvre les AFE (Accord de Facilitation des Echanges) :** Toutes les mesures de la catégorie C dont l'échéance définitive de mise en œuvre fixée au 31 décembre 2025 doivent être mises en œuvre afin de réaliser une évaluation globale de l'AFE. De cette évaluation, la Douane sera située sur la nécessité ou non de solliciter le programme MERCATOR de l'OMD.
- **Elaborer les profils de compétence des postes de Spécialité :** La DRH des Douanes a pris part du 24 au 26 septembre 2018 au Mali à l'atelier des gestionnaires de la formation et des RH de l'OMD-AOC. Au cours de cet atelier, les expériences Malienne et Nigérienne en matière de gestion des RH par approche GPEC ont été partagées. La Douane a sollicité les experts de l'OMD afin de l'accompagner dans le processus de mise en œuvre de l'approche GPEC. Pour ce faire, certaines activités préalables au processus ont été réalisées. Il s'agit notamment de :
 - L'identification des compétences et postes de spécialité ;
 - La revue documentaire et la collecte des données relatives aux compétences et postes de spécialité ;
 - Traitement des données (compilation, vérification, consolidation) ;
 - L'élaboration du projet de référentiel des emplois et des métiers de la DGD et de L'analyse du projet de répertoire;
 Il reste à réaliser l'atelier de validation et de restitution du répertoire des compétences prévu avec les Experts de l'OMD. Cet atelier n'a pu se tenir en raison de la crise sanitaire due à la COVID19.
- **PI-19.3 Elaborer un plan d'amélioration de la conformité réglementaire :** la DGD a réalisé un benchmarking auprès de la DGI, notamment par la sollicitation de la documentation dans le cadre de l'étude TADAT. Cependant, l'analyse desdits documents n'a pas permis à la Douane d'avancer sur le projet. C'est alors qu'à la faveur de la mission de la SFI-BM dans le cadre du projet de Facilitation des Echanges en Afrique de l'Ouest en février 2020, la DGD a exprimé le besoin d'une assistance technique afin de mettre en place sa politique et sa stratégie en matière de conformité réglementaire. Les TDR ont été élaborés et transmis à la Banque Mondiale. Une séance de travail en vidéoconférence a été réalisée le lundi 20 juillet entre la DGD et la BM. Les TDR ont été validés par les deux parties. La BM est à la phase de lancement de l'AMI pour le recrutement d'un consultant.

I.1.3. Activités non entamées

Toutes les activités planifiées par la DGD sont soit réalisées, soit en cours de réalisation.

I.1.4. Evolution de 2018 à 2020

Tableau 2 : Taux de réalisation par année

Années	2018	2019	2020	Moyenne 2018-2020	Observations (explications des évolutions)

DGD	73,91%	20%	50%	80,65%	La DGD a réalisé 17 activités sur 23 en 2018 ; 02 sur 10 en 2019 et 06 sur 12 en 2020. Cela donne un total de 25 activités réalisées sur 31 prévues pour la période 2018-2021.
------------	--------	-----	-----	---------------	--

Point financier

Tableau 3 : Tableau récapitulatif de la situation de l'exécution financière des activités 2018-2020

Structures	Montant (million FCFA)	Décaissé (million FCFA)	Taux p (%)
DGD (Ressources CONAFIP)	310	300	96,77%

Source : CONAFIP

C/ Difficultés de mise en œuvre

Les principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du plan d’actions 2020 du schéma directeur de la réforme des finances publiques sont les suivantes :

- Attribution tardive des ANO par les PTF ;
- mise en place tardive des dotations budgétaires ;
- difficultés de suivi par les structures bénéficiaires des étapes de décaissement des budgets alloués par les PTF;
- ralentissement de certaines activités en collaboration avec certains partenaires du fait de la pandémie à COVID-19.

D/ Recommandations

Au terme de la période 2018-2020, sur la base des enseignements tirés, des recommandations sont à formuler aussi bien à l’endroit de structures techniques que du Secrétariat Permanent du CONAFIP, afin d’améliorer les performances dans l’exécution de la réforme. Il s’agit de :

- veiller à la célérité dans la procédure d’attribution des ANO ;
- mettre à disposition du budget dans le délai ;
- inviter les PTF à faire un reporting périodique des décaissements à l’endroit de structures;
- définir au préalable une méthode commune d’évaluation des activités.

E/ Perspectives 2021-2023

La Direction générale des Douanes (DGD) a significativement amélioré son fonctionnement et la maîtrise des opérations. Toutes les fonctions douanières atteignent progressivement un bon niveau de

professionnalisme et de technicité avec une attention portée à l'exécution du service, la performance et l'intégrité. Le programme de réformes 2018-2020 a touché pratiquement tous les domaines et services. L'interconnexion des systèmes informatiques douaniers avec ceux du Burkina Faso pour gérer le transit régional par route et la reprise avec succès de la fonction d'analyse des valeurs, constituent des exemples probants de modernisation.

Toutefois, de nombreuses et notables marges de progrès dans diverses fonctions opérationnelles et de soutien ont été identifiées. Il s'agit notamment de :

- 1) **Renforcer les contrôles dans les domaines à fort potentiel de recettes (valeur, transit, régimes suspensifs et d'exonération, et produits pétroliers)** en vue de s'assurer de la sincérité des opérations.
- 2) **Développer une stratégie d'encouragement de la conformité.** Les contrôles douaniers ont eu jusqu'à présent un impact limité sur l'amélioration du respect spontané de la loi.
- 3) **Contribuer à l'amélioration du climat des affaires.** La collecte des recettes doit s'effectuer suivant les règles de droit, tout en limitant les coûts et délais pour les opérateurs.
- 4) **Renforcer les fonctions douanières clés.** Seront visées les fonctions transversales sans lesquelles la Douane ne peut opérer de manière optimale, certaines d'entre elles étant encore peu développées à la DGD (par exemple, le renseignement sur la fraude).
- 5) **Adapter la démarche d'automatisation.** Essentiellement, faire aboutir avec célérité, des projets de réforme structurels en associant révision et digitalisation des procédures, dématérialisation des documents et sécurisation des systèmes informatiques.
- 6) **Utiliser systématiquement les données et de la technologie.** Ceci concerne en particulier l'extension des méthodes d'analyses et d'exploitation des données déjà introduites, la coordination avec les projets lancés dans l'administration fiscale et la dématérialisation du partage des données.
- 7) **Moderniser la politique et la gestion des ressources humaines.** Aligner le recrutement, la formation et la mobilité interne aux besoins d'une administration qui se spécialise rapidement.

La prise en compte des avancées réalisées, des retards dans la mise en œuvre de certaines réformes programmées et des pistes de progrès ci-dessus identifiées, ainsi que des normes et pratiques douanières internationales les plus récentes, permettent d'ébaucher une stratégie pour la poursuite de la modernisation de l'administration douanière en Côte d'Ivoire.

Pour ce faire, la Douane se propose de bâtir son nouveau programme de réformes et de modernisation 2021-2023 autour des cinq axes prioritaires suivants :

- **Poursuivre la modernisation des procédures ;**
- **Poursuivre l'analyse de risque et la fonction renseignement ;**
- **Renforcer le contrôle dans les secteurs porteurs de recettes ;**
- **Renforcer la surveillance douanière et lutter contre la contrebande ;**
- **Moderniser la gestion des ressources, l'encadrement des services et la communication.**

Conclusion

Sur 31 mesures de réforme planifiées sur la période 2018-2020, 25 réformes ont fait l'objet de mise en œuvre et sont achevées, soit un taux d'exécution de 80,65%.

Les actions achevées relèvent essentiellement de l'analyse de risque, de la surveillance des exonérations et des régimes de priviléges, d'une réorganisation des services et du contrôle après dédouanement, d'une amélioration du recouvrement, de la dématérialisation des procédures et d'un renforcement du système informatique.

L'ensemble de ces réformes mises en œuvre ont eu pour effet, l'atteinte des objectifs annuels fixés par le Gouvernement, notamment l'enregistrement de plus-value de recettes.