

FEAO

Programme pour la
Facilitation des Echanges
en Afrique de l'Ouest.



MALI

STRATEGIE D'ANALYSE ET DE GESTION DES RISQUES AU SEIN DE LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES

RAPPORT DIAGNOSTIQUE DE LA STRATEGIE D'ANALYSE ET DE GESTION DES RISQUES

GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE

FÉVRIER 2023

FINANCÉ PAR



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



MIS EN ŒUVRE PAR



SOMMAIRE

Abréviations :	3
1 RÉSUMÉ EXÉCUTIF	5
2 CONTEXTE, OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE LA MISSION	9
2.1 Contexte et objectifs de la mission	9
- 2.1.1 L'administration des douanes a consolidé ses missions et son rôle dans un contexte d'insécurité	9
- 2.1.2 L'administration des douanes bénéficie d'un accompagnement favorable au déploiement de sa stratégie	12
2.2 Approche méthodologique de la mission	14
3 REVUE DE LA PLACE DE L'ANALYSE ET DE LA GESTION DES RISQUES AU SEIN DE LA DGD	15
3.1 L'AGR est graduellement intégrée aux procédures douanières majeures, conformément à l'objectif de la DGD.	15
- 3.1.1 L'analyse de risques et le Plan Stratégique 2020-2023 de la DGD	15
- 3.1.2 L'organisation de la Direction Générale des Douanes et AGR : stratégie existante en matière d'AGR sur le plan institutionnel, organisationnel et structurel)	16
- 3.1.3 <i>Gestion des risques et dématérialisation des procédures de dédouanement</i>	19
3.2 Les besoins mis en évidence dans la déclinaison des objectifs de l'AGR de la DGD aux principales Directions :	22
- 3.2.1 La Revue du cadre réglementaire et l'intérêt d'une transposition des traités internationaux au plan national :	22
- 3.2.2 Les outils et systèmes opérationnels de traitement de données restent encore perfectibles sur différents axes :	24
- 3.2.3 La stratégie d'automatisation de la DGD est à inscrire dans le cadre d'un plan stratégique durable et un environnement juridique à renforcer :	31
- 3.2.4 La Synergie institutionnelle et organisationnelle en matière d'échanges d'information au sein de la DGD est visible, mais elle doit être consolidée :	32
- 3.2.5 Le Bureau des Relations Publiques et de la Communication (BRPC) assure la coordination des vingt-deux (22) réformes en cours au sein de la DGD :	34
- 3.2.6 Une vision incluant une réforme en matière de renforcement de compétences qui nécessite d'être alignée aux objectifs d'une AGR durable au sein de la DGD :	34
- 3.2.7 L'automatisation des opérations et des échanges de données avec les agences gouvernementales ou privées (externes à la DGD) s'observe partiellement :	35



- 3.2.8 L'AGR est alimentée par des sources régionales et internationales, qui restent à structurer : 38
- 3.3 Analyse S.W.O.T : 39
- 3.4 Conclusion de la revue : proposition d'orientations pour la mise en place d'une stratégie d'AGR globale et transversale au niveau de la DGD 40
 - 3.4.1 Prise en compte du rôle transverse de l'AGR : 40
 - 3.4.2 La stratégie de l'AGR doit prendre en compte l'intériorisation structurée de cette fonction au sein de la DGD : 41
- 4 RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES POUR LA MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE SUR L'AGR AU SEIN DE LA DGD 43
 - 4.1 Mise en place d'un Comité de Pilotage de l'AGR : 43
 - 4.2 Adapter la structure institutionnelle et organisationnelle à l'AGR 45
 - 4.3 Revoir le cadre légal/réglementaire pour y intégrer les outils de l'AGR : 46
 - 4.4 Renforcer l'automatisation et la gestion des données, matière première de l'AGR : mettre en place une stratégie de gouvernance des données au sein de la Direction des Systèmes de l'Information : 47
 - 4.5 Consolider le cadre de coopération tant au niveau national que régional et international, en automatisant les outils de communication et d'échanges d'informations : 48
 - 4.6 Définir les ressources humaines et sanctuariser des compétences spécifiques pérennes (cf. paragraphe 3.2.6) : 49
 - 4.7 Communiquer sur les changements attendus et les nouvelles pratiques à adopter : 50
- 5 SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES POUR L'ADOPTION D'UNE STRATÉGIE D'AGR AU SEIN DES SERVICES DE LA DGD 51
- Annexes 54
- Annexe 1 : Liste des documents et informations requis/Stratégie d'Analyse et de Gestion de Risques. 54
- Annexe 2 : Liste et objectifs des 22 réformes engagées à la Douane 56



ABREVIATIONS :

Page | 3

AFE	Accord sur la Facilitation des Échanges
AFRITAC-FMI	Centre Régional d'Assistance Technique de l'Afrique de l'Ouest du FMI
AGR	Analyse et Gestion de Risques
AT	Assistance Technique
BACI	Bureau de l'Audit et du Contrôle Interne
BCN	Bureau Central National d'Interpol
BRLR	Bureau Régional de Liaison chargé du Renseignement
BRPC	Bureau des Relations Publiques et de la Communication
CDC	Code des Douanes Communautaire de la CEDEAO
CDN	Code des Douanes National
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEN	Customs Enforcement Network - Réseau Douanier de Lutte contre la Fraude
CENTIF	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CET	Centre d'Expertise Technique
CFP	Centre de Formation et de Perfectionnement
CKR	Convention de Kyoto Révisée
CNFE	Comité National de Facilitation des Échanges
CS	Comité de sélectivité
DAP	Direction de l'Administration et du Personnel
DCAD	Direction du Contrôle Après Dédouanement
DFL	Direction des Finances et de la Logistique
DGCCC	Direction Générale du Commerce, de la Consommation et de la Concurrence
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DLCTT	Division de la Lutte contre la Criminalité Transnationale et le Terrorisme
DRAR	Division de Renseignement et d'Analyse de Risques
DRFRI	Direction de la Règlementation, de la Facilitation et des Relations Internationales
DRLF	Direction du Renseignement et de Lutte contre la Fraude
DRS	Direction des Recettes et des Statistiques
DSI	Direction des Systèmes de l'Information
FE	Facilitation des Échanges
FEAO	Facilitation des Échanges en Afrique de l'Ouest
FMI	Fonds Monétaire International
GBM	Groupe de la Banque Mondiale
JICA	Japan International Cooperation Agency
nCEN	national Customs Enforcement Network - Réseau Douanier national de Lutte contre la Fraude



OEA	Opérateurs Économiques Agréés
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
PMCI	Programme Moderne de Contrôle des Importations
SCF	Système de Ciblage de Fret
SFFAR	Section Fichier Fraude et Analyse de Fraude
SRF	Service de Renseignement Financier
SYDONIA	SYstème DOuaNIer Automatisé
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
USAID	Agence des États-Unis pour le Développement International
ZLECAf	Zone de Libre Échange Continentale Africaine

1 RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La perspective d'envisager une approche holistique de gestion du respect de la loi basée sur les risques permet d'atteindre des niveaux optimaux de facilitation et de contrôle. Une caractéristique clé de cette approche consiste à « orienter » activement les entreprises vers un respect volontaire de la loi-conformité volontaire¹.

Pour parvenir à ce niveau d'exigence, le Gouvernement du Mali s'est investi au titre d'un programme de réformes favorables à l'adoption, la mise à jour et au renforcement de sa stratégie d'AGR ayant conduit à la revue de la place et du rôle de l'Analyse et de la Gestion des Risques douaniers au sein de la Direction Générale des Douanes (DGD). Cette revue a permis de fournir un diagnostic complet sur les avancées et marges d'amélioration, et de formuler des recommandations de manière à mettre en place une stratégie globale d'Analyse et de Gestion des Risques douaniers au service des missions de la DGD évoluant dans un environnement changeant.

L'AGR est actuellement une réalité au sein de la DGD où elle a graduellement été intégrée à différents niveaux dans le cadre d'un processus de modernisation.

- **Au niveau stratégique, l'AGR est partie intégrante du plan stratégique de la DGD (2020-2023) au travers de l'un de ses axes stratégiques.**
 - Il existe une stratégie consacrée par le deuxième axe dédié à la Facilitation des Échanges (Compétitivité Économique et à la Coopération), au titre de laquelle l'AGR est pleinement définie comme outil de mise en œuvre de la stratégie générale de la DGD dans le cadre d'un objectif stratégique défini. Pour opérationnaliser cet objectif, il est clairement indiqué de « *mettre en place un système d'analyse et de gestion holistique des risques reposant sur des critères de sélectivité appropriés pour des contrôles douaniers efficaces* ».
 - Cette stratégie est ensuite déclinée vers les Directions et Divisions concernées dans le cadre notamment (i) d'un Plan Directeur National de Lutte contre la Fraude porté par la Direction du Renseignement et de Lutte contre la Fraude (DRLF) et (ii) du Programme Moderne de Contrôle des Importations (PMCI) avec un rôle déterminant du Centre d'Expertise Technique (CET), en lien avec le Bureau Veritas, un partenaire privé recruté par le Gouvernement du Mali.
 - **La DGD est dans une démarche visant à internaliser totalement toutes ses fonctions initialement externalisées.** Cette démarche résulte de ***l'Axe 1.1.4 du Plan Stratégique de la DGD 2020-2023*** consacrant la *mise en place des mécanismes pour une meilleure réappropriation des fonctions externalisées de la*

¹ OMD, Recueil de l'OMD sur la gestion des risques en matière douanière, p VI.



douane, en réponse à la modernisation des procédures en vue d'une mobilisation maximale des ressources douanières, au titre **du premier Axe de ce Plan**. Le contrat du Bureau Veritas prendrait terme à fin décembre 2022. A cette échéance, il est prévu un transfert de compétence au profit de l'Administration des douanes. Dans ce cadre, la DGD a pris des dispositions pour **internaliser les fonctions du CET, en matière notamment de l'évaluation en douane et de l'AGR**. *Ce qui pourrait conférer à la DGD une autorité et une souveraineté requises pour une meilleure coordination de sa politique stratégique transverse en ce qui concerne toutes les questions liées notamment à l'AGR.*

Page | 6

- **Au niveau tactique et opérationnel, la DGD est dotée, dans un cadre institutionnel et structurel précis, d'une Division du Renseignement et de l'Analyse de Risques (DRAR), avec une Section consacrée à l'Analyse de Risques (SFFAR)², logée au sein de la Direction du Renseignement et de Lutte contre la Fraude (DRLF).** Cette Division contribue, sur le plan statutaire au sein de la DRLF, à opérationnaliser la mise en œuvre de l'AGR, en échangeant étroitement des informations avec le CET, les unités opérationnelles et les autres directions/services techniques à l'exemple de la Direction du Contrôle après Dédouanement.
 - **Un plan spécifique à l'AGR est construit dans le cadre d'une architecture institutionnelle et juridique**, ayant prévu au niveau **législatif**, la mise en place de structures adéquates pour organiser les activités douanières incluant l'AGR, avec des déclinaisons (i) ayant abouti à *institutionnaliser le CET et la DRAR par décret* puis (ii) à *déterminer les modalités de mise en œuvre de l'AGR par Décision du Directeur Général des Douanes (Art. 46-2 du Code des Douanes)*.
 - **Un Comité de sélectivité a été institué pour la mise en œuvre du projet de sélectivité dynamique, ainsi que l'appui à la gestion automatique du contentieux.** Ce Comité, ensemble avec le CET, sont les organes actuels avec une dimension plus ou moins transversale permettant des interactions directes et régulières entre les Directions opérationnelles et la DRAR.

L'AGR doit cependant aller à présent au-delà de la vision et « approche-projet » et être institutionnalisée autour d'une véritable stratégie holistique d'AGR au service des missions de la DGD, reposant sur les aspects suivants dans une approche transversale plus forte.

- **Le rôle transverse de l'AGR à la croisée des missions-types de la DGD**

² La Division de Renseignement et d'Analyse de Risques (DRAR) est institutionnalisée par décret n°0517/PT-RM du 1er septembre 2022 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Générale des Douanes (Art. 45) qui prévoit son organisation et ses missions (Art. 46 et 47).



1. **Le rôle de l'AGR ne se limite pas à la facilitation du commerce et la mobilisation des recettes** mais doit être élargi et intégré dans le plan stratégique de la DGD aux objectifs en lien avec la mission de sécurité, de sûreté de la chaîne internationale logistique et de protection du public³ dans un contexte particulier d'insécurité, consacrant le troisième axe stratégique de la DGD, tout en restant un outil au service de la facilitation et du civisme fiscal.
 2. **L'AGR implique par définition un approfondissement du suivi et une meilleure connaissance des opérateurs économiques** et usagers de la DGD déterminant pour le support à la facilitation du commerce, en cohérence avec les objectifs d'accompagnement des importateurs et exportateurs vers la conformité volontaire.
- **La stratégie de l'AGR doit prendre en compte l'internalisation structurée de cette fonction au sein de la DGD dans le cadre d'une synergie associant tant les acteurs internes qu'externes.** Le présent diagnostic recommande les orientations stratégiques suivantes pour la mise en place d'une telle stratégie d'AGR :
 1. **Mettre en place un Comité de pilotage de haut niveau de l'AGR.** Ce Comité de pilotage doit assurer la cohérence de la vision et des priorités de la DGD en matière d'AGR et leur adéquation avec les réalisations au niveau opérationnel. La stratégie de réappropriation des fonctions externalisées doit tenir compte de la mise en place de ce Comité en lien avec le Centre d'Expertise Technique visé pour porter cette réforme.
 2. **Adapter la structure institutionnelle et organisationnelle à l'AGR :** les orientations et priorités définies au niveau du Comité de pilotage doivent être déclinées au niveau des différentes Directions et Divisions en s'assurant d'une part d'éviter les répliquations et redondances, et d'autre part que les Directions et Divisions aient les ressources requises pour atteindre les objectifs ainsi déterminés.
 3. **Réviser le cadre légal et réglementaire pour y intégrer les outils de l'AGR,** notamment en cohérence avec les traités et engagements régionaux/internationaux conclus par le Gouvernement du Mali en matière de de facilitation du commerce régional et international, de coopération et des réformes des douanes, et poursuivre l'élaboration ainsi que l'adoption des nouveaux textes réglementaires qui trouvent, d'une part leur ancrage juridique dans le nouveau

³ Cette prise en compte pourrait se matérialiser, entre autres, par la création de cellules de ciblage exploitant les manifestes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et les produits illicites comme les armes et les stupéfiants.



Code des douanes, et d'autre part, qui pourraient résulter du renforcement de ce cadre légal national.

4. **Renforcer la gestion des données et instituer l'analyse des données miroirs, matières premières de l'AGR**, de leur production à leur stockage, diffusion et exploitation : mettre en place une stratégie adaptée de gouvernance automatisées des données.
5. **Consolider le cadre de coopération tant au niveau national que régional et international**, en automatisant les outils de communication et d'échanges d'informations.
6. **Définir les ressources et sanctuariser les compétences spécifiques pérennes**, en particulier pour ce qui concerne les agents du CET, de la DRAR et de la DCAD.
7. **Communiquer sur les changements attendus et les nouvelles pratiques à adopter** pour une appropriation de l'AGR par l'ensemble des services et une adhésion de l'ensemble des agents, voire des opérateurs économiques via la plateforme d'échange « Forum Douane-Entreprises » existant pour encourager la conformité volontaire.

2 CONTEXTE, OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE DE LA MISSION

2.1 Contexte et objectifs de la mission

Page | 9

2.1.1 L'administration des douanes a consolidé ses missions et son rôle dans un contexte d'insécurité

La Direction Générale des Douanes est l'une des trois régies financières publiques⁴ du Mali. Elle est régie par le nouveau décret n°0517/PT-RM du 1er septembre 2022 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Générale des Douanes (DGD) et assure trois missions essentielles⁵ dont la teneur a évolué dans le temps, avec des performances satisfaisantes, malgré la crise régionale d'ordre sécuritaire à laquelle le pays est confronté depuis plusieurs années. Il s'agit de :

- **Une mission fiscale de mobilisation de recettes de porte, à travers laquelle la DGD contribue substantiellement au budget annuel de l'État à hauteur de 45 à 50% de ses recettes fiscales⁶.** Ces dernières années, le Mali a adopté des mesures permettant de consolider ses recettes fiscales, notamment par une rationalisation des exonérations fiscales, le renforcement des contrôles et des vérifications, la dématérialisation des procédures des administrations fiscale et douanière, et le déploiement de la télé-déclaration⁷. Cette politique a permis au Mali de renforcer la mobilisation de ressources domestiques avec un taux de pression fiscale (ratio Impôt/PIB) qui s'inscrit à 18,1%, en nette amélioration par rapport à une moyenne de 16% concernant une trentaine de pays d'Afrique subsaharienne⁸, ce qui dépasse la performance individuelle de certains pays de l'UEMOA comme la Côte d'Ivoire (13,4%) le Togo (15,5%) ou le Niger (un pays de l'arrière-pensée comme le Mali) avec 9,8% (cf. Graphique 1 ci-dessous : Ratio Impôt/PIB-Total des recettes fiscales en pourcentage du PIB). Toutefois, cette capacité de mobilisation de recettes fiscales reste encore inférieure à la norme minimale communautaire de 20%⁹ fixée au sein de l'UEMOA au titre des critères de convergences économiques, et de la norme de 20 à 24% requise pour amorcer un développement durable prévue par la

⁴ Les deux autres régies financières sont la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et la Direction Générale des Impôts.

⁵ <https://douanes.gouv.ml/missions> (site consulté le 10 janvier 2023).

⁶ <https://douanes.gouv.ml/missions> (site consulté le 10 janvier 2023).

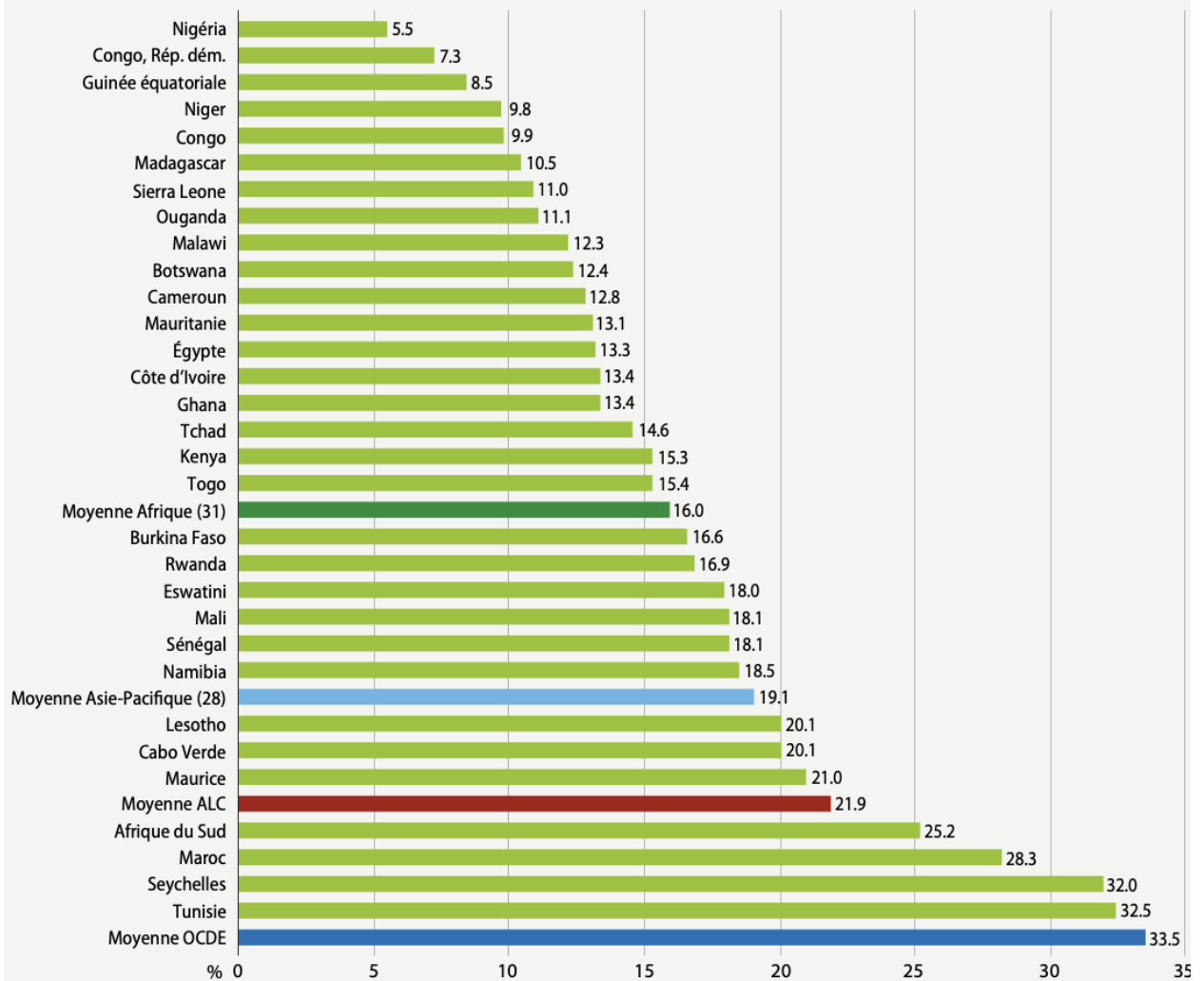
⁷ Organisation de Coopération et de Développement Économique, *Statistiques des recettes publiques en Afrique 1990-2018*, Paris, Édition OCDE, 2021, p 370.

⁸ Organisation de Coopération et de Développement Économique, *Statistiques des recettes publiques en Afrique 1990-2020*, Paris, Édition OCDE, 2022, p 1.

⁹ Acte additionnel n° 01/2015/CCEG/UEMOA du 19 janvier 2015, instituant un Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA

Banque mondiale (2015). En améliorant ces structures d'AGR, la DGD devrait pouvoir contribuer à combler ce gap.

Graphique 1. **Ratios impôts/PIB (total des recettes fiscales en pourcentage du PIB), 2020**



Source : OCDE/ATAF/CUA(2022), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2022*, <http://oe.cd/revstatsafrica>.

- **Une mission économique de promotion et de protection des entreprises nationales :**
 - qui s'exerce à travers, entre autres, la lutte contre la concurrence déloyale et la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEDEAO entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015, après celui de l'UEMOA en 2000.
 - **cette mission économique s'étend à la promotion et à la facilitation du commerce régional et international.** A ce niveau, le Mali a adopté plusieurs mécanismes, instruments et pratiques pour convenablement jouer ce rôle. Au nombre de ces outils, il y a l'adoption de la Convention de Kyoto Révisée (CKR) et de l'Accord de l'OMC sur la Facilitation des Échanges (AFE), l'exploitation des instruments de contrôles non intrusifs et le recours à d'autres multiples initiatives en matière de facilitation des échanges comme le programme régional de Facilitation des Échanges en Afrique de l'Ouest (FEAO). Le Mali figure parmi les meilleurs élèves en termes de réduction des coûts commerciaux dans la sous-région avec un score de **73,3%**, en comparaison à la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne qui est de **53,6%**, (soit près de 20 points de plus), et 94,3% pour les pays de l'OCDE (cf. tableau n°1 ci-dessous : Facilitation des échanges et réduction des coûts commerciaux).

Tableau n°1 : Facilitation des échanges et réduction des coûts commerciaux

Doing Business de la Banque mondiale Données de 2020	Score (/100)	Coût à l'exportation: Respect des procédures de commerce transfrontalier (USD)	Coût à l'exportation: Respect des exigences en matière de documentation (USD)	Coût à l'importation: Respect des procédures de commerce transfrontalier (USD)	Coût à l'importation: Respect des exigences en matière de documentation (USD)	Classement
Régions						
Afrique Sub-Saharienne	53.6	603.1	172.5	690.6	287.2	140
Amérique Latine et Caraïbes	69.1	516.3	100.3	628.4	107.3	106
Asie de l'Est et Pacifique	71.6	381.1	109.4	422.8	108.4	103
Asie du Sud	65.3	310.6	157.9	472.9	261.7	109
Europe et Asie Centrale	87.3	150.0	87.6	158.8	85.9	53
Moyen-Orient et Afrique du Nord	61.8	441.8	240.7	512.5	262.6	117
OCDE	94.3	136.8	33.4	98.1	23.5	26
Économies						
Bénin	68.9	354	80	599	110	110
Mali	73.3	242	33	545	90	95

Source : Banque Mondiale, Doing Business, 2020 :
<https://archive.doingbusiness.org/fr/data/exploretopics/trading-across-borders>

- **Des missions particulières** de protection de la santé publiques, du consommateur, de l'environnement et du patrimoine culturel et de lutte contre le **terrorisme** induisant l'adaptation de son cadre institutionnel, organisationnel et structurel à travers **la mise en**



place, au sein de la Direction du Renseignement et de la Lutte contre la Fraude (DRLF), d'une unité spécifique, la Division de la Lutte contre la Criminalité Transnationale et le Terrorisme dans le cadre du nouveau décret fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Générale des Douanes (DGD) sus-cité (Art. 45).

2.1.2 L'administration des douanes bénéficie d'un accompagnement favorable au déploiement de sa stratégie

Dans le cadre du Programme régional de Facilitation des Échanges en Afrique de l'Ouest (FEAO), une mission d'assistance technique a été apportée au soutien à l'Analyse et à la Gestion des Risques (AGR) douaniers auprès de la Direction Générale des Douanes du Mali (DGD).

Le programme FEAO est une initiative multi-bailleurs de fonds. Il est financé par l'Union Européenne, l'USAID, le gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne. Le Programme FEAO est géré et mis en œuvre par le Groupe de la Banque Mondiale et l'Agence Allemande de Coopération Internationale au Développement, comme partenaires d'exécution, avec une supervision stratégique d'un Comité de pilotage présidé par la Commission de la CEDEAO et soutenu par la Commission de l'UEMOA assurant la vice-présidence.

Les principaux domaines d'appui du programme sont les suivants :

- i) Améliorer les mesures de facilitation des échanges et les mettre en œuvre plus efficacement ;
- ii) Améliorer la circulation des marchandises le long des corridors cibles ; et
- iii) Réduire les obstacles pour les petits commerçants en mettant l'accent sur l'amélioration des conditions pour les femmes commerçantes.

Le programme aide les gouvernements d'Afrique de l'Ouest à mener des réformes ambitieuses en matière de facilitation des échanges, à réduire les coûts commerciaux et à renforcer la compétitivité du secteur privé, ainsi que la capacité des États dans leur processus de mobilisation et de sécurisation des ressources publiques internes requises pour financer les investissements publics et assurer la protection de la société.

En février 2021, un outil d'évaluation du cadre d'analyse et de gestion des risques, sous forme d'un questionnaire diagnostique a été partagé par l'équipe du Groupe de la Banque Mondiale (GBM) au titre du Programme FEAO avec l'administration des douanes du Mali. Ce questionnaire a permis d'identifier les besoins pour un renforcement, une mise à jour et une modernisation de l'analyse et la gestion des risques au Mali. Ces besoins ont été priorisés par la DGD pour aboutir à un plan d'action de réforme de l'Analyse et de la Gestion des Risques douaniers au Mali validé et approuvé en décembre 2021 à l'issue d'une mission virtuelle effectuée par l'équipe du GBM. Aux termes de de cette mission, le gouvernement du Mali marque sa volonté de poursuivre l'assistance technique nécessaire à la modernisation des douanes Malienne, en particulier du cadre d'analyse et de gestion des risques, de la part du GBM, selon les termes du plan d'action.



Conformément à ce plan d'action, l'administration des douanes du Mali a convenu que cette réforme devait commencer par la nécessité d'une révision et d'une mise à jour de la stratégie d'analyse de risque qui constitue, selon les Autorités maliennes, le socle et la pierre angulaire de toutes réformes.

Page | 13

L'assistance technique a ainsi porté sur la revue globale de la stratégie de la DGD en matière d'analyse et de gestion des risques douaniers. Cette revue avait pour objectif général d'identifier le rôle et les objectifs de l'AGR au service des missions de la DGD et de la vision des Autorités, ainsi que les ressources en place pour atteindre ces objectifs.

Les objectifs spécifiques de cette revue incluent que :

- la stratégie d'analyse et de gestion des risques permette une opérationnalisation de l'AGR tant anticipée que pendant et après dédouanement en appui à la conformité volontaire, la facilitation des échanges et la politique de sélectivité des contrôles et au renseignement douanier ; en ce sens, la stratégie d'analyse et de gestion des risques permet de renforcer les mesures et instruments de facilitation des échanges pour les entreprises fiables et légitimes tout en concentrant les contrôles sur les transactions et entreprises qui représentent un risque de fraude ou de criminalité aux frontières ;
- la stratégie d'AGR intègre les concepts modernes de gouvernance basés sur l'assurance qualité systémique, la conformité volontaire des entreprises et la coopération régionale et internationale ;
- un planning stratégique et opérationnel pluriannuel permette d'opérationnaliser l'AGR avec des indicateurs de performance en termes d'analyse de risques, de contrôle, de facilitation du commerce international et de conformité volontaire des entreprises à la réglementation douanière au Mali.

Sur cette base, la présente revue s'est traduite en : (1) un **diagnostic** visant à décrire la place de l'analyse de risques au sein de la DGD et à identifier la déclinaison des objectifs en matière d'analyse de risques au sein de l'ensemble des Directions, en mettant en évidence tant les réalisations et actions en cours que les marges d'amélioration et (2) un **ensemble cohérent d'axes de développement** visant à mettre en place une **stratégie globale et holistique** en matière d'AGR douaniers au service de la mission et de la vision de la DGD, qui ont ensuite été proposés aux principaux cadres de l'administration des douanes.

La mission a été conduite par Bernard Touboul et Sidikou Salihou Mamadou, experts de la Banque Mondiale, avec la coordination d'Amadou Koné, Point focal du Programme FEAO du GBM au Mali. La mission s'est déroulée, en mode virtuel, du 20 au 22 décembre 2021 dans le cadre d'une méthodologie adaptée. Elle exprime ses profonds remerciements aux Autorités maliennes et à tous les responsables et représentants de la DGD pour leur collaboration, leur enthousiasme et proactivité, ainsi que la qualité des échanges durant cette mission.



2.2 Approche méthodologique de la mission

Les travaux de la mission au titre de l'étude diagnostique du cadre stratégique d'analyse et de gestion des risques au Mali, ont consisté en :

- une collecte de documents, informations et données selon des requêtes formulées et mises à jour auprès des services de la DGD et dont la liste est en annexe (cf. *Annexe 1 : liste des documents et informations requis/Stratégie d'Analyse et de Gestion de Risques*) ;
- des ateliers de travail organisés, par axes, grâce à la coordination du Chef du Bureau des Relations Publiques et de la Communication, Chargé des réformes, avec les représentants et les services techniques de l'ensemble des Directions, Services techniques et principales Divisions de la DGD incluant la Direction du Renseignement et de la Lutte Contre la Fraude (DRLF), le Bureau des Relations Publiques et de la Communication (BRPC), la Direction des Recettes et des Statistiques (DRS), le Centre d'Expertise Technique (CET), le Comité de sélectivité, la Direction des Systèmes d'Information (DSI), la Direction de la Réglementation, de la Facilitation et des Relations Internationales (DRFRI), etc.
- une évaluation du niveau de mise en oeuvre d'une stratégie d'AGR : analyse SWOT de la situation du cadre stratégique actuel d'analyse et de gestion des risques au sein de la DGD ;
- une analyse comparative au regard des bonnes pratiques et normes internationales articulée selon des axes d'analyse stratégiques essentiels ;
- une analyse des mécanismes de coopération, dans le cadre de la gouvernance des données, pour l'échange et le traitement des données : entre (i) services de douanes, (ii) douanes-autres structures nationales et (iii) douanes-reste du monde ;
- une analyse du positionnement de l'AGR par rapport aux autres fonctions, etc.
- des recommandations pour inscrire l'opérationnalisation de l'analyse et de la gestion des risques dans un cadre stratégique endossé par l'autorité hiérarchique de la DGD pour être ensuite communiqué et diffusé au sein des effectifs de l'administration douanière malienne.

3 REVUE DE LA PLACE DE L'ANALYSE ET DE LA GESTION DES RISQUES AU SEIN DE LA DGD

Le diagnostic du rôle actuel de l'AGR au sein de la DGD est réalisé en quatre (4) phases. La revue de la place de l'AGR au sein du fonctionnement de la DGD et de l'ensemble de ses Directions, que ce soit à un niveau stratégique, tactique ou opérationnel, permet tout d'abord d'apprécier l'intégration graduelle et transversale de l'analyse de risques dans les pratiques de la DGD (*section 3.1*), mais aussi les besoins mis en évidence dans la déclinaison des objectifs de l'AGR de la DGD aux principales Directions (*section 3.2*). Une matrice SWOT est présentée (*section 3.3*) à partir de laquelle les principales orientations stratégiques au cœur de la mise en place d'une stratégie d'AGR dédiée aux missions de la DGD sont définies (*section 3.4*). Les axes de cette stratégie ainsi proposée sont développés dans la partie 4.

3.1 L'AGR est graduellement intégrée aux procédures douanières majeures, conformément à l'objectif de la DGD.

L'AGR est aujourd'hui une réalité au sein des pratiques de la DGD. Son intégration dans les pratiques de la DGD se retrouve à trois (3) niveaux ;

- (1) **Au niveau stratégique**, l'analyse de risques figure parmi les outils au service du deuxième axe stratégique du Plan Stratégique de la DGD 2020-2023 ;
- (2) **Au niveau institutionnel, organisationnel/structurel**, l'analyse de risques est au cœur de la Division du Renseignement et de l'Analyse de Risques (DRAR) au sein de laquelle il existe spécifiquement la Section Fichier Fraude et Analyse des Risques (au sein de la Direction du Renseignement et de la Lutte Contre la Fraude-DRLF), ainsi que du Centre d'Expertise Technique (CET), dont l'institutionnalisation résulte du décret n°0517/PT-RM du 1^{er} septembre 2022 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Générale des Douanes ;
- (3) **Au niveau opérationnel**, il existe plusieurs outils de production et d'exploitation de données ainsi qu'une application de sélectivité rendue dynamique en matière de gestion automatisée des risques, qui a été mise en production dans le cadre d'un projet interne soutenu par la Direction des Systèmes d'Information (DSI).

3.1.1 L'analyse de risques et le Plan Stratégique 2020-2023 de la DGD

- **Il existe une stratégie dédiée à la Facilitation des Echanges (FE) au titre de laquelle l'AGR est pleinement défini comme outil de mise en œuvre de la stratégie générale de la DGD.**
- **Le deuxième axe du Plan Stratégique de la DGD** relatif à la Compétitivité Économique et à la Coopération (CEC) qui fait référence à la FE, fixe comme **objectif stratégique 1** « *contribuer à la facilitation des échanges, au renforcement de la coopération et à la promotion de la conformité* ».



- **Pour opérationnaliser cet objectif**, il est clairement indiqué de « *mettre en place un système d'analyse et de gestion holistique des risques reposant sur des critères de sélectivité appropriés pour des contrôles douaniers efficaces* » (**Action à mener 1.1.1 de l'axe II du plan stratégique de la DGD 2020-2023**), avec des indicateurs de performance dans un cadre associant plusieurs Directions techniques (DRLF, DSI, DRS, DRFRI) lesquelles jouent un rôle essentiel, en lien notamment avec le Comité de sélectivité (voir paragraphes 3.2.2.9 et 3.2.4).
- **La mobilisation et la sécurisation des recettes douanières est l'un des objectifs majeurs des pays en voie de développement**, mais l'AGR n'est pas spécifiquement et explicitement indiqué dans le Plan Stratégique général de la DGD comme outil intégré à la **politique de sécurisation des recettes** (à l'instar de certains pays de la sous-région comme le Togo), même si cela transparait à l'opérationnalisation et au titre des objectifs de vingt-deux (22) réformes engagées par la DGD dans la rubrique des six (06) réformes retenues pour l'amélioration des recettes (*cf. Annexe 2 : la liste et objectifs des 22 réformes engagées à la DGD-Section B, paragraphe 3*).
- **La stratégie d'AGR de la DGD s'inscrirait également dans le cadre du Plan Directeur National de Lutte contre la Fraude** qu'il conviendrait d'examiner. D'autres plans directeurs par métiers d'expertise sont élaborés en déclinaison des objectifs stratégiques du plan stratégique général de la DGD.

3.1.2 L'organisation de la Direction Générale des Douanes et AGR : stratégie existante en matière d'AGR sur le plan institutionnel, organisationnel et structurel

Le Rôle prépondérant du Centre d'Expertise Technique :

La DGD dispose depuis plusieurs années des ressources dédiées à l'AGR. En se référant au Programme Moderne de Contrôle des Importations (PMCI) mis en place depuis le 3 janvier 2018, pour 5 ans, dans le cadre d'un contrat entre l'État malien et un partenaire privé, le **Bureau Veritas**, il semblerait, en cette période, que l'AGR **au niveau stratégique ait été externalisé**, en ayant mis en place, au sein du Bureau Veritas, le **Centre d'Expertise Technique (CET)** avec ses infrastructures, son personnel et ses applications, pour assurer, entre autres, au titre de ses missions, un contrôle anticipatif basé sur **un système de gestion de risques** en délivrant des indications de contrôle aux services douaniers, ces indications sont communiquées à ces services via un rapport d'évaluation sous format électronique par interfaçage entre le système du CET Ebiscus et SYDONIA World¹⁰.

¹⁰ Direction Générale des Douanes du Mali, *Projet « Centre d'Expertise Technique »*, octobre 2021, p 2, 6.



- **Vers une internalisation totale de la fonction d'AGR par la DGD à travers le Centre d'Expertise Technique (CET) :**
 - **La DGD est dans une démarche matérialisant sa volonté de s'approprier, dans son intégralité, de l'AGR**, cette démarche résulte de *l'Axe 1.1.4 du Plan Stratégique de la DGD* consacrant la *mise en place des mécanismes pour une meilleure réapparition des fonctions externalisées de la douane*, en réponse à la modernisation des procédures en vue d'une mobilisation maximale des ressources douanières, au titre du premier Axe de ce Plan. Le contrat du Bureau Veritas prendrait terme à fin décembre 2022. A cette échéance, il est prévu un transfert de compétence au profit de l'administration des douanes. Pour y parvenir, la DGD a pris des dispositions pour **internaliser les fonctions du CET, en matière notamment de l'évaluation en douane et de l'AGR.**
 - **Sur le plan institutionnel, un nouveau décret relatif au CET** est prévu pour organiser les attributions et les modalités de fonctionnement de ce Centre qui est déjà intégré à l'organigramme de la DGD où il est directement **rattaché au Directeur Général des Douanes sous forme de Direction Technique Centrale assimilée**, conformément au *décret n°0517/PT-RM du 1er septembre 2022 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Générale des Douanes (art. 5 et 9)*, ce qui pourrait conférer à la DGD une autorité et une souveraineté requises pour une meilleure coordination de sa politique stratégique transverse en ce qui concerne toutes les questions liées notamment à l'AGR.
 - **Il est suggestif de prévoir l'organisation, l'attribution et le fonctionnement du CET par arrêté du Ministre en charge des douanes** (au lieu d'un décret dont la procédure paraît plus longue), en déclinaison du décret susmentionné qui l'ayant déjà institué.
 - **Les effectifs maliens actuels du CET¹¹ devraient être contractualisés par la DGD**, afin d'assurer son opérationnalisation effective et pour poursuivre les mêmes tâches et fonctions pour le compte de l'administration des douanes.

¹¹ Le service analyse du CET actuel au sein du Bureau Veritas est composé de cinq (05) équipes de six (06) agents dont un responsable pour chaque équipe afin de traiter les flux d'opérations. Les agents des douanes doivent intégrer ces équipes chaque année suivant un planning défini afin de remplacer ceux de Bureau Veritas et prendre la totalité des opérations à la fin des prestations de Bureau Veritas.



L'implication et le rôle majeur de la Division du Renseignement et de l'Analyse de Risques :

- **Sur le plan structurel, il existe une Division du Renseignement et de l'Analyse de Risques (DRAR), avec une Section consacrée à l'Analyse de Risques (SFFAR)¹², logée au sein de la Direction du Renseignement et de Lutte contre la Fraude (DRLF), qui contribue, au plan statutaire au sein de la DRLF, à opérationnaliser la mise en œuvre de l'AGR. Cette Division échange étroitement des informations avec le CET, les unités opérationnelles et les autres directions/services techniques à l'exemple de la Direction du Contrôle après Dédouanement.**
- **Il existerait un plan directeur spécifique à l'AGR** incluant entre autres :
 - les activités du Comité de sélectivité ;
 - la nouvelle stratégie de la DGD pour 2022-2023 ;
 - les outils d'AGR ;
 - un plan opérationnel de mise en œuvre, **au cœur duquel semble se trouver la DRAR, etc.**
- **Ce plan spécifique à l'AGR est construit dans le cadre d'une architecture institutionnelle et juridique**, ayant prévu au niveau législatif, la mise en place de structures adéquates pour organiser les activités douanières incluant l'AGR, avec les déclinaisons suivantes :
 - *institutionnalisation du CET et de la DRAR par décret* pour, entre autres, procéder à l'analyse des risques documentaires (Art. 9 du décret fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Générale des Douanes, évoqué ci-dessus) ;
 - *détermination des modalités de mise en oeuvre de l'AGR par décision du Directeur Général des Douanes (Art. 46-2 du Code des Douanes : cf. paragraphe 3.2.1 ci-dessous).*
- **La volonté de la DGD de moderniser ses activités en matière d'AGR s'est matérialisée également par le développement d'approches scientifiques en matière de ciblage et de sélectivité dynamique des contrôles :**

¹² La Division de Renseignement et d'Analyse de Risques (DRAR) est institutionnalisée par décret n°0517/PT-RM du 1er septembre 2022 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Générale des Douanes (Art. 45) qui prévoit son organisation et ses missions (Art. 46 et 47).



- **La DGD démontre de plus en plus son engagement vers l'adoption de méthodes modernes d'analyse et de gestion des risques** avec l'adoption d'une stratégie de ciblage reposant sur des méthodologies scientifiques d'analyse de données basées notamment sur le scoring¹³ dont la formule économétrique nécessite une mise à jour automatique.
- **La DRAR a été impliquée dans le développement et la mise en place de la sélectivité automatisée.** Le projet de mise en place d'une sélectivité dynamique est mené par le Comité de sélectivité au sein duquel la DRAR joue un rôle déterminant, avec le soutien technique de la DSI et du CET (cf. paragraphes 3.2.2.9 et 3.2.4). Ce projet mis en production dans le SYDONIA World depuis le 21 avril 2022, par Note de service n°006/MEF-DGD du 20 avril 2022¹⁴, doit notamment prendre en compte, non seulement l'exploitation des certificats de visites fournis par les vérificateurs, sur lesquels se fondent la sélectivité dynamique des risques¹⁵, mais aussi les redressements faits par les structures de dédouanement.
- **La DRAR, à travers la Section Fichier Fraude et Analyse de Risques, contribue activement à la gestion des données** résultant de tous les contentieux sur le plan national (voir paragraphe 3.2.4).

3.1.3 Gestion des risques et dématérialisation des procédures de dédouanement

- **Même si la Sélectivité dynamique figure dans le Top 3 d'une quinzaine de priorités établies par la DGD depuis mars 2021** dans le cadre du projet du plan de dématérialisation relative à la sécurisation et à la digitalisation des procédures (cf. *tableau 2 ci-après : Projet du plan de dématérialisation relative à la sécurisation et à la digitalisation des procédures de la DGD du Mali*), ce plan ne traduit pas les mesures à prendre en faveur de l'AGR de façon prévisible et les instruments associés à chaque étape de dématérialisation.
- **Les actions engagées en faveur de la dématérialisation des procédures de dédouanement sont clés dans le cadre de l'AGR** au regard des données qu'elles

¹³ Ce système de gestion automatisée des risques pour la sélectivité des contrôles repose sur notamment le calcul d'un score établissant le niveau de risque de la déclaration en fonction des résultats des contrôles passés pour l'ensemble des paramètres de la déclaration (importateur, origine, espèce, etc.)

¹⁴ Direction Générale des Douanes du Mali, *Note à l'attention du Directeur Général des Douanes pour la gestion des risques et la sélectivité dynamique des contrôle douaniers au Mali*, Avril 2022.

¹⁵ Direction Générale des Douanes du Mali, *Note à l'attention du Directeur Général des Douanes pour la gestion des risques et la sélectivité dynamique des contrôle douaniers au Mali*, Op. cit., paragraphe 1, p 1.



produisent et des analyses qu'elles permettent, tant sur le suivi des opérateurs que sur la supervision des opérations et des performances douanières. La DGD devrait ***mettre en place un Plan directeur informatique qui fasse ressortir les outils nécessaires à la mise en œuvre de l'Analyse et la Gestion des Risques et visant à poursuivre la dématérialisation des opérations de dédouanement.***

Page | 20

- **Les Autorités doivent s'assurer que les équipes opérationnelles utilisent effectivement les outils mis à disposition à des fins de dématérialisation.** Cela implique des ajustements et changements dans les comportements et procédures qu'il convient de suivre de façon directive mais également accompagner dans le cadre de la gestion du changement. Les Directions opérationnelles doivent par ailleurs assumer leur statut de « client » quant aux applications informatiques développées par la DSI, c'est-à-dire qu'elles s'impliquent tant dans le design et le développement des applications par l'expression de leurs besoins opérationnels et fonctionnels, que dans leur mise en place et suivi avec l'appropriation et les retours d'information consécutifs à leurs mises en production.

Tableau 2 :Projet du plan de dématérialisation relative à la sécurisation et à la digitalisation des procédures de la DGD du Mali :
Projet inscrit par ordre de priorité.

N°	PROJETS	DATE DE MISE EN PRODUCTION	LIVRAISON	PUBLIC CIBLE	OBSERVATIONS
1	Interfaçage avec le Centre d'Expertise Technique			Toutes les directions	
2	Mise en production et améliorations du module Contentieux			Toutes les directions	
3	Mise en place d'une sélectivité dynamique (amélioration de la sélectivité)	Mars 2022		Le Comité de Sélectivité, le CET, toutes les directions	
4	Amélioration de la Gestion des exonérations et des régimes suspensifs			DRLF, DSI, DCAD, etc.	
5	Envoi d'alertes automatiques (email et/ou SMS)			Toutes les directions	Cette alerte permet d'informer les agents des services concernés et/ou les opérateurs lors du traitement d'une déclaration ;
6	Amélioration du module de gestion de la procédure des enlèvements directs (D24)			Toutes les directions	
7	Dématérialisation de la gestion des dépôts en douanes (2ème phase) et de la vente aux enchères			Toutes les directions	
8	Automatisation de la procédure des permis d'examiner et de l'échantillonnage			Toutes les directions	
9	Utilisation de lecteurs codes-barres pour faciliter l'accès aux documents et les contrôles			Toutes les directions	
10	Développement d'applications mobiles pour certaines fonctionnalités de SYDONIA World			DSI	
11	Mise en place de l'archivage des données afin de maîtriser la taille de la base dans le cadre de la dématérialisation			DSI, DRS, DRLF, DCAD	
12	Dématérialisation des documents joints délivrés par les autres administrations (de la demande à l'apurement du document)			Toutes les directions	
13	Amélioration de la gestion des MAD.			Division en charge des OD	
14	Implémentation du SIGMAT : interconnexion entre les douanes de la Guinée (Conakry) du Niger, du Sénégal	Avril 2021		DSI, DRLF, DCAD	
15	Adoption de la signature et du paiement électronique			Toutes les directions	

Source: DSI, Note relative à la sécurisation et à la digitalisation des procédures.

3.2 Les besoins mis en évidence dans la déclinaison des objectifs de l'AGR de la DGD aux principales Directions :

- **La revue de la place de l'AGR au sein de l'ensemble des Directions de la DGD fait ressortir des marges d'amélioration à plusieurs niveaux**, au-delà des aspects positifs recensés dans la section 3.1 sur lesquels il importera de capitaliser quant à l'intégration progressive de l'AGR au sein des pratiques de la DGD. Cette section permet de faire ressortir les principaux éléments qui permettront de fournir les fondations de la stratégie d'AGR dont les axes seront développés/synthétisés dans la partie 4.
- **Il convient de rappeler ici qu'il ne s'agit pas de conduire un diagnostic opérationnel sur les réalisations des différentes Directions**, mais spécifiquement sur le cadre réglementaire (*paragraphe 3.2.1*) et sur l'intégration globale de l'AGR au sein des différentes Directions, Divisions et Unités de la DGD, mais aussi en lien avec les agences gouvernementales externes à la DGD ainsi que le secteur privé et les institutions régionales/internationales, en lien avec un certain nombre d'outils opérationnels. Les éléments du diagnostic ci-après ont été largement alimentés par les groupes de travail organisés avec l'ensemble des Directions et services techniques de la DGD lors des discussions sur plusieurs axes (*paragraphes 3.2.2 à 3.2.8*).

3.2.1 La Revue du cadre réglementaire et l'intérêt d'une transposition des traités internationaux au plan national :

- **Le Mali est engagé réglementairement vers l'AGR au travers de plusieurs traités et accords internationaux et régionaux**, qui contiennent des dispositions étroitement liées à la gestion des risques, aux échanges d'informations et à la facilitation des échanges :
 - **L'Accord sur la Facilitation des Échanges** de l'OMC (AFE), ratifié par le Gouvernement du Mali le 20 janvier 2016, fait explicitement référence au recours à l'analyse des risques (art. 7.4.1 de l'AFE pour la gestion des risques) ;
 - **La Convention de Kyoto Révisée** à laquelle le Mali a adhéré en mai 2010 (quatre ans après son entrée en vigueur) qui mentionne le rôle de l'AGR dans son *chapitre 6 (normes 6.3 et 6.4 notamment)* ;
 - **Le Code des Douanes Communautaire de la CEDEAO (CDC) dont L'Acte additionnel A/SA.2/12/17 du 16 décembre 2017, portant adoption du Code des Douanes Communautaire de la CEDEAO** contient plusieurs dispositions en



lien direct avec l'AGR (*articles 64 et 65*) et le traitement des données (*articles 33, 34*) applicable à l'analyse de risques.

- **L'Acte additionnel A/SA.6/12/18 du 22 décembre 2018 relatif à l'Assistance mutuelle et à la coopération** entre les administrations douanières des États membres de la CEDEAO et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en matière de douane fixe également (1) le cadre d'échange d'informations, (2) de coopération et d'assistance mutuelle dans le contexte de la lutte contre la fraude et (3) pour l'élaboration et l'analyse des statistiques sur le commerce transfrontalier.
- **L'Acte additionnel A/SA.6/12/18 du 22 décembre 2018** fixe également le rôle des attachés douaniers en poste à l'étranger.
- **Ces dispositions sont d'application directe**, car relèvent de conventions internationales ratifiées et de règlement communautaires-CEDEAO.

- **Au niveau national, le Gouvernement du Mali a récemment adopté un nouveau cadre législatif au titre de la Loi n°2022-013 du 23 juin 2022 portant code des douanes de la République du Mali.** Néanmoins, certaines dispositions réglementaires internationales et communautaires ci-dessus évoquées ne sont pas encore transposées dans cette nouvelle législation (cf. Section 4.3). Cette transposition est encore possible dans le cadre d'une Loi de Finance comme l'ont déjà fait certains pays de la sous-région à l'exemple du Bénin, pour une meilleure visibilité, vulgarisation et application, car ces dispositions doivent constituer les bases juridiques de la mise en œuvre de la politique de l'AGR.
- **La DGD est dans une démarche pour renforcer son cadre réglementaire national qui reste ainsi incomplet.** Une commission technique a été mise en place en vue d'élaborer et de relire les autres textes d'application du Code. Ces textes doivent prendre en compte les actes réglementaires (Arrêtés, Décisions, Notes de Services et Circulaires, etc.) d'application de ce nouveau cadre législatif en matière d'AGR, en lien notamment avec les dispositions de son article **42-6 qui en constitue l'ancrage juridique sur le plan national**. Cette disposition précise en effet qu'une *décision du Directeur Général des Douanes détermine le cadre général du renseignement et les modalités de mise en œuvre de l'analyse et de la gestion du risque*. Dans l'attente de la décision administrative du Directeur Général en la matière, une **instruction cadre unique** est en cours d'élaboration portant à la fois sur les procédures de dédouanement, les procédures de scanning et le fonctionnement du CET et de l'analyse et la gestion des risques douaniers.

3.2.2 Les outils et systèmes opérationnels de traitement de données restent encore perfectibles sur différents axes :

- **La DGD évolue dans une approche holistique d'opérationnalisation de l'AGR à consolider et qui s'observe à trois niveaux**, à savoir au sein de la DGD avec les agences gouvernementales et le secteur privé et au niveau régional/international. Il reste cependant à optimiser l'exploitation des outils opérationnels de traitement de données (paragraphe 3.2.2.1 à 3.2.2.9) dans un cadre de gouvernance de données adaptable en matière d'AGR :

3.2.2.1 *L'AGR n'est pas encore intégrée dans les fonctions du Système (régional) Interconnecté de Gestion des Marchandises en Transit (SIGMAT).*

- **La DGD du Mali n'est interconnectée à aucune autre administration douanière à cette date.** Toutefois, les dispositions techniques en rapport notamment avec SYDONIA World et certains pays, semblent être prises pour que la mise en œuvre du SIGMAT soit possible dans les meilleurs délais. Il ne resterait que la phase de la prise des actes réglementaires (protocoles d'accords, manuels de procédures, etc.). Dans ce cadre, le Mali a organisé plusieurs réunions techniques avec le Sénégal, la Guinée et le Niger. Même si l'administration des douanes du Mali ne souhaite pas une opérationnalisation du SIGMAT en mode bilatéral (mais plutôt au titre d'un accord cadre multilatéral), elle espère, en premier, une interconnexion avec le Niger (le pays le plus interconnecté de la sous-région) au plus tôt que possible. Le Groupe de la Banque Mondiale organisera, en mars/avril 2023 à Lomé (Togo) dans le cadre du Programme FEAO, un atelier régional sur la mise en œuvre du SIGMAT au sein de la CEDEAO, auquel le Mali est convié. Il est prévu au cours de cet atelier, la signature de plusieurs Accords-cadres dans ce processus d'interconnexion. La DGD du Mali fait partie des candidats pour conclure des Accords avec les pays sus-indiqués.
- Dans ce processus global, le Mali souhaite également tenir compte de deux autres facteurs :
 - la question relative à la perte d'emplois aux frontières par de nombreux acteurs (tels que les transitaires) que cette automatisation et rationalisation du passage transfrontalier des marchandises en transit vont induire, ce qui aurait nécessité le déploiement d'un plan de sensibilisation sur la base d'une matrice des parties prenantes à élaborer ;
 - la prise en compte du mécanisme de la garantie communautaire prévue par la CEDEAO.



- **A moyen terme, le commerce intracommunautaire prendra d'importance en lien notamment avec la mise en œuvre de la Zone de Libre Échange Continentale Africaine (ZLECAf).** Dans ce contexte, le SIGMAT permettra d'optimiser davantage l'échange et l'exploitation des données entre les pays de la région tout en luttant contre les déversements frauduleux des marchandises, source de pertes de recettes fiscales et douanières.

3.2.2.2 Les Équipements d'Inspection Non Intrusive (Scanners) sont à intégrer au processus fonctionnel de l'AGR :

- **Actuellement, l'utilisation du scanner n'est pas intégrée au processus fonctionnel de l'AGR.** Les inspections au scanner ne reflètent pas une politique de sélectivité basée sur une analyse des risques préalable tenant notamment compte de l'exploitation des données pouvant résulter des manifestes.
- **Le scanning doit être directement exploité comme instrument de facilitation des échanges pour l'analyse des données.** Il faut établir/renforcer une coordination opérationnelle entre le Comité de Sélectivité et l'Unité Scanning dont les données doivent être prises en compte pour enrichir le système de sélectivité et d'AGR. Par ailleurs, un lien opérationnel direct avec la DRAR semble absent en matière d'exploitation de données. Les résultats des contrôles de l'Unité Scanning ne sont pas automatiquement transmis à la DRAR pour des besoins immédiats d'AGR. Ces données peuvent être enregistrés directement dans le nCEN, (i) en habilitant un ou de deux représentants de l'Unité Scanning dans cette application pour y saisir les données et résultats des contrôles (option prioritaire) ou (ii) en élaborant, exploitant et transmettant une fiche des données et résultats de contrôles à la DRAR, même dans un contexte d'automatisation de la gestion du contentieux qui doit prendre en compte cet aspect. La fiche de transmission des données du nCEN et autres informations serviront de palliatif lorsqu'il ne sera pas possible, pour une raison ou une autre, d'introduire les données et résultats des contrôles via une application. Cela est valable avec les autres unités opérationnelles.



3.2.2.3 Le retour d'information résultant des contrôles douaniers et le partage des données est indispensable pour garantir la fiabilité du processus de la sélectivité dynamique et du profilage des risques.

Page | 26

- **Les unités opérationnelles de dédouanement et de lutte contre la fraude doivent améliorer leur capacité à faire des retours d'information à la DRAR et au Comité de sélectivité.** La DRAR fournit des renseignements et avis de fraudes aux unités opérationnelles de lutte contre la fraude, dont elle n'a pas le retour régulier en termes de résultats. Ce retour systématique d'information permettrait à la DRAR d'améliorer sa capacité à identifier les opérateurs à risques.
- **A l'issue de la mise en œuvre des premiers critères de sélectivité via SYDONIA World en prenant en compte la définition des seuils de tolérance, les résultats ne sont pas satisfaisants,** car seul **1%** des envois sont orientés en **circuit vert** (qui ne nécessitent pas de contrôles) et **99%**¹⁶ en circuit rouge induisant des contrôles physiques systématiques¹⁷. Le résultat montre visiblement la nécessité de réaliser des ajustements dans l'attribution des circuits ou la définition des critères de risques. Cette tendance montrant en effet un niveau très élevé de contrôle, n'est pas conforme au principe de la facilitation des échanges. Actuellement, la sélectivité dynamique est notamment fondée sur l'exploitation des certificats de visites à remplir par les unités opérationnelles de dédouanement¹⁸. Si la tendance ne s'améliore pas sur le profilage de risques, il sera vraisemblable que les certificats de visites ne soient pas régulièrement remplis et partagés. *La problématique de la mise en place d'un Sous-Comité/Groupe de travail au sein du Comité de sélectivité pour assurer la fiabilité du remplissage des certificats de visites et le retour d'information sur les contrôles douaniers qui en résultent, pourrait être une réponse à cette insuffisance.*

¹⁶ Il serait intéressant d'examiner les résultats des contrôles effectués sur les 99% d'envois orientés en circuit rouge (nombres de cas ou volume d'infractions à la législation/règlementation douanière enregistrées) pour apprécier le niveau **d'observance à la conformité volontaire par les opérateurs** mis en cause.

¹⁷ Source : Compte-rendu du Comité de sélectivité.

¹⁸ Cf. Note de Service n°0053/MEF-DGD du 11 mars 2022 portant remembrement du Comité de Sélectivité, du Directeur Général des Douanes du Mali.



3.2.2.4 Un Programme des Opérateurs Économiques Agréés (OEA) essentiel à la Facilitation des échanges (FE), non opérationnel :

- **Le programme des OEA, une exigence résultant de l'Axe II (1.1.3) de la Stratégie générale de la DGD du Mali relatif à la FE, n'est pas encore opérationnel.** Les instruments légaux et textes réglementaires devant consacrer son implémentation sont en cours d'élaboration. En matière de gouvernance, étant un instrument clé de facilitation et de *conformité volontaire* des entreprises à la réglementation douanières, il semble, tel que les bonnes pratiques internationales le suggèrent, que le programme relèverait davantage de la Direction en charge de la facilitation et du Partenariat avec les Entreprises.
- **La vision de l'AGR est soutenue par l'Axe II du plan stratégique général sus-cité et devrait encourager la mise en place et la généralisation des mesures de facilitation.** Cependant, l'absence de traitement différencié entre les opérateurs économiques visant à la conformité et les autres n'encourage pas l'adoption des mesures en faveur de la facilitation, au titre desquelles la mise en œuvre du Programme OEA doit refléter une approche davantage orientée sur l'accompagnement et le suivi que sur la sanction et le contrôle uniquement.
- **Pour son opérationnalisation, la DRAR doit appuyer ce programme**, en particulier, dans le processus d'audit qui pourrait inclure les audits-qualité en entreprises pour évaluer les capacités et les motivations systémiques et organisationnelles à la conformité réglementaire des entreprises postulant à l'OEA, à travers :
 - l'élaboration des critères de segmentation et la catégorisation des opérateurs économiques par risques (faible, moyen et élevé),
 - la transmission, chaque année, au Programme OEA, de la liste des sociétés segmentées sur la base de ces niveaux de risques.
- **Il faudra prendre en compte également l'audit « assurance qualité »** qui nécessite une formation spécifique et/ou le recyclage du personnel à dédier à cette tâche de façon à distinguer l'audit qualité des capacités systémiques et organisationnelles de l'entreprise de l'audit de contrôle fiscal et douanier des entreprises.



3.2.2.5 *Un mécanisme de Décisions anticipées requis pour la FE, la lutte contre la fraude et la conformité volontaire, ainsi que le renforcement de l'AGR, en attente d'exploitation :*

- **Les Décisions anticipées ne sont pas opérationnalisées et mises en œuvre**, même si l'Administration des douanes a adopté une législation en la matière, ce qui permet d'établir, entre autres, les déclarations anticipées pour les opérateurs éligibles (*Section IV-Art 146 du Code des douanes*) en lien avec les pratiques internationales (OMD et AFE). Le cadre réglementaire doit être complété au regard des dispositions de l'article 147 du Code douanes du Mali, qui prévoient que les conditions d'application des mesures liées aux Décisions anticipées soient fixées par arrêté du Ministre chargé des Douanes. A cette étape de mise oeuvre, le Comité de sélectivité n'est pas en mesure de tenir compte d'une analyse de risques portant sur les résultats de l'exploitation des déclarations anticipées. **Cette approche devrait permettre d'identifier les acteurs qui bénéficient des facilités (comme cela pourrait l'être avec les OEA), mais qui ne respectent pas les lois, et de les soumettre à des sanctions plus lourdes, ce qui aurait pour effet de renforcer la culture de conformité volontaire auprès des opérateurs, cela implique la mise à jour du cadre législatif en la matière.**

3.2.2.6 *Une fonction de traitement et d'analyse des données miroir à instaurer :*

- **Le traitement et l'analyses de données miroir** est une réconciliation statistique entre les données douane et celles des pays partenaires au service de l'élaboration du contrôle après dédouanement, de la définition du plan de contrôles en entreprises et des enquêtes douanières. C'est une excellente initiative de plus en plus développée, dans les pays de la sous-région comme le Bénin, la Côte d'Ivoire ou le Togo, par le Centre régional d'Assistance technique du FMI (AFRITAC), avec des résultats satisfaisants.
- **Il n'existe pas une politique de traitement et d'exploitation des données miroirs au sein de la DGD.** Le Mali est un pays de l'hinterland. Ce statut expose, encore plus, le pays à un risque élevé de manipulation des données résultant du transit compte tenu des ruptures de charge, dans un contexte où le SIGMAT n'est pas encore opérationnalisé.
- **Pour garantir la sécurisation des recettes, il est nécessaire de renforcer les contrôles après dédouanement au titre de l'exploitation des données miroir**, dont le principe doit être institué en appui au processus d'automatisation de l'AGR en cours.



- **Les l'étude sur les données miroir pourrait être réalisée par la DRAR avec l'assistance de la DSI.** En conséquence, les agents de cette Division devraient être formés en matière d'extraction et de traitement de données miroir à transmettre la DCAD pour exploitation par la Division du Contrôle a posteriori. A moyen terme, la DCAD devrait s'appropriier également des méthodes de traitement des données miroir jusqu'à leur exploitation pour se rendre autonome. En revanche, la DRAR doit maintenir cette compétence, car il faut avoir à l'esprit que le traitement des données miroirs peut se réaliser dans une optique de comparaison des travaux réalisés par les deux unités pour affiner et garantir le profilage des risques.

3.2.2.7 Un Réseau national de Lutte Contre la Fraude (nCEN : national Customs Enforcement Network) de l'OMD, dont il faut améliorer l'opérationnalisation et optimiser les fonctions :

- **Le nCEN est mis en place par la DGD depuis 2014 et permet de renforcer les capacités en matière d'AGR,** en améliorant le système de profilage en ce qui concerne la collecte, le stockage, l'analyse et la diffusion des données.
- **Au niveau national, l'application offre une possibilité d'accès à d'autres administrations telles que la Police ou les Eaux et Forêts, qu'il convient d'activer** pour consolider l'échanges de donner en matière de lutte contre la fraude.
- **Il faut également promouvoir l'exploitation des fiches de diffusion de données élaborées, ainsi que celle de toutes les fonctions du nCEN,** et favoriser son accès 24h/24 à toutes les unités de lutte contre la fraude sur toutes l'étendue du territoire, pour alimenter directement la base de données. De, même il faut mettre en place les points focaux prévus conformément à l'Instruction Cadre sur le Renseignement (ICR), ces derniers pourront également contribuer directement à l'alimentation de la base de données.
- **Il convient aussi de travailler en lien avec les BRLR/AOC pour mettre en place une approche régionale d'échange de données via le nCEN.** En effet, le nombre potentiel de plus en plus élevé d'utilisateurs du nCEN au niveau régional (14 pays dans la Région Afrique de l'Ouest et du Centre de l'OMD, pour 55 pays utilisateurs au monde actuellement), permettrait d'envisager une approche régionale d'échanges et de traitement de données. **Il apparaît néanmoins prudent de tenir compte des difficultés visiblement observées entre le fournisseur/prestataire de l'OMD du nCEN, en pensant au développement d'une application alternative.**



- **L'interopérabilité entre le nCEN et le SYDONIA est indispensable.** La base de données du nCEN est alimentée à partir notamment des procès-verbaux (PV) de saisies ou de constat. Ces PV sont également introduits dans SYDONIA Worl au titre de la gestion automatique du contentieux. Ce qui traduit une double opération. Pour optimiser l'utilisation des ressources humaines et techniques (informatiques), il est nécessaire d'établir une interopérabilité entre les deux systèmes (SYDONIA World et nCEN) en les interconnectant.

3.2.2.8 Le I-24/7 exploité également par la DGD requiert un interfaçage avec le nCEN :

Le I-24/7, système de messagerie intelligent, est un instrument de lutte contre la criminalité transnationale, développé par l'Interpol et exploité par plus de 190 pays membres dont le Mali, en rapport avec le Bureau Central National (BCN) Interpol. Cet outil est également exploité par la DRLF à la DGD, ce qui accroît le potentiel de collecte, de stockage et traitement des données sur le plan national. Il reste à automatiser le traitement de ces données en créant un canal d'échange automatique entre la DRLF/DGD et le Bureau Central National Interpol de la Police, à travers l'interfaçage du nCEN et du I 24/7. Rappelons que la problématique d'interfacer les deux instruments internationaux a fait objet de débat entre l'Interpol et l'OMD à l'occasion de certaines sessions de lutte contre la fraude de l'OMD à Bruxelles, depuis 2014-2015. L'Interpol avait évoqué des problèmes de sécurité garantie depuis plus de 150 ans lorsqu'on utilise le I-24/7 seul, tout en pensant que cette option pourrait être discutée.

3.2.2.9 La gestion des données se renforce au titre d'un processus d'automatisation soutenu par le Comité de sélectivité et mis en œuvre par la DSI :

- **La DGD, à travers la DSI et le Comité de sélectivité procèdent à l'informatisation du contentieux qui permet la transmission automatique de toutes les données liées aux contentieux** (notamment les procès-verbaux des affaires contentieuses -PV- validés dans la procédure par la Direction en charge de la réglementation et du contentieux) au plan national. A cette étape, seules la DRLF et la DSI ont accès à ce module, ce qui restreint son exploitation. Ce processus d'informatisation se poursuit pour couvrir toutes les autres structures concernées en matière de traitement de données contentieuses. Des propositions ont été formulées par le Comité de sélectivité pour poursuivre et renforcer les efforts d'automatisation et d'informatisation de l'AGR auprès de la haute hiérarchie de la DGD pour décision et finalement mise en œuvre.



- **Le processus de dématérialisation doit se poursuivre** et permettre le développement des applications requises pour intégrer les informations de différents systèmes (scanners, eBiscus, etc). L'aboutissement de ce processus est garant d'une bonne stratégie de gouvernance de données qui représente typiquement la deuxième phase d'un processus d'automatisation et d'informatisation à planifier.

Page | 31

3.2.3 La stratégie d'automatisation de la DGD est à inscrire dans le cadre d'un plan stratégique durable et un environnement juridique à renforcer :

- **La DSI semble fonctionner sur la base d'une problématique et des actes tactiques** en réponse aux besoins ponctuels des équipes-projets (pour le Comité de sélectivité, par exemple). **Le Plan directeur informatique doit contenir une politique informatique durable en matière d'AGR et prévoir** un axe prioritaire sur la gestion des données au travers d'une part de la définition d'une politique globale au niveau de la DGD, et d'autre part de la mise en place d'un entrepôt de données à venir. Il importera qu'une stratégie de gouvernance des données y soit également intégrée afin de garantir la fiabilité, la sécurité et l'accessibilité des données générées le long de l'ensemble des procédures de dédouanement par les différents systèmes progressivement mis en place.
- **Il n'y a pas de politique d'acquisition ou de développement informatique en appui à l'automatisation et l'informatisation institutionnelle de l'AGR**, en ce sens, il demeure la nécessité de définir une stratégie de gouvernance de données garante de la qualité, l'exactitude, l'intégrité, la cohérence, la fiabilité, la sécurité, et l'accessibilité des données. Cette politique est d'autant nécessaire que le traitement des données douanières figure dans le nouveau Code des Douanes national qui indique entre autres ce qui suit :
 - les échanges d'information entre la DGD et les opérateurs économiques sont prévus à être effectués en utilisant un procédé informatique de traitement de données ou tout autre procédé (Art. 44 du Code des Douanes du Mali);
 - les échanges d'information entre l'administration des douanes et les opérateurs économiques, ainsi qu'à des fins de coopération mutuelle avec les autres pays, peuvent se faire au-delà des données douanières en matière d'AGR (Art. 46-1 du Code des Douanes du Mali);
 - le traitement de données électroniques « avant l'importation et l'exportation des marchandises » (*Section V, Art. 148 et 149*).

31



- **En revanche, cette législation ne prévoit pas spécifiquement la problématique de la gestion interne des données (dont la protection/confidentialité est certes garantie par l'article 45 du CD du Mali) à des fins d'AGR au sein de la DGD.** Il convient de prendre en compte cette problématique au travers des dispositions réglementaires complémentaires à initier. La DGD pourrait le faire :
 - soit dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 149 de la Loi n°2022-013 du 23 juin 2022 portant Code des Douanes du Mali, qui prévoit la prise d'un arrêté du ministre en charge des douanes pour fixer les modalités et conditions d'application de la Section V relative au traitement des données dans ce Code;
 - soit au titre de l'article 42-6 prévoyant une Décision du Directeur Général des Douanes pour déterminer le cadre général du renseignement et les modalités de mise en œuvre de l'analyse et de la gestion du risque.

3.2.4 La Synergie institutionnelle et organisationnelle en matière d'échanges d'information au sein de la DGD est visible, mais elle doit être consolidée :

- **La nécessité d'une coordination et d'une synergie institutionnelle et opérationnelle de l'échange de données au sein de la DGD** n'est pas attachée de façon spécifique à un axe stratégique du plan stratégique général de la DGD.
- **Le partage des renseignements douaniers de la DRAR (et du CET) avec les autres Directions** et services ou unités opérationnelles, s'effectue au travers de plusieurs vecteurs :
 - **Le Fichier Fraude (FF) qui constitue actuellement le fichier central de l'administration pour l'analyse et la gestion du risque et du contentieux douanier.** Toutes les structures impliquées dans la gestion des données contribuent à alimenter ce fichier. Aujourd'hui, l'alimentation du fichier de fraudes n'est pas automatisée. Les données sont transmises par lettre, par les différentes unités, à la Division du Renseignement et d'Analyse de Risque (Section Fichier Fraude et Analyse de Risques-SFFAR). Par ailleurs, l'alimentation du FF pourrait être associée au développement des fiches/bulletins de renseignements susceptibles d'aider la DRAR à partager les résultats de ces analyses avec les autres Directions et unités opérationnelles. Le FF pourrait constituer cette base unifiée et centralisée qui appuierait une politique de gouvernance des données (voir section 4.4).



- **Une application informatisée de gestion automatisée du risque**, intégrée à SYDONIA World, qui constitue la base de la « *sélectivité dynamique* » récemment mise en place : *il conviendra de faire une évaluation régulière des statistiques dans le cadre du Comité de sélectivité pour s'assurer que les critères mis à jour de façon automatique, contribuent à répondre aux mécanismes de facilitation des échanges, de sécurisation des recettes fiscales, de sécurité et de sûreté.*
- **Le Comité de sélectivité avec une organisation/gouvernance perfectible**, est le lieu de rencontre et d'échange entre la DRAR et les Directions techniques ou opérationnelles. Il s'agit en réalité d'une équipe-projet désignée selon la Note de Service n°37/MEF-DGD du 15 avril 2021 portant création du Comité de sélectivité, modifiée par la Note de Service N°0053/MEF-DGD du 11 mars 2022, *dans le cadre du projet d'automatisation de la sélectivité résultant de la mise en œuvre du plan d'action sur la sélectivité automatique.* Dans cette nouvelle Note de Service, la Présidence du Comité est par ailleurs assurée par le Directeur de la Réglementation, de la Facilitation et des Relations Internationales **qui semble ne pas être un acteur fondamental en AGR, en présence d'une Direction technique comme la DRLF, visiblement plus compétente en la matière.**
- **Le Comité de sélectivité a beaucoup évolué depuis avril 2021 dans ses fonctions**, en formalisant tant l'informatisation du contentieux (base de données centralisée du contentieux douanier) que dans la gestion automatisée de l'analyse de risque et de la sélectivité des contrôles. Le Comité de sélectivité a également été force de propositions auprès de la haute hiérarchie de la DGD pour continuer à rationaliser, simplifier et automatiser l'analyse et la gestion des risques.
- **Le Comité de sélectivité, ensemble avec le CET, sont les organes actuels avec une dimension transversale permettant des interactions directes et régulières entre les Directions opérationnelles et la DRAR.** *Lorsque le processus d'internalisation des fonctions de la DGD sera accompli, il conviendra de construire une politique de gouvernance et de pilotage de la politique d'AGR (cf. section 4.1) autour de ces organes et de la DRAR, en tenant compte de leurs rôles respectifs très prépondérant, afin d'assurer une meilleure coordination des activités de la DGD en matière d'AGR.*



- **La DSI assure la coordination technique de la transmission automatique des Procès-Verbaux (PV)**, issus de toutes les unités impliquées dans le cadre de la lutte contre la fraude (DRLF, DCAD, Brigades et unités opérationnelles), tant au niveau central que régional, pour une meilleure sécurisation des données dans le cadre de l'informatisation du contentieux. **A moyen terme, il conviendrait de former les agents et d'accorder la possibilité à chaque unité d'introduire ses propres données (PV) pour optimiser le stockage et l'exploitation des informations.**
- **Il existe une relation fonctionnelle parfaite entre la DRAR et les autres Directions Techniques et Unités Opérationnelles auprès desquelles cette Division a des correspondants pour faciliter l'échange de données.** Toutefois, ces correspondants locaux n'ont pas de lien organique avec la DRAR, **ce qui pourrait fragiliser son autorité.** *La mise en oeuvre de l'instruction cadre sur le Renseignement qui prévoit la nomination des points focaux est fortement attendue par la DRLF.*

3.2.5 Le Bureau des Relations Publiques et de la Communication (BRPC) assure la coordination des vingt-deux (22) réformes en cours au sein de la DGD :

- **Le cadre d'échanges au titre du Forum Douane-Entreprise instauré, doit se poursuivre de façon régulière et périodique**, dans les efforts de transparence et d'inclusion du secteur privé aux méthodes de contrôles notamment basées sur l'AGR et aux instruments de facilitation et d'incitation à la conformité volontaire et au civisme fiscal et douanier des entreprises (voir section 4.7).

3.2.6 Une vision incluant une réforme en matière de renforcement de compétences qui nécessite d'être alignée aux objectifs d'une AGR durable au sein de la DGD :

- **L'administration des douanes du Mali souhaite se structurer au tour d'un modèle de gestion des ressources humaines basée sur les meilleures pratiques** en matière de recrutement, de **mobilité**, de formation et de développement des compétences, à travers la mise en place de la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)¹⁹. Cette vision n'est pas accompagnée par l'initiation d'un plan de formation conséquent. Nous assistons à la mise en oeuvre des projets parcellaires comme l'introduction d'une formation initiale en informatique, en particulier sur SYDONIA World, au profit de toutes les nouvelles recrues.

¹⁹ Section C, paragraphe 1 de la liste et objectifs des 22 réformes de la DGD.



- **Le turn-over en matière de politique d'affectation du personnel qui résulte de cette vision et exercé depuis de nombreuses années, à l'issue d'une durée de 2 à 3 ans, certes, conforme à la déclaration d'Arusha, n'est pas favorable pour pérenniser l'expertise dans des domaines spécifiques comme l'AGR ou le Contrôle a posteriori (CAP²⁰). Il n'existe pas de politique de spécialisation des agents de douanes en AGR, même si de multiples formations ont été déployées par certains partenaires privés. La DGD n'a pas bénéficié des programmes spécifiques à l'exemple de celui des « *Maîtres-formateurs* » sur le Renseignement et l'Analyse de risques, déployé conjointement par l'OMD et l'Agence Japonaise de Coopération Internationale-Japan International Cooperation-(JICA) au profit de certains pays comme le Bénin, la Côte d'Ivoire ou le Togo dans la sous-région. Un tel vivier d'Experts permettrait de renforcer les compétences au sein de la DGD du Mali et d'instaurer un cadre structurel de développement des compétences en matière d'AGR pour le compte notamment de la **DRAR qui compte actuellement un faible effectif. Ce faible niveau d'effectif et de compétences exercées en seulement deux ou trois ans, n'est pas favorable pour faire de la DRAR le bras armé au titre de l'opérationnalisation de l'AGR au sein de la DRLF pour le compte de la DGD.****

3.2.7 L'automatisation des opérations et des échanges de données avec les agences gouvernementales ou privées (externes à la DGD) s'observe partiellement :

- **La collaboration avec les agences nationales s'inscrit au titre du troisième axe stratégique de la DGD (Axe 1.3.3),** qui appelle à l'amélioration des mécanismes de consultation, d'échanges d'informations et de collaboration avec les autres administrations publiques présentes aux frontières dans le cadre de la gestion coordonnée des frontières ; ce cadre est consolidé par la prise des arrêtés ministériels ou interministériels, ce qui met l'administration en conformité avec le cadre des normes SAFE de l'OMD (***Pilier 3 : Coopération avec les Autres agences gouvernementales et intergouvernementales.***)
- **Il existe un mécanisme automatique d'échange de données, en matière d'AGR, entre la DGD et la Direction Générale du Commerce, de la Consommation et de la Concurrence (DGCCC),** à travers le système eBiscus mis en œuvre en lien avec l'opérationnalisation du CET.

²⁰ L'objectif du présent diagnostic et de ses recommandations stratégiques sont du point de vue de l'AGR, mais il faut noter ici que l'intérêt de la spécialisation pourrait être élargi au-delà de la seule perspective de l'analyse de risque qui a pour vocation de soutenir les autres fonctions.



- **Des échanges automatiques d'information se font aussi avec le Conseil Malien des Chargeurs** en lien avec le Bordereau électronique de suivi de cargaison.
- **La DGD exploite le système de contrôle non intrusif (scanning) en partenariat avec le Bureau Veritas** auprès de laquelle la maintenance demeure externalisée. L'exploitation de cet instrument devrait être aussi internalisée par la DGD à l'issue de l'engagement contractuel avec ce partenaire privé à fin décembre 2022. Dans ce cadre, le personnel malien expérimenté dans la maintenance opérationnelle du scanner devrait être contractualisé par la DGD pour continuer à exploiter au mieux le scanner comme instrument non intrusif d'inspection des marchandises et outil d'AGR/Facilitation des échanges (voir paragraphe 3.2.2.2).
- **L'évaluation des marchandises est également pratiquée par le partenaire privé Bureau Veritas.** Au terme du Contrat, une **unité valeur** est prévue au sein du CET qui devra travailler en étroite collaboration avec la DRAR et la DCAD au sein de laquelle il est créé une Division comprenant une Section du Contrôle a posteriori et du Fichier Valeur dont la mission est de constituer et de tenir la base de données relatives à la valeur en douane²¹. La tenue et l'accès à ce fichier doivent être automatisés.
- **Une collaboration est également active avec plusieurs autres agences nationales** (la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction du transport, la Direction Générale du Commerce, de la Consommation et de la concurrence, la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières-CENTIF, le Bureau Central National Interpol, les agences phytosanitaires etc.), mais les échanges de données ne sont pas automatisés avec ces structures. En particulier avec :
 - la DGI, il est institué une Brigade mixte de Contrôle, par arrêté du Ministre en charge des Finances, qui constitue un cadre réglementaire et institutionnel de collaboration entre la DGD et la DGI au titre des contrôles conjoints. Toutefois, il n'y a pas de cadre particulier en ce qui concerne des échanges automatiques de données à des fins d'AGR entre les départements en charge d'AGR et des contrôles fiscaux et douaniers de ces deux directions : par exemple les résultats des multiples contrôles réalisés ne sont pas réciproquement partagés. La Brigade mixte est un instrument qui peut constituer une ébauche d'échanges de données

²¹ Articles 53, 56 et 57 du décret n°0517/PT-RM du 1er septembre 2022 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction Générale des Douanes.



à des fins d'AGR : **au plan réglementaire, la portée la Brigade Mixte pourrait être étendue à l'échange automatique de toutes les données au-delà de celles relatives aux contrôles conjoints** (PV, catégorisations des entreprises par niveau de risques, etc. collectées et traitées à des fins d'AGR par les deux départements de contrôles après dédouanement et de lutte contre la fraude fiscales et douanière au niveau des deux directions : DCAD-DRLC pour la DGD et Département en charge du contrôle fiscal pour la DGI). **Au Niveau opérationnel, il serait convenable d'envisagé, de façon transversale, la création d'une plateforme (interconnexion entre DCAD-DRLC/DGD et Département en charge du contrôle fiscal/DGI),** qui serait alimentée par ces données résultant des contrôles de chaque direction ;

- **la Direction du Transport et la Direction Générale du Commerce, de la Consommation et de la Concurrence,** un projet d'interconnexion est en cours ;
- **la CENTIF qui a une compétence nationale avec des sources de renseignements et des données à l'échelle régionale et internationale,** favorables à une bonne politique d'AGR ; un fonctionnaire des douanes y est détaché, ce qui devrait favoriser la coordination institutionnelle ; en outre, il faudrait procéder à une mise en réseau limitée à un échange de renseignements entre ces deux entités (CENTIF et DGD) à l'instar de ce qui pourrait exister entre la DCAD-DRLC (DGD) et la Direction du Contrôle Fiscal/DGI, pour garantir un échange rapide, sécurisé et strictement confidentiel des données, à travers une application TI à identifier ;
- **le Bureau Central National de l'Interpol à Bamako, la DRAR peut avoir accès au système I 24/7, mais ce système n'est pas interfacé avec le nCEN** (synchronisation des deux systèmes) déployé par l'administration des douanes. *Cela permettrait de renforcer la stratégie d'AGR, en particulier dans le cadre de la lutte contre les véhicules volés, à travers un partage systématique des informations.*



3.2.8 L'AGR est alimentée par des sources régionales et internationales, qui restent à structurer :

- **La DGD entretient des accords de coopération en matière d'assistance administrative** avec le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Mauritanie, le Sénégal, l'Algérie, et la France dans un cadre où les modalités d'échanges de données restent à clarifier pour une meilleure AGR. L'évaluation des activités de coopération se ferait dans le cadre des rencontres bilatérales mais celle-ci n'est pas formalisée de façon systématique dans une démarche en appui aux objectifs du Plan Stratégique général de la DGD.
- **Administrativement, le Mali ne dispose pas d'attachés douaniers conformément aux orientations de l'Acte additionnel A/SA.6/12/18 du 22 décembre 2018 relative à la coopération**, fixant le rôle des attachés douaniers en poste à l'étranger. En revanche, dans les faits, le pays a des représentants (qui n'ont pas le titre d' « attachés douaniers ») dans les ports de Conakry (**Guinée**), Dakar (**Sénégal**) et Abidjan (**Côte d'Ivoire**). Ces derniers ont pour mission, entre autres, la prise en en charge des marchandises en transit sur le Mali et d'échanges de données. **Ils contribuent à une intégration importante des données dans le système (SYDONIA) et à l'unification des travaux en matière d'AGR et de critères de profilage, ainsi qu'à une harmonisation, sur le plan national, de la politique d'AGR.** *Actuellement, le Mali mène une réflexion pour formaliser et restructurer cette présence dans le cadre d'une coopération régionale susceptible de faire référence aux rôles des « Attachés douaniers ».*
- **Il existe une coopération fructueuse avec l'OMD, Organe faîtière en matière douanière.** La DGD échange des informations dans le cadre régional en lien avec les Bureaux Régionaux de Liaison chargé du Renseignement (BRLR) de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD). Un Correspondant national est nommé au sein de la DRLF pour faciliter cette coopération avec notamment la région Afrique occidentale et centrale de l'OMD qui a œuvré pour la mise en place du nCEN au Mali.

3.3 Analyse S.W.O.T :

Page | 39

FORCES/STRENGTHS	FAIBLESSES/WEAKNESSES
<ul style="list-style-type: none"> • Volonté marquée de la DGD d'inscrire l'AGR au service des missions traditionnelles de la douane, en particulier la facilitation des échanges ; • Existence de structures à l'exemple du CET et du Comité de sélectivité, susceptibles d'être structurées pour élaborer une politique de pilotage d'AGR au sein de la DGD. • Intégration graduelle de l'AGR au sein des services de la DGD ; • Existence institutionnelle et organisationnelle de l'AGR via le CET et la DRAR ; • Cadre législatif prenant en compte l'AGR au titre du nouveau Code des douanes adopté en juin 2022; • Déploiement de services informatiques au service de l'AGR, dont la mise en production de la « sélectivité dynamique » en mars 2022. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de vision transversale explicite sur le rôle de l'AGR au sein de la DGD qui prenne en compte l'ensemble des missions de la douane, y compris la sécurité et la sécurité de la chaîne logistique internationale et du public ; • Absence d'une politique de pilotage structurée en matière d'AGR. • Travail en silos des différentes unités, ou sous-forme d'équipe-projet (Comité de sélectivité) avec réplique des efforts en matière d'AGR (au niveau du stockage des données par exemple) entre les éléments émanant de la DSI, la DRLF et des services opérationnels ; • Faiblesse en effectif de l'équipe de l'AGR et du CET et absence de spécialisation au sein des agents en charge de l'AGR, que ce soit au niveau de l'analyse de données ou au niveau des investigations et contrôle après dédouanement, pour opérationnaliser la stratégie d'AGR ; • Non transposition de toutes les dispositions régionales et internationales en matière d'AGR, incluant la coopération, dans le nouveau Code des douanes, pour une meilleure visibilité et opérationnalisation des textes ; • Absence d'un Plan directeur informatique qui fasse ressortir les outils nécessaires à la mise en œuvre de l'AGR et d'une stratégie claire de gouvernance de données pouvant faire perdre les efforts en matière de dématérialisation.



OPPORTUNITÉS/OPPORTUNITIES	MENACES/THREATS
<ul style="list-style-type: none"> • Un environnement régional au sein duquel existent d'importants outils favorables à l'échange des données à l'exemple du SIGMAT (instrument de la CEDEAO); • Une réglementation régionale et internationale abondante en matière d'AGR; • Modernisation des autres agences/fonctions gouvernementales (transports, commerce, etc.) offrant des possibilités d'interconnexions et d'échanges de données automatiques; • Accompagnement de l'AGR par un partenaire privé-BIVAC- (et des institutionnels) avec les objectifs stratégiques à atteindre en matière de civisme fiscal et de facilitation ; • Intégration de la conformité volontaire à la stratégie d'AGR en lien avec les objectifs de partenariat privilégié et de programme OEA ; • Amélioration de l'image des services douaniers en communiquant aux usagers, les avantages induits par une stratégie dédiée à l'AGR, grâce à l'opérationnalisation du Forum Douane-entreprise institué. 	<ul style="list-style-type: none"> • Des enjeux d'ordre sécuritaire et de sûreté marqué par la montée du terrorisme dans le pays, qui pourraient limiter le traitement et la montée des informations à travers ces outils; • Un environnement régional et international continuellement changeant difficile à suivre globalement par les pays en voie de développement; • Résistance aux changements des fonctionnaires; • Absence de volonté et de stratégie pour un transfert réel de compétence ; • Manque potentiel d'adhésion par les opérateurs économiques aux différents programmes de FE (OEA, par exemple) pour susciter l'intégration de la conformité volontaire; • Absence d'une vision globale partagée par les usagers en matière d'AGR, ne permettant pas à ces derniers de comprendre si les objectifs de la DGD répondent à leurs besoins, et les efforts déployés en matière de sélectivité peuvent être perdus compte tenu de l'absence de vision transversale et d'appropriation.

3.4 Conclusion de la revue : proposition d'orientations pour la mise en place d'une stratégie d'AGR globale et transversale au niveau de la DGD

3.4.1 Prise en compte du rôle transverse de l'AGR :

- **Le rôle de l'AGR ne se limite pas à la facilitation du commerce et la mobilisation des recettes** mais doit être élargi et intégré dans le plan stratégique de la DGD aux objectifs en lien avec la mission de sécurité, de sûreté de la chaîne internationale



logistique et de protection du public²² dans un contexte d'insécurité, consacrant le troisième axe de la DGD, tout en restant un outil au service de la facilitation et du civisme fiscal.

- **L'AGR implique par définition un approfondissement du suivi et une meilleure connaissance des opérateurs économiques** et usagers de la DGD déterminant pour le support à la facilitation du commerce, en cohérence avec les objectifs d'accompagnement des importateurs vers la conformité volontaire.

3.4.2 La stratégie de l'AGR doit prendre en compte l'internalisation structurée de cette fonction au sein de la DGD :

Cette stratégie doit se construire dans le cadre d'une synergie associant tant les acteurs internes qu'externes, en incluant l'ensemble des éléments suivants pour garantir une vision globale de l'AGR au service des objectifs de la DGD :

1. **Mettre en place un Comité de pilotage de haut niveau de l'AGR.** Ce Comité de pilotage doit assurer la cohérence de la vision et des priorités de la DGD en matière d'AGR et leur adéquation avec les réalisations au niveau opérationnel. La stratégie de réappropriation des fonctions externalisées doit tenir compte de la mise en place de ce Comité en lien avec le Centre d'Expertise Technique visé ci-dessous pour porter cette réforme.
2. **Adapter la structure institutionnelle et organisationnelle à l'AGR :** les orientations et priorités définies au niveau du Comité de pilotage doivent être déclinées au niveau des différentes Directions et Divisions en s'assurant d'une part d'éviter les répliquations et redondances, et d'autre part que les Directions et Divisions aient les ressources requises pour atteindre les objectifs ainsi déterminés.
3. **Réviser le cadre légal et réglementaire pour y intégrer les outils de l'AGR,** notamment en cohérence avec les traités et engagements régionaux/internationaux conclus par le Gouvernement du Mali en matière de de facilitation du commerce régional et international, de coopération et de réformes des douanes, et poursuivre l'élaboration ainsi que l'adoption des nouveaux textes réglementaires qui trouvent, d'une part leur ancrage juridique dans le nouveau Code des douanes, et d'autre part, qui pourraient résulter du renforcement du cadre légal national.

²² Cette prise en compte pourrait se matérialiser, entre autres, par la création de cellules de ciblage exploitant les manifestes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et les produits illicites comme les armes et les stupéfiants.



4. **Renforcer la gestion des données et instituer l'analyse des données miroirs, matières premières de l'AGR**, de leur production à leur stockage, diffusion et exploitation : mettre en place une stratégie adaptée de gouvernance automatisées des données.
5. **Consolider le cadre de coopération tant au niveau national que régional et international**, en automatisant notamment les outils de communication et d'échanges d'informations.
6. **Définir les ressources et sanctuariser les compétences spécifiques pérennes**, en particulier pour ce qui concerne les agents du CET, de la DRAR et de la DCAD.
7. **Communiquer sur les changements attendus et les nouvelles pratiques à adopter** pour une appropriation de l'AGR par l'ensemble des services et une adhésion de l'ensemble des agents, voire des opérateurs économiques via la plateforme d'échange « Forum Douane-Entreprises » existante pour encourager la conformité volontaire.

4 RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES POUR LA MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE SUR L'AGR AU SEIN DE LA DGD

Page | 43

4.1 Mise en place d'un Comité de Pilotage de l'AGR :

- Le **Comité de pilotage (COPIL), par nature transversale, est dirigé par le DGD**. Dans un contexte d'appropriation des fonctions de la DGD, initialement externalisées, sa construction doit tenir compte notamment de la mise en place du **CET** qui comprendrait dans son organisation et sa structure un certain nombre d'expertises d'ordre technique et opérationnel (analyse de risques, opérations de scanning, évaluation et audit, système informatique, etc.), où le CET semble jouer également un rôle transverse à l'instar du Comité de sélectivité.
- Dans cette configuration, au niveau **institutionnel et organisationnel**, le Président du COPIL (DGD) pourrait être assisté par deux Vice-Présidents (le Directeur du CET et le DRLF), avec un appui technique assuré par le Comité de sélectivité.
- Le **Comité de pilotage de l'analyse et de la gestion des risques douaniers est en charge de l'élaboration, de la définition et du suivi de la stratégie globale en matière d'analyse et de gestion des risques et des contrôles douaniers**, incluant les objectifs et priorités en matière de ciblage et de sélectivité. Il s'appuie sur l'évaluation des irrégularités constatées, sur l'analyse des schémas de fraude observés et des rapports des différentes activités afférentes à la gestion et à l'analyse de risques (transmis notamment par la DRAR). Sa mission vise ainsi à :
 - Définir les priorités en matière de l'ensemble des contrôles en fonction de la stratégie de la DGD ;
 - Revoir l'adéquation entre les objectifs et les ressources ;
 - Éviter le fonctionnement en silo des Directions et la réplication des efforts.
- Le **Comité de pilotage est garant de l'engagement collectif et de la pleine coopération entre les services : appropriation et adhésion**. Le Comité est en particulier le garant du soutien pour la promotion de la sélectivité basée sur la gestion automatisée des risques afin d'encourager l'adhésion, l'appropriation et les changements de comportements que cela implique de la part des opérationnels.
- **Alimentation du Comité de Pilotage en données douanières :**
 - Par la DRAR et le DSI en statistiques sur les actions opérationnelles ;
 - Par la DRS pour les indicateurs de performance.

L'encadré 1 ci-après propose un support définissant les rôles, compositions et fonctionnement d'un tel Comité.

43

Encadré 1- Proposition de Création d'un comité de pilotage pour la mise en place et le suivi de la stratégie de l'analyse et de la gestion des risques à la DGD du Mali

Dans le cadre des objectifs d'optimisation de la collecte des recettes, de facilitation des échanges et de sécurisation du commerce, il est créé au sein de la DGD un Comité dont les objectifs sont de piloter, coordonner et faciliter la gestion des risques et la stratégie de contrôle.

LE COMITE DE PILOTAGE DE L'ANALYSE ET DE LA GESTION DES RISQUES (COPIL)

▪ Composition et fonctionnement :

- Le Comité de pilotage est dirigé par le Directeur Général des Douanes assisté par le Directeur du CET (1^{er} Vice-Président) et le DRLF (2^{ème} Vice-Président).
- Le Comité de Pilotage est composé des principaux Directeurs afin de prendre en compte la dimension transversale de la gestion des risques : Centre d'Expertise Technique, Direction du Renseignement et de la Lutte contre la Fraude (DRLF), Direction du Contrôle après Dédouanement (DCAD), Direction de la Règlementation, de la Facilitation et des Relations Internationale (DRFRI), Direction des Systèmes d'Information (DIS), Direction des Recettes et des Statistiques (DRS), Bureau de l'Audit et du Contrôle Interne (BACI), Bureau des Relations Publiques et de la Communication, Direction de l'Administration et du Personnel (DAP).
- Le Comité de pilotage est soutenu au **niveau technique** par le Comité de sélectivité dont la composition doit aussi refléter sa dimension transversale²³ (Président : DRLF, Vice-Président DRFRI, Rapporteurs : DSI, DRAR ; Membres : CET, DCAD, DSI, DRS, etc.).
- Le Comité de pilotage **se rencontre sur une base trimestrielle**.

▪ Les missions du Comité de pilotage de la gestion des risques :

- Contribuer à l'élaboration de la stratégie de la gestion et de l'analyse de risques de la DGD ;
- Suivre la gestion des risques, la sélectivité et la performance des contrôles douaniers (au-delà de la seule application informatique de sélectivité dynamique : contrôle en première ligne, contrôle après dédouanement...) au travers des rapports transmis par la DRAR, le Comité de sélectivité et la DRS ;
- Garantir l'appropriation et l'adhésion des opérationnels à la sélectivité automatisée : respect des orientations fournies par la sélectivité dynamique, enregistrement des résultats des contrôles dans les applications informatiques prévues à cet effet ;

²³ Il est nécessaire de réviser la composition actuelle du Comité de sélectivité pour rester dans cette dimension transversale, avec une représentativité basée sur les structures/fonctions et non des personnes nominatives.



- S'assurer que les besoins des opérationnels sont pris en compte (mise en place, validation et revue des règles locales, cible de contrôles conformes aux ressources humaines...);
- Faire les arbitrages selon les objectifs et priorités de la DGD ;
- Encourager le recours à la libération immédiate des marchandises pour les déclarations à faible risque ;
- Communiquer et encourager les procédures et pratiques en lien avec la facilitation ;
- Répondre aux problématiques remontées par les services techniques et opérationnels.

4.2 Adapter la structure institutionnelle et organisationnelle à l'AGR

- **La stratégie d'AGR doit être déclinée au niveau des principales Directions (incluant le CET) et unités opérationnelles**, une fois le Comité de pilotage ainsi que le CET mis en place et une stratégie d'AGR validée et établie au niveau de la DGD dans son ensemble.
- **Cette déclinaison passera notamment par la mise en place d'une série de diagnostics opérationnels des procédures des principales unités opérationnelles** afin de s'assurer de leur cohérence avec les objectifs globaux en matière d'AGR :
 - Contrôle en première ligne ;
 - Contrôle après dédouanement ;
 - Contrôle de la valeur ;
 - Facilitation, sûreté et sécurité ;
 - Etc...
- **Au titre des unités opérationnelles, il faudra prendre en compte les Représentations des Services Extérieurs de la DGD (Abidjan, Dakar, Conakry, Nouakchott, Tema, Lomé et Cotonou) lors de ce diagnostic.** Il s'agit des représentations qui sont (ou seront) présentes dans les ports de ces villes, ayant un rôle majeur dans la production et l'échange des données (voir paragraphe 3.2.8).
- **Les Directions assurant des fonctions support devront également être alignées avec les objectifs stratégiques liés à l'AGR :**
 - Centre de formation et de Perfectionnement ;
 - LA DRH/Direction de l'Administration et du Personnel ;
 - La Direction des Systèmes de l'Information ;
 - Le Bureau de l'Audit et du Contrôle Interne ;
 - La Direction des Recettes et des Statistiques ;
 - Le Bureau des Relations Publiques et de la Communication.



4.3 Revoir le cadre légal/réglementaire pour y intégrer les outils de l'AGR :

- **L'AGR doit être explicitement incluse dans les pratiques** en renforçant le nouveau Code des Douanes du Mali ou son cadre réglementaire en matière de collecte, d'échange et d'exploitation des données, au-delà du cadre prévu par les articles 44, 45 et 46 du Code des Douanes national et des données requises avant l'importation et l'exportation des marchandises, objet de l'article 148 de ce nouveau code où notamment seules les données électroniques sont concernées (voir paragraphe 3.2.3).
- **La mise à jour du cadre règlementaire en matière d'AGR répond à un besoin de cohérence avec les engagements internationaux du Gouvernement du Mali : réformes des pratiques et transposition des textes régionaux/internationaux :**
 - Acte Additionnel A/SA.2/12/17 du 16 décembre 2017 portant adoption du Code des Douanes Communautaire de la CEDEAO (CDC) dont les articles 64 et 65 qui prévoient les dispositions à prendre en compte dans le cadre de la gestion des risques et les articles 33 et 34 fournissent les conditions de stockage, de protection et d'échanges de données : *Le Mali a transposé les dispositions clés de ces articles du CDC dans le CDN au travers les articles 42 (en correspondance partielle avec les articles 64 et 65 du CDC) et 44, 45 et 46 (qui correspondent partiellement aux articles 33 et 34 du CDC)*. L'application de ces dispositions doit être clarifiée et rendue exhaustive dans le cadre d'une Loi de Finances ou des textes réglementaires complémentaires d'application (Arrêtés ou Décisions) du Code des Douanes National (CDN).
 - Mettre en pratique et institutionnaliser :
 - les éléments de la Convention de Kyoto Révisée (CKR) dont les normes 6.3 et 6.4 qui ont trait au rôle de l'AGR ;
 - l'Accord de l'OMC sur la Facilitation des Échanges (AFE) faisant directement référence au recours à l'analyse de risque (art. 7.4.1 de l'AFE pour la gestion des risques).
- **Un cadre de coopération et d'échanges d'information pourra être défini pour améliorer l'approvisionnement de la DGD en renseignements douaniers :** Renforcer le cadre règlementaire en matière de coopération nationale et internationale (cf. section 4.5).
- **Définir et mettre en place une politique de sanctions/dissuasion/incitations différenciée selon la segmentation des opérateurs, de leur attitude à la conformité**



et des avantages accordés, facteur clé du succès de la mise en place d'une stratégie globale d'AGR : Il importe d'appliquer une politique de sanctions différenciées en fonction notamment des avantages accordés à certains opérateurs et de veiller à distinguer l'accompagnement des opérateurs visant à la conformité des opérateurs indéclicats cherchant les opportunités de fraude et de contournement du Code des Douanes National, mais aussi à fixer des sanctions plus lourdes à ces opérateurs bénéficiant des avantages à l'exemple des OEA, lorsque ceux-ci se retrouvent en situation d'infraction (cf. paragraphe 3.2.2.5).

4.4 Renforcer l'automatisation et la gestion des données, matière première de l'AGR : mettre en place une stratégie de gouvernance des données au sein de la Direction des Systèmes de l'Information :

- **Une stratégie de gouvernance des données douanières doit être mise en place au sein de la DGD afin de garantir l'intégrité et la fiabilité des opérations dématérialisées.** La gouvernance des données qui est standard pour toutes les organisations engagées vers la dématérialisation doit permettre de rassurer les services opérationnels et de s'assurer de leur adhésion.
- **Cette stratégie de gouvernance des données correspond aux différentes étapes rencontrées par la DGD :**
 - **De la dématérialisation...**
 - Procédures de ciblage
 - Flux d'information
 - Support technologique (scanners, eBiscus, etc.)
 - **...Vers la production et le stockage des données**
 - Sécurité (physique) des données (entreposage...)
 - Fiabilité des données : Transfert? Qualité?
 - Accessibilité? Gestion des accès...
 - **...Et l'exploitation des données**
 - DRAR : point d'entrée pour l'analyse de données **au service des unités opérationnelles**
 - CET
 - Sélectivité
 - Support pour la valeur
 - Analyses miroir
 - Mécanisme de Décisions anticipées
 - Veille commerciale : « *know your customer* », garant de la conformité volontaire et support à l'objectif de civisme fiscal et de la facilitation du commerce international licite.



- **La gouvernance des données garantit la fiabilité et l'intégrité, l'accessibilité, la cohérence et la sécurité des données quelle que soit leur source de production au travers de leur revue constante, avant leur livraison au service en charge de l'analyse et de la gestion des risques douaniers.** Elle permet de plus d'assurer l'adhésion des services opérationnels à la dématérialisation en les sécurisant sur la fiabilité des opérations concernées. Il n'existe à ce jour aucun mécanisme de revue et de suivi systématique du contenu des données douanières, ni d'équipe dédiée afin d'en suivre et garantir la fiabilité, et/ou d'en relever le cas échéant des incohérences potentielles.
- **La gouvernance des données requiert qu'une équipe soit dédiée à la gestion des données afin d'en garantir l'intégrité et la fiabilité, à l'instar de ce qui est observé dans les grandes organisations.**
 - L'objectif et la mission de l'équipe en charge de la gouvernance des données est avant tout de garantir une amélioration de la qualité des données douanières : une meilleure qualité implique une plus grande exactitude, intégrité, accessibilité, cohérence et sécurité des données.
 - Cette équipe doit être dotée des compétences transversales nécessaires pour garantir que la DGD dispose de données de haute qualité, tant au niveau des compétences informatiques que statistiques ou douanières.
- **Une série de diagnostics opérationnels sur les applications en place,** avec l'analyse fonctionnelle et la revue de l'informatisation des processus pourra être mise en place comme point de départ à la mise en place d'une telle stratégie de gouvernance des données, au-delà des aspects techniques (infrastructures ...).

4.5 **Consolider le cadre de coopération tant au niveau national que régional et international, en automatisant les outils de communication et d'échanges d'informations :**

- *Au niveau national (cf. paragraphe 3.2.7) :*
 - Échanges automatiques d'informations et de bonnes pratiques avec les impôts et autres agences nationales dont :
 - La Direction du Transport ;
 - La Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières du Mali (CENTIF) ;
 - Le Conseil Malien des Chargeurs ;
 - La Direction Générale du Commerce, de la Consommation et de la concurrence, etc.



- *Au niveau régional et international (cf. paragraphe 3.2.8) :*
 - Renforcer le cadre d'échanges d'informations et de renseignements avec les autres administrations dans le cadre d'accords de coopération et d'AAMI (assistance administrative mutuelle internationale), en formalisant de nouveaux accords de coopération notamment avec des pays comme le Bénin, le Niger, le Ghana et le Togo, avec lesquels les liens commerciaux impliquant des échanges de données, sont de plus importants au sein de la région ;
 - Prise en compte de la mission des postes d'attachés douaniers dans les Représentations étrangères permettant de fournir des renseignements et de l'information susceptibles d'alimenter l'AGR.
 - Prise en compte du projet de l'OMD sur le Système de Ciblage de Fret (SCF)²⁴ en cours dans certains pays de la région (Bénin, Côte d'Ivoire) pour élaborer et mettre en œuvre un accord régional d'échange d'information sur la base de ce système.
 - Améliorer l'exploitation des instruments de communication et de traitement de données internationaux (nCEN, I-24/7, etc.) (cf. paragraphe 3.2.7).

4.6 Définir les ressources humaines et sanctuariser des compétences spécifiques pérennes (cf. paragraphe 3.2.6) :

- **Il faut recruter, former et affecter les agents dans un esprit de spécialisation, de profils de carrières et mettre en place un système de motivation**, axé sur les primes liées à la performance pour maintenir les meilleurs agents et les encourager à la spécialisation. **En effet, certaines compétences clés de la DGD pour l'AGR requièrent un degré de spécialisation rendu impossible par les réaffectations régulières du personnel :**
 - **La double compétence des analystes de données, statisticiens-économètres (agents de la DRAR et du CET chargé de l'AGR) est longue à développer et acquérir.**
 - Maîtrise des statistiques, des bases de données, de l'économétrie ;
 - Connaissance – métier de la douane et des contrôles douaniers.

²⁴ Le Système de Ciblage de Fret (SCF) est un outil électronique d'évaluation des risques liés au fret conteneurisé et au fret aérien, développé par l'OMD. Il permet aux administrations douanières de recevoir des données issues de manifestes de chargement / connaissements / lettres de transport aérien et d'appliquer systématiquement des profils de risques afin d'identifier des envois susceptibles de présenter des risques élevés. A cette date, ce système est en cours ou mis en application dans une vingtaine de pays très différents les uns des autres en termes de superficie, de niveau de développement économique et de volumes de marchandises transportées, à travers le monde. En Afrique, il est mis en application au Kenya, à l'Île Maurice et aux Seychelles, et en cours en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Djibouti et au Bénin.



- **La connaissance métier des entreprises et secteurs enquêtés par les enquêteurs, et agents en charge du contrôle après dédouanement exige un degré de spécialisation pointu pour laquelle l'expérience est un facteur clé.**
 - L'objectif de spécialisation et d'approfondissement de la connaissance métier des entreprises et secteurs enquêtés s'oppose aux rotations et réaffectations régulières des agents du service des enquêtes.
 - Le renforcement des unités en charge des enquêtes et du contrôle après dédouanement est fondamental pour la réforme des pratiques en matière d'AGR et de contrôle douanier, le renforcement du contrôle après dédouanement permettant de libérer un certain nombre de contrôles effectués jusque-là par les agents de la première ligne.
- **La Direction en charge des ressources humaines doit fournir des plans de carrière et incitations permettant d'atteindre la spécialisation des agents nécessaires**, qu'il s'agisse des agents de la DRAR, du CET (en charge de l'AGR) ou des agents en charge des contrôles en entreprise et des contrôles après dédouanement. S'il est légitime de la part des agents de demander une réaffectation comme l'usage le permet, l'institution doit fournir des incitations visant à préserver ses atouts et à atteindre ses objectifs propres.

- **Il convient ainsi d'inclure ces besoins dans le cadre de l'élaboration du programme de formation de la DGD au regard de son plan stratégique** qui doit prendre en compte également le renforcement des besoins en divers matériels et en équipements informatiques.

4.7 Communiquer sur les changements attendus et les nouvelles pratiques à adopter :

- **Le Bureau des Relations Publiques et de la Communication (BRPC)** a un rôle à jouer pour diffuser la culture du changement propre à la mise en place d'une stratégie globale d'AGR et communiquer sur les nouvelles pratiques à adopter.
- **Le plan de communication à mettre en place est tant à visée interne qu'externe :**
 - **Plan de communication interne**
 - Favoriser l'adhésion et l'appropriation ;
 - Adoption de nouvelles pratiques ;
 - Communication et accompagnement.
 - **Plan de communication externe**
 - Communiquer les objectifs aux usagers ;
 - Favoriser l'adhésion (civisme fiscal, facilitation et Programme OEA, conformité volontaire, etc.) ;
 - Communication et accompagnement.

5 SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES POUR L'ADOPTION D'UNE STRATÉGIE D'AGR AU SEIN DES SERVICES DE LA DGD

Page | 51

L'ensemble des recommandations stratégiques formulées dans la *section 4* à l'issue du diagnostic sont résumées sous la forme du *tableau 3* synthétique ci-après. La validation de ces orientations constituant la base de la stratégie de la DGD en matière d'AGR et le lancement de la stratégie pourront faire l'objet d'un atelier à Bamako.

Tableau 3 : Recommandations pour des orientations stratégiques à mettre en place en faveur de la stratégie d'AGR au service des objectifs de la DGD.

Page | 52

AXE DE LA STRATÉGIE D'AGR	OBJECTIF STRATEGIQUE	CONTENU, ACTIONS	AGENDA DE MISE EN OEUVRE
1/ Comité de pilotage	Renforcer l'institutionnalisation de l'AGR au sein de la DGD	<ul style="list-style-type: none"> Piloter la stratégie d'AGR dans le cadre d'une structure comprenant deux organes (orientation stratégique et Comité technique) Définir les priorités, objectifs et vision globale Revoir l'adéquation entre objectifs et les ressources Éviter le fonctionnement en silo et le double emploi Garantir l'appropriation et l'adhésion de l'ensemble des unités 	Q2 2023
2/ Structure institutionnelle et organisationnelle	Décliner et mettre en place la stratégie d'AGR et sa mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> Réaliser divers diagnostics opérationnels auprès des unités opérationnels Intégrer les fonctions supports et les Représentations des Services Extérieurs dans ports étrangers 	Q2/Q3 2023
3/ Cadre légal et réglementaire	Inclure les outils en lien avec la stratégie d'AGR	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer et adapter le cadre légal/réglementaire Fournir une stratégie de recouvrement et une politique de sanctions différenciées Améliorer le cadre d'approvisionnement en renseignements 	Q4 2023
4/ Stratégie de gouvernance des données	Gérer les données, matières premières de l'AGR	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place une stratégie de gouvernance des données et renforcer l'automatisation des systèmes d'information Réaliser les diagnostics opérationnels : Analyse fonctionnelle et diagnostic de l'informatisation des processus Sanctuariser la fonction analyse des données au CET et à la 	2023-2024

52

		DRAR, point d'entrée pour les analyses de données douanières à des fins d'AGR	
5/ Stratégie de coopération	Consolider le cadre de coopération	<ul style="list-style-type: none"> Étendre le cadre de coopération sur la plan national et international Automatiser les outils d'échanges de données Prendre en compte les projets du Système de Ciblage de Fret (SCF) en cours dans certains pays de la région (Bénin, Côte d'Ivoire) pour élaborer et mettre en œuvre un accord régional d'échange d'information sur la base de ce système 	2023-2024
6/ Politique RH	Renforcer les effectifs, acquérir et préserver des compétences dédiées	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaître la spécificité des profils à double compétence : <ul style="list-style-type: none"> données/douane secteurs enquêtés/douane Fournir des plans de carrière et systèmes incitatifs en faveur de la pour les profils spécifiques Planifier tous les besoins (plan stratégiques) 	Q3/Q4 2023
7/ Stratégie de communication	Communiquer sur les nouvelles pratiques et favoriser l'adhésion des acteurs et piloter le changement des pratiques	<ul style="list-style-type: none"> Plan de communication interne pour accompagner la culture du changement Plan de communication externe pour accompagner les usagers 	Q2 2023

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES DOCUMENTS ET INFORMATIONS REQUIS/STRATÉGIE D'ANALYSE ET DE GESTION DE RISQUES.

Page | 54

1. Plan stratégique général de la DGD.
2. Plan Directeur National de Lutte Contre la Fraude.
3. Plan spécifique à l'Analyse et Gestion des Risques.
4. Code des douanes (nouveau).
5. Instructions cadre sur le renseignements et l'analyse de risques ;
6. Nouveau décret portant Attribution, Organisation et Fonctionnement de la DGD et organigramme actualisé de la DGD.
7. Organigramme détaillé de la DRLF et de la Direction du Contrôle après dédouanement et autres organes liés à l'AGR (comité de sélectivité, Division de la Valeur, Analyse du Risque et du Renseignement.
8. Deux décrets (l'ancien et le nouveau) relatifs au Centre d'Expertise Technique (CET), et son nouvel organigramme.
9. Description du schéma de collaboration et d'échange d'information entre les services internes de l'Administration douanière.
10. Liste de l'effectif du CET et de la Section d'analyse de Risques.
11. Quelques rapports ou comptes rendu des rencontres bilatérales avec les pays dans le cadre de l'évaluation de la coopération en matière d'assistance administratives.
12. Rapports d'activités de la DGD 2020, 2021 et 2022 (même partiel).
13. Note de service portant création et fonctionnement du Comité de Sélectivité et compte rendu des travaux de ce Comité, avec les recommandations de reformes et renforcement de l'Analyse et de Gestion de Risques proposées à la hiérarchie.
14. Instruction cadre unique sur les procédures de dédouanement, les procédures scanning et le fonctionnement du Centre d'Expertise Technique (CET) et de l'Analyse et de Gestions de Risques.
15. Liste des (22) réformes de la DGD.
16. Élément du plan stratégique touchant à la Gestion Coordinée des frontières.
17. Plan directeur informatique faisant ressortir les outils nécessaires à la mise en oeuvre de l'Analyse et la Gestion des Risques.
18. Rapport d'activité DRED et DCAP 2020, 2021 et 2022 (si non inclus dans le plan annuel de la DGD).
19. Acte (Arrêté) instituant la Brigade Mixte Impôt-Douane.
20. Description et ressources informatiques et statistiques allouées à l'AGR
21. Sources et fiches d'alimentation et de traitement de données.
22. Divers protocoles en matière d'échanges d'informations avec d'autres administrations douanières.
23. Tous autres documents réglementant l'analyse de risques et le renseignement au plan national.

54



24. Nombre de profils de risques intégrés dans le système et leurs performances respectives ; nombre de détection d'irrégularités constatées suite à l'utilisation des profils et critères de risques (nombre de hit par profile ou critère).
25. Statistiques sur les taux de ciblage (sélectivité) des déclarations en circuit rouge, vert et jaune pour les années 2021, 2020 et 2019 (et pour chaque année, par trimestre, si possible).
26. Critères d'orientation des déclarations en circuit rouge et répartition des chargements en circuit rouge par types (mise en consommation, export et transit) sur les années 2021, 2020 et 2019 (et pour chaque année, par trimestre, si possible).
27. Catégorisation des opérateurs économiques par risques (faible, moyen et élevé) et critères de catégorisation, si cela existe.

ANNEXE 2 : LISTE ET OBJECTIFS DES 22 RÉFORMES ENGAGÉES À LA DOUANE

A. CINQ REFORMES STRUCTURELLES ET ORGANISATIONNELLES :

1. la relecture du Code des Douanes pour y intégrer les outils et instruments internationaux ratifiés par le Mali dans le domaine de la facilitation des échanges et de la modernisation des procédures douanières ;
2. la réorganisation de la Direction Générale des Douanes pour améliorer l'efficacité des structures et pour prendre en charge les exigences de l'environnement douanier ;
3. l'ouverture de nouvelles représentations des Douanes maliennes à Conakry (Guinée), Nouakchott (Mauritanie) et Tema (Ghana) ;
4. la mise en place du programme d'Opérateur Économique Agréé (OEA) ;
5. la prise de l'instruction cadre relative à la procédure de dédouanement

Ces réformes ont connu un aboutissement heureux avec la promulgation de la Loi n°2022-013 portant Code des Douanes et du Décret n°2022-0517/PT-RM fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Direction Générale des Douanes. Une commission technique a été mise en place en vue de relire les autres textes d'application du Code (Décrets, Arrêtés, instructions, etc.).

B. SIX REFORMES POUR L'AMELIORATION DES RECETTES :

1. **La réappropriation de la fonction d'évaluation en Douane** : il s'agit d'internaliser la fonction d'évaluation en Douane par les agents des Douanes. Il faut rappeler que depuis 1989, sur recommandations des institutions de Bretton Woods, cette fonction douanière avait été confiée par le Gouvernement à des sociétés étrangères à travers le Programme de Vérification des Importations (PVI). Cette réforme permettra d'appliquer les dispositions de l'article VII de l'OMC et d'améliorer les recettes douanières en responsabilisant l'agent des Douanes par rapport à l'évaluation des marchandises et à la liquidation des droits et taxes.
2. **Le Centre d'Expertise Technique (CET)** : il s'agit d'instituer le contrôle documentaire préalable à l'importation en vue d'améliorer la sélectivité automatique des contrôles. Cette procédure engendrera un gain de temps pour les importateurs et orientera les contrôles douaniers vers les marchandises présentant un risque de fraude.
3. **La gestion des risques et sélectivité automatique des contrôles douaniers** : cette réforme complète les deux précédentes dont elle est le résultat. Il s'agit de concentrer les efforts sur des produits présentant des risques de fraude en vue de rentabiliser les contrôles douaniers et faciliter les opérations de dédouanement. Cette réforme permettra d'améliorer la confiance entre la Douane et le secteur privé par la simplification et la sécurisation des opérations douanières.
4. **La Taxation des téléphones GSM et tablettes** : C'est une réforme phare qui vise à lutter plus efficacement contre l'importation frauduleuse des téléphones GSM et des tablettes et à améliorer les recettes douanières. Concrètement il s'agira de mettre en place un mécanisme bloquant pour tout GSM ou tablette importé en fraude. Ce mécanisme sera mis en œuvre à travers une coopération entre la Douane et les acteurs de ce secteur (AMRTP, Importateurs de GSM, Associations des consommateurs, etc.).



5. **L'adoption du Système intégré de gestion des marchandises en transit (SIGMAT) :** Sécuriser le transit des marchandises entre les pays membres de la CEDEAO et faciliter le commerce régional ;
6. **Le marquage et la coloration des produits pétroliers exonérés :** Assainir le marché pétrolier en luttant contre la fraude et les détournements de destination des produits pétroliers exonérés est la principale raison de cette réforme. Elle consiste à marquer et à colorer les carburants bénéficiaires d'exonérations au cordon douanier afin de les retracer s'ils étaient découverts dans le circuit commercial.

C. DEUX REFORMES LIEES A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (GRH) :

1. **La gestion des ressources humaines basée sur les compétences :** consiste à doter l'administration des Douanes d'un modèle de gestion des ressources humaines basée sur les meilleures pratiques en matière de recrutement, de mobilité, de formation et de développement des compétences. Le résultat attendu est d'améliorer la performance du service par la mise en place de la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC).
2. **Le programme Anti-Corruption et promotion de l'intégrité (A-CPI) :** c'est une réforme qui vise à améliorer l'environnement des affaires en matière d'échanges transfrontaliers en instaurant la confiance entre l'Administration des Douanes et les usagers du service. Ce projet s'appuie sur des stratégies d'implémentation éprouvées parmi lesquelles on peut citer :
 - a) la mise en place d'un programme de formation et de sensibilisation du personnel des Douanes sur la législation nationale de répression des infractions de corruption et d'enrichissement illicite ;
 - b) des sanctions des comportements déviants et des récompenses du mérite.

D. NEUF REFORMES LIEES AUX NTIC :

Cette catégorie de réformes vise à améliorer l'information du public et la communication interne et externe de l'administration. Il s'agira de lancer un processus de numérisation et de digitalisation de notre administration en utilisant toutes les opportunités qu'offre le système SYDONIA World. Dans les détails ce groupe de réformes concerne :

1. La mise en place de l'intranet collaboratif pour améliorer la qualité du travail interne de la Douane ;
2. La mise en place de l'application smartphone pour assurer l'information des voyageurs ;
3. La mise en place du site web de la Direction Générale des Douanes et sa mise à jour régulière ;
4. La création des comptes de réseaux sociaux de la Douane et leur mise à jour quotidienne ;
5. Mise en place d'une informatique décisionnelle pour les besoins spécifiques de la Douane ;
6. L'interconnexion des systèmes informatiques douaniers pour améliorer l'échange d'informations entre les administrations douanières de la CEDEAO et faciliter la mise en œuvre du Système intégré de gestion des marchandises en transit (SIGMAT) pour sécuriser le transit inter-états ;
7. La dématérialisation des procédures dans Sydonia World pour faciliter et accélérer les procédures douanières ;
8. Développement du web service pour permettre l'interfaçage avec le CET ;
9. La Gestion automatisée du contentieux pour plus de transparence.

Bamako, le 27 décembre 2022

Source : BRPC, décembre 2022