



RAPPORT D'ASSISTANCE TECHNIQUE

REPUBLIQUE ISLAMIQUE DE MAURITANIE

Mission de diagnostic et d'évaluation des
besoins concernant les douanes

SEPTEMBRE 2024

Établi par

Robert Kokoli, Mourad Arfaoui, Genc Celi

Départements auteurs :

Département des finances publiques

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités de la Direction Générale des Douanes mauritaniennes (le « bénéficiaire du développement des capacités ») en réponse à leur demande d'assistance technique. Sauf opposition expresse du bénéficiaire du développement des capacités, ce document (en totalité ou en partie) ou ses résumés sont susceptibles d'être transmis par le FMI à l'administrateur du FMI pour la Mauritanie, à d'autres administrateurs du FMI et aux membres de leur bureau, ainsi qu'à d'autres agences ou organismes du bénéficiaire du développement des capacités et, s'ils en font la demande, aux services de la Banque mondiale et à d'autres prestataires de services d'assistance technique et bailleurs de fonds ayant un intérêt légitime (voir [les directives opérationnelles des services du FMI sur la diffusion des informations relatives aux activités de développement des capacités](#)). La publication ou la communication du présent rapport (dans sa totalité ou en partie) à des parties extérieures au FMI autres que les organismes et entités du bénéficiaire du développement des capacités, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire du développement des capacités et du département des finances publiques du FMI.

L'analyse et les considérations de politique économique présentées dans cette publication sont celles du département des finances publiques du FMI.

[Cette assistance technique \(AT\) a été fournie grâce au soutien financier du fonds du Partenariat mondial pour les finances publiques \(PMFP\).](#)

International Monetary Fund, IMF Publications
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.
T. +(1) 202.623.7430 • F. +(1) 202.623.7201
publications@IMF.org
IMF.org/pubs

Table des matières

Abréviations et sigles	4
Préface	5
Résumé analytique	6
Recommandations	8
I. Réforme, modernisation et progrès	11
A. Plan stratégique	11
B. État d'avancement des réformes	12
C. Audit interne et contrôle externe	13
D. Recouvrement des recettes	14
E. Numérisation	15
II. Cadre juridique	18
A. Législation douanière	18
B. Règlements d'application	18
C. Conventions internationales	18
III. Cadre organisationnel	20
A. Structure organisationnelle	20
B. Gestion des ressources humaines	21
IV. Fonctions centrales des douanes	26
A. Fonctions techniques des douanes	26
B. Conformité et facilitation	29
C. Fonctions exécutoires	37
V. Coordination des partenaires au développement	39
VI. Plan de travail pour le développement des capacités	40
A. Plan de travail convenu relatif au développement des capacités pour l'exercice 2025-2027	41
Tableaux	
Tableau 1.1. Recettes chiffrées	14
Tableau 1.2. Chiffres de la sélectivité	31
Annexes	
I. Organigramme actuel de la Direction Générale des Douanes	42
II. Modèle d'organigramme par fonction et description du rôle de chaque fonction	43
III. Liste des personnes rencontrées	52

Abréviations et sigles

AFE	Accord sur la facilitation des échanges
AFRITAC	Centre d'assistance technique d'Afrique de l'Ouest
ALE	Accord de libre-échange
AOP	Autres organismes publics
BNV	Bureau national de la Valeur
BRLR	Bureau régional de liaison chargé du renseignement
BTS	Brigades territoriales de surveillance
CAD	Contrôle après dédouanement
CCIAM	Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture de Mauritanie
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEN	Réseau douanier de lutte contre la fraude
CKR	Convention de Kyoto révisée
CNC	Commission nationale des concours
DAU	Document administratif unique
DC	Développement des capacités
DG	Directeur Général
DGD	Direction Générale des Douanes
DRED	Direction du renseignement et des enquêtes douanières
DREFFP	Direction des régimes économiques, de la facilitation et des privilèges
FAD	Département des finances publiques du Fonds monétaire international
GIR	Groupement d'intervention et de recherche
GRH	Gestion des ressources humaines
GRN	Gestion du risque de non-conformité
DGA	Directeur Général Adjoint
MdF	Ministère des Finances
MRU	Ouguiya mauritanienne (monnaie locale)
OEA	Opérateurs économiques agréés
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
PIB	Produit intérieur brut
PON	Procédures opérationnelles normalisées
SYDONIA	Système douanier automatisé, élaboré par la CNUCED
ZLECAf	Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine

Préface

Cette mission du siège pour le diagnostic et l'évaluation des besoins des douanes a été organisée en réponse à la demande d'assistance technique [(développement des capacités (DC)] des autorités, examinée lors des réunions de printemps du Fonds monétaire international (FMI), en avril 2024. La mission consistait à jauger les progrès accomplis dans la réforme et modernisation des douanes, à évaluer les besoins liés au développement des capacités, et à convenir des priorités ainsi que d'un programme de développement des capacités au titre du soutien apporté par le département des finances publiques (FAD) à moyen terme (exercice 2025-2027)¹.

La mission a eu lieu à Nouakchott, en Mauritanie, du 17 au 27 juillet 2024, sous la direction de M. Robert Kokoli, conseiller du FAD en assistance technique et administration douanière, et avec le soutien de M. Mourad Arfaoui, conseiller résident d'AFRITAC Ouest, ainsi que de M. Genc Celi, expert externe du FAD.

L'équipe de mission a évalué : i) les progrès réalisés sur le plan de la réforme et de la modernisation, ii) les cadres juridique et organisationnel, iii) le développement des fonctions centrales des douanes, iv) les dispositifs axés sur la conformité et la facilitation, et v) les fonctions exécutoires, et elle a fourni des avis et des recommandations techniques concernant la modernisation des domaines concernés. Elle a également procédé à un état des lieux de la mise en œuvre des recommandations précédemment formulées par le FMI. Les priorités ainsi que les enjeux de la modernisation de la Direction Générale des Douanes (DGD) ont été discutés et examinés parallèlement à la mise au point d'un programme de travail intégré de développement des capacités s'étendant de l'exercice 2025 à l'exercice 2027 inclus, dont il a été convenu avec la haute direction qu'il serait mis en œuvre par le FAD (AFRITAC Ouest et siège), sous réserve de financements disponibles et de l'aval du département régional.

L'équipe de mission s'est entretenue avec le Directeur Général des Douanes (DG Douanes), M. Hamdoh Ould Mohamed Mahfoudh, avec le Directeur Général Adjoint des Douanes, M. Khaled Saleck Ely, présent lors de toutes les réunions techniques, ainsi qu'avec tous les directeurs des principaux départements de la DGD, dont les personnels spécialisés. (Voir l'annexe III pour le détail des réunions).

L'équipe de mission exprime sa sincère reconnaissance au DGA pour sa remarquable coopération tout au long de la mission, et tient en particulier à saluer les efforts déployés par M. Khaled Ely à des fins de coordination, ainsi que son rôle dans la bonne conduite de la mission.

Le rapport est composé d'un résumé analytique et de différentes sections, comme suit : I) Réforme, modernisation et progrès, II) Cadre juridique, III) Cadre organisationnel, IV) Fonctions centrales des douanes, V) Coordination avec les partenaires au développement, et VI) Plan de travail pour le développement des capacités.

Un rapport de synthèse sur l'assistance technique a aussi été établi pour cette mission à impact stratégique.

¹ De l'exercice 2025 du FMI, qui court de mai 2024 à avril 2025, à l'exercice 2027, qui court du 1^{er} mai 2026 au 30 avril 2027.

Résumé analytique

La croissance économique de la Mauritanie est restée forte en 2023, grâce notamment à des politiques saines, à l'aide des bailleurs de fonds et des partenaires au développement, ainsi qu'à la stabilisation des prix des denrées alimentaires et de l'énergie. Les indicateurs clés de performance tels que l'inflation, le déficit courant et les réserves internationales ont affiché des tendances positives, et les résultats budgétaires sont restés conformes à l'objectif à moyen terme de réduction de la dette extérieure. Pour préserver et renforcer cette croissance, il est crucial de conserver des politiques budgétaires disciplinées axées en priorité sur l'investissement dans les infrastructures et les dépenses sociales, qui permettront d'atteindre une croissance plus soutenue et plus verte tout en contenant la dette. Accroître les recettes intérieures, rééquilibrer les dépenses publiques en renonçant aux dépenses courantes non ciblées et améliorer l'efficacité des investissements publics constituent à cet égard des stratégies essentielles².

Globalement, la DGD a assuré la mise en œuvre de plusieurs réformes au cours de ces derniers mois et années, avec le soutien d'Expertise France et de la Banque mondiale ; elle a notamment créé un Bureau central de la Valeur au siège, ainsi qu'une unité de Contrôle après dédouanement (CAD), mis en vigueur les solutions de Gestion du risque de non-conformité (GRN) et la sélectivité dans le cadre des contrôles douaniers, établi une unité spéciale pour les industries extractives, et œuvré pour une meilleure codification des exonérations. Des efforts notables ont été déployés pour le passage au numérique, avec en particulier la mise au point de plusieurs applications informatiques, comme ASYVEH pour l'enregistrement des véhicules, ASYDREP pour la gestion automatisée des programmes de dégrèvement fiscal et des exonérations, ASYMED pour la gestion du régime d'entrepôt en douane, ASYSCAN pour l'acceptation des documents PDF scannés, et APC pour gérer l'importation temporaire de véhicules.

De plus, le ministère des Finances (MdF) a élaboré le Schéma directeur des réformes des finances publiques 2021-2025 (SD-RFP 2021-2025), dont l'objectif est de définir les orientations stratégiques des réformes et les lignes directrices opérationnelles de leur mise en œuvre sur une période de cinq ans. Ce Schéma résulte de l'adoption de la loi n° 2018-39 du 9 octobre 2018, qui introduit des changements de fond dans le mode de gestion des finances publiques. Le Schéma directeur comporte des objectifs à l'appui de la réforme de la Direction Générale des Douanes (DGD), qui portent essentiellement sur la révision du cadre réglementaire, la mobilisation renforcée des recettes, et la lutte contre la fraude. Pour atteindre les résultats souhaités, les actions au titre du Schéma directeur doivent être assorties de mesures concrètes. La DGD doit mettre au point son propre Plan stratégique de modernisation (PSM), qui s'inscrira dans le cadre du Schéma directeur du ministère des Finances. Le PSM devrait couvrir tous les aspects de la mission multiforme des douanes, y compris leur dimension budgétaire et économique, et leur rôle protecteur, avec le soutien des structures de gouvernance concernées.

La DGD rédige aussi actuellement, avec l'assistance d'Expertise France, une nouvelle législation douanière conforme aux normes internationales (Accord de libre-échange de l'OMC et Convention de Kyoto révisée de l'OMD). Il est recommandé que la DGD rédige également les textes d'application de la nouvelle loi afin d'éviter de répéter les erreurs du passé, telle l'utilisation de textes d'application obsolètes.

² Rapport du FMI n° 23/444, à l'adresse suivante : <https://csprod-imfx.opentext.cloud/otcs/cs.exe/app/nodes/15299669>

Une des principales insuffisances constatées est la structure organisationnelle de la DGD, très horizontale au niveau central avec six Directions, diverses unités et cinq directeurs régionaux qui rendent compte directement au Directeur Général. L'actuelle configuration manque de cohérence, regroupant au sein des principales Directions des fonctions qu'il conviendrait de dissocier. Revoir cette configuration et adopter un organigramme par fonction est une priorité absolue si l'on entend que les douanes progressent de manière plus efficiente vers la réalisation de leurs objectifs stratégiques.

Toutes les fonctions nouvellement établies nécessiteront un renforcement soutenu des capacités. Sont notamment concernés la GRN et le CAD, qui n'en sont qu'à un stade initial. Un autre domaine qui exige des améliorations a trait aux normes de facilitation des échanges, c'est-à-dire qu'il convient d'assortir la procédure de transit de garanties pour réduire le service d'escorte au minimum (cargaison dangereuse uniquement). Dans ce même domaine, des travaux préliminaires doivent être menés en vue de la mise en œuvre du programme d'opérateurs économiques agréés (OEA), dont l'inscription au nouveau Code des douanes est prévue. En outre, il est conseillé que la DGD se penche sur la possible application de l'admission temporaire de marchandises³ (ATA) sur la base de l'utilisation de carnets ATA, conformément à la Convention ATA⁴.

Il manque à la DGD une fonction de formation interne pour assurer le suivi de la formation des effectifs au-delà des programmes initiaux. Il est nécessaire de créer une unité consacrée à la gestion des besoins en formation, au développement des programmes, ainsi qu'à l'organisation des activités de formation. Une politique de formation interne doit également être élaborée.

L'équipe de mission s'est entretenue avec la DGD et a convenu avec elle d'un plan de développement des capacités à moyen terme (Chapitre VI). Le DG Douanes a également confirmé que les domaines prioritaires qui nécessitent une action immédiate sont l'examen structurel et la planification stratégique, suivis du renforcement des fonctions GRN et CAD. Les autres domaines couverts par le développement prévu des capacités sont la fonction et la stratégie de formation, les systèmes d'évaluation des performances du personnel, et l'élaboration des cadres opérationnels du renseignement et des enquêtes douanières.

Les recommandations de l'équipe de mission, présentées dans le tableau ci-dessous, ont pour objectif d'apporter des solutions et de favoriser la modernisation continue de la DGD.

³ Convention de Kyoto révisée de l'OMD, annexe G. Le texte peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.wcoomd.org/es-es/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/spang.aspx#:~:text=%E2%80%9Ctemporary%20admission%E2%80%9D%20means%20the%20Customs.exportation%20within%20a%20specified%20period

⁴ Pour la Convention ATA, voir : <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~media/2D53E23AA1A64EF68B9AC708C6281DC8.ashx#:~:text=Temporary%20admission%20papers%20or%20part.s.a%20Contracting%20Party%2C%20shall%20be>

Recommandations

Planification stratégique		
1.1	Définir un plan stratégique de modernisation de la DGD qui s'inscrive dans le cadre du Schéma directeur du MdF. Élaborer des plans annuels de mise en œuvre tendant à la modernisation des douanes et créer une unité de gestion de projet (UGP) chargée du suivi et des rapports.	Priorité : Élevée Échéance : Court terme
1.2	S'entretenir avec le ministre des Finances et le ministre de la Transformation numérique sur les équipements requis pour que les fonctionnaires des douanes et les agents en douane dotés d'un pouvoir de signature électronique s'acquittent du traitement dématérialisé des opérations douanières.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme
1.3	Le ministère des Finances est encouragé à accroître le financement de la DGD, à l'appui en particulier de la pérennité du système informatique, en recourant peut-être, par exemple, aux recettes issues des redevances pour services rendus.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme
Cadre juridique		
2.1	Établir un plan/une échéance clairs pour le processus d'approbation du nouveau Code des douanes.	Priorité : Élevée Échéance : Court terme
2.2	Préparer le dispositif de mise en application qui sera adopté parallèlement au nouveau Code des douanes.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme
2.3	Formuler les directives et procédures opérationnelles applicables au programme d'OEA, ainsi qu'à la certification OEA.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme
2.4	Initier le processus pour devenir partie à la Convention de Kyoto révisée de l'Organisation mondiale des douanes (OMD).	Priorité : Faible Échéance : Long terme
2.5	Initier la procédure pour adhérer à la Convention ATA et à son Carnet ATA pour l'admission temporaire des marchandises.	Priorité : Faible Échéance : Long terme
Cadre organisationnel		
3.1	Repenser la structure organisationnelle, pour une approche plus simple et par fonction, à l'instar du modèle présenté à l'annexe II.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme
3.2	Repenser les modalités d'évaluation des performances du personnel et passer à un système d'évaluation moderne axé sur les objectifs.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme

3.3	Instaurer au sein du nouvel organigramme révisé une fonction de formation interne, sous forme de section/unité faisant rapport au Directeur de la gestion des ressources humaines (GRH). Formuler et valider une stratégie de formation interne à l'intention du personnel de la DGD.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme
3.4	Négocier avec le ministre des Finances et la Fonction publique une possible représentation de la DGD au sein de la Commission nationale des concours.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme
3.5	Tandis que les travaux sur le statut juridique progressent, examiner attentivement les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à quitter la fonction publique.	Priorité : Élevée Échéance : Court terme
Fonctions centrales des douanes		
4.1	Réorganiser le Tarif, la Valeur et l'Origine au sein du département technique (département Conformité et Facilitation) en répartissant les rôles, tâches et fonctions comme suggéré à l'annexe II. Renforcer avec les effectifs requis pour la bonne exécution des tâches.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme
4.2	Opérer le transit dans le cadre d'un système de garantie et réduire le service d'escorte au minimum. Désigner des personnes de contact pour gérer l'accord de transit avec le Mali et en faciliter la mise en œuvre. Créer une nouvelle unité chargée de la gestion de la dette douanière et des garanties. Approuver un nouveau modèle de document de garanties.	Priorité : Élevée Échéance : Court terme
4.3	Émettre un règlement sur l'agrément des véhicules routiers utilisés pour le transport de marchandises sous scellement douanier.	Priorité : Élevée Échéance : Court terme
4.4	Mettre au point un règlement et une PON pour l'introduction d'un cadre opérationnel de GRN, qui confiera à l'unité GRN la tâche d'opérationnaliser la gestion du risque.	Priorité : Élevée Échéance : Court terme
4.5	Rationaliser les critères de sélectivité pour permettre l'acheminement des déclarations vers le circuit Vert pour une mainlevée immédiate, et vers le circuit Bleu (au moyen du module automatisé de contrôle de la valeur) pour un contrôle documentaire après dédouanement basé sur les risques. Ajuster la sélectivité pour l'envoi de messages indiquant ce que l'examineur/évaluateur doit contrôler/vérifier.	Priorité : Élevée Échéance : Court terme
4.6	Tirer parti du manifeste électronique transmis à titre préalable à des fins de gestion des risques, au moins pour identifier à l'avance les cargaisons potentiellement problématiques et déterminer les types de contrôles appropriés.	Priorité : Élevée Échéance : Court terme
4.7	Renforcer le CAD en affectant 20 agents au minimum à la première phase ; assigner au CAD la vérification des entreprises sur les questions de valeur, d'origine et de classement tarifaire, ainsi que la vérification des exonérations au titre des régimes suspensifs et de l'utilisation finale des marchandises.	Priorité : Élevée Échéance : Court terme

4.8	Établir un guide d'audit pour le CAD.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme
4.9	Créer un bureau de relations publiques qui prendra soin des relations avec les OAP et le secteur privé.	Priorité : Élevée Échéance : Moyen terme
4.10	Étudier la possibilité d'externaliser le service de scanning à des entreprises privées dans le cadre d'un contrat de concession relevant d'un partenariat public-privé (PPP).	Priorité : Faible Échéance : Long terme
Dispositif exécutoire		
5.1	Développer les cadres opérationnels du renseignement et des enquêtes douanières, y compris les guides pratiques respectifs.	Priorité : Moyenne Échéance : Moyen terme
5.2	Réorganiser la fonction exécutoire de manière à réunir au sein d'un unique département centralisé le renseignement, les enquêtes douanières et la lutte contre la contrebande (brigades) — chacun étant placé sous l'autorité d'un responsable, et tous les responsables étant placés sous l'autorité d'un unique Directeur (Directeur chargé du dispositif exécutoire).	Priorité : Faible Échéance : Long terme

Remarque : Court terme = dans les 8 à 12 mois, Moyen terme = jusqu'à 18 mois, Long terme = jusqu'à 36 mois à compter du 1er septembre 2024.

I. Réforme, modernisation et progrès

1. **La Direction Générale des Douanes mauritaniennes (DGD) a lancé un processus de réforme pour moderniser l'administration douanière, lequel a rencontré un certain nombre de défis.** Cette réforme vise à renforcer les capacités pour générer davantage de recettes, et à simplifier les procédures pour faciliter les échanges. Les défis rencontrés portent principalement sur l'amélioration de la base juridique, la modernisation du cadre organisationnel et le renforcement des capacités opérationnelles pour des douanes plus performantes, des contrôles douaniers moins nombreux mais plus efficaces, ainsi que pour faciliter les échanges et veiller à la bonne exécution du rôle économique des douanes.

2. **Pour réussir leur modernisation, les administrations douanières doivent donner la priorité aux initiatives de réforme fondées sur un plan stratégique global.** Ce plan devrait définir des cibles et des objectifs clairs et mesurables, et être sous-tendu par un programme d'exécution détaillé précisant les délais, les attributions et les risques, ainsi que les ressources et les indicateurs clés de performance. Des évaluations régulières devraient porter l'attention sur les domaines à améliorer et permettre de procéder, le cas échéant, à des ajustements stratégiques. Rallier les parties prenantes et assurer la transparence tout au long du processus contribuera à l'efficacité et à la pérennité des réformes.

A. Plan stratégique

3. **Le Schéma directeur de réforme des finances publiques 2021-2025 présente des orientations à l'appui de la DGD, axées sur la révision du cadre réglementaire, la mobilisation renforcée des recettes et la lutte contre la fraude ; pour atteindre les résultats souhaités, il faut assortir ces orientations de mesures concrètes.** Les objectifs stratégiques ne devraient pas être limités à ceux du Schéma directeur ; ils devraient couvrir tous les aspects de la mission des douanes (le rôle budgétaire et économique, et l'élément de protection, selon la législation de l'administration douanière). Il importe que la DGD élabore son propre Plan stratégique de modernisation (PSM) des douanes, qui s'inscrit dans le cadre du Schéma directeur du MdF. Le plan stratégique de la DGD devrait inclure des objectifs de développement à moyen terme clairement définis, hiérarchiser ces objectifs en fonction de leur importance, et planifier leur réalisation dans les meilleurs délais. Des structures de gouvernance doivent en outre être établies. Le PSM doit être parrainé et disposer d'un budget qui lui soit propre, aligné sur ses besoins. Le FAD apportera si nécessaire son appui à la rédaction de ce plan.

Mise en œuvre, gestion et gouvernance

4. **Si la DGD a formellement mis en place un Comité de réforme composé de directeurs régionaux, ledit Comité ne joue aucun rôle dans la pratique.** Cette situation résulte partiellement du manque de gestionnaires de projet affectés à la mise en œuvre du Schéma directeur du MdF. De plus, la DGD n'a pas créé d'unité de gestion de projet chargée du suivi des progrès réalisés dans les actions et initiatives du Schéma directeur, ainsi que des rapports d'étape. L'absence d'une structure de gouvernance signifie qu'aucun mécanisme n'existe pour soulever des questions et encourager le Comité de réforme et le Directeur Général (DG) à prendre des décisions. Pour corriger la situation, la DGD devrait créer un bureau de gestion de projet, comme préconisé par le dispositif pour la mise en œuvre du Schéma directeur du MdF.

5. La fonction d’audit interne, ou département d’Inspection et de Gestion stratégique, ne conduit malgré son appellation aucune activité de gestion stratégique. L’absence de gestionnaires de projet qui superviseraient la réalisation des objectifs stratégiques est un obstacle au suivi efficace du Schéma directeur du MdF. Même s’il lui incombait de surveiller les progrès réalisés, l’audit interne devrait se limiter à vérifier le respect des procédures établies à des fins de collecte et de diffusion de l’information. Il ne devrait pas être impliqué dans le suivi des projets de réforme ou dans les rapports sur le sujet. Partant, il est recommandé que les fonctions d’audit interne et de gestion stratégique soient dissociées, afin d’assurer clarté et efficacité dans les deux domaines.

B. État d’avancement des réformes

6. Il convient de reconnaître que la DGD a progressé dans sa réforme et sa modernisation. La DGD a bénéficié du soutien de l’AFRITAC Ouest du FMI dans plusieurs domaines⁵. Les progrès sont tangibles par comparaison avec la mission de diagnostic de la gouvernance menée par le FMI il y a deux ans, en mai 2022⁶. Plusieurs recommandations émises par ladite mission de gouvernance ainsi que par d’autres missions d’AFRITAC Ouest ont déjà été mises en application.

7. La DGD a informé l’équipe de mission que les travaux pour la mise en application de toutes les précédentes recommandations du FMI étaient en cours. Le département de l’Inspection (audit interne) a été chargé de suivre les progrès en la matière. Les recommandations suivantes sont déjà mises en œuvre :

- **Le contrat avec la Société Générale de Surveillance (SGS) pour services avant expédition relatifs à l’évaluation en douane a été résilié.** Il a été considéré qu’il s’agissait là d’une solution non conforme au renforcement des capacités. À la place, un Bureau central de la Valeur a été créé au siège et placé sous l’autorité directe de la DGD.
- **L’unité de Contrôle après dédouanement (CAD) est en place et compte trois fonctionnaires au niveau du siège.** La fonction doit toutefois être renforcée, et sa maturation exige beaucoup de développement des capacités.
- **La DGD fait désormais un usage opérationnel de la gestion du risque de non-conformité (GRN) et de la sélectivité pour les contrôles douaniers.** Un Comité de sélectivité composé de six membres a également été créé. La fonction est en phase initiale ; un développement des capacités est donc nécessaire pour soutenir sa maturation.
- **Une unité spéciale consacrée aux industries extractives a été créée.** Cela permettra à la DGD d’améliorer le contrôle des industries extractives qui exigent une spécialisation. Le développement des capacités est cependant nécessaire pour renforcer les capacités du personnel.

⁵ ; AFRITAC OUEST TAR : Mauritanie — Gestion des risques automatisée pour la sélectivité des contrôles en première ligne, Déc. 2023, Boilil et Grigoriou ; TAR : Mauritanie — Gestion des risques automatisée pour la sélectivité des contrôles en première ligne, Janv. 2023, Boilil et Grigoriou ; et TAR — Gestion des engagements douaniers et traitement de la dette douanière — Mission de suivi, Avril 2024, Claustres.

⁶ TAR République islamique de Mauritanie-Diagnostic de la gouvernance, DÉCEMBRE 2023.

- **Des travaux sont en cours avec le projet de la Banque mondiale pour une meilleure codification des exonérations.** Le ministère des Finances pourra ainsi produire de meilleures statistiques pour chaque exonération, car la nouvelle codification sera alignée sur les codes budgétaires et fiscaux.
- **Des efforts importants ont été déployés pour le passage au numérique,** avec notamment la mise au point de plusieurs applications informatiques. Il s'agit par exemple d'ASYVEH, pour l'enregistrement des véhicules, d'ASYDREP, pour la gestion automatisée des programmes de dégrèvement fiscal et des exonérations, d'ASYMED, pour la gestion du régime d'entrepôt en douane, d'ASYSCAN, pour l'acceptation des documents PDF scannés, et d'APC, pour la gestion de l'importation temporaire de véhicules.
- **La rédaction d'un nouveau Code des douanes conforme aux exigences de la CEDEAO est en cours.** La première ébauche est terminée, et les partenaires au développement ont émis leurs observations ; le projet de texte sera revu à la lumière de ces observations, avant d'être approuvé par le DG et envoyé au MdF pour lancer le processus de délibération avec les parties prenantes (publiques et privées).
- **La DGD a parachevé toutes les étapes requises pour la dématérialisation des procédures.** Toutefois, pour mener cette tâche à bien, il faut encore que l'élément lié à la signature électronique, qui ne relève pas de l'autorité de la DGD, soit mis en œuvre.
- **Le contrôle automatisé de la valeur est effectué par SYDONIA,** et un circuit de sélection distinct (Bleu) sert au CAD de la valeur transactionnelle (examen des déclarations et autres documents). Le module de sélectivité doit toutefois être réajusté pour permettre à un plus grand nombre de déclarations d'être orientées vers ce circuit, afin que le contrôle documentaire après dédouanement soit basé sur les risques.

C. Audit interne et contrôle externe

8. La fonction d'audit interne de la DGD n'est pas positionnée de manière à efficacement servir de mécanisme d'assurance de gestion pour la haute direction et l'organisation. Régi par le décret 349/2019 du ministre des Finances, le rôle de l'audit interne est de vérifier les documents (sur formats papier et électronique) pour en garantir la conformité avec les normes comptables, budgétaires et douanières. Bien que comprenant six vérificateurs, la structure actuelle ne tire pas un parti optimal des potentialités de la fonction d'audit interne. L'équipe de mission recommande que la DGD restructure l'audit interne afin qu'il rende compte directement au DG Douanes. Ce changement permettrait à l'audit interne de mieux fonctionner en tant qu'outil d'assurance de gestion, veillant à ce que l'administration opère avec efficacité et comme il se doit.

9. Le département d'audit interne établit un plan annuel d'audit approuvé par le DG Douanes, et assure sa bonne exécution. Chaque audit aboutit sur un rapport, envoyé au DG ; ce dernier fait ensuite part aux départements concernés des mesures qui s'imposent. Si le département d'audit interne n'envoie pas de rapports au Comité de discipline, le DG charge néanmoins la gestion des ressources humaines (GRH) de traiter les cas de violation des règles et procédures par des membres du personnel. Les vérificateurs mettent également en exergue dans leurs rapports la nécessité d'améliorer les procédures ou de former le personnel. Il n'existe pas encore de guide agréé de l'audit, qui garantirait

une approche et des normes unifiées et orienterait les nouveaux vérificateurs, mais la DGD œuvre à son établissement en collaboration avec Expertise France.

10. Les Systèmes informatiques ne font actuellement l'objet d'aucune vérification de la part du département d'audit interne. Or les vérifications sont essentielles pour s'assurer qu'aucun accès non autorisé n'a eu lieu et qu'aucun utilisateur agréé ne s'est livré à des activités non autorisées. Cette lacune signifie qu'un aspect critique des opérations de la DGD reste sans surveillance, compromettant potentiellement la sécurité et l'intégrité de ses systèmes informatiques. L'équipe de mission recommande que la DGD inclue l'audit des systèmes informatiques dans les tâches et la planification du département d'audit interne.

D. Recouvrement des recettes

11. La DGD est une structure importante pour le Gouvernement de Mauritanie au regard du recouvrement des recettes. La DGD contribue à hauteur de plus de 30 pour cent dans le budget de l'Etat et plus de 60 pour cent sur l'ensemble des recettes fiscales. Pour les données concernant le recouvrement, veuillez - vous référer au tableau 1.1 ci-dessous.

12. Le tableau 1.1 montre que le ratio recettes douanières-PIB est en légère hausse. Nous soulignons que la valeur des exonérations représente 50 pour cent environ des recettes douanières totales. La division de politique fiscale du FAD du FMI a récemment réalisé une mission et a recommandé des mesures à cet égard⁷.

Tableau 1.1. Recettes chiffrées

(En millions de MRU)

Recettes	2022 Recettes	2022 en % du PIB	2023 Recettes	2023 en % du PIB	2024 Recettes	2024 en % du PIB
Total des recettes	29 902	11,45 %	29 475	10,92 %	16 549	11,95 %
Droits de douane	8 619	3,30 %	8 453	3,13 %	5 112	3,69 %
TVA	11 444	4,38 %	11 432	4,23 %	6 321	4,57 %
Autres prélèvements	9 839	3,77 %	9 590	3,55 %	5 116	3,70 %
Exonérations	2022 Montant	2022 en % des recettes	2023 Montant	2023 en % des recettes	2024 Montant	2024 en % des recettes
Total exonérations	17 483	58,46 %	14 541	49,33 %	9 090	54,92 %

Source : Direction Générale des Douanes

Note : Les chiffres pour 2024 n'incluent que le premier semestre (jusqu'à fin juin 2024).

Arriérés douaniers

13. La dette douanière est considérable, et principalement imputable au paiement différé des droits de douane relatif au régime de paiement différé des secteurs minier et pétrolier. Les sociétés bénéficiaires doivent faire approuver leurs factures d'importation par le ministère du Pétrole, des Mines et de l'Énergie, afin de s'acquitter de leurs obligations en matière de paiements douaniers,

⁷ TAR : République Islamique de Mauritanie — Diagnostic de la politique fiscale, Avril 2024, par Rota-Graziosi, Benninger, Brun, Caldeira, at Faycal.

⁸ L'équipe de mission a demandé à voir les données concernant la dette et les arriérés mais n'a reçu aucune information.

Ces procédures prennent beaucoup de temps, entraînant l'accumulation d'arriérés dans le recouvrement des recettes et, partant, l'augmentation d'année en année du montant de la dette. La DGD est encouragée à discuter de la question avec le MdF et le ministère du Pétrole, des Mines et de l'Énergie et de convenir d'une solution.

E. Numérisation

14. La fonction Informatique de la DGD prend la forme d'une Direction placée sous l'autorité directe du DG Douanes. Cette Direction regroupe les fonctions suivantes : Informatique, Statistiques, Appui au recouvrement et Comptabilité — une configuration malavisée qui associe des fonctionnalités différentes. La fonction Informatique est une fonction de support et non une fonction centrale de l'administration douanière. Les Statistiques devraient constituer une fonction distincte servant l'ensemble de l'organisation ainsi que des entités externes ; elle s'acquitterait notamment de la préparation des statistiques du commerce extérieur, de l'établissement de données statistiques et de la conduite d'analyses de gestion de l'information. La Comptabilité, en sa qualité de fonction financière, devrait être intégrée à la Direction des finances. L'Appui au recouvrement est lié à la comptabilisation de la dette douanière et au recouvrement forcé, et relève donc logiquement de la fonction financière pour la comptabilisation de la dette, et de la fonction exécutoire pour le recouvrement de la dette.

15. Il est recommandé que la DGD réorganise ces fonctions comme suit : la fonction informatique devrait se focaliser exclusivement sur les tâches informatiques. À savoir, notamment, la maintenance du matériel et des logiciels, les mises à niveau du système informatique, le développement d'applications, la mise au point et mise à jour des bases de données, et la sécurité informatique. Les Statistiques, la Comptabilité et l'Appui au recouvrement devraient être affectés aux Directions qui leur correspondent réellement, pour ainsi rationaliser les opérations et accroître l'efficacité.

16. Le personnel informatique de la DGD a fait un travail remarquable, et ce malgré les effectifs restreints et la surcharge entraînée par la multiplication des tâches. Ils assurent la gestion et le développement du système SYDONIA, et l'améliorent grâce à des fonctionnalités douanières additionnelles, dont le module automatisé de SYDONIA pour l'évaluation, récemment paramétré. Ils ont également conçu et lancé plusieurs applications, et soumettent les systèmes informatiques à des tests périodiques de vulnérabilité pour s'assurer qu'ils sont solides et sécurisés.

17. Le département Informatique travaille aussi sur d'autres projets, tels que la mise au point d'un nouveau module dynamique de sélectivité, ainsi que d'une autre application qui récupérera automatiquement les données de connaissance (B/L) pour les saisir dans les documents administratifs uniques (DAU).

18. Il manque cependant toujours au dispositif SYDONIA certaines fonctionnalités importantes, dont :

- Module de gestion du fret aérien (manifeste de fret aérien), en cours de finalisation.
- Paiements électroniques : la partie concernant la douane a été développée et mise en production. L'autre partie impliquant les autres acteurs (trésor, banques) est en cours de développement.
- Dématérialisation de toutes les procédures : Finaliser le reste du processus de dématérialisation totale des procédures (zéro document).

19. Le département Informatique a mené à bien toutes les tâches nécessaires à la

dématérialisation, même si cette dernière reste subordonnée à l'adoption de la signature électrique. Le département Informatique a parachevé l'infrastructure qui permettra aux fonctionnaires de la DGD et aux agents en douane de téléverser les documents PDF scannés sur les serveurs de SYDONIA — grâce à un serveur réservé au stockage de ces documents. La DGD ne peut toutefois passer à la dématérialisation totale de ses opérations faute de signatures électroniques.

20. Malgré l'adoption le 12 juin 2018 de la loi n° 2018-022 relative à la signature électronique, ce pouvoir de signature n'a pas été conféré aux fonctionnaires des douanes. La conséquence en est que les agents en douane doivent présenter des déclarations imprimées et des documents papier, et que le personnel de première ligne doit signer et tamponner les déclarations. Il est recommandé que la DGD prie le ministre des Finances de convenir, avec le ministère de la Transformation numérique, de l'entrée en vigueur de la signature électronique pour les fonctionnaires et les agents de la DGD ; cette étape est indispensable pour parvenir à une dématérialisation totale, réduire les contacts physiques et accroître l'efficacité des opérations.

21. Le département Informatique a mené quelques fois une vérification de l'accès au système (fichiers journaux) ; il est toutefois recommandé que cette vérification soit effectuée régulièrement et que toute activité non autorisée soit signalée. C'est là une tâche différente de celle menée par l'audit interne pour TI. La gestion de l'accès, qui inclut le contrôle de l'accès au système, la garantie d'un accès limité au personnel autorisé et la détection de toute activité suspecte, est la responsabilité du département TI. Le département d'audit agit en toute indépendance et a pour mission d'examiner et d'évaluer l'efficacité des mesures de sécurité, de vérifier leur bonne mise en application, de garantir leur conformité avec les politiques en place et de détecter toute possible vulnérabilité. Dans le cadre de la planification stratégique, les auditeurs internes peuvent procéder à une vérification des procédures de collecte d'informations et de suivi des progrès par l'UGP.

22. La DGD œuvre en collaboration avec le Trésor et les banques pour faciliter l'acquittement par voie électronique des droits et redevances, une initiative soutenue par le FMI. Attendu que SYDONIA comporte déjà un module de paiement, il est recommandé que la DGD active ce module pour les paiements par comptes bancaires, tout en désactivant l'option de paiement en espèces. Ainsi, la DGD pourra mettre en place des paiements par le biais de comptes de débit et de crédit, grâce à l'interconnexion du module de SYDONIA avec les comptes bancaires des négociants et des agents. Cette approche offre à la DGD un moyen rapide et efficace pour traiter les paiements par voie électronique. Les transferts peuvent être faits directement sur le compte du Trésor, car les douanes ne peuvent avoir de compte bancaire en leur nom.

23. Si la DGD prélève pour chaque déclaration des frais de service destinés à financer la maintenance et le développement des systèmes informatiques, conformément aux bonnes pratiques internationales⁹, ces fonds ne lui sont pas affectés. Le problème est que ces fonds sont affectés au budget de l'État, et que la DGD n'en a donc pas l'usage. La DGD doit s'entretenir avec le ministre des Finances des modalités de leur affectation à la DGD, en veillant à ce que les fonds soient spécifiquement alloués à la maintenance et au développement du matériel et des systèmes.

Recommandations

1.1 Élaborer un Plan stratégique de modernisation de la DGD qui s'inscrive dans le cadre du Schéma directeur du MdF, en hiérarchisant les objectifs stratégiques en fonction de leur impact et en formulant des plans de mise en œuvre annuels pour la modernisation Créer une unité de gestion de projet (UGP) chargée

de coordonner et superviser l'exécution des plans stratégiques, ainsi que de présenter au Comité de réforme les progrès accomplis, et notamment les questions nécessitant une décision du Comité, et nommer un gestionnaire de tâches pour chaque objectif stratégique.

1.2 Dégager le département d'audit interne de toute responsabilité de gestion stratégique, et le placer sous l'autorité directe du DG Douanes dans le nouvel organigramme révisé.

1.3 Confier au département d'audit interne la tâche de contrôler périodiquement la sécurité des systèmes informatiques. Repérer et/ou recruter des auditeurs informatiques et les affecter aux services de l'audit interne.

1.4 Veiller à bien séparer les fonctions de la Direction de l'Informatique dans le nouvel organigramme par fonction qui sera élaboré, en plaçant l'Informatique dans le groupe des fonctions de support et en lui attribuant exclusivement des tâches informatiques.

1.5 La fonction Informatique doit continuer de développer les fonctionnalités de SYDONIA, par exemple : i) renforcement du paiement électronique ; ii) module automatisé de gestion du fret aérien ; et iii) dématérialisation de toutes les procédures (zéro document).

1.6 Le DG Douanes doit s'entretenir avec le ministre des Finances et le ministre de la Transformation numérique sur la question de conférer aux fonctionnaires des douanes et aux agents en douane un pouvoir de signature électronique (la base juridique existe) pour parachever la dématérialisation des opérations douanières.

1.7 Le ministère des Finances est encouragé à accroître le financement de la DGD, à l'appui en particulier de la pérennité du système informatique, en recourant peut-être, par exemple, aux recettes issues des redevances pour services rendus.

Le ministère des Finances est encouragé à accroître le financement de la DGD, à l'appui en particulier de la pérennité du système informatique, en recourant peut-être, par exemple, aux recettes issues des redevances pour services rendus. Pour plus d'informations, voir l'article VII du GATT à l'adresse : https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm#art8

II. Cadre juridique

24. Cette section fournit des informations sur les progrès réalisés dans la modernisation de la législation, identifie les lacunes et circonscrit les besoins relatifs au développement des capacités.

A. Législation douanière

25. Nombre de concepts importants n'apparaissent pas dans le Code des douanes en vigueur (loi de 2017), dont : droit au commerce pour l'information, décision anticipée concernant le tarif et l'origine, recours contre les décisions des douanes, programmes TTP (Négociants fiables) et/ou OEA (Opérateurs économiques agréés), application de contrôles sélectifs et basés sur les risques, partage d'informations avec les autorités nationales et contrôles conjoints. Sont également omises certaines échéances importantes comme celles relatives à l'entreposage temporaire des marchandises ou à l'envoi à titre préalable de manifestes électroniques.

26. La DGD a fait savoir que les OEA, ainsi que toutes les autres normes internationales, seront incluses dans le nouveau Code des douanes en cours de rédaction. Le projet de loi sera discuté au sein d'un comité établi par le DG, puis soumis à un processus de consultation avec les parties prenantes (publiques et privées), avant d'être approuvé par le Gouvernement et le Parlement. Aucun calendrier n'a été établi, ni aucun plan approuvé à l'appui de ce processus. Il convient de créer pour ces travaux un plan assorti d'échéances claires et d'assurer, parallèlement au texte de loi, la rédaction de toutes les dispositions pour son application.

B. Règlements d'application

27. Il est noté que le Code des douanes de 2017 n'a pas été suivi du cadre réglementaire voulu relatif aux opérations et aux procédures opérationnelles (PON). La DGD continue de se conformer à des textes obsolètes, adoptés au titre du Code des douanes de 1996 en vertu de dispositions transitoires.

28. Avec le soutien des partenaires au développement à travers le projet Expertise France financé par l'UE, les manuels sur les procédures d'importation et d'exportation ont été élaborés l'année dernière, et des règlements supplémentaires sont en cours de développement, ou prévus. Les règlements régissant les régimes spéciaux sont en cours de formulation et devraient être prêts d'ici la fin de l'année civile. Quant aux règlements sur l'audit interne et les recours/la résolution des contentieux, ils devraient être définis au cours des deux prochaines années. Ces règlements pourraient nécessiter des ajustements lorsque le nouveau Code des douanes entrera en vigueur, à moins que ces ajustements n'aient déjà été prévus dans le cadre du nouveau Code. Quoiqu'il en soit, il est conseillé à la DGD d'entamer la rédaction des nouveaux textes d'application pour éviter toute confusion susceptible de retarder la bonne mise en œuvre de la nouvelle loi.

C. Conventions internationales

29. La Mauritanie est membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis le 31 mai 1995 ; elle se trouve toutefois dans une phase transitoire par rapport à ses engagements et est actuellement en dialogue avec l'OMC afin d'assurer son avancée vers la conformité.

30. La Mauritanie est signataire de l'Accord de Cotonou, conclu entre l'Union européenne (UE) et les pays du groupe ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique)¹⁰, et elle peut donc accéder librement au marché de l'UE. De par son statut de pays moins avancé, la Mauritanie bénéficie en outre d'un accès en franchise de droits au marché européen en vertu de l'initiative « Tout sauf les armes ».

31. La Mauritanie a été l'un des premiers pays d'Afrique à ratifier, en 2019, l'accord sur la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf), qui vise l'intégralité du continent africain et son marché fort de 1,2 milliard de consommateurs. L'accord ZLECAf exonère les biens et services produits en Afrique de taxes à l'importation.

32. La Mauritanie est membre du bloc économique et commercial de l'Union du Maghreb arabe (Algérie, Libye, Maroc et Tunisie). Toutefois, la DGD a fait savoir que ces dispositions ne sont pas applicables en pratique.

33. La Mauritanie n'est pas partie à la Convention de KYOTO révisée (Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers). Il est recommandé qu'elle y adhère.

34. La Mauritanie n'est pas partie à la Convention pour l'admission temporaire de marchandises (Convention ATA)

Recommandations

2.1 Établir pour le processus d'approbation du nouveau Code des douanes un plan clair assorti d'échéances, qui guidera la rédaction jusqu'à son terme, les consultations avec les parties prenantes (autres ministères et secteur privé), la présentation au Gouvernement et la présentation au Parlement.

2.2 Parallèlement à la rédaction du texte principal, préparer une série de règlements d'application de la nouvelle loi, qui seront adoptés par décret gouvernemental après que le Code des douanes aura été approuvé par le Parlement.

2.3 Entamer le processus pour devenir partie à la Convention de Kyoto révisée de l'OMD.

2.4 Entamer le processus aux fins de l'adhésion à la Convention pour l'admission temporaire de marchandises (ATA), ainsi que de l'utilisation des carnets ATA pour l'admission temporaire.

2.5 Restructurer la Direction de la législation en considérant les attributions qui seront les siennes dans le futur organigramme par fonction. Sa fonction est le conseil juridique et le règlement de contentieux.

¹⁰ Un nouvel accord post-Cotonou, l'Accord de Samoa, a été officiellement signé le 15 novembre 2023 aux Samoa par l'UE et ses États membres et par les membres de l'OEACP. Il s'applique provisoirement à partir du 1er janvier 2024. L'Accord de Samoa succède à l'Accord de Cotonou et couvre les 20 prochaines années. Pour plus d'informations, voir <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/samoa-agreement/>

III. Cadre organisationnel

35. Cette section présente l'organigramme actuel ainsi que les politiques de gestion et de formation des ressources humaines, et elle définit les lacunes, les enjeux, et les besoins relatifs au développement des capacités.

A. Structure organisationnelle

36. La structure de l'administration centrale de la DGD, ainsi que les grandes lignes du rôle et de la mission de ses Directions, sont présentées dans le décret 349/2019 du ministre des Finances.

Le cadre régissant ses opérations et procédures [procédures opérationnelles normalisées (PON) pour chaque fonction] doit en revanche être développé, et le décret ministériel ajusté en conséquence, pour permettre la mise en place d'un organigramme par fonction.

37. La structure organisationnelle de la DGD compte trois niveaux — le niveau central (siège), le niveau régional, et les bureaux de douane au niveau local, mais nombre d'unités et de sections sont sous l'autorité directe du DG. Le siège réunit le bureau du DG, un DG Adjoint, six départements et diverses unités qui rendent compte au DG. Il existe cinq bureaux régionaux, dont les responsables rendent eux aussi directement compte au DG Douanes, chacun supervisant plusieurs bureaux locaux dans leur zone géographique de compétence. Le Bureau central de la Valeur est lui aussi sous l'autorité du DG. Le nombre total de points d'entrée est 12 (cinq aéroports internationaux, trois ports maritimes et quatre postes-frontières).

38. La structure actuelle présente des incohérences et entraîne un chevauchement des responsabilités (voir l'annexe I pour l'organigramme actuel). Par exemple, l'association des fonctions Informatique et Comptabilité est illogique puisqu'elles ont des finalités distinctes. De même, regrouper les Inspections et la Gestion stratégique est contre-productif, car leurs centres de gravité ne sont pas les mêmes. On constate des chevauchements entre le rôle du Bureau national de la Valeur et celui des divisions de la Direction de la législation. La Direction de la législation englobe de nombreuses fonctions telles que la fonction de coopération internationale, le tarif, l'origine et la valeur — ces dernières relevant toutes des fonctions techniques des douanes. Le département des Enquêtes douanières couvre aussi le CAD et le Contentieux (ce dernier relève plutôt des compétences du département de la Législation).

39. L'équipe de mission a expliqué à la DGD en quoi consiste un organigramme par fonction et a recommandé que l'organisation structurelle soit revue. Par exemple, la Direction de la législation s'acquittera de deux fonctions uniquement, à savoir i) le conseil juridique à toutes les entités de la DGD, y compris la haute direction, et ii) les recours et les litiges, dont les différends concernant les sanctions, mais également les recours contre toute décision administrative de la DGD, notamment celles issues des procédures de résolution des différends, les décisions des comités d'Appel, de la Cour d'Arbitrage, et la représentation de la DGD devant les tribunaux.

40. L'organisation semble très verticale et hautement centralisée, car toutes les fonctions du siège sont sous la supervision du DG, lequel est assisté d'un unique DG Adjoint. Six directeurs au niveau central, et cinq directeurs au niveau régional, rendent compte au DG Douanes. De surcroît, la configuration ne repose pas sur les fonctions des douanes, qui sont au nombre de trois : la fonction

technique, la fonction exécutoire et la fonction de support/administrative. Le FAD apportera son soutien à la révision structurelle.

41. Les directeurs au niveau du siège supervisent de nombreuses sections et unités, les effectifs étant plus impliqués dans les décisions concernant les opérations que dans les décisions de stratégie et de développement. Il importe que la DGD revoie son organigramme, afin qu'il puisse mieux servir le développement stratégique et les impératifs de la modernisation.

42. Ce nouvel organigramme dont la conception est prévue devra faire valoir une configuration propice à la réalisation des objectifs stratégiques. Une structure plus simple, par fonction, est souhaitable, avec ajout d'un palier horizontal à des fins de gestion ; chacun des nouveaux chargés de gestion s'acquittera d'une fonction : fonction technique, fonction exécutoire ou fonction de support. Les trois gestionnaires rendront compte au DG Douanes, la charge de communication étant partagée avec de nombreux subordonnés ; la haute direction se chargera quant à elle de la prise de décisions relevant de la stratégie et du développement. Pour un modèle d'organigramme par fonction et une description du rôle de chaque fonction, voir l'annexe II.

B. Gestion des ressources humaines

Politiques de GRH

43. La DGD est considérée comme faisant partie de l'administration publique, même si son personnel est un mélange d'effectifs paramilitaires et d'employés de la fonction publique. Ainsi, le dispositif réglementaire de l'administration publique s'applique à la gestion des ressources humaines (GRH). Certains éléments du cadre de politique générale de GRH de la fonction publique, applicables à la DGD, régissent le recrutement, la nomination, la promotion, la rotation, l'évaluation des performances du personnel et les mesures disciplinaires. Il conviendrait de mieux ajuster cette politique pour lui permettre de répondre aux exigences d'une organisation telle l'administration douanière, dont la mission est multiforme. Le service GRH du MdF est responsable des politiques en la matière pour l'ensemble de la fonction publique. Les dossiers individuels du personnel douanier sont conservés au département GRH du MdF.

44. Les politiques actuelles de GRH présentent diverses insuffisances, s'agissant notamment des procédures de recrutement et de nomination, des mesures disciplinaires, de l'évaluation des performances et des primes de résultat. Qui plus est, les règles relatives au recrutement sont complexes. Premièrement, la DGD n'est pas habilitée à recruter ses effectifs. Pour ouvrir le recrutement, une expression des besoins émanant de la Douane doit être validée par le MdF. C'est la Commission nationale des concours (CNC) qui gère le processus de recrutement du personnel des Douanes ; la DGD n'est pas représentée dans le processus et, même si elle fixe les critères du recrutement, ces derniers ne sont habituellement pas pris en compte par la CNC. Ce qui importe, dans le recrutement, n'est pas à qui il est confié, mais que son processus soit ouvert, transparent et compétitif.

45. Les personnes recrutées par la CNC sont nommées et titularisées à la DGD par arrêtés conjoints des ministres chargés des Finances et la de fonction publique.

46. Une fois le personnel nommé à la DGD, le ministre des Finances doit approuver tout subséquent mouvement, rotation, promotion ou rétrogradation de quiconque occupe un poste d'un certain niveau. L'approbation devrait en théorie être automatique, mais c'est en réalité un arrangement bureaucratique qui peut donner lieu à des dérives si, au lieu de s'inscrire dans le cadre d'une procédure transparente et réglementée, il est laissé au libre choix des intéressés. Il conviendrait que le DG soit habilité à décider de la nomination, rotation, promotion et dégradation des effectifs dont il dépend pour s'acquitter de ses obligations, à condition que les procédures en la matière soient claires, ouvertes et transparentes et les critères bien établis, afin d'éviter tout abus de pouvoir et toute forme de représailles.

Évaluation des performances du personnel, primes de résultat et mesures incitatives

47. Un système formel d'évaluation du personnel est en place, mais les critères utilisés pour évaluer les performances sont subjectifs, car fondés uniquement sur l'opinion du superviseur direct. Qui plus est, les primes ne sont pas toujours liées à la performance. La DGD distribue 0,75 pour cent des recettes réalisées sous forme de primes au personnel ; la distribution ne se fait pas sur la base des performances mais sur la base de critères hiérarchiques. Cela signifie que tous les fonctionnaires d'un certain grade ou occupant une certaine position, reçoivent le même bonus, indépendamment de leur performance. Il est conseillé à la DGD, soit de convertir cette somme en prime de sujétion destinée aux fonctionnaires qui travaillent dans des zones reculées et des conditions difficiles, soit de l'intégrer à un régime de primes moderne fondé sur la performance.

48. La DGD accorde également des primes fondées sur la performance mais, comme indiqué plus haut, les critères d'évaluation sont subjectifs, ce qui n'incite pas le personnel à faire mieux. Il est recommandé que la DGD introduise un système moderne d'évaluation du personnel, dans lequel les objectifs individuels et les objectifs de l'équipe sont alignés sur le plan stratégique. Le FAD étudiera la possibilité d'un soutien en la matière.

Considérations éthiques, manquements aux règles administratives et mesures disciplinaires

49. Il existe un Code de Conduite de la fonction publique, mais une recommandation faite préalablement à la DGD prônait l'élaboration d'un Code de Déontologie qui soit aligné sur les normes internationales¹¹. L'équipe de mission a été informée que des travaux sont en cours pour mener à bien la rédaction d'un nouveau Code de Déontologie, conforme au modèle de l'OMD.

50. Le personnel des douanes est soumis au régime disciplinaire prévu par le statut général des fonctionnaires et agents contractuels de l'État, ainsi qu'aux dispositions de la loi 99 041. Les fautes et infractions commises par les agents des douanes sont classées et punies selon leur gravité, et les sanctions sont prononcées par l'autorité qui dispose du pouvoir de nomination. Les sanctions de premier groupe décrites à l'article 22 du décret n° 2007-091 sont imposées par le Directeur Général des Douanes pour les infractions mineures. Pour les manquements plus graves, le ministre des Finances impose des sanctions de 2^{ème} groupe après que le dossier a été analysé par un Comité de discipline ad hoc, mis en place par le ministre au cas par cas.

¹¹ Rapport de la mission d'étude diagnostique sur la gouvernance.

51. Le comité de discipline comprend quatre membres, parmi lesquels le Secrétaire Général du MdF, qui préside le conseil. Deux représentants des douanes, ainsi que le Directeur chargé de la gestion du personnel au niveau du MdF, complètent la composition du comité. La bonne pratique internationale veut que le Comité de discipline soit une structure réglementaire permanente au sein de l'administration des douanes, définie dans le Code des douanes comme une fonction, assortie de modalités et procédures clairement définies dans les règlements d'application, chargée de juger les affaires disciplinaires et de présenter au DG Douanes les sanctions applicables dans chaque cas. Il doit exister un degré de recours supplémentaire pour faire appel de la décision du DG Douanes — habituellement auprès de la Commission de la fonction publique — avant que l'agent incriminé ne saisisse le tribunal. Dans le cas de la Mauritanie, la décision du ministre est définitive et ne peut être contestée qu'au tribunal.

Travaux sur le statut juridique des personnels des douanes

52. Le DG Douanes a fait part de ses inquiétudes quant au manque de liberté administrative et financière de la DGD, qui entrave sérieusement les efforts de modernisation et, partant, les progrès qui peuvent être réalisés dans ce domaine. Outre les limites posées à son autonomie dans la GRH, déjà mentionnées plus haut, la DGD est également subordonnée à l'aval du Secrétaire Général du MdF pour débloquer chacun de ses postes, et ce en dépit du fait que le budget est approuvé formellement chaque année. La DGD est encouragée à s'entretenir avec le ministre des Finances et le Gouvernement de solutions pour accéder à une plus grande liberté administrative et financière.

53. La DGD œuvre à la rédaction d'une loi sur le statut juridique des personnels des douanes, aux fins de définir les responsabilités et les droits de ses effectifs, et d'acquérir une plus grande autonomie sur les plans administratif et financier. Elle espère ce faisant exclure l'administration douanière de la fonction publique, et octroyer à l'organisation un statut indépendant qui lui permettra de recruter ses propres effectifs, d'augmenter les salaires et de disposer d'une certaine liberté financière. Ce modèle existe en Mauritanie, dans la police et les organisations militaires (gardes-frontières). Des modèles similaires existent en Jamaïque, au Nigéria, à la Barbade et dans de nombreux pays de l'UE.

54. Il importe qu'une administration douanière dispose de tous les pouvoirs et moyens requis pour prendre des décisions indépendantes dans l'accomplissement de sa mission et de ses obligations, à l'abri de toute ingérence (politique, pression économique, etc.). Les modèles de gouvernance pour l'administration des recettes diffèrent, et chaque pays adapte le modèle qu'il considère être le mieux adapté à ses circonstances¹². Un modèle de gouvernance courant pour les administrations douanières veut que les agents des douanes soient membres de la fonction publique, et que l'organisation relève des institutions publiques. Dans ce modèle, le DG Douanes est responsable de l'administration, et lui seul rend compte au ministre des Finances (dans la majorité des cas — mais il arrive que le DG rende compte au ministre de l'Économie ou, plus rarement, au ministre de l'Intérieur, si l'accent est mis sur la protection des frontières).

55. Dans le modèle courant dont il est question au paragraphe précédent, l'administration ne rend pas compte au ministre, le DG constituant le seul point de contact ; ainsi, les agents des douanes font rapport au DG Douanes, lequel fait ensuite rapport au ministre des Finances. Ce

¹² Pour plus d'informations sur l'analyse du FMI relative aux modèles de gouvernance pour les administrations fiscales, leurs avantages et leurs inconvénients, voir : <https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/Revenue-Administration-Autonomy-in-Tax-Administration-and-the-Revenue-Authority-Model-23957>

modèle accorde une liberté administrative suffisante, qui permet au DG de gérer l'organisation comme il l'entend, dans le respect des objectifs et des indicateurs de performance convenus avec le ministre et le Gouvernement, mais sans autre ingérence du ministère et de la sphère politique. La liberté financière est assurée dès lors que l'administration douanière dispose d'un budget annuel approuvé qu'elle dépense dans le respect des règles budgétaires et comptables, et dont elle doit rendre compte au contrôle externe. Si l'attribution des marchés publics pour les travaux et les services peut être confiée à l'administration des douanes, elle est le plus souvent ramenée au niveau du gouvernement central, qui prend en charge tous les besoins concernant les marchés publics.

56. Le projet de loi sur le statut des personnels des douanes n'a pas été mis à la disposition de l'équipe de mission, qui ne peut donc émettre de nouvelles observations en la matière. Il nous a été communiqué que le but de la loi est de conférer aux fonctionnaires des douanes les mêmes prérogatives et obligations que les policiers et les gardes-frontières, ces deux groupes ne relevant pas de la fonction publique. L'équipe de mission a conseillé à la DGD d'examiner avec soin les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à quitter la fonction publique avant de soumettre le projet de loi en vue de son approbation. La fonction publique offre une certaine protection et une certaine sécurité, qui garantissent aux fonctionnaires le respect de leurs droits. En revanche, des plafonds sont appliqués sur les salaires élevés, mais ces restrictions peuvent être compensées par des primes liées à la performance, ainsi que par des primes de sujétion et des primes de risque¹³.

57. La DGD doit s'assurer que le nouveau statut des personnels des douanes confèrera à ces derniers, à tout le moins, le même degré de protection que celui dont bénéficie le reste de l'administration publique au titre de la loi sur la fonction publique ; voire, de préférence, un degré de protection accru. Si la DGD demande au FAD un appui relatif au nouveau projet de loi, le FAD envisagera de formuler des commentaires sur le projet.

Formation

58. Les nouvelles recrues passent par une formation initiale avant leur entrée en fonction au sein de l'administration douanière. Le programme et la durée de la formation sont déterminés en fonction des profils ; ainsi, les recrues civiles suivent une formation de 24 mois auprès de l'École nationale de Journalisme et de Magistrature, suivie d'une formation de 6 mois auprès de l'Académie Militaire de Mauritanie. Le personnel de la DGD assure la formation professionnelle sur des sujets liés aux douanes (par exemple, classement tarifaire, valeur en douane et contentieux).

59. Le personnel paramilitaire de rang subalterne (sous-officiers) suit quant à lui une formation de 9 mois auprès de l'Académie de Police Nationale, ainsi qu'une formation de base relative aux douanes, dispensée par les fonctionnaires de la DGD.

60. Le personnel douanier ne bénéficie d'aucune formation continue, car il n'existe pas de fonction de formation au sein de la DGD. Il est recommandé que la DGD établisse une fonction de formation interne dans le nouvel organigramme qu'il est prévu d'adopter. Cette nouvelle fonction correspond normalement à une section du Département GRH, car elle exige une étroite collaboration avec

¹³ Attendu que les fonctionnaires des douanes sont appelés à travailler dans des zones reculées où les conditions de vie sont parfois difficiles, et qu'ils sont exposés à des risques professionnels dans l'exercice de leurs fonctions (confrontations avec des trafiquants et autres criminels).

le responsable GRH. L'unité sera chargée d'appliquer une stratégie de formation, qui sera mise au point et qui déterminera les modalités pour : identifier les besoins de formation, cibler les candidats, composer le programme, organiser les séminaires et définir leur format (en classe, à distance, hybride), y compris le budget des activités planifiées et les tarifs horaires des formateurs (internes ou externes). Le FAD étudiera la possibilité d'un soutien en la matière.

61. La DGD prévoit de construire sa propre école de formation et a acquis des terres à cette fin, mais elle nécessite une assistance financière. L'équipe de mission a conseillé à la DGD de procéder à une minutieuse analyse coûts-avantages de cet investissement car, une fois construites, les installations devront être entretenues. Il pourrait s'avérer plus judicieux de continuer d'utiliser les structures des autres organisations, comme pour la formation initiale. Cependant, indépendamment de la solution retenue, il est recommandé que la DGD procède en tout premier lieu à l'instauration d'une fonction de formation interne.

Recommandations

3.1 Repenser l'organigramme, pour une structure plus simple et par fonction, conforme au modèle et principes présentés à l'annexe II.

3.2 Repenser les modalités d'évaluation des performances du personnel et passer à un système moderne axé sur les objectifs, dans lequel les objectifs individuels et les objectifs de l'équipe sont alignés sur la vision stratégique et le programme de modernisation.

3.3 Dans le nouvel organigramme révisé, créer une fonction de formation interne sous forme de section/unité relevant du Directeur de GRH, et développer et approuver une stratégie de formation interne à l'intention du personnel de la DGD.

3.4 Tandis que les travaux sur le statut des personnels des douanes progressent, examiner attentivement les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à quitter la fonction publique.

3.5 Négocier avec le ministre des Finances et la Fonction publique la possible présence à la CNC d'un représentant de la DGD, qui garantirait le respect de ses intérêts et de ses besoins.

IV. Fonctions centrales des douanes

62. Cette section fournit des informations sur le développement des fonctions essentielles des douanes, ainsi qu'une évaluation desdites fonctions du point de vue technique et du point de vue exécutoire. La section examine les défis, définit les lacunes et souligne les besoins relatifs au développement des capacités.

A. Fonctions techniques des douanes

63. L'équipe de mission a recommandé que la DGD revoie son organigramme et le modernise conformément aux principes et fonctions présentés à l'annexe II. Cette section se limitera à soulever certaines préoccupations importantes relatives aux fonctions techniques des douanes, outre les principes généraux et les champs d'application présentés à l'annexe II du rapport.

Classement tarifaire

64. L'unité Tarif fait partie du département de la Législation et n'émet pas de décisions anticipées concernant le classement tarifaire. Seuls deux experts sont affectés aux tarifs douaniers, et ils ne traitent que les cas où les bureaux de dédouanement sollicitent un avis sur le classement tarifaire. Pour le moment, aucune décision anticipée relative au classement tarifaire n'est émise, mais la DGD nous a fait savoir que ce service est prévu dans le nouveau Code des douanes, en cours de rédaction. En outre, l'office des Tarifs douaniers doit faire partie du département technique (département Conformité et Facilitation) dans le nouvel organigramme par fonction, et il sera responsable de tout ce qui concerne les tarifs douaniers (par exemple, la mise à jour des tarifs, le traitement des avis de classement, la publication des recueils de classement), ainsi que de l'émission des décisions anticipées dans le cadre de la nouvelle loi.

65. La DGD utilise le Système harmonisé (SH) de désignation et de codification des marchandises pour le classement tarifaire des marchandises (édition 2022, dernière en date). La mise à jour du SH a été réalisée par un groupe de travail ad hoc établi par le DG et composé d'experts du département des Régimes économiques ainsi que d'autres experts. Il est recommandé que la DGD renforce l'office des Tarifs douaniers et qu'elle fasse de la mise à jour de la Nomenclature HS une tâche permanente, car les autres experts, tels les experts des régimes économiques, traitent peu des tarifs douaniers.

Valeur en douane

66. La DGD a créé un office central de la Valeur (Bureau national de la Valeur), qui rend compte directement au DG Douanes. Auparavant (jusqu'en 2013), la DGD se reposait sur les services d'inspection avant embarquement de la Société Générale de Surveillance (SGS) pour l'évaluation en douane. Bien que le Bureau national de la Valeur (BNV) opère depuis déjà 11 ans, peu de progrès ont été accomplis pour se conformer aux dispositions de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane, relatives à la détermination de la valeur. Si le BNV a fait du bon travail sur l'automatisation du contrôle de l'évaluation, il ne fait pas encore office de centre d'excellence pour l'évaluation, pas plus qu'il ne suit ni n'analyse l'application des méthodes d'évaluation sur le plan opérationnel.

67. Ce que le BNV a en revanche accompli est de régir les codes de spécification tarifaire (CST) et de fixer les fourchettes de prix acceptables pour certaines marchandises afin de mieux gérer les risques¹⁴. Il a commencé par appliquer les CST et des prix minimaux à cinq produits sensibles, avant de progressivement étendre cette approche à d'autres marchandises. C'est là un travail remarquable, d'autant qu'il est nécessaire au paramétrage du module automatisé d'évaluation de SYDONIA ; ce dernier peut, pour sélectionner les transactions suspectes, se servir des fichiers de référence de la valeur comme d'un outil basé sur les risques. Toutefois, cet accomplissement ne suffit pas à justifier l'existence de cette unité spéciale — hormis sa section d'évaluation rattachée au dispositif de la Législation — pas plus qu'il ne suffit à justifier la nécessité de rendre compte directement au DG. Il est recommandé que la DGD assure l'intégration de cette unité et de son personnel de la section d'évaluation de la Direction de la législation au sein d'un seul bureau de la Valeur, qui rendra compte au responsable du département technique dans le nouvel organigramme par fonction à venir.

68. Le bureau de la valeur prévu dans le nouvel organigramme à mettre en place devrait surveiller l'utilisation des méthodes d'évaluation par l'intermédiaire de la base de données de SYDONIA, et proposer des critères de risque en rapport à l'évaluation. Il peut également collaborer avec le CAD pour cibler les transactions suspectes. L'unité a aussi pour tâche de guider les bureaux des opérations sur l'utilisation des méthodes d'évaluation. Dans de nombreux pays, l'unité traite les litiges entre autorités douanières et importateurs sur des questions d'évaluation ; elle fournit des justificatifs techniques à l'appui des décisions liées à l'évaluation avant de soumettre le dossier au Comité d'Appel.

Origine des marchandises

69. L'unité Origine des marchandises relève du département de la Législation. Seule une personne travaille dans cette unité. La Mauritanie a ratifié plusieurs accords de libre-échange (ALE), ce qui permet à ses produits de potentiellement bénéficier d'un traitement préférentiel sur un marché de taille considérable. Seul l'ALE avec l'UE, qui fait usage du système REX (Exportateur Enregistré) est actuellement opérationnel, permettant aux poissons et aux produits à base de poisson d'accéder au marché de l'UE sans payer de droits de douane.

70. Pour accéder aux avantages commerciaux qui découlent du traitement préférentiel des exportations d'origine mauritanienne, conformément aux ALE, il conviendrait de parachever l'établissement du dispositif¹⁵ et des procédures internes, qui serviront à l'émission des certificats d'origine préférentielle et à la certification du statut d'exportateur enregistré. Des mesures doivent être prises pour assurer la gestion automatisée des quotas ainsi que le contrôle du respect des ALE.

Régimes douaniers et exonérations des droits et taxes

71. Il existe diverses exonérations des droits de douane, dont la plupart sont associées aux secteurs minier et pétrolier (voir tableau 1.1 ci-dessus). Chaque autorisation rattachée à une exonération est traitée au niveau central par le département des Régimes économiques et de la

¹⁴C'est ainsi que fonctionne le module automatisé de SYDONIA pour le contrôle de l'évaluation, qui se sert pour sélectionner les transactions suspectes des fichiers de référence de la valeur comme d'un outil basé sur les risques. Cela est conforme à la recommandation de l'OMD sur l'utilisation de bases de données de référence en matière d'évaluation (pour plus d'information, voir : https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/valuation/instruments-and-tools/guides/guidelines_national_db.pdf?db=web).

¹⁵Affecter du personnel de la section Origine afin qu'il couvre l'origine non-préférentielle et l'origine préférentielle.

Facilitation (DREFP). La centralisation des exonérations se justifie par le fait que toutes les grandes entreprises ont des bureaux dans la capitale, et qu'il est pratique pour elles de déposer leurs demandes auprès du siège. Il n'est pas nécessaire de déléguer ces décisions aux bureaux régionaux et locaux. Les services informatiques ont également créé une application (ASYDREP) qui automatise la procédure de demande et de traitement des exonérations, y compris leur octroi, et qui constitue le premier pas vers la dématérialisation.

72. Le contrôle des exonérations se fait en deux étapes : un contrôle documentaire lors de la demande d'autorisation, et un autre examen au moment du dédouanement. La destination finale des marchandises ne fait l'objet d'aucun CAD. Il est conseillé à la DGD de charger le CAD de la vérification de l'utilisation finale des marchandises, ou de confier cette tâche à une structure spécialisée ne relevant pas de la DREFP.

73. Les exonérations sont codifiées dans le système SYDONIA, ce qui permet l'obtention de statistiques détaillées. La DGD œuvre en collaboration avec la Banque mondiale aux fins d'améliorer la codification des exonérations, et d'aligner ces dernières sur la législation fiscale de Mauritanie ainsi que sur les postes de dépenses budgétaires.

Industries extractives

74. Le projet gazier Grand Tortue Ahmeyim (GTA) est en phase finale de construction, le démarrage des opérations étant prévu pour le début de l'année 2025 ; mais son contrôle douanier devra être renforcé. La DGD a créé une unité spécifiquement consacrée aux industries extractives, mais a reconnu s'inquiéter que les effectifs ne disposent pas d'une formation suffisante et qu'ils manquent d'expérience dans le contrôle douanier des industries extractives. Le FAD déterminera s'il peut à cet égard proposer un développement des capacités aussitôt que possible, avant le démarrage des opérations du gazoduc.

Procédures de transit et régimes suspensifs

75. Une mise à jour du système de gestion des garanties pour les opérations de transit interne s'impose, au même titre que la création d'un bureau spécialisé dans la gestion et le suivi du transit et autres régimes suspensifs. Le transit interne (national) consiste à transporter les marchandises de la frontière vers un bureau de douane intérieur, et le transit international consiste à transporter les marchandises par-delà une ou plusieurs frontières. Les garanties individuelles ou les garanties des courtiers en douane sont utilisées pour couvrir une seule opération de transit national. Le modèle du formulaire de garantie doit être mis à jour de manière à inclure le droit de la DGD de liquider le montant garanti sur ordre du DG Douanes. Il est nécessaire d'établir au sein de l'organisation un bureau de gestion des garanties qui se chargera non seulement des garanties de transit, mais aussi de la gestion des garanties pour toutes les procédures suspensives. L'unité se chargera également de la comptabilisation et du suivi de la dette douanière ; elle surveillera les échéances des procédures suspensives et créera des alertes dans le système SYDONIA. Le système SYDONIA dispose d'un module spécifique de gestion automatisée des garanties pour tous les régimes suspensifs.

76. Il convient de rationaliser les fonctions de transit international avec escorte des camions jusqu'à la frontière. Les frais d'escorte sont à la charge du commerce. En cas de transit vers/depuis le Mali, une demande d'autorisation de transit est présentée au DG Douanes. Le DG se met en contact

avec les autorités douanières du Mali et, après confirmation, délivre l'autorisation. Les camions sont escortés jusqu'à la frontière et sont remis aux autorités douanières du Mali. S'il existe un accord de coopération avec le Mali, il est recommandé que les personnes de contact soient désignées par les parties concernées pour gérer les notifications et les approbations, ce qui allégera la charge de travail du DG en lui évitant de traiter les questions opérationnelles.

77. La DGD a expliqué que le service d'escorte est utilisé car la plupart des camions ne peuvent pas être scellés, et il est nécessaire lorsque les conteneurs sont déchargés dans les ports maritimes. Il est recommandé que la DGD publie un règlement sur l'agrément des véhicules routiers utilisés pour le transport de marchandises sous scellement douanier, qui précise que seuls les véhicules agréés par la DGD seront autorisés à effectuer des opérations de transit sous garantie sans avoir à payer de supplément pour l'escorte. Pour ce faire, un certificat d'agrément sera délivré à tous les véhicules conformes.¹⁶ Les conditions régissant l'agrément des véhicules routiers utilisés pour le transport de marchandises sous scellement douanier sont définies à l'annexe II de la Convention TIR. La DGD est encouragée à élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre la Convention CEDEAO A/P. 4.5.82 sur le transport international des marchandises. Le FAD étudiera la possibilité d'un soutien pour la rédaction du texte réglementaire et la mise à jour du modèle du document de garanties.

78. La Mauritanie n'est pas partie à la Convention ATA (Convention sur le carnet ATA pour l'admission temporaire des marchandises¹⁷). Le carnet ATA est largement utilisé et ne dépend pas des frontières. Il est conseillé de commencer les démarches pour adhérer à la convention, suivies de la mise en œuvre du carnet ATA pour l'admission temporaire des marchandises.

B. Conformité et facilitation

79. Cette section renseigne sur le développement de la fonction GRN, l'usage de la sélectivité dans les contrôles douaniers, l'interaction de la GRN avec les autres départements techniques et exécutives, ainsi que la mise en œuvre des mesures de conformité et de facilitation. Elle aborde également la gestion des CAD, la gestion des frontières et la relation avec les parties prenantes. Les besoins en matière de CD sont également évalués.

Organisation, gouvernance, cadre et modalités de la fonction de gestion des risques

80. La GRN forme avec le renseignement une unité qui relève de la Direction du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED). L'intégration de ces fonctions est généralement considérée comme une bonne pratique.

81. Actuellement, certaines tâches de GRN ne sont pas réalisées par l'unité de gestion des risques mais assignées à la section Informatique. Les tâches de GRN consistent entre autres à proposer des indicateurs de risque basés sur le renseignement, d'analyser l'information et d'œuvrer en collaboration avec les unités techniques et opérationnelles. Cependant, l'unité de gestion des risques ne

¹⁶ Pour le modèle du certificat d'agrément d'un véhicule routier, voir l'annexe IV de la Convention TIR à l'adresse : https://unece.org/sites/default/files/2024-02/CELEX_02009D0477-20220625_EN_TXT.pdf

¹⁷ Pour la Convention ATA, voir : <https://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/~media/2D53E23AA1A64EF68B9AC708C6281DC8.ashx#:~:text=Temporary%20admission%20papers%20or%20part,s,a%20Contracting%20Party%2C%20shall%20be>

s'acquiesce actuellement pas de ces fonctions car elles sont confiées à la section Informatique et au Comité technique de gestion des risques.

82. Il est recommandé que la DGD confie toutes les tâches liées à l'opérationnalisation de la gestion des risques à l'unité GRN. Dans de nombreux pays, la mise au point de profils de risque à partir d'indicateurs spécifiques intégrés au système informatique est la responsabilité de l'unité de gestion des risques. Le département Informatique devrait se concentrer uniquement sur la mise au point, la maintenance et l'optimisation du module de gestion des risques, afin que l'unité GRN puisse l'exploiter. Cela permettra une gestion et une mise à jour efficaces des profils de risque, pour des opérations douanières plus productives et performantes.

83. En termes de gouvernance de la gestion des risques, la DGD a établi deux comités, le Comité Technique de Gestion des Risques (CTGR) et le Comité National de Sélectivité (CNS). Le CTGR fait en substance double emploi avec le rôle de la fonction GRN ; il élabore des critères et des profils de risque qu'il soumet au CNS pour approbation, puis développe les profils dans le module informatique de gestion des risques. La création d'un Comité de Gestion des Risques (CGR) avait été précédemment recommandée par le FMI (AFRITAC) et a déjà été mise en œuvre, le CNS s'acquiesçant du rôle de gouvernance du CGR¹⁸. Il a été suggéré que le CTGR n'a pas de raison d'être à proprement parler, car son champ de compétence se recoupe avec le rôle et la mission de la fonction GRN. Il semblerait toutefois que la DGD préfère cette méthode de travail sous-tendue par des comités.

84. La DGD utilise actuellement SYDONIA Monde (ASYCUDA World), un système de dédouanement qui facilite le traitement des déclarations d'importation et d'exportation grâce à quatre voies ou circuits distincts :

- **Circuit rouge** : Pour « Inspection physique ».
- **Circuit jaune** : Pour « Contrôle des documents »
- **Circuit bleu** : Pour « Mainlevée des marchandises » [bien qu'intitulé « Sortie sans Contrôle », ce circuit est assorti d'un contrôle automatisé, réalisé à partir de critères et profils prédéfinis (relatifs avant tout à l'évaluation) et peut donner lieu à un contrôle après dédouanement].
- **Circuit vert** : Pour « Mainlevée des marchandises » (comme pour le circuit Bleu, lequel est néanmoins assorti d'un contrôle automatisé reposant sur des critères prédéfinis).

85. Les indicateurs de risque sont adoptés par le CTGR (c'est-à-dire le CNS) et servent à établir des profils dans SYDONIA ; il n'existe toutefois pas de règles qui régissent formellement la sélection et la mise à jour des indicateurs de risque. Le manque de lignes directrices clairement établies peut nuire à la cohérence et à l'efficacité du processus de gestion des risques. Il convient donc de procéder à l'établissement d'un cadre exhaustif qui fixe les procédures organisationnelles pour l'identification, l'évaluation, l'atténuation et le suivi des risques, ainsi que pour leur réexamen.

86. Quelque 205 critères de risque fondés sur des règles ont été introduits dans le système, qui déterminent l'acheminement des déclarations vers l'un ou l'autre des quatre circuits (voir ci-

¹⁸ Cette recommandation figure dans le rapport de mission AFRITAC Ouest de novembre 2022.

dessus) ; les critères de sélection actuels devraient toutefois être repensés, car ils sont aléatoires. Certaines déclarations ne correspondent par exemple à aucun critère de signalement et devraient donc normalement être acheminées vers le circuit Vert. Dû à l'introduction d'une règle qui contredit cette logique et qui réoriente les déclarations sans signalement vers les circuits Jaune et Rouge, avec un ratio de sélection aléatoire de 99,99 pour cent pour le circuit Jaune et de 0,001 pour cent pour le circuit Rouge, la sélection relative aux circuits Vert et Bleu est actuellement artificiellement basse (voir tableau 1.2 ci-dessous). Si les profils de risque aléatoires sont nécessaires et généralement appliqués aux circuits Vert et Jaune pour jauger le fonctionnement du module de sélectivité et inciter au respect de la loi, leur utilisation devrait être aussi limitée que possible. Il est recommandé que la DGD abandonne les paramètres aléatoires actuels afin de renforcer le niveau de sélection des circuits Vert et Bleu, en qu'elle applique au circuit Vert une sélection aléatoire à faible taux de réorientation vers les circuits Jaune et Rouge. Ainsi, le taux de réussite (de la détection) augmentera¹⁹, sans que pour autant l'efficacité et le bon équilibre du processus de gestion des risques soient compromis.

Tableau 1.2. Chiffres de la sélectivité

	2022	2023	2 024 [†]
Nombre total de DAU	126 411	124 797	71 622
Circuit Vert	5 581	9 137	5 718
Circuit Bleu	1540	625	523
Circuit Jaune	49 958	96 497	63 363
Circuit Rouge	69 332	18 538	2018
Pourcentage de DAU			
Circuit Vert	4,41 %	7,32 %	7,98 %
Circuit Bleu	1,22 %	0,50 %	0,73 %
Circuit Jaune	39,52 %	77,32 %	88,47 %
Circuit Rouge	54,85 %	14,85 %	2,82 %
Taux de réussite (de la détection)			
Circuit Jaune	8,71 %	0,45 %	0,18 %
Circuit Rouge	10,07 %	1,87 %	1,29 %

[†]Les chiffres pour 2024 s'étendent jusqu'au mois de juin.

Source : Direction Générale des douanes

87. Une autre lacune du système de sélectivité actuel est que l'acheminement d'une déclaration vers un circuit assorti de contrôles (circuits Jaune et Rouge) ne donne aux examinateurs aucune indication sur la nature du contrôle à effectuer, ou sur quels aspects de la déclaration porter leur attention. C'est là une fonctionnalité que SYDONIA est à même de gérer. Il est conseillé que la DGD retienne les éléments d'information pertinents des profils pour formuler des messages qui serviront à guider les inspecteurs dans leur processus de vérification.

88. L'unité Informatique travaille sur un projet visant à améliorer la sélectivité grâce à l'introduction dans SYDONIA d'un module dynamique basé sur les risques. La DGD a informé

¹⁹ Car actuellement, les chiffres de la sélection Jaune sont enflés par la présence des déclarations à faible risque (0-1 critère de signalement).

l'équipe de mission que le nouveau dispositif de sélectivité permettra de rationaliser le processus et d'accroître son efficacité.

Interaction entre GRN et fonctions technique et exécutoire

89. Une gestion efficace de la GRN passe par une collaboration étroite avec les domaines du renseignement, du contrôle après dédouanement (CAD), de l'exécution et de l'analyse des données, ainsi qu'avec les domaines technique et opérationnel. Les rapports du renseignement aident à identifier les indicateurs de risque élevé, tandis que la gestion des risques permet de cibler les marchandises et négociants qu'il conviendra de contrôler après dédouanement. Une GRN efficace nécessite une coordination et une collaboration étroites entre les unités GRN et les équipes du dispositif exécutoire. Il est crucial de développer et mettre à jour les profils de risque sur la base des contributions des unités techniques et opérationnelles, des résultats des inspections, des résultats des CAD, des opérations exécutoires et du renseignement continu. Le partage régulier d'informations sur les risques identifiés, les activités suspectes et le résultat des mesures exécutoires permet que les profils de risque conservent leur utilité et leur pertinence.

90. Si la collaboration entre la GRN et les autres domaines liés aux douanes se situe actuellement au niveau du Comité Technique des Risques (RMTC) au sein de la DGD, il manque entre les unités du renseignement et de la GRN des canaux de communication et des procédures clairs ; le partage efficace des informations est de ce fait entravé. De plus, les résultats des inspections basées sur le système de sélectivité ou des contrôles post-dédouanement ne sont pas utilisés pour la mise à jour des profils de risque. L'équipe de mission recommande la mise en place et en œuvre de procédures formelles à l'appui d'un partage efficace des informations, l'intégration systématique au processus de gestion des risques des résultats des inspections et des vérifications post-dédouanement, et l'exploitation des technologies avancées d'analyse des données et d'apprentissage automatique au service d'une meilleure identification et évaluation des indicateurs de risque. En conséquence, il est conseillé à la DGD de revoir et de moderniser le cadre opérationnel de la GRN, et le FAD veillera au développement des capacités en la matière.

91. Le cadre opérationnel de GRN régira les travaux et les opérations de l'unité, formalisera la coopération avec les autres départements, fixera les procédures de profilage des risques et définira les responsabilités du Comité National de Gestion des Risques (soit le Comité National de Sélectivité).

Contrôles douaniers basés sur les risques avant l'arrivée, lors du dédouanement et après le dédouanement

92. La DGD reçoit à titre préalable des manifestes électroniques téléversés dans SYDONIA par les agences maritimes. Le module de manifeste de SYDONIA aligne automatiquement le manifeste électronique sur les déclarations en douane. Les bonnes pratiques internationales recommandent également que le manifeste électronique soit utilisé à des fins de gestion des risques, pour déterminer quels contrôles sont les plus appropriés pour différents types de cargaison, y compris les mesures non intrusives telles que la radiographie.

93. Actuellement, la DGD ne s'appuie pas sur les manifestes électroniques à des fins de gestion des risques. Pourtant, les bonnes pratiques d'une gestion des risques à plusieurs niveaux prônent l'utilisation des données à disposition dans le cadre d'un système de traitement des manifestes

transmis à titre préalable. Cette approche est essentielle pour accroître l'efficacité et l'efficience des contrôles douaniers pré-dédouanement. Pour le traitement avant l'arrivée des informations relatives aux cargaisons, il est recommandé que la DGD collabore avec les compagnies maritimes, les commissionnaires de transport et autres parties prenantes concernées, afin de garantir que les données seront transmises selon les règles et en temps utile. Dans les ports, les agents maritimes téléversent dans SYDONIA les manifestes électroniques à titre préalable ; les mêmes dispositions devraient être prises avec les compagnies aériennes pour le traitement du fret aérien. De plus, il est conseillé à la DGD de charger l'unité GRN d'utiliser les informations pré-arrivée pour effectuer une évaluation des risques. Cette tâche doit être intégrée au cadre de gestion des risques dont l'établissement est prévu.

94. Lors de la phase de dédouanement, les risques sont déterminés et évalués sur la base du système de sélectivité, associé à l'expérience et à la capacité d'observation visuelle des agents, aux données de renseignement et aux méthodes d'inspection non intrusive. Bien que le système de sélectivité de la DGD soit opérationnel, il nécessite des améliorations pour devenir plus efficient, lesquelles font l'objet de recommandations.

95. S'agissant des inspections non intrusives, le scanner du port maritime est actuellement hors d'état, ce qui compromet l'efficience du processus d'inspection non intrusive. Il est recommandé de faire réparer le scanner actuel ou de faire en sorte d'obtenir un nouveau scanner, afin de rétablir et renforcer les capacités d'inspection. Les sources de financement étant limitées, il est impossible pour la DGD de se procurer l'équipement et les technologies de détection voulus et d'assurer leur maintenance. Des solutions alternatives doivent être recherchées.

96. Les contrôles douaniers après dédouanement servent à détecter les incongruités ou les activités frauduleuses qui n'ont pas été relevées lors des étapes précédentes. La DGD utilise le CAD comme expliqué ci-dessous pour procéder à des contrôles après le dédouanement des marchandises, mais la sélection des audits n'est pas basée sur les risques. Des améliorations doivent être mises en place pour renforcer tous les aspects des contrôles douaniers après dédouanement basés sur les risques. Les recommandations en la matière figurent dans les sections correspondantes.

97. Le travail effectué par les brigades douanières dans les ports est essentiel pour guider les contrôles basés sur les risques avant, pendant et après le dédouanement. Ces brigades supervisent des opérations telles que le déchargement et le déplacement des marchandises. Elles jouent, grâce à leur présence sur le terrain et leur interaction directe avec les cargaisons, un rôle vital dans la détection des risques, et notamment dans la détection d'activités suspectes ou d'anomalies, comme des signes de manipulation et autres indices suggérant une tentative de contrebande ou une tentative d'éluder les droits de douane. Il est recommandé que les brigades dans le port maritime de Nouakchott soient réorganisées de manière à s'acquitter avec une efficience accrue de leur rôle en la matière.

Programme CAD

98. Le CAD de la DGD se compose de deux fonctions distinctes : le contrôle différé et le contrôle interne. Ces fonctions relèvent de la division du Contrôle différé, qui elle-même relève de la Direction du renseignement et des enquêtes douanières. Le contrôle différé consiste à vérifier la conformité des déclarations en douane et autres justificatifs après la mainlevée des marchandises (examen sur pièces a posteriori), tandis que le contrôle interne est mené dans les locaux des entreprises

(audit des systèmes), ce qui permet un examen approfondi des opérations et de leur régularité. Toutes les déclarations en douane sont envoyées à la Division du Contrôle différé à des fins de CAD (pas de CAD basé sur les risques). La division élabore également un plan d'audit annuel, soumis à l'approbation du DG.

99. Les pratiques de la DGD en matière de CAD présentent nombre de lacunes notables. Tout d'abord, la sélection des déclarations à des fins d'audit repose sur le jugement personnel des trois membres de l'équipe, ce qui entraîne un possible manque d'impartialité et un manque d'harmonisation dans l'évaluation des risques. De plus, bien que des demandes soient adressées au département Informatique relatives au ciblage des déclarations, secteurs d'activité ou opérateurs économiques à des fins d'audit, l'absence d'un système intégré d'informatique décisionnelle rend la tâche difficile. Les visites aux entreprises sont limitées aux affaires de contrebande et aux enquêtes, même si l'Article 130 du Code des douanes autorise les contrôles menés auprès des déclarants, des importateurs, des exportateurs, des destinataires ou des expéditeurs, ou de toute personne directement ou indirectement intéressée à ces opérations ou possédant les documents et données y afférents.

100. La DGD a bénéficié ces dernières années du soutien d'AFRITAC Ouest pour le renforcement des capacités organisationnelles liées au CAD, mais ces capacités doivent être encore améliorées²⁰. Cette coopération a jeté les bases d'un système CAD performant, qu'il convient néanmoins de perfectionner plus avant pour tirer pleinement parti de son potentiel. Il faut avant toute chose renforcer les effectifs de l'unité CAD, actuellement composée de 3 personnes, ce qui ne suffit pas. La Mission conseille à la DGD d'étudier la possibilité d'affecter 20 personnes au moins au programme CAD.

101. Il importe en particulier de séparer CAD et enquêtes douanières, car le CAD est un outil axé sur le respect de la conformité et non sur le respect forcé de la loi. La Mission recommande en outre que des procédures et manuels harmonisés soient établis, pour une sélection à des fins d'audit des déclarations en douane et des opérateurs, fondée sur l'analyse des risques. De surcroît, l'intégration d'outils d'informatique décisionnelle et de solutions avancées d'analyse des données peut optimiser l'identification des déclarations à haut risque dans le cadre du CAD. Des canaux pour une bonne transmission d'informations et une communication claire avec les unités chargées du renseignement, de la gestion des risques, des opérations et de l'évaluation, sont nécessaires aux fins d'une sélection plus performante des déclarations à des fins de vérification, et d'une mise à jour des profils de risque du système de sélectivité qui soit fondée sur les résultats du CAD.

Programme Négociants fiables (TTP) et opérateurs économiques agréés (OEA)

102. La mise en œuvre d'un programme Négociants fiables (TTP) ou programme d'OEA est exigée au titre des obligations comprises dans l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) de l'OMC et constitue un élément essentiel d'une politique efficace de facilitation et de conformité des échanges. Ainsi que précédemment indiqué au point A de la section II, la DGD ne bénéficie actuellement pas de programmes de ce type. Il est donc fortement conseillé à la DGD d'entamer la

²⁰ TAR : MAURITANIE – Gestion des risques automatisée pour la sélectivité des contrôles en première ligne, Déc. 2023, Boilil et Grigoriou ; et TAR : MAURITANIE – Gestion des risques automatisée pour la sélectivité des contrôles en première ligne, Janv. 2023, Boilil et Grigoriou..

rédaction des futurs règlements d'application, l'intégration de ces programmes au nouveau Code des douanes en cours de préparation étant déjà prévue.

103. En leur qualité d'outils pour la conformité et la facilitation, les programmes relatifs aux négociants fiables ou aux opérateurs de confiance devraient, dans le nouvel organigramme de la DGD, relever de la division Conformité et Facilitation (fonction technique). Cela permettra de garantir leur intégration effective au dispositif stratégique global de la DGD pour la conformité et la facilitation, et favorisera une coordination et une surveillance efficaces.

Gestion des frontières et coopération interinstitutionnelle

104. Il n'existe en ce moment pas de collaboration ou partenariat formel entre la DGD et les autres organismes publics (AOP). Bien que le Code des douanes en vigueur ne fasse mention d'aucune formule de collaboration, la DGD pourrait prendre l'initiative de négocier des accords de coopération avec les AOP et, le cas échéant, sanctionner une volonté commune par des protocoles d'accord (PA), par exemple. La DGD nous a fait savoir que des accords de collaboration sont prévus dans la nouvelle législation douanière en cours d'élaboration. Ces dispositions novatrices devraient offrir un cadre réglementaire propice à la coopération interinstitutionnelle.

105. Une collaboration informelle existe déjà qui prend par exemple la forme d'une participation aux réunions de coordination des autres départements lorsque des questions intéressant les douanes sont à l'ordre du jour Cette coopération informelle s'étend également, en tant que de besoin, au partage d'informations et de renseignements avec la police ou la gendarmerie nationale, à la conduite d'inspections et d'opérations conjointes dans certains cas particuliers, et à la prestation d'un soutien mutuel lors d'interventions de maintien de l'ordre. Dans le port maritime, les opérations sont menées en concertation avec les organismes concernés, tels que le ministère de l'Élevage et le ministère du Commerce, entre autres, pour coordonner les inspections et les prélèvements d'échantillons.

Coopération avec le secteur du commerce

106. Aucun dispositif formel n'est actuellement en place à l'appui de la coopération entre la DGD d'une part, et le secteur du commerce et le secteur privé d'autre part. Si une certaine coopération avec la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture de Mauritanie (CCIAM) existe à titre ponctuel, il n'y a pas de consultations ou tables rondes organisées régulièrement avec les représentants du secteur privé.

107. À l'heure actuelle, les représentants du secteur privé mauritanien ne participent aucunement au développement des règlements douaniers ou outils opérationnels pourtant susceptibles d'avoir une incidence sur leurs activités. Les entreprises, les agents en douane, les affréteurs et les agences maritimes travaillent en collaboration étroite avec les autorités douanières, et toute quelconque mesure ou réglementation nouvelle relative aux douanes pourrait avoir un impact considérable sur leurs opérations. Il est donc crucial de les inclure dans la phase préparatoire de toute stratégie liée aux douanes, pour garantir que leurs questionnements et leurs besoins seront pris en compte et pour les apprêter à toute future modification des règles ou procédures.

Recommandations

- 4.1** Réorganiser le tarif douanier, l'évaluation en douane et l'origine au sein du département technique (département Conformité et Facilitation) en assignant rôles, tâches et fonctions comme suggéré à l'annexe II. Renforcer avec les effectifs requis pour la bonne exécution des tâches.
- 4.2** Opérer le transit dans le cadre d'un système de garantie et réduire le service d'escorte au minimum. Désigner des personnes de contact pour gérer l'accord de transit avec le Mali et en faciliter la mise en œuvre, et créer une nouvelle unité chargée de la gestion de la dette douanière et des garanties. Approuver un nouveau modèle de document de garanties.
- 4.3** Émettre un règlement sur l'agrément des véhicules routiers utilisés pour le transport de marchandises sous scellement douanier, à partir du modèle de certificat figurant à l'annexe IV de la Convention TIR.
- 4.4** Mettre au point un règlement et une PON pour l'instauration d'un cadre opérationnel de GRN qui attribuera à l'unité GRN la tâche d'opérationnaliser la gestion des risques.
- 4.5** Rationaliser les critères de sélectivité pour permettre l'acheminement des déclarations vers le circuit Vert pour une mainlevée immédiate, et vers le circuit Bleu (au moyen du module automatisé de contrôle de la valeur) pour un contrôle documentaire après dédouanement basé sur les risques. Utiliser la sélectivité pour l'envoi de messages indiquant ce que l'examineur/évaluateur doit contrôler/vérifier.
- 4.6** Tirer parti du manifeste électronique transmis à titre préalable à des fins de gestion des risques, au moins pour identifier à l'avance les cargaisons potentiellement problématiques et déterminer les types de contrôles appropriés.
- 4.7** Renforcer le CAD en affectant 20 agents au minimum à la première phase ; assigner au CAD la vérification des entreprises sur les questions de valeur, d'origine et de classement tarifaire, ainsi que la vérification des exonérations au titre des régimes suspensifs et de l'utilisation finale des marchandises.
- 4.8** Établir un guide d'audit pour le CAD.
- 4.9** Créer un bureau de relations publiques, ²¹ qui prendra soin des relations avec les OAP et le secteur privé.
- 4.10** Entamer la préparation des directives et procédures opérationnelles applicables au programme d'OEA, ainsi qu'à la certification OEA.
- 4.11** Étudier la possibilité d'externaliser le service de scanning à des entreprises privées dans le cadre d'un contrat de concession relevant d'un partenariat public-privé (PPP).

²¹ Il pourrait s'agir d'une seule personne, dont ce serait la fonction

C. Fonctions exécutoires

108. Cette section porte sur le développement des fonctions exécutoires, leurs enjeux et leurs lacunes, et identifie les besoins relatifs au développement des capacités.

109. La fonction exécutoire est assurée par la Direction du Renseignement et des Enquêtes douanières, par le Groupement d'intervention et de recherche (GIR) et par les Brigades territoriales de surveillance (BTS). Le GIR rend compte au DG, ce qui signifie qu'il n'existe pas de fonction centralisée de lutte contre la contrebande.

110. Il manque à la section du Renseignement un cadre opérationnel détaillé et des accords formels portant sur le partage d'informations et la collaboration avec les autres services de maintien de l'ordre. Si le rôle et la mission de la fonction du renseignement sont explicités dans le décret 349/2019 du ministre des Finances, la section du Renseignement ne dispose pas d'un cadre opérationnel et réglementaire détaillé et validé régissant son fonctionnement. De surcroît, le partage d'informations et la collaboration avec les autres services de maintien de l'ordre ne font l'objet d'aucun accord formel (par exemple, protocoles d'accord) concernant les modalités opérationnelles. Sur le plan international, la DGD a conclu quelques accords d'assistance mutuelle en matière douanière, et elle coopère également avec les structures de partage d'informations de l'OMD, dont les BRLR et le CEN, attendu que la Mauritanie est un pays membre.

111. Le cadre opérationnel et réglementaire des activités de renseignement doit être développé. Il couvrira les procédures de classification des informations, les procédures et outils de traitement de l'information, ainsi que les procédures et les modalités de diffusion des renseignements. Les sources d'information doivent aussi être identifiées, et leur traitement précisé. Le FAD apportera son soutien à l'élaboration du cadre opérationnel et réglementaire du Renseignement.

Enquêtes douanières

112. La division Enquêtes douanières occupe une position parallèle à celle du service Contrôle après dédouanement au sein de la Direction du renseignement et des enquêtes douanières. Si le décret 349/2019 fournit la base légale, il ne donne pas le détail des tâches liées à la fonction d'enquête. Concrètement, les attributions de la division comprennent les enquêtes sur les infractions douanières, qu'elles soient de nature administrative ou pénale, ainsi que les enquêtes préventives motivées par le renseignement, et dont le but est précisément d'empêcher de telles infractions. Cependant, il manque à la division Enquêtes douanières un dispositif opérationnel et réglementaire, lequel doit être mis en place. Le FAD étudiera la possibilité d'un développement des capacités dans ce domaine.

113. La fonction Enquêtes est également exercée par le GIR et les BTS, ce qui pose des problèmes de gestion et de coordination du fait de leur rattachement aux Directions régionales des douanes. Lorsque des structures multiples mènent chacune leurs propres enquêtes de manière indépendante, des problèmes apparaissent dont : manque de coordination, non-homogénéité des normes, affectation inefficace des ressources, cloisonnement de l'information, responsabilisation réduite et gestion complexe. Pour résoudre ces problèmes, la fonction d'enquête devrait être confiée à la Direction concernée, qui pourra choisir de créer des unités régionales ou de coopérer avec les structures régionales, en tant que de besoin ; les brigades pourront ainsi se concentrer sur la lutte contre la fraude et la contrebande.

Contentieux

114. Le département du Contentieux gère le règlement administratif des résultats d'enquête, en proposant un mécanisme alternatif de règlement des différends qui permet aux contrevenants d'opter pour une solution administrative avant que l'affaire soit portée devant les tribunaux. Il est conseillé à la DGD de placer tous les recours et règlements de contentieux sous la responsabilité du département de la Législation. Les bonnes pratiques internationales veulent que les enquêteurs préparent eux-mêmes les dossiers, sachant qu'ils peuvent solliciter le conseil du département de la Législation si nécessaire.

115. Le règlement des litiges est confié à deux Commissions. En première instance, la décision est prise par la Commission administrative, constituée par le ministre des Finances. Si le requérant n'accepte pas les conclusions de la Commission administrative, il peut introduire un nouvel appel devant la Commission nationale d'arbitrage. Le Magistrat, Président de la Commission nationale d'Arbitrage et son suppléant sont nommés par décret.

Lutte des douanes contre la contrebande

116. Les délits de contrebande sont définis par le Code des douanes, et leur détection incombe aux agents des douanes sur le territoire douanier. Dans l'enceinte des ports et des aéroports, les délits de contrebande sont normalement détectés par les Brigades de surveillance ; ils sont également détectés par les inspecteurs lors de la phase de dédouanement. Hors des bureaux de douane, leur détection est généralement le fait des brigades mobiles opérant sur le territoire douanier, c'est-à-dire le GIR et les BTS.

117. Le GIR a fait état de la valeur et du volume limités des saisies liées aux activités de contrebande, dû essentiellement au manque de ressources, et en particulier au nombre insuffisant de véhicules mis à la disposition des brigades. Ces dernières ne disposent actuellement que de quatre véhicules, dont l'un est souvent en panne. Qui plus est, la Brigade maritime ne dispose pas d'embarcations adaptées et ne peut donc mener des opérations en mer, ce qui laisse une zone cruciale de la lutte contre la contrebande sans surveillance. Il est recommandé de procéder à une analyse détaillée des causes profondes à l'origine des mauvais résultats enregistrés dans la lutte contre la contrebande, en allant au-delà du problème des ressources limitées, déjà reconnu. Il est également recommandé de réunir le GIR et les BTS au sein d'un même dispositif pour accroître leur efficacité ; ils s'acquittent en effet actuellement de tâches similaires, sans pour autant rendre compte aux mêmes responsables.

Recommandations

5.1 Développer les cadres opérationnels du renseignement et des enquêtes douanières, y compris les guides pratiques respectifs.

5.2 Réorganiser la fonction exécutoire de manière à réunir au sein d'un unique département centralisé le Renseignement, les Enquêtes douanières et la Lutte contre la contrebande (brigades) — chacun étant placé sous l'autorité d'un responsable, et tous les responsables étant placés sous l'autorité d'un unique Directeur (Directeur chargé du dispositif exécutoire).

V. Coordination des partenaires au développement

118. Le Chef de mission a mené des entretiens pré-mission à distance avec la Banque mondiale [responsable de projet pour la Mauritanie du Groupe de la Banque mondiale (GBM)], et a confirmé que la Banque mondiale fournit son assistance à la DGD dans la codification des programmes d'exemption des droits/taxes (établissement de codes de procédures douanières supplémentaires en conformité avec les normes CEDEAO). Il s'agit là d'une recommandation précédemment émise par le FMI, et maintenant mise en œuvre avec l'assistance technique du GBM. L'intervention a démarré en avril 2024 et devrait être menée à bien d'ici la fin de l'année civile. La DGD sera ainsi mieux à même de circonscrire les exonérations par type, secteur d'activité, opérateur bénéficiaire ; de contrôler l'utilisation finale des marchandises bénéficiant d'exonérations ; et, le cas échéant, de corriger la situation. La DGD sera aussi à même de produire de meilleures informations statistiques pour le Gouvernement et les partenaires au développement, qui peuvent servir à ajuster la politique fiscale.

119. Le Chef de Mission a également mené des entretiens pré-mission à distance avec Expertise France, qui assure la mise en œuvre d'un programme d'assistance technique sur 54 mois dans le domaine des finances publiques. Le programme a débuté en septembre 2022 et Expertise France a réalisé au titre de l'axe douanier une mission de diagnostic en mai 2023 pour circonscrire les priorités de la réforme des douanes ; la mission a révélé la nécessité d'élaborer des règlements d'application concernant les procédures d'importation et d'exportation des marchandises. La réglementation des procédures d'importation et d'exportation a été rédigée l'année dernière ; la réglementation des régimes spéciaux est en cours d'établissement et devrait être prête d'ici la fin de l'année civile. Quant aux règlements sur l'audit interne et les recours/la résolution des contentieux, ils devraient être définis au cours des deux prochaines années.

120. L'équipe de mission a également été informée de la conduite par l'OMD d'une mission de diagnostic concernant le SH, ainsi que d'activités de formation sur les tarifs douaniers.

VI. Plan de travail pour le développement des capacités

121. La DGD est bénéficiaire du programme de développement des capacités d'AFRITAC Ouest pour la GRN et le CAD, tous deux aussi considérés comme des domaines prioritaires dans le cadre de cette mission de diagnostic. AFRITAC pourrait organiser trois missions de détachement d'expert de courte durée (STX) par année durant l'exercice 2025-2027. Le projet pour la Mauritanie, organisé au niveau du siège et financé par le Partenariat mondial pour les finances publiques (PMFP), peut détacher deux STX par année durant l'exercice 2025-2027 ; le FMI pourrait donc mettre en place un programme intégré de développement des capacités comportant cinq détachements STX par an, sous réserve que le département régional valide le statut prioritaire et que la DGD dispose concrètement des capacités requises.

122. Lors d'un entretien récapitulatif avec le DG Douanes, il a été convenu de la nature prioritaire des domaines d'intervention prévus à des fins de développement des capacités, ainsi que des modalités du programme proposé de développement des capacités, exposées en détail dans la présente section.

123. Le DG Douanes a également confirmé que les principaux domaines appelant une action immédiate sont la reconfiguration structurelle et la planification stratégique, suivies du renforcement des fonctions GRN et CAD. Il faut, compte tenu des conclusions de la mission, revoir les Repères structurels (RS) récemment proposés pour la Mauritanie, et les ajuster comme suit :

- 1) Examen structurel, élaboration et adoption d'un nouvel organigramme par fonction (12 à 18 mois)
- 2) Développement de la fonction de gestion du risque de non-conformité et de la fonction de contrôle après dédouanement (16 à 24 mois)
- 3) Entrée en vigueur de la signature électronique pour les fonctionnaires et agents des douanes (6 à 8 mois)

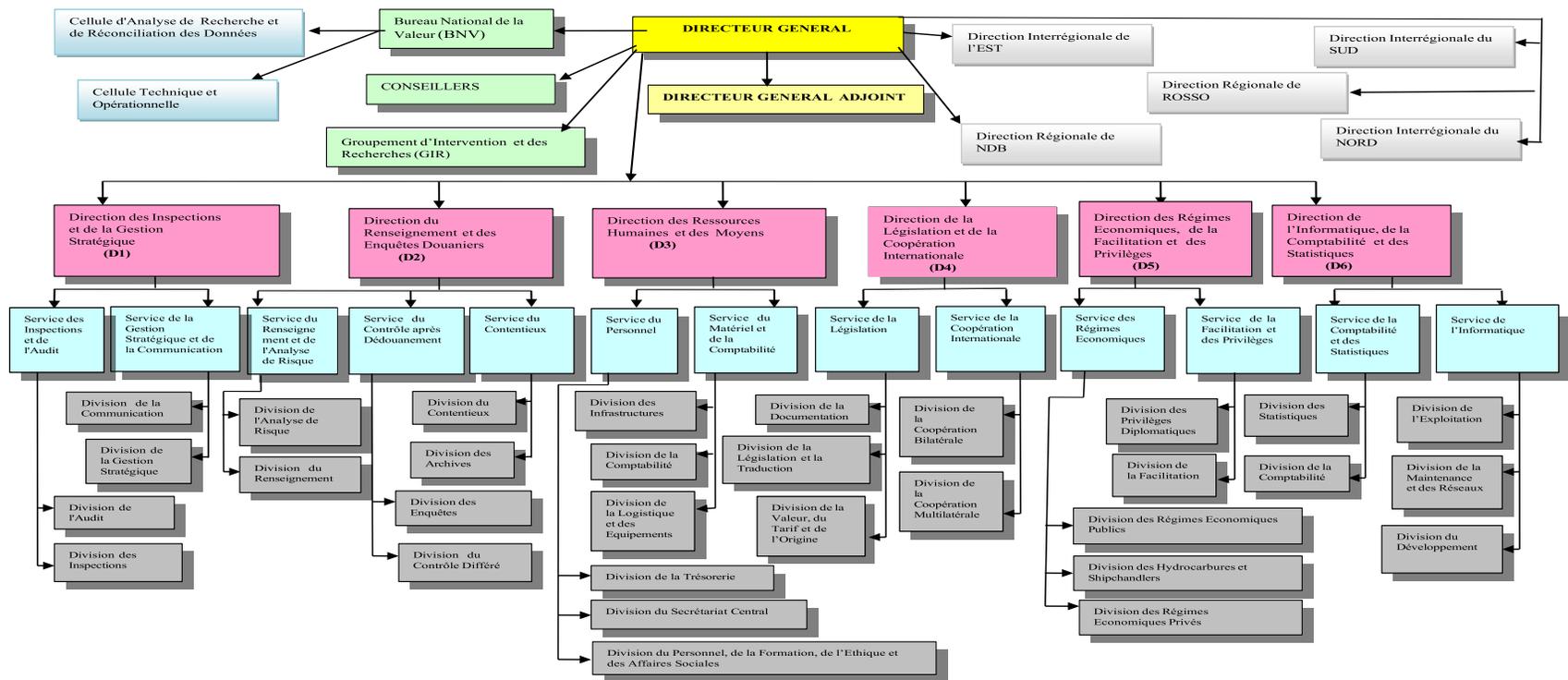
124. Les nouveaux RS ont été proposés car la DGD a déjà intégré les contrôles automatisés de la valeur dans le système informatique et franchi toutes les étapes nécessaires à la dématérialisation des procédures ; pour la concrétiser, il faut toutefois que le ministre de la Transformation numérique octroie la signature électronique à la DGD, en application de la loi 022/2 018 en vigueur relative à la numérisation. C'est là quelque chose qui dépasse les compétences de la DGD et qui doit être négocié entre le ministre des Finances et le ministre de la Transformation numérique.

125. La mise en œuvre proposée et convenue du programme de développement des capacités sera coordonnée au niveau du siège, en collaboration avec AFRITAC Ouest. Les dates indiquées pour les activités de développement des capacités ne sont pas encore définitives ; elles seront fixées avec la DGD, au même titre que les modalités pratiques, lorsque le programme sera prêt à débiter. Le DG Douanes a nommé M. Khaled Saleck Ely comme personne de contact pour le programme développement des capacités du FAD.

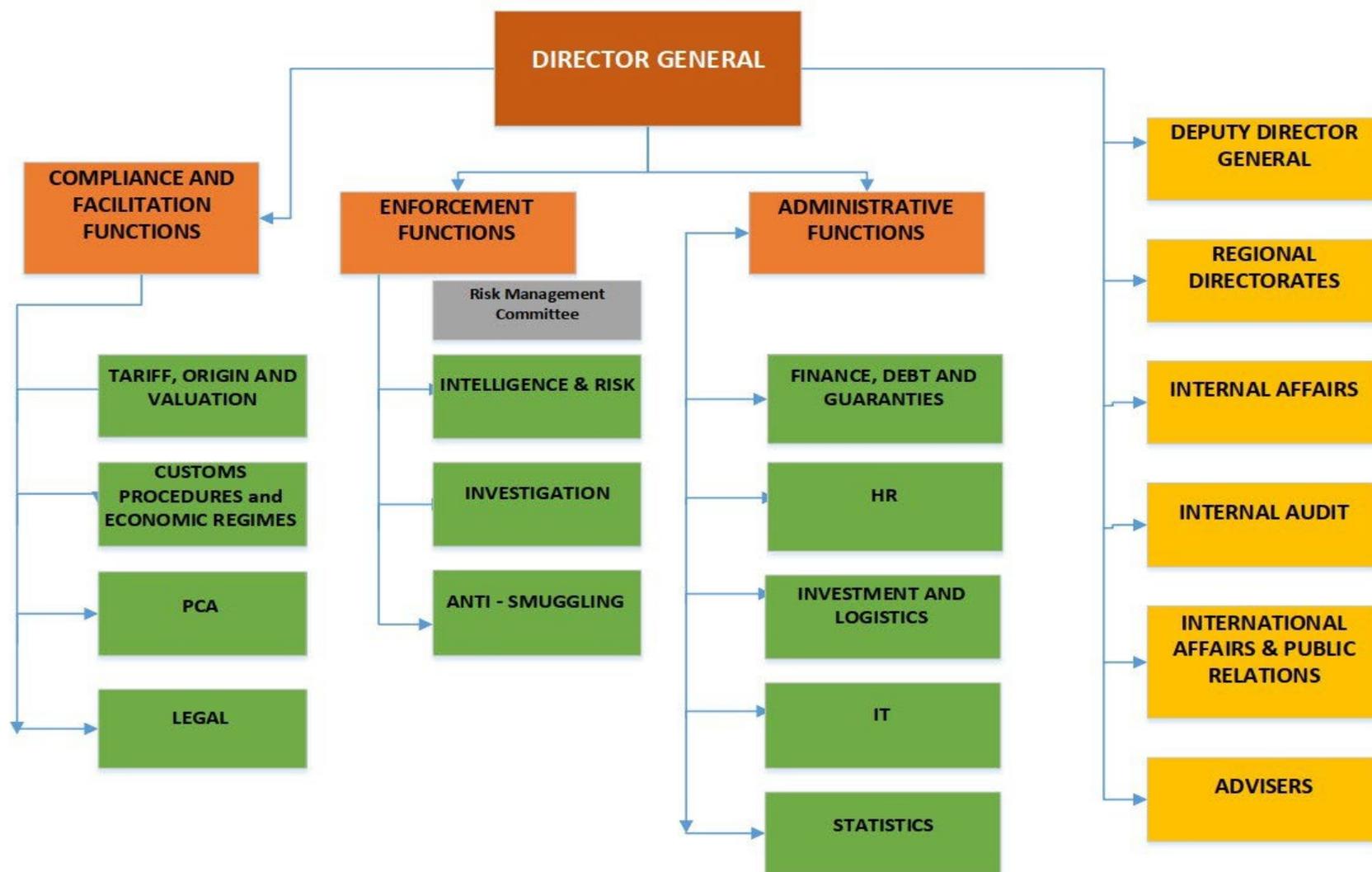
A. Plan de travail convenu relatif au développement des capacités pour l'exercice 2025-2027

		Exercice 2025											
		Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Févr.	Mars	Avr.
1	STX1 sur les industries extractives												
2	STX2 sur la révision structurelle												
3	STX3 sur la gestion stratégique et la planification												
4	STX4 sur la stratégie/le cadre de formation												
		Exercice 2026											
		Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Févr.	Mars	Avr.
1	STX1 sur la stratégie/le cadre de formation												
2	STX2 sur la politique de GRH et l'évaluation des performances du personnel												
3	STX3 sur la gestion des garanties et l'agrément des véhicules												
4	STX4 sur le guide pratique du CAD												
5	STX5 sur le cadre opérationnel de la GRN												
		Exercice 2027											
		Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Févr.	Mars	Avr.
1	STX1 sur la GRN et le ciblage												
2	STX1 sur le guide pratique du renseignement et ses procédures												
3	STX2 sur le guide pratique des enquêtes douanières												
4	STX3 sur la GRN (activité de suivi)												
5	STX4 sur le CAD (activité de suivi)												

Annexe I. Organigramme actuel de la Direction Générale des Douanes



Annexe II. Modèle d'organigramme par fonction et description du rôle de chaque fonction



FONCTIONS PROPOSÉES

DIVISIONS RELEVANT DU DG

Directeur Général Adjoint

Le rôle du Directeur Général Adjoint (DGA) n'est pas explicité en détail, car le DG Douanes peut déléguer des compétences au DGA et lui attribuer des tâches telle la supervision d'un groupe de fonctions (techniques ou administratives, en veillant aux modalités particulières d'exécution — de type paramilitaire en Mauritanie ; ou lui déléguer la supervision des bureaux régionaux et locaux ; ou l'affecter au programme de modernisation et à certains projets spécifiques de mise en œuvre, etc.).

Conseillers du Directeur Général des Douanes

Ce bureau de coordination, de soutien et de conseil assiste le Directeur Général des Douanes comme suit :

- Fournir des avis au DG sur les priorités ;
- Veiller à la bonne organisation et configuration des activités que lui confie le DG, notamment l'exécution des instructions et ordres spécifiques du DG ;
- Gérer les questions liées aux aspects techniques et réglementaires des douanes, la mise en œuvre de projets dont la DGD est bénéficiaire et/ou les initiatives et aménagements de l'administration des douanes, si le DG lui en confie la tâche ;
- Mener à bien les affaires quotidiennes tout en s'acquittant de tout travail ou tâche que lui confie le DG ;
- Fournir des avis sur l'exécution des plans pratiques et stratégiques, fonction des attributions de l'institution ; encourager et faciliter, le cas échéant, les relations avec le milieu des affaires et les autres institutions gouvernementales, centrales et/ou locales.

Audit interne

La fonction d'audit interne (AI) est un mécanisme d'assurance de gestion qui permet à la haute direction de s'assurer que toutes les lois, règles, instructions et procédures administratives applicables au fonctionnement et à la mission de la DGD sont respectées, au même titre que les ordres spécifiques de la haute direction (DG et DGA). Le travail d'audit suit les lignes directrices et les procédures de l'Inspection publique ; les auditeurs internes se reposent sur le guide d'audit de la DGD. L'AI assure la vérification des aspects financiers et opérationnels de la DGD, à savoir le respect des règles et procédures budgétaires et comptables, le respect des procédures d'attribution des marchés publics, et le respect de la réglementation douanières par les agents de première ligne. L'AI établit un programme d'audit annuel approuvé par le DG et procède à d'autres vérifications si la haute direction en fait la demande. L'AI établit pour chaque audit un rapport qu'il soumet au DG.

Affaires internationales et Relations publiques

Cette fonction est un outil au service du DG, qui permet à ce dernier de superviser et définir la politique de coopération et ses priorités aux niveaux national et international, ainsi que la politique de communication et ses modalités :

Coopération internationale (CI)

- Fournir des avis au DG en matière de coopération internationale
- Assurer la représentation de la DGD à toutes les réunions, conférences et manifestations internationales
- Établir, en collaboration avec d'autres structures, des accords bilatéraux ou multilatéraux d'assistance administrative mutuelle en matière de douanes, et superviser l'application des protocoles de coopération conclus avec ces administrations et organisations étrangères ;
- Lancer le processus d'adhésion aux instruments internationaux et, en collaboration avec d'autres services, préparer la procédure et les documents requis ; assurer la coordination avec le ministère des Affaires Étrangères en vue de la signature des accords, conventions et instruments internationaux.
- En coopération avec toutes les divisions de la DGD, identifier la totalité des besoins d'aide extérieure ; formuler les demandes et les termes de référence relatifs aux projets nécessitant un financement des bailleurs internationaux et des partenaires au développement ; superviser et coordonner la totalité de l'aide extérieure afin de garantir son affectation à l'exécution de la stratégie de modernisation des douanes.
- Organiser les visites des délégations des douanes étrangères en République islamique de Mauritanie, et les visites des délégations des douanes de Mauritanie à l'étranger ;
- Établir les demandes et le plan annuel concernant les devises fortes requises pour participer aux manifestations et projets internationaux et aux réunions de coordination des accords d'assistance administrative, et pour s'acquitter des frais de cotisation des organisations internationales dont la DGD est membre (par exemple, OMD, etc.)

Relations publiques (PR)

Cette fonction est un outil au service du DG, pour garantir que la communication et les relations avec les autres parties prenantes [publiques — autres organismes publics (AOP) et médias de masse, par exemple ; et privées — particuliers et entreprises, par exemple] sont centralisées, professionnelles et conformes aux politiques et aux intérêts de la DGD. Cette fonction couvre deux axes, la relation avec les AOP et les médias de masse, et la relation avec le commerce. Fonction PR :

- Assurer le suivi et la gestion des relations avec les médias de masse, définir la position du DG face aux médias, réunir les questions des médias et préparer les réponses en collaboration avec les autres divisions concernées, et soumettre à l'approbation du DG. Prendre acte de toutes les demandes d'interview des membres de la haute direction, ainsi que des questions ou des thèmes qui seront discutés.
- Prendre contact avec les AOP pour s'entretenir d'une possible coopération et des modalités d'un PA, et assurer le suivi de la mise en œuvre du dispositif.
- Établir et entretenir des relations avec le commerce, créer un calendrier commun de réunions, organiser les réunions, prendre note des préoccupations et réclamations, et préparer des réponses en collaboration avec les intéressés.

Affaires internes (AI)

Les Affaires internes sont une fonction de gouvernance et de lutte contre la corruption. Elle assure la conduite d'enquêtes préventives et réactives sur les violations impliquant des pratiques de corruption suspectées, soit relevées par des audits internes, CAD, enquêtes et activités de lutte contre la contrebande, autres services d'application forcée de la loi, ambassades étrangères, etc. ; soit signalées par les citoyens et les négociants via le site Web et le numéro gratuit du service. Cette fonction contribue en outre à améliorer la discipline au travail et à préserver les normes éthiques de manière générale.

Conseil de discipline

Les membres du Conseil de discipline (CD) sont en nombre variable et impair (comme 3 ou 5), et sont renouvelés périodiquement sur décision du DG. Le CD examine et analyse les dossiers des membres du personnel ayant commis des infractions administratives. Il établit des rapports relatifs aux dossiers, qui proposent des mesures disciplinaires soumises à l'avis du DG. Les décisions concernant les mesures disciplinaires sont prises par le DG et appliquées par les RH.

FONCTIONS ADMINISTRATIVES

Ressources humaines et Formation

Cette division administre et tient à jour les dossiers du personnel des douanes (registres), propose des politiques et procédures de rotation, transfert et promotion des effectifs, établit le descriptif de tous les postes de la DGD et définit les critères de recrutement, supervise le processus de recrutement, et prépare à l'intention du Conseil de discipline les dossiers des membres du personnel ayant commis des infractions administratives. Les RH traitent également les propositions de nomination, rotation et promotion des effectifs, exécutent les mesures disciplinaires, licenciements compris, administrent les mouvements internes de personnel, assurent l'émission des cartes d'états de service, et supervisent l'administration des archives et ainsi que la fonction de formation interne. Les RH définissent et supervisent le programme de formation et sa composition, et veillent en permanence au respect du Code d'Éthique (Code de conduite) au sein de l'administration des douanes.

Fonction Informatique

Ce service identifie les besoins des bureaux de la DGD et des bureaux locaux en matière d'informatisation, y compris l'équipement requis pour exploiter le système. Il assure la conception, le traitement et la mise en œuvre de logiciels et d'applications informatiques. Il gère la maintenance du système informatique et celle des bases de données et entrepôts de données associés ; il assure le dépannage et offre un service d'assistance à l'appui du système et des utilisateurs. Il prépare des instructions pour le personnel des douanes concernant l'utilisation des systèmes informatisés, et collabore avec les départements techniques pour mieux appréhender les besoins des utilisateurs dans une optique de développement logiciel. Il collabore avec la Gestion des risques pour introduire et mettre à jour les profils de risque et règles de sélectivité dans le système. Il assure la sécurité, l'intégrité et la pérennité du système et administre son accès. Le service informatique gère deux axes : la pérennité et le développement des logiciels et du matériel.

Investissement et Logistique

Ce service gère l'attribution des marchés publics pour les travaux et services nécessaires au bon fonctionnement du dispositif. Il crée, en coopération avec la direction des bureaux centraux, régionaux et locaux, un plan d'investissement pour les travaux et les services. Ce plan inclut l'acquisition de matériel, les contrats d'entretien pour les biens immobiliers et le matériel et les fournitures (papeterie, carburant, uniformes, matériel informatique, logiciels, licences, etc.), ainsi que les travaux de génie civil (conception, construction, supervision et réception).

Finances, Dette douanière et Garanties

La fonction financière est responsable de la mise en œuvre des lois budgétaires et comptables. Les services établissent des rapports à l'intention de la direction et du ministère des Finances. Ils comptabilisent les recettes douanières et effectuent des analyses financières et budgétaires. Ils définissent le budget annuel de la Direction Générale des Douanes et l'utilisation des ressources financières. Ils distribuent les fonds budgétaires aux diverses structures subordonnées, et s'acquittent des paiements et des primes destinés aux effectifs douaniers.

Gestion de la Dette douanière et des Garanties

Les services affectés à la dette douanière et aux garanties se conforment aux procédures établies relatives à la naissance d'une dette douanière, à sa comptabilisation et à son recouvrement. Ils traitent l'engagement, le recouvrement, l'extinction, le remboursement, ainsi que la remise et l'annulation. La gestion des garanties se fait via les différents modules du système. L'unité enregistre également les garanties dans le système ASYCUDA, surveille les échéances et procède aux levées.

Statistiques²²

Ce service supervise la collecte de données sur les mouvements de marchandises sortant du territoire douanier ou y entrant, ainsi que l'établissement des statistiques du commerce extérieur. Il analyse les données et produit des rapports d'information pour la direction, qui seront ensuite soumis à l'évaluation des bureaux concernés. Il communique les rapports et les statistiques aux autorités compétentes conformément aux dispositions en vigueur.

FONCTIONS TECHNIQUES²³

Procédures douanières et Régimes économiques

Cette fonction technique supervise l'application des dispositions de la législation douanière relatives à la circulation des marchandises à l'intérieur du territoire douanier. Elle assure le suivi des déclarations sommaires, des documents pour l'entreposage temporaire des marchandises et des déclarations en

²²Dans certains pays, le département des statistiques relève des services techniques, car les statisticiens peuvent collaborer étroitement avec les services de tarification, les procédures, le CAD, etc.

²³ Cette fonction est souvent appelée Conformité et Facilitation.

douane, et elle administre et autorise les procédures et les régimes douaniers. Elle supervise et régit les procédures simplifiées et la facilitation des échanges, dont les OEA, ainsi que les privilèges douaniers²⁴.

Tarif et Origine

Ce service est chargé de la mise à jour de la nomenclature douanière, du tarif douanier et de ses notes explicatives. Il émet les décisions RTC et RTO et supervise l'application des mesures de politique commerciale et des mesures anti-dumping. Il établit des recueils sur le classement tarifaire des marchandises. Il gère l'origine préférentielle et non-préférentielle, les règles d'origine, les contingents et les accords de libre-échange. Il certifie les exportateurs enregistrés et supervise la coopération administrative en matière de contrôle et de vérification de l'origine.

Valeur en douane²⁵

Ce service technique est chargé de la mise en œuvre des dispositions sur la valeur en douane des marchandises ; il surveille également le taux de change et publie des mises à jour selon une procédure établie. Il unifie la méthodologie pour une application uniforme de l'évaluation en douane ; il fixe et met à jour les lignes directrices et les méthodes pour l'évaluation en douane des marchandises. Il gère la base de données des prix des marchandises et fournit des avis aux bureaux de première ligne en cas d'évaluation difficile. Il surveille également l'application de différentes méthodes d'évaluation, établit des rapports d'information pour la direction, et coopère avec le CAD et la Gestion des risques concernant les contrôles de la valeur.

Contrôle après dédouanement

Il s'agit d'une fonction de nature technique, également liée à la gestion de la conformité ; son rôle est de garantir que les transactions et les entreprises fassent en continu l'objet de contrôles basés sur les risques. Les auditeurs effectuent des contrôles documentaires et systémiques dans les lieux de commerce ; dans la mesure du possible, ils effectuent également des contrôles physiques et prélèvent des échantillons pour analyse en laboratoire — s'ils soupçonnent que les marchandises ne sont pas classées correctement. Ils effectuent deux opérations : i) contrôle documentaire (déclarations et autres pièces justificatives) basé sur les risques ; et ii) visite des locaux à usage professionnel basée sur les risques. Leurs contrôles sont toujours des vérifications a posteriori (après mainlevée des marchandises), qui concernent les documents commerciaux et toutes les données du processus douanier, pour établir que la transaction est conforme aux lois et règlements douaniers. Ils réalisent également diverses analyses, dont la conception de méthodologies et/ou la programmation de contrôles liés à l'importation ou à l'exportation de marchandises ainsi qu'aux procédures et régimes douaniers applicables. Les audits sont concentrés sur le respect du classement tarifaire, de l'origine et de la valeur en douane des marchandises, et sur l'exactitude des données qui figurent dans les déclarations. Le CAD est aussi habilité à vérifier la destination finale des marchandises ayant bénéficié d'exonérations si cette tâche n'est pas confiée à une unité spécialisée.

²⁴ Dans certains pays, les exonérations sont accordées par le département juridique, car la plupart d'entre elles relèvent de lois autres que la législation douanière.

²⁵Le service de la Valeur en douane peut fonctionner en tant que section/unité relevant du Tarif, ou fonctionner en tant qu'unité distincte au sein du département technique, selon l'importance du travail et son volume.

Fonction juridique

Les fonctions juridiques peuvent être rattachées aux fonctions techniques, ou placées sous l'autorité directe du DG ou du DGA. Leurs tâches s'articulent autour de deux axes, comme suit :

Conseil juridique :

- Fournir des avis juridiques à toutes les unités de la DGD, prendre l'initiative de rédiger de nouvelles lois et des règlements d'application développés en coopération avec les départements techniques.
- Fournir des avis juridiques à la haute direction lorsqu'ils sont sollicités, ou lorsqu'il apparaît que certaines ordonnances ou règlements dépassent le cadre de compétence de la DGD.
- Examiner et commenter, du point de vue de la législation, toutes les règles, instructions et procédures opérationnelles normalisées qui sont développées par les autres fonctions de la DGD.

Contentieux et Règlement des litiges :

- Ces services assurent la représentation de la DGD devant la justice chaque fois qu'elle fait l'objet d'une poursuite dû à un différend avec des particuliers, des entreprises ou des AOE.
- Ils représentent la DGD dans toutes les procédures administratives et pénales qu'elle engage contre les contrevenants aux règlements douaniers. En cas d'infraction douanière portée devant le tribunal, les services juridiques collaborent avec la fonction enquêtes pour préparer le dossier.
- Ils réunissent et traitent tous les recours formés contre les décisions de la DGD, et représentent cette dernière dans toutes les affaires jugées et réglées par le Comité d'Appel et la Cour d'Arbitrage. Ils fournissent aussi des avis et se conforment à toutes les dispositions relatives au mécanisme alternatif de règlement des différends.

FONCTION EXÉCUTOIRE

Le rôle de cette fonction est de prévenir les infractions et d'imposer le respect de la législation et réglementation des douanes. En général, cette fonction est dirigée par un unique responsable, qui rend compte au DG. Elle inclut les services centralisés suivants : renseignement, enquêtes, atteintes aux droits de propriété intellectuelle, et lutte contre la contrebande et le trafic. Son rôle a plusieurs facettes, que voici :

Renseignement

La fonction est centralisée pour mieux : gérer les sources d'informations ; préserver la confidentialité des informations et des données de renseignement ; contrôler la diffusion de ces données. Sa tâche principale consiste à recueillir auprès de sources diverses des informations sur les infractions douanières présumées, réelles ou potentielles et sur les modes opératoires des contrebandiers/trafiquants, notamment les filières et les schémas récurrents, et d'exploiter ces informations à des fins de renseignement²⁶. Les sources d'information varient et incluent, sans s'y limiter, les fonctionnaires des douanes, les bureaux régionaux et locaux, les courtiers en douane, les entreprises de transport, de transit et d'expédition, les informateurs (rémunérés ou volontaires), les autres agences nationales de la force publique et les services de

²⁶Renseignement désigne un type d'informations qui permet de prendre des décisions et d'agir en toute connaissance de cause.

renseignement de l'État, les administrations des douanes étrangères, les réseaux internationaux de renseignement (Interpol, OMD, Europol, Attachés des ambassades étrangères, etc.). Les services utilisent pour recueillir les informations tous les moyens légaux disponibles (accords d'assistance administrative mutuelle en matière douanière, commissions rogatoires, etc.). Ils établissent et alimentent une base centralisée de données de renseignement. Le Renseignement repose sur deux axes : i) création et diffusion de produits de renseignement (stratégiques, tactiques et opérationnels), et ii) consolidation et maintenance de la fonction de gestion des risques. Il est centralisé car il sert toute l'organisation et sous-tend la prise de décisions à tous les niveaux de l'organisation. Le renseignement opérationnel sert à la conduite de contrôles douaniers fondés sur le renseignement, outre ceux basés sur les risques. Les données de renseignement tactiques et stratégiques sont utilisées par les structures régionales et par la haute direction de la DGD pour la prise de décisions concernant les ressources et les moyens de réduire les risques rapidement.

Gestion des Risques

La fonction de gestion des risques est importante pour garantir que les ressources et les moyens sont utilisés avec efficacité et efficience par l'organisation, et que tous les éléments qui mettent en péril la réussite de la mission sont adéquatement contenus. Elle réunit les données et les renseignements concernant les infractions présumées, passées, actuelles et potentielles, et les informations des services techniques, du CAD, de la lutte contre la contrebande, des fonctions du renseignement et des enquêtes douanières concernant les indicateurs de risque, aux fins d'analyser et de proposer des profils de risque au Comité de gestion des risques, qui décide de leur utilisation. Les services GR réunissent les données de rétroaction sur le taux d'interception de chaque profil de risques pour évaluer l'efficacité du profil et proposer le cas échéant des ajustements, et pour conserver au dispositif de sélectivité basé sur les risques sa pertinence.

Enquêtes douanières

Le service réalise des enquêtes réactives et préventives sur les violations présumées ou constatées de la législation douanière et pénale. Dans son travail, il se conforme aux règles du droit pénal pour les infractions criminelles, et aux dispositions du droit des douanes pour les infractions administratives. Il coopère étroitement avec la fonction de renseignement, le CAD, la police criminelle et le bureau du Procureur. Voici certaines des principales opérations liées aux Enquêtes :

- Obtenir des mandats de perquisition pour la recherche de preuves, et des mandats d'arrêt pour effectuer des perquisitions et des saisies et procéder à des arrestations²⁷.
- Rassembler et conserver les éléments de preuves, et préserver la chaîne de mise en sûreté des pièces à conviction.
- Assurer une surveillance (physique et numérique).

²⁷Les pouvoirs d'arrestation varient en fonction de la juridiction.. Aux États-Unis et au Canada, par exemple, les douanes peuvent exécuter un mandat d'arrêt. Dans d'autres pays, les arrestations sont l'apanage de la police/gendarmerie ; ailleurs encore, les arrestations peuvent faire l'objet d'opérations conjointes.

- Réaliser des opérations de livraison surveillée.
- Mener des enquêtes sur le blanchiment de capitaux, le transfert de devises, et le trafic de marchandises interdites et de marchandises faisant l'objet de restrictions.
- auditionner les témoins et les autres personnes présentant quelque intérêt aux fins de l'affaire, et interroger les suspects.
- Constituer le dossier destiné au tribunal administratif ou au tribunal pénal (en collaboration dans ce cas avec le Procureur).
- Présenter les preuves au tribunal et témoigner en justice.
- Tenir à jour de la base de données sur les enquêtes.

Fonction de lutte contre la contrebande/le trafic

Cette fonction est elle aussi centralisée pour optimiser l'utilisation des ressources et des moyens, et pour rendre les opérations moins prévisibles. Son rôle principal est de décourager, déceler et réprimer les infractions douanières. Elle s'acquitte de contrôles physiques et documentaires basés sur le renseignement et l'évaluation des risques, et/ou sur les soupçons qui pourraient être éveillés lors d'un banal contrôle des documents à un poste routier. Elle couvre l'intégralité du territoire douanier, et ses agents peuvent être déployés sur les grands axes routiers, sur les ponts, dans les ports, aux points de passage de la frontière, etc., au titre d'un plan opérationnel de lutte contre la contrebande, mais en dehors du périmètre contrôlé par les douanes. Ils peuvent examiner les marchandises, les personnes et les moyens de transport pour détecter et décourager l'entrée clandestine sur le territoire douanier, à des fins de contrebande et de trafic, de marchandises dangereuses, de marchandises faisant l'objet de restrictions et de marchandises faisant double emploi. S'ils décident d'examiner les marchandises, ils doivent escorter le véhicule au poste de douane le plus proche et mener l'inspection seuls ou conjointement aux agents des douanes chargés des contrôles physiques. S'il s'agit bien de contrebande, les agents immobilisent alors les marchandises et les moyens de transport et placent en détention les personnes impliquées ; ils rassemblent les données de preuve et transfèrent le dossier aux enquêteurs chargés de le traiter. Ils assurent aussi la détection et la saisie des contrefaçons et des marchandises portant atteinte aux droits de propriété intellectuelle (DPI²⁸). Grâce à des mesures de contrôle, ils peuvent repérer les activités ou les personnes suspectes, réunir des données d'information les concernant et transmettre ces données au Renseignement.

Fonction relative aux DPI

Ce service a pour rôle la protection des droits de propriété intellectuelle (propriété industrielle et propriété intellectuelle) des marchandises qui entrent sur le territoire douanier ou qui en sortent. Il intervient à la demande des titulaires des DPI ou dans le cadre d'une démarche de protection contre les atteintes aux droits de propriété intellectuelle.

²⁸Nombre de pays ont une fonction DPI à part entière au sein du dispositif exécutoire.

Annexe III. Liste des personnes rencontrées

NOMS ET PRENOMS	GRADE	FONCTION
Direction des Inspections et de la Gestion Stratégique		
MOHAMED BAKAR	Inspecteur Principal	Directeur des Inspections et de la Gestion Stratégique
MOHAMED OULD EBYAYE	Inspecteur Central	Chef de service de la Gestion Stratégique et de la Communication (D1)
Direction du Renseignement et des Enquêtes Douanières		
VIYAH O/MED ELKEBIR O/MAAYOUF	Inspecteur Principal	Directeur du Renseignement et des Enquêtes Douanières
MAHMOUD OULD ZNAGUI	Inspecteur Central	Chef de Service du Contrôle après Dédouanement
MAMADOU YAYA	Inspecteur Central	Chef Service du Renseignement
MOHAMED OULD VALL	Inspecteur Central	Chef service du Contentieux
MED ABDALLAHI AHMED MAHMOUD MEGAHI	Inspecteur	Service du Contrôle après Dédouanement
THIERNO MOUSSA N'DONGO	Contrôleur	Chef de Division de l'analyse de risque D2
Direction des Ressources Humaines et des Moyens		
SOULEYMANE OULD YEHDIH	Inspecteur Principal	Directeur des Ressources Humaines et des Moyens
Direction de la Législation et de Coopération Internationale		
JEMAL ABDE NASSER AHMED	Inspecteur Principal	Directeur de la Législation et de Coopération Internationale et Chef de bureau nationale de la Valeur (BNV)
MED ABDERRAHMANE OULD SIDNA	Inspecteur Central	Chef service de la législation
KHALED OULD MOHAMED M'BARECK	Inspecteur	Chef de Service de la Coopération Internationale
Directeur des Régimes Economique, de la facilitation et des Privilèges		
ALPHA YOUSOUF TANDIA	Inspecteur Principal	Directeur des Régimes Economique, de la facilitation et des Privilèges. Et Chargé de projets de la réforme de la modernisation des Douanes
Direction de l'Informatique, de la Comptabilité et des Statistiques		
AW ABDEL KERIM	Inspecteur Principal	Directeur de l'Informatique, de la Comptabilité et des Statistiques

MOHAMED OULD ISSELMOU OULD WEDAD	Ingénieur	Chef service de l'Informatique
EBNOU OULD MOHAMED BABE	Ingénieur	En service dans cette Direction
MOCTAR OULD EBBE AGGIL	Ingénieur	D6/ Chef de Division de l'Audit/D1
M'HAMED OULD SALECK	Ingénieur	En service dans cette Direction
DIDAH MOHAMED HOUEIRIYA	A A C	Chef Division Comptabilité (D6)
LY SAMBA DAKEL	A A C	Chef division de la Maintenance (D6)
ABDEL AZIZ OULD SOUVI	Technicien supérieur Réseaux	IT Network
EL HOUSEINOUSY	Technicien	En service dans cette Direction
PORT NOUAKCHOTT CONTENEURS		
SIDI MOHAMED OULD MOHAMED	Inspecteur Principal	Chef de Bureau
SARR ALASSANE	Inspecteur Central	chef de visite
BUREAU NOUAKCHOTT/PORT		
MOHAMED BACCAR	Inspecteur Principal	Chef de Bureau
MOHAMED YESLEM OULD AHMEDOU SALEM	Inspecteur Central	Chef de Visite
ABDERAZAGH OULD AHMED BABE	Inspecteur Central	Officier des Brigades