

**FACILITATION DU COMMERCE  
DU TRANSIT ET DES TRANSPORTS  
AU BENIN**

**ZORO Bi Nagoné & BERGER Elia**

**Juin 2004**

<b>RESUME EXECUTIF .....</b>	<b>3</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES DU RAPPORT.....</b>	<b>18</b>
<b>I. INTRODUCTION .....</b>	<b>19</b>
<b>II. DIAGNOSTIC DES OBSTACLES A LA FLUIDITE DES ECHANGES.....</b>	<b>20</b>
II.1 Sens Importation .....	20
II.1.1 Obstacles avant débarquement au port .....	20
II.1.2 Obstacles au port.....	20
II.1.3 Obstacles hors du port.....	26
II.1.3.1 A la sortie du port.....	26
II.1.3.2 Transit en liaison avec l'aéroport.....	31
II.2 Sens Exportation .....	31
II.2.1 Obstacles avant l'arrivée au port.....	31
II.2.1.1 Trafic national .....	31
II.2.1.2 Autres provenances .....	31
II.2.2 Obstacles au port.....	31
II.2.3 Obstacles après l'embarquement .....	32
<b>III. IMPACTS DES OBSTACLES SUR L'ECONOMIE .....</b>	<b>32</b>
III.1 Economie béninoise .....	32
III.2 Problèmes spécifiques du secteur informel.....	33
III.3 Analyse de l'impact par des chaines de valeurs .....	33
III.3.1 Marchandises mises à la consommation au Bénin .....	33
III.3.2 Marchandises en transit .....	36
<b>IV. RECOMMANDATION DE MESURES CORRECTIVES .....</b>	<b>37</b>
IV.1 Port autonome de Cotonou.....	37
IV.2 Douane .....	38
IV.3 Transport et logistique multimodale .....	39
IV.4 Autres services ou organismes .....	40
IV.4.1 Organismes parapublics ou privés.....	40
IV.4.2 Mesures transversales.....	40
IV.4.3 Institutions régionales et nationales.....	41
<b>V. CONCLUSION .....</b>	<b>42</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>43</b>

# **RESUME EXECUTIF**

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
<b>1. PAC</b> 1.1 Infrastructures insuffisantes et peu performantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aménagement du parking camions,</li> <li>- augmentation du linéaire de quai,</li> <li>- augmentation de la capacité des magasins et terre plein,</li> <li>- dragage et augmentation du tirant d'eau des bassins et des quais- discrimination des appointements selon le tirant d'eau</li> <li>- délocalisation du dépôt pétrolier Oryx dans un rayon de 50 à 100km au nord de Cotonou, et :               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ liaison par oléoduc(ou pipe) du dépôt Oryx(ou autre prestataire)</li> <li>✓ appel d'offres pour création d'un nouveau dépôt</li> </ul> </li> </ul>	PAC PAC PAC  PAC  PAC/ORYX/Privés	Immédiatement(IM) Moyen Terme(MT) MT  MT  MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de camions sur voirie</li> <li>- Linéaire total de quai offert</li> <li>- Surface totale offerte</li>  <li>- Longueur du tirant d'eau</li>  <li>- Trafic de citernes au port</li> <li>- Linéaire de pipe/oléoduc</li> <li>- Dépôt des appels d'offres</li> </ul>
1.2 Procédures au PAC lourdes, redondantes et inefficaces	<ul style="list-style-type: none"> <li>- interconnexion des systèmes informatiques</li> <li>- rationalisation de la chaîne des procédures – simplifications internes et externes-</li>  <li>- actualiser ou créer des manuels de procédures et les diffuser</li> <li>- création de site Internet</li> </ul>	PAC/Opérateurs PAC/ Banques  PAC PAC	Court Terme(CT)  IM IM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre de services connectés</li>  <li>- Manuels diffusés</li> <li>- Site opérationnel</li> </ul>

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
1.3 Faiblesses de l'organisation et du fonctionnement du PAC	- zoning du port, allotissement des terre plein et parcs	PAC	CT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoning effectif-production du plan avec index de repérage au sol</li> <li>- Plan mis en service</li> <li>- Nombre de cas d'insécurité</li> <li>- Nombre d'EVP non ouverts-dépôt du dossier d'appel d'offres</li> <li>- Nombre de portes en service-plan de circulation</li> <li>- Nombre de factures par déclaration</li> <li>- Adoption du texte relatif au télépaiement et création de la carte dédiée au guichet unique</li> </ul>
	- plan de circulation de l'enceinte portuaire	PAC	CT	
	- renforcement de la sécurité du port( élévation de la clôture avec système de télésurveillance	PAC	CT	
	- installation d'un scanner transit et d'un autre destiné aux marchandises mises à la consommation	PAC/privés	MT	
	- gestion séparée(porte d'entrée différente de celle de sortie)des entrées et des sorties des camions	PAC	IM	
- adoption et mise en place d'un système de facturation unique au guichet unique avec télépaiement/virement automatique ou monétique	PAC/Douane/Opérateurs du port	MT		
1.4 Faible autonomie du PAC	- adaptation du statut du port vers une autonomie d'action et de gestion réelle du type privé avec gestion paritaire avec les opérateurs économiques	MTTP/PAC	IM	- Décret ou texte de modification du statut du PAC pris et publié

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DESUIVI
<b>2. DOUANE</b> 2.1 Résistance au changement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formation interne et externe à la douane(agents, opérateurs et CAD- secteur de l'enseignement)</li> <li>- politique de rémunération au mérite avec base fonction publique non modulée complétée par une indemnité liée à la réalisation des objectifs et carrière incitative (récompenses morales et honorifiques notamment ) et sanctions le cas échéant.</li> <li>- responsabilisation de chaque niveau hiérarchique pour libérer de la disponibilité</li> <li>- mise en œuvre d'un système performants de contrôle de l'exécution du service qui rend des comptes au Comité mixte de médiation</li> <li>- amélioration du manuel d'éthique à signer par tous les agents</li> </ul>	Douane/ CCI/CAD  MFE/  Douane  Douane  Douane	MT  MT  IM  IM  IM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre d'agents formés- nombre d'heures de formation et disponibilité des modules sur Internet</li> <li>- Décret/texte pris et publié- nombre de dossiers disciplinaires emportés en justice- ratio Indemnités/Salaires FP de la douane</li> <li>- Texte pris et publié</li> <li>- Publication d'un recueil des mesures prises suite aux rapports du service de contrôle des services et présentées au Comité mixte de médiation</li> <li>- Publication du manuel et intégration à l'Ecole des douanes</li> </ul>

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
2.2 Les procédures ne sont pas au service des opérateurs économiques et doivent être améliorées pour le recouvrement des recettes	- optimiser la gestion des procédures de dédouanement : mise à la consommation, REC, EXO,	Douane	IM	- Création du formulaire simplifié de dédouanement et nombre d'opérateurs en bénéficiant
	- pré exportation à l'aéroport - envisager la création d'un MAD à proximité du dépôt pétrolier situé à 50 km du PAC ( utilisation des moyens nouveaux octroyés au rail pour les conteneurs afin de désengorger et de sécuriser le PAC).	MFE/Douane	CT	- Création des infrastructures
	- développer une politique de communication rendant les procédures transparentes pour l'utilisateur comme pour le douanier (manuel des procédures, formation, site Internet...)	Douane	IM	- Manuel publié et site créé - nombre d'heures de formation
	- cibler les opérateurs utilisant le conteneur en fonction des risques encourus (enquête de moralité fiscale financière et sociale) pour les positionner dans un système allégé de dédouanement ( procédures simplifiées, accélérées, circuit vert...)-les vrac ou groupages restant en droit commun.	Douane/Impôts	IM	- Taux des conteneur mis à la consommation en circuit vert hors transit et véhicules d'occasion.
	- création autour de Sydonia++ d'une base de données EXO connectée pour l'agrément et le suivi des dossiers.		IM	- Présentation de l'application « EXO »
- utilisation des moyens modernes de paiement			CT	- Texte d'éligibilité des opérateurs au système

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
2.3 Entraves au transit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en place du triptyque</li> <li>- mise en place de base données internationale du transit</li> <li>- création d'un bureau centralisateur du transit, interlocuteur unique des autres pays</li> <li>- mise en œuvre d'un système de suivi des marchandises en transit du type tracking</li> <li>- suppression des contrôles multiples à la sortie en cours de route après organisation de la prise en charge de l'opération (scanner et triptyque) au départ par tous les services intéressés</li> <li>- suppression de toutes les perceptions non liées à la garantie sur le TRIE</li> <li>- remplacement des taxes de voirie ad valorem par une perception forfaitaire liée au gabarit du véhicule et tenant compte de l'agressivité à la route</li> <li>- suppression du monopole de la garantie accordé à la CCI (cf. pays anglophones)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MFE / MTTP / Police/ Gendarmerie / autres services</li> <li>Douane</li> <li>Douane, police, gendarmerie et sécurité d'Etat</li> <li>MFE / MTTP / Police/ Gendarmerie / autres services</li> <li>MFE/Douane/ CEDEAO/ CCI</li> <li>MFE/MTTP</li> <li>MFE-PAC-BCEAO-DOUANE-CNUCED UEMOA- Douanes des pays voisins</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CT</li> <li>IM</li> <li>CT</li> <li>IM</li> <li>IM</li> <li>CT</li> <li>IM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Texte instituant le triptyque transit- temps de contrôles sur les corridors</li> <li>- Volume d'informations échangées</li> <li>- Application reliant à Sydonia++</li> <li>- Ratio nombre de triptyques/ nombre de conteneurs au PAC et à l'entrée par les frontières terrestres</li> <li>- Publication des textes au JO</li> <li>- Textes publiés au JO avec barème unique</li> <li>- Publication des nouveaux textes pris à cet effet.</li> </ul>

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
2.4 Modernisation du service	- parfaire et finaliser la modernisation de la douane en complétant l'informatique douanière dans Sydonia et autour de SYDONIA++	MFE/Douane/PAC/CCI/ CAD/Pays voisins	CT	- Applications de Sydonia++
	- automatiser la gestion des taux de change dans Sydonia++	MFE/Douane	IM	- Application reliant Sydonia++ à la BCEAO
	- interconnecter la douane avec les partenaires nationaux et extérieurs	Douanes/Douanes pays voisins	CT	- Texte de mise en place
	- actualiser les textes douaniers en intégrant les nouveaux accord ratifiés et la dimension UEMOA dans des circulaires d'application (valeur OMC, SH, Code des douanes...) et les publier.	Affaires Etrangères/ MFE/MTTP/- Associer les pays voisins et les autres services	IM	- Publication des textes
	- développer les moyens modernes de paiement (virements automatisés avec compensation accélérée, télépaiement dédié par carte à zone restreinte, monétique)	MFE/PAC/Douane/ BCEAO/Banques commerciales/ Trésor/Opérateurs	CT	- Ratio des paiements automatisés par rapport au total des encaissements
	- concentrer les mesures sur le guichet unique avant extension aux grands centres dont les BCNJ/PCJ lors des ouvertures	MFE/PAC/Douane/ BCEAO/Banques commerciales/ Trésor/Opérateurs	CT	- Nombre de poste d'accès et de cartes délivrées

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
2.5 Budgets d'équipement et de fonctionnement insuffisants	- rééquilibrer les moyens de la douane par rapport aux enjeux budgétaires et économiques (personnel, fonctionnement et équipements)	MFE	MT	- Ratio budget par agent et - Ratio équipement/agent
	- provisionner le système de rémunération au mérite et le coût des incitations réservées aux carrières	MFE/Douane	IM	- Elaboration du plan de carrière avec ses critères d'avancement au mérite
	- créer les BCNJ ou PCJ là où la collaboration avec le pays voisins est rendue nécessaire par le volume des opérations (Malanville prioritaire)	MFE/Douane	CT	- Publication des lettres d'accords diplomatiques
	- créer le service de gestion de l'entrepôt de préexportation et celui destiné à gérer le dépôt pétrolier et le MAD situé à 50 km de Cotonou	Douane	CT	- Texte pris et publié
	- planifier dans un programme pluriannuel le parc automobiles et motocycles de la douane (équipements et maintenance-carburant)	Douane	IM	- Budgétisation des besoins
	- acquérir la vedette nécessaire à l'arraisonnement des navires en rade et une autre pour la surveillance des abords maritimes de Cotonou ( lac et fleuve)	Douane/PAC	IM	- Budgétisation des besoins
	- développer une zone UBDD (accès à Sydonia++ par ordinateurs banalisés) accessible aux opérateurs économiques non équipés hors CAD	Douane	IM	- Circulaire de mise en œuvre et nombre d'opérateurs économiques disposant d'un accès
	- installer les équipements permettant le fonctionnement du guichet unique avec la monétique et le télépaiement en liaison avec Sydonia++	MFE/Douane/PAC/ Banques/BCEAO	IM	- Texte de mise en œuvre et nombre de cartes utilisées

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
2.6 La fraude douanière doit pouvoir être combattue en prenant en compte la notion de risques dans une stratégie évolutive d'intervention en amont et en aval du dédouanement.	- <u>Nouvelle stratégie</u> : organiser une stratégie de lutte contre la fraude à l'entrée de Cotonou et libérer totalement les opérations à la sortie (scanner au départ et triptyque en cours de route)avec en corollaire le traitement des zones de frontière en mobilité – redistribution des effectifs des axes vers les frontières.	Douane	CT	- Nombre de postes de douane à la sortie et effectifs de la brigade mobile
	- <u>Culture du renseignement</u> : mise en place d'une véritable base de données documentaire sur la fraude (valeur OMC, glissements tarifaires, question des règles d'origine en intracommunautaire et dans le cadre des accords préférentiels, antécédents fraude, fichier faux documents, faux cachets et documents vierges volés, fichier véhicules dont véhicules volés... (transversalité police)- les données BIVAC ne sont qu'indicatives	Douane/Impôts/ douanes des pays voisins/Police/DTT	CT	- Mise au point de l'arrangement inter services organisant les échanges d'informations
	- <u>Transversalité</u> : interconnexions Douane/Impôts et autres administrations des pays voisins.	Douane/UEMOA/ CEDEAO/autres pays	CT	- Connexion réalisée et opérationnelle
	- Développer l'échange de renseignements (base de données accessibles au niveau UEMOA par exemple)	Douane/UEMOA/ CEDEAO/autres pays	CT	-Nombre de services et d'Etats échangeant des données - Volume des échanges

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
<p>2.7 <u>Rééquilibrage des missions de la Douane:</u> le rôle fiscal prépondérant de l'administration douanière doit coller aux besoins de l'économie et du pays sans faiblir au niveau des recettes de l'Etat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui à l'économie : réorienter les missions douanières sur un axe économique d'appui aux opérateurs économiques dont l'aide par la facilitation à l'exportation</li> <li>- Protection du territoire : développer l'aspect protection du territoire(sécurité) des consommateurs(qualité, santé, normes) et de l'économie (concurrence déloyale et fraudes, protection du savoir faire...). et de l'économie</li> <li>- Sécuriser les recettes de l'Etat : maintenir les dispositions relatives au recouvrement des recettes douanières en l'accéléralant et renforcer la lutte contre la fraude</li> </ul>	<p>MFE/Douane Gouvernement</p> <p>MFE/Douane Gouvernement</p> <p>MFE/Douane Gouvernement</p>	<p>CT</p> <p>CT</p> <p>CT</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poids des recette douanières dans le budget du pays</li> <li>- Lettre de mission du DG des douanes</li>   <li>-Publication d'un fascicule relatif aux nouvelles missions de la Douane</li>   <li>- Intégration des mesures nationales dans un tarif intégré approprié</li> </ul>

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
<b>3. TRANSPORT ET LOGISTIQUE MULTIMODAL</b>				
3.1 Les routes sont en mauvais état, peu fonctionnelles ou inadaptées aux trafics	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aménagement du boulevard de la marina au droit du port par la création d'un axe à 2x2 voies réservé aux camions allant ou venant du port</li> <li>- aménagement de la route reliant le nouveau site du dépôt pétrolier Oryx aux pays enclavés</li> <li>- rendre prioritaire l'entretien des routes internationales/interrégionales(cf. Parakou-Malanville)</li> <li>- assurer le financement de cet entretien par la perception d'une taxe forfaitaire calculée sur le gabarit des véhicules selon leur agressivité à la route et non ad valorem.</li> </ul>	<p>MTTP/PAC</p> <p>MTTP/Oryx</p> <p>MTTP/MFE</p> <p>MTTP/MFE</p>	<p>CT</p> <p>MT</p> <p>CT</p> <p>CT</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création de voies réservée aux camions</li> <li>- Km de Liaison créée</li> <li>-Création d'un « ring » autour de la ville pour distribuer le trafic sans passage par l'intérieur</li> <li>- Ratio budget d'entretien des routes internationales par rapport au budget total réservé à l'entretien routier</li> </ul>
3.2 Le dépôt Oryx encombre le PAC par ses trafics de citerne et pose des problèmes de sécurité.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- création d'un multi pipe pour délocaliser le dépôt d'hydrocarbures du port (Oryx) à au moins 50 Km au nord de Cotonou</li> </ul>	Privés/PAC/MTTP	MT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Délocalisation effective du dépôt Oryx</li> </ul>
3.3 L'OCBN a des infrastructures vétustes, en mauvais état et ne dispose pas de moyens opérationnels et logistiques pour ses missions.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- audit technique et opérationnel de l'OCBN avec pour objectif la faisabilité de la réhabilitation des voies (mise au standard) et accroissement de la capacité de transport dans un cadre de gestion du type privatisé</li> <li>- réhabilitation de la plate forme de Parakou et de ses équipements</li> <li>- libéraliser l'attribution du trafic à Parakou et supprimer le droit de trafic de 20 000 F CFA payés à l'OCBN.</li> <li>- envisager la création d'une plate forme de dédouanement (MAD) située près du dépôt pétrolier à 50 km de la ville et alimentée par le rail réhabilité</li> </ul>	<p>OCBN</p> <p>OCBN/MTTP/privés</p> <p>OCBN/Etats</p> <p>PACMTTP//Privés</p>	<p>IM</p> <p>CT</p> <p>IM</p> <p>CT</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TDR élaboré et lancement de l'audit</li> <li>- DAO élaboré et appel d'offres lancé</li> <li>- Textes pris et publiés</li> <li>- DAO élaboré et appel d'offres lancé</li> </ul>

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
3.4 Absence de plateforme multimodale opérationnelle	- construction et aménagement de parcs de stationnement de poids lourds (Cotonou, Parakou, Sémé-Kraké, Malanville...), y compris les structures d'accueil et les commodités nécessaires	PACMTTP//Privés	CT	- DAO élaboré et appel d'offres lancé
3.5 Contrôle routiers sur corridor	- suppression des barrages informels - installation du scanner au PAC - mise en place du triptyque(cf. Douane) sur les corridors avec filtrage des conteneurs sécurisés destinés aux pays enclavés.	Gouvernement PAC/Douane/Privés Police/Douane/ Gendarmerie/MTTP	IM CT CT	- Nombre de barrages - DAO élaboré et lancé - Textes élaborés et pris
<b>4. AUTRES SERVICES OU ORGANISMES</b>				
4.1 Performances insuffisantes de la manutention du vrac et monopole de SOBEMAP.	- libéraliser la manutention du vrac - supprimer la taxe de 10 000 FCFA par conteneur payée à SOBEMAP par les concurrents privés	Gouvernement/MTTP Gouvernement/MTTP	IM IM	- Textes pris et appliqués - Textes pris et appliqués
4.2 Prélèvement CNCB	- suppression de la taxe de 1,8 % ad valorem	Gouvernement	IM	- Textes pris et appliqués
4.3 Fond de garantie TRIE(CCI)	- suppression du monopole des CCI dans les pays francophones UEMOA en remplaçant le fond de garantie de 0,25% ad valorem par une prime d'assurance ou une consignation déjà appliquée dans les pays anglophones CEDEAO(mise en concurrence).	Etats UEMOA	CT	- Textes pris et appliqués au niveau communautaire

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
4.4 Préinspection BIVAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- audit sur le rendement de la société de pré inspection depuis son habilitation avec présentation des résultats obtenus</li> <li>- redéfinition de la mission et des contributions de l'Etat: la production de l'attestation de valeur est remplacée par la certification de la facture export (cf. textes OMC sur le contrôle de la valeur) qui est stickée et la prestation est assise sur une base forfaitaire liée au pays d'émission et aux enjeux tarifaires(minimum et maximum). Les 0,70% calculés sur la valeur FOB sont supprimés</li> </ul>	<p>Gouvernement</p> <p>Gouvernement</p>	<p>CT</p> <p>CT</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TDR élaboré et contrat passé</li> <li>-Production du nouveau Décret modifiant les attributions et les rémunérations de la Sté de pré inspection.</li> </ul>
<b>5. MESURES TRANSVERSALES</b>				
5.1 Identifiant fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- instauration d'un identifiant fiscal unique (Justice, Impôts, Douane, Trésor, INSAE) reconnaissables par les autres pays UEMOA et CEDEAO</li> </ul>	Douane/Gouvernement	IM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Texte de mise en oeuvre du système initié par les Impôts et financé par la France</li> </ul>
5.2 Gestion des réformes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion participative des réformes (groupes de pression, syndicats ...)</li> </ul>	Gouvernement	IM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création du Comité mixte de médiation en liaison avec l'existant</li> </ul>

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
5.3 Interconnexion informatique	- interconnexion des systèmes informatiques (formation, information, communication, internet, bases de données...).	PAC/Douane/Opérateurs	CT	- Nombre de services connectés et masse d'informations disponibles
5.4 Recouvrement des recettes	- télépaiement et virement (banques, opérateurs, BCEAO, douane, Trésor, Impôts, Guichet unique, PAC)	Douane/Trésor/PAC	MT	- % de télépaiements et virements sur le total des paiements en masse et en nombre
5.5 Productivité des douaniers	- suivi, évaluation et contrôle d'exécution du service - mise en place d'un Comité pluridisciplinaire-médiateur- indépendant associant la société civile et présidé par un haut magistrat. - prime de rendement indexée sur le résultat, plan de carrière, récompenses morales (décorations).	Douane/MFE Gouvernement	IM IM	- Nombre d'agents évalués - Texte créant le comité et sa publication
		MFE	CT	- Textes pris et appliqués et ligne du budget affectée
5.6 Poids de l'informel important	- rendre l'informel visible pour permettre la communication avec le fisc et supprimer la concurrence déloyale (identification des déclarations douanières verbales)	Douane/Fisc	IM	- Nombre d'opérateurs informels intégrés
5.7 Pas de bonne collaboration entre les services	- concertation, collaboration police/douane/gendarmerie/ transport et impôt dans le respect des missions respectives pour une fluidité du transport	Police/Douane/Gendarmerie/PAC/MFE	IM	- Nombre de réunions de travail dans l'année
5.8 Pas de respect des normes	- création de groupe d'intervention multiservices (GIM) à compétences géographique limitée - application des normes relatives à la santé, à l'environnement, au transport à la sécurité et au savoir faire national..	Gouvernement	IM	- Texte instituant les GIM
		Gouvernement	IM	- Regroupement des mesures dans un texte unique publié

## MATRICE DES RECOMMANDATIONS ET INDICATEURS DE SUIVI

SERVICES/PROBLEMES	MESURES	RESPONSABILITE	CALENDRIER	INDICATEURS DE SUIVI
<b>6. INSTITUTIONS REGIONALES ET NATIONALES</b>				
6.1 CEDEAO et UEMOA : pas de respect des textes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- audit sur le SH, la Valeur en douane OMC, les accords préférentiels communautaires</li> <li>- mise en place des bases de données et des statistiques</li> <li>- faire respecter le TRIE unique ou le triptyque et la couverture unique communautaire de la garantie</li> <li>- gestion des contributions des opérateurs au bénéfice de la collectivité</li> <li>- mise en place du support des bases de données et gestion des accès</li> </ul>	<p>Etats UEMOA/Etats CEDEAO</p> <p>UEMOA/CEDEAO</p> <p>UEMOA/CEDEAO</p> <p>UEMOA/CEDEAO</p> <p>UEMOA/CEDEAO</p>	<p>CT</p> <p>CT</p> <p>MT</p> <p>CT</p> <p>IM</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TDR de l'audit élaboré et étude lancée</li> <li>- Conventions élaborées</li> <li>- Dispositif d'application mis en place</li> <li>- Textes pris et structures de gestion créées</li> <li>- Structures de gestion créées et opérationnelles</li> </ul>
6.2 Pléthore d'organismes d'appui :	<ul style="list-style-type: none"> <li>- audit de performance de ces structures et ne garder que celles apportant une valeur ajoutées à l'économie</li> </ul>	Gouvernement	IM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TDR de l'audit élaboré et étude lancée</li> </ul>
6.3 Gestion de la réglementation transport	<ul style="list-style-type: none"> <li>- imposer par les textes l'harmonisation et la simplification des règles relatives à la profession du transport et aux mesures s'y rattachant dont la formation et la sécurité.</li> </ul>	UEMOA/CEDEAO	IM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publication des rapports de suivi des mesures prises avec identification des pays hors des règles</li> </ul>

## LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES DU RAPPORT

(reste à compléter pour la version finale du rapport)

<b>ACAD</b>	Association des Commissionnaires Agréés en Douane du Bénin
<b>ACAM</b>	Association des Consignataires et Agents Maritimes du Bénin
<b>BAE</b>	Bon A Enlever
<b>BCNJ</b>	Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés
<b>BSC</b>	Bordereau de Suivi des cargaisons
<b>CAD</b>	Commissionnaire Agréé en Douane
<b>CCI</b>	Chambre de Commerce et d'Industrie
<b>CEDEAO</b>	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>CNCB</b>	Conseil National des Chargeurs du Bénin
<b>CNEX</b>	Conseil National pour l'Exportation
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
<b>CNUT</b>	Conseil Nigérien des Utilisateurs des Transports Publics
<b>COA</b>	Côte Ouest Africaine
<b>COMAN</b>	Compagnie de Manutention
<b>DG</b>	Directeur Général
<b>DTT</b>	Direction des Transports Terrestres
<b>EVP</b>	Equivalent Vingt Pieds
<b>HAD</b>	Honoraires des Agréés en Douane
<b>MAD</b>	Magasin Aire de Dédouanement
<b>MFE</b>	Ministère des Finances et de l'Economie
<b>MTTP</b>	Ministère de Transports et des Travaux Publics
<b>OCBN</b>	Organisation Commune Bénin-Niger
<b>PAA</b>	Port Autonome d'Abidjan
<b>PAC</b>	Port Autonome de Cotonou
<b>PCJ</b>	Postes de Contrôles Juxtaposés
<b>PDG</b>	Police Douane Gendarmerie
<b>PIB</b>	Produit Intérieur brut
<b>PME</b>	Petite et Moyenne Entreprise
<b>RO-RO</b>	Roll On-Roll Off
<b>SMTC</b>	Société de Manutention du Terminal à Conteneurs de Cotonou
<b>SOBEMAP</b>	Société Béninoise des Manutentions Portuaires
<b>SYDONIA</b>	Système Douanier Automatisé
<b>TIR</b>	Transit International Routier
<b>TDRs(ou TDR)</b>	Termes de Référence
<b>TRIE</b>	Transit routier Inter-Etats
<b>UEMOA</b>	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## **I. INTRODUCTION**

1. Dans le cadre de l'Etude Diagnostique sur l'Intégration Commerciale concernant le Cadre Intégré(CI) du Bénin, la Banque mondiale a commis MM. ZORO Bi Nagoné, Economiste des transports et BERGER Elian, Conseil en Transit et Douane, respectivement pour l'audit sur la facilitation du commerce et des transports et celui du fonctionnement de la Douane. Compte tenu de l'interdépendance ou de la complémentarité des problèmes de transport et de douane le long de la chaîne logistique du commerce et des transports, les deux consultants ont été amenés à conduire en commun au Bénin, une mission d'enquêtes par interviews auprès des utilisateurs et acteurs de la chaîne logistique des transports et du commerce extérieur du 25 Avril au 09 Mai, complétée par une seconde du 25 au 29 Mai 2004(cf. liste des personnes et structures en annexe 6).

2. Conformément aux TDRs, la première mission a permis de couvrir principalement les problèmes de blocage au niveau du Port Autonome de Cotonou(PAC), de la Douane, du transit routier et/ou ferroviaire avec le Niger et le Togo, ainsi que les questions transversales relatives à la préinspection, au système de paiement/recouvrement, à l'informatisation et au système d'information. La seconde mission a surtout permis de s'intéresser aux problèmes transfrontaliers avec le Nigeria mais aussi et surtout d'approfondir l'ensemble des éléments du diagnostic relevés pendant la première et de discuter avec les principales autorités rencontrées, des mesures correctives envisagées pour être recommandées.

3. En principe, il était prévu deux rapports séparés, l'un relatif aux aspects purement transports et l'autre relatif à la douane. Mais du fait de la nécessaire complémentarité entre ces deux aspects de la facilitation au plan des opérations et des procédures du commerce et du transit international et des transports, les consultants ont jugé plus pertinent, d'abord de conduire les différentes interviews de façon commune au plan méthodologique, et ensuite de présenter un document commun qui a l'avantage d'approcher globalement les deux problématiques qui en fait sont liées.

4. Par ailleurs, nous n'avons pas trouvé utile d'aborder dans ce document, l'environnement du commerce et de l'économie du Bénin d'autant que des experts sectoriels ont été commis par la Banque pour analyser plus spécifiquement ces questions. Sur cette base et conformément aux TDRs(cf. en annexe 7), les interviews ont été conduites avec l'objectif principal de:

- ✓ identifier les points de blocage à la fluidité du transport et à la conduite efficiente des opérations du commerce extérieur;
- ✓ analyser ces points de blocage et proposer si possible des solutions concrètes et suffisamment opérationnelles à court, moyen et long terme, de façon à améliorer significativement le commerce extérieur béninois.

5. Le rapport s'appuie principalement sur l'exploitation des interviews ainsi réalisées mais il se réfère également à des travaux antérieurs\* réalisés par les consultants. A partir de ces interviews et de leur analyse, il s'agit de mettre en place un outil pertinent de choix de projets permettant d'atteindre les objectifs généraux du CI. Sur cette base et au regard des objectifs visés dans les TDRs, les résultats de ces interviews, leur analyse critique et leurs interprétation par les consultants font l'objet du présent document qui est structuré en cinq chapitres: (i) le chapitre 1 introductif qui situe le contexte et le déroulement de la mission d'audit, (ii) le chapitre 2 qui analyse par un diagnostic critique les principaux obstacles à la fluidité des échanges commerciaux, (iii) le chapitre 3 qui fait une approche évaluative de l'impact des obstacles sur l'économie béninoise, (iv) le chapitre 4 qui recommande des mesures correctives, (v) et enfin le chapitre 5 consacré aux conclusions et leçons tirées des analyses. Les indicateurs de suivi des performances ne font pas l'objet d'un chapitre spécifique, nous avons estimé qu'il était plus indiqué de les mettre en relation avec les mesures proposées, ce qui est fait dans le résumé exécutif présenté sous la forme d'une matrice synthétisant les principaux reliefs du diagnostic par structure ou service impliqué, la mesure préconisée, la structure ou l'organisme décisionnel responsable de sa mise en œuvre, l'horizon de réalisation et enfin l'indicateur de suivi et de mesure de performance de la mesure.

---

\* ZORO Bi Nagoné(2003), " Mission d'évaluation de l'impact de la crise ivoirienne sur le secteur du transport et du transit international au port autonome de Cotonou ", World bank, June.

## **II. DIAGNOSTIC DES OBSTACLES A LA FLUIDITE DES ECHANGES**

6. En vue de permettre de suivre avec pertinence la marchandise dans son parcours de saut d'obstacles, l'analyse diagnostic est menée, au plan méthodologique, en passant en revue toute la chaîne logistique des transports aussi bien dans le sens import qu'export, notamment avant le débarquement ou avant l'arrivée du bateau à quai (bateau en rade), au port (depuis le quai de débarquement jusqu'à la sortie), et hors du port. De l'avis de la plupart des habitués de la plateforme portuaire de Cotonou, le PAC constitue en lui-même le premier obstacle à la facilitation du commerce et des transports au Bénin. En effet, aussi bien à l'entrée, à l'intérieur qu'à la sortie du PAC, tout est réuni pour faire obstacle à la fluidité des opérations et des procédures du commerce et des transports comme décrit ci-après.

7. De façon générale, indépendamment du facteur humain qui intervient de manière transversale presque à toutes les étapes du circuit de la chaîne, les problèmes majeurs portent sur trois facteurs principaux: (i) les **procédures** qui sont imposées par les différents services ou administrations et caractérisées par un manque de transparence et de visibilité (imbrication des procédures, absence de manuel ou de fiche synoptique décrivant les procédures ou le circuit de cheminement de l'opérateur ou de l'utilisateur), (ii) les obstacles relatifs aux **infrastructures**, et enfin (iii) ceux liés à l'**organisation**. Ces obstacles se rencontrent aussi bien dans le sens import que dans le sens export.

### **II.1 SENS IMPORTATION**

#### **II.1.1 Obstacles avant débarquement au port**

8. Les principaux obstacles d'ordre procédural portent sur la mauvaise circulation ou l'absence d'information sur l'arrivée des marchandises et la disponibilité des documents, notamment des consignataires vers les importateurs et les autres acteurs du dédouanement, ce qui empêche ceux-ci de pouvoir anticiper les formalités. Cette situation est due en partie à l'absence d'une sorte de « guichet unique » en amont qui pourrait regrouper l'ensemble des informations disponibles relatives à l'arrivée du navire.

9. S'agissant des infrastructures avant le débarquement à quai, il y a la faiblesse du tirant d'eau à la passe d'entrée qui est à -12,50 mètres et à la côte de -11 mètres pour les quais, ce qui ne permet pas l'accès du port à des navires jaugeant à des côtes supérieures (gros navires porte-conteneurs intégraux, rouliers et vraquiers etc.). Cette insuffisance du tirant d'eau du bassin et des quais qui ne permet pas l'accès au PAC à des navires de grandes tailles fait que des conteneurs destinés au Bénin sont parfois contraints de subir plusieurs transbordements (à Rotterdam puis à Abidjan) avec des risques élevés de perte du conteneur et surtout de temps, sans compter les avaries pour rupture de la chaîne du froid (un conteneur frigo de produits alimentaires périssables attendu au PAC depuis 3 mois en provenance du Brésil n'était toujours pas arrivé pendant la mission et le responsable du supermarché rencontré nous a souligné que c'était la troisième fois que cela arrivait; ce n'est donc pas un cas isolé). Le linéaire de quai est en outre insuffisant pour l'accostage simultané de navires, et il n'y a pas de darses discriminées en fonction du tirant d'eau, ce qui occasionne parfois de longues et coûteuses attentes en rade pour certains.

10. Quant aux problèmes d'organisation avant le débarquement, ils sont plutôt liés les uns au potentiel d'accueil du PAC les autres au potentiel et à l'organisation de la douane sur le PAC. Il n'existe pas de moyens maritimes pour la douane permettant de prendre en charge le navire dès l'entrée dans la rade ce qui ne permet aucune anticipation sur le traitement du manifeste dans l'informatique du PAC et de la douane. La prise en charge (scelllements à faire sur le bateau avant débarquement) qui a lieu après l'accostage fait perdre du temps et mobilise des moyens. La perte de temps qui est coûteuse notamment pour l'armateur est évaluée à une demi-journée. Les effectifs de pilotage, service assuré par le PAC en régie comme la plupart des services intervenant pour le débarquement, sont par ailleurs insuffisants.

#### **II.1.2 Obstacles au port**

11. Ces obstacles sont plutôt liés soit aux équipements du PAC, soit à l'organisation des interventions sur le PAC, soit à la douane:

12. Concernant les procédures, le principal relief des obstacles est la présence ou l'implication de trop d'intervenants dont les missions, parfois sans apport significatif au processus d'acheminement, sont en redondance. L'un des premiers obstacles est que les importateurs ont des difficultés à récupérer leurs documents tandis qu'une compagnie maritime n'a pas de correspondant sur le port. Les conteneurs transbordés ne sont pas tracés informatiquement car le manifeste est modifié manuellement ce qui fait perdre énormément du temps pour effectuer des vérifications supplémentaires.

13. S'agissant plus particulièrement des procédures de la douane, l'anticipation du dédouanement n'est pas possible d'autant que le crédit d'enlèvement douanier(CE) est trop cher et sa durée relativement courte(15 jours). Il n'est réservé qu'à des clients privilégiés ce qui peut s'expliquer mais cette procédure doit aussi être développée. Le crédit d'enlèvement se trouve ainsi peu utilisé alors que Sydonia++ peut valider un enlèvement immédiat avec le CE. La procédure d'enlèvement direct avec consignation des droits est trop souvent accolée à un dépotage long et coûteux(douane & sécurité). Il n'y a pas de traçage des contrôles douaniers permettant d'éviter des redondances génératrices de pertes de temps auquel s'ajoutent l'absence de moyens d'exploitation modernes(scanner) permettant de contrôler le conteneur sans l'ouvrir ainsi que, plus généralement, le manque de spécialisation des services en fonction de la nature des cargaisons(vracs, conteneurs complets ou groupages etc.). Il n'y a par ailleurs pas de discriminant évaluant le traitement douanier d'un dossier en fonction des risques ou sensibilités à la fraude dès l'arrivée en MAD.

14. La logistique informatique n'est pas encore au point aussi bien au plan des procédures douanières qu'en celui des aspects purement commerciaux concernant le port lui-même. En effet, la version Sydonia++ utilisée par la douane n'est pas opérationnelle en certaines des applications pouvant gérer par exemple les magasins de dédouanement (MAD) et les flux physiques des marchandises ce qui réduit les avantages de l'automatisme des procédures limitée actuellement à la déclaration. Cette non gestion des flux physiques de marchandises par Sydonia++ sert d'alibi à la douane et à d'autres services pour imbriquer des contrôles dans les magasins au débarquement, au chargement des camions et à la sortie du port dans la plupart des cas même après délivrance du BAE. Il faut noter en outre l'absence de base de données commune des marchandises en attente de façon à réduire les coûts et les temps de gestion de l'information par tous les services et les opérateurs.

15. Quant au port lui-même, son projet d'informatisation visant l'ensemble de la communauté portuaire n'est pas encore mis en œuvre, il n'est qu'au stade des études. Cette lacune a des effets négatifs sur l'exploitation commerciale du port : en effet, le port n'a toujours pas mis en place un système de comptabilité analytique qui permettrait d'évaluer de manière différenciée la productivité aussi bien de ses services que de ses infrastructures et équipements afin de pouvoir en assurer une gestion optimale et réduire ses coûts d'exploitation pour être plus compétitif. Ce problème a des conséquences sur la qualité et la consistance des statistiques du port qui gagnerait à améliorer sa production statistique avec des données axées plus sur des indicateurs de bonne gestion et/ou de gouvernance et de performance.

16. Le Guichet « unique » censé simplifier les formalités et les procédures et réduire significativement les délais n'est unique que dans sa configuration géographique. En effet, le seul avantage comparatif procuré par rapport à l'ancien système ne tient qu'à cet aspect. Pour le reste, les principaux blocages subsistent : facturations multiples donc paiements et quittances multiples, plusieurs aller-retour aux caisses multiples, visas multiples...et donc faux frais multiples. A cet égard, il faut particulièrement souligner le fait que l'informatisation de la déclaration (en douane) n'a pas supprimé les mauvaises habitudes car chacun des services du Guichet reprend pour son propre compte et selon ses besoins, la saisie informatique d'informations portées sur la déclaration, ce qui est source de perte de temps et génère des surcoûts. Ainsi, l'intérêt premier d'un vrai guichet unique fondé sur la facturation unique et le gain de temps n'existe pas et les opérateurs privés de manutention qui ont un poids essentiel dans les transactions portuaires (ils pèsent pour environ 60% du volume des trafics portuaires) ne sont pas représentés au Guichet, ce qui en limite davantage l'intérêt commercial. Enfin, les capacités de bureaux offertes sont insuffisantes (pendant la visite, nous avons vu plusieurs personnes occuper à 3 ou à 4, un bureau d'à peine 9 m<sup>2</sup>).

17. Les infrastructures du port ont été mises en service le 1<sup>er</sup> Août 1965. Le PAC couvre une zone portuaire d'une superficie de 400 mille m<sup>2</sup> pour un plan d'eau de 60 hectares. Il dispose, pour les opérations commerciales, de 8 postes à quai dont 4 postes de 155 mètres chacun, 2 postes conventionnels de 180 mètres, 1 poste conteneur de 220 mètres et 1 poste roulier. La jetée Est ou traverse comprend 1 poste de 200 mètres destiné au déchargement des pondéreux, 1 poste de 160 mètres pour le chargement des huiles végétales et 1 poste de 100 mètres pour l'escale des chalutiers et l'accueil de petits bateaux. Les capacités de stockage sont constituées de 100 mille m<sup>2</sup> de magasins cales et entrepôts de transit, de 15 mille m<sup>2</sup> de terre-plein bitumés et de 3 parcs à conteneurs aménagés.

18. Indépendamment des problèmes de procédures dans les opérations commerciales, le PAC souffre, il est vrai, de certaines déficiences (en capacités et en qualité) au niveau de ses infrastructures et équipements d'accueil et de traitement: des capacités limitées en magasins, quais et terre-pleins, dont par ailleurs la vétusté ne permet pas d'offrir des niveaux de service satisfaisants (un quai affaissé est en réparation). Par exemple, il est impossible de recevoir deux bateaux de vrac en même temps, ce qui fait que certains navires attendent souvent longtemps en rade (plusieurs semaines), le temps qu'on ait terminé le déchargement en cours dont la cadence est limitée par les faibles performances à terre de la SOBEMAP, société publique de manutention.

19. Les deux magasins de sacherie n'offrent qu'une capacité de 500 mille tonnes par an en moyenne, ce qui réduit considérablement les possibilités de stockage en particulier pour les marchandises en transit. Compte tenu du manque de place de stockage en magasin, il n'est pas possible d'accueillir un bateau qui serait chargé par exemple de 50 mille tonnes pour le Niger.

20. Concernant particulièrement les produits périssables, il faut mentionner que le PAC n'est pas suffisamment équipé en prises de branchement des conteneurs frigos destinés à l'accueil spécifique pour le périssable. A ce niveau, les opérateurs se plaignent de ne pas savoir que les conteneurs restent effectivement branchés dès leur réception au PAC et que la chaîne du froid n'est jamais prématurément rompue (pas de document d'horodatage des connexions). En principe, pour ce type de conteneur, c'est l'enlèvement direct mais l'assujettissement désormais au contrôle BIVAC rallonge les délais qui passent de 48h en moyenne au paravent à maintenant 6 jours au mieux, ce qui est un facteur non seulement de surenchère mais de surcoûts (les frais journaliers de branchement HT sont facturés 22 500 FCFA le conteneur).

21. Enfin il faut noter que le PAC ne dispose pas d'infrastructures spécifiques de pré exportation qui offriraient aux exportateurs des capacités opérationnelles par exemple d'emportage de conteneurs à l'extérieur de l'enceinte portuaire en relation avec la douane, ce qui désengorgerait notablement le PAC et faciliterait en outre les procédures associées aux opérations d'exportation. L'absence de parc opérationnel de stationnement et de régulation du trafic des poids lourds est à mettre au passif du port mais cette question sera traitée plus en détail dans le chapitre relatif à ce qui se passe hors du port.

22. Les problèmes d'organisation du PAC sont d'ordre administratif, commercial et opérationnel. En effet, le PAC comporte un certain nombre de faiblesses dans son organisation administrative (pas d'autonomie véritable) et opérationnelle (faible performance des équipements) qui constituent un handicap supplémentaire en plus des obstacles liés à la faible productivité des infrastructures. Au plan administratif, le PAC est une société d'Etat à caractère industriel et/ou commercial au sens de la loi n°88-005 du 26 Avril 1988 régissant les entreprises publiques et semi publiques au Bénin. Il est sous l'autorité du Ministre chargé des travaux publics et des transports. L'organisation et la gestion administrative du PAC restent fortement tributaires de son statut d'Etablissement public ( Société d'Etat), ce qui limite son autonomie de gestion. Il existe certes une communauté portuaire présidée par la Direction Générale et regroupant l'ensemble des opérateurs présents sur le port mais l'état dans lequel s'est trouvé le PAC depuis ces dernières années montre que le fonctionnement de cette communauté et surtout ses actions éventuelles n'ont pas été à la mesure des objectifs attendus.

23. Une nouvelle Direction Générale a été installée depuis le 31 décembre 2003 à la place de l'ancienne qui, de l'avis des opérateurs, « a été totalement défailante ». L'une des nombreuses raisons avancées pour l'illustrer est que, par exemple, l'ancienne Direction Générale n'a pas été en mesure, malgré des indices évidents de nuisance au fonctionnement du port, d'anticiper et de prendre suffisamment tôt la décision de transférer les véhicules d'occasion sur des parcs extérieurs, et a laissé ce port être totalement envahi par ce trafic. Cette décision qui relevait normalement de la Direction Générale dans le cadre de sa gestion ordinaire, a finalement été prise par la tutelle ministérielle pour résoudre un problème d'engorgement des voies urbaines imputable à ce trafic et non du port lui-même, quand bien même celui-ci en a été le principal bénéficiaire.

24. Les insuffisances du cadre institutionnel portuaire, et notamment les statuts actuels, sont préjudiciables au bon fonctionnement du PAC car elles augmentent les délais de réaction de la Direction Générale (assujettissement en particulier aux rigidités du marché public). Les relations avec la tutelle ni les principales orientations données au port en terme d'objectif de résultats ne sont pas explicitées ou clarifiées, par exemple sous la forme d'un cahier des charges qui astreindrait la gestion du PAC à une obligation de résultats. Mais il faut noter à l'actif de ce qui semble être une évolution positive que depuis le 15 Janvier 2004, une lettre de mission de la tutelle ministérielle précise désormais au Directeur Général les objectifs et les résultats attendus par le Gouvernement béninois concernant la gestion du PAC.

25. Pour pouvoir atteindre ces objectifs, la Direction Générale a soumis un plan d'actions qui a été approuvé par le Conseil d'Administration du PAC le 4 Mars 2004. Ce plan est présenté comme le résultat de la volonté de la nouvelle Direction Générale d'associer et de faire participer pleinement l'ensemble des opérateurs ou utilisateurs du PAC aux différentes décisions visant sa compétitivité. Sa stratégie repose ainsi sur une démarche participative qui, pour être probante, a besoin d'être soutenue aussi bien par les employés du port, la communauté portuaire que par la tutelle. Pour une meilleure gestion de la société sous la contrainte des objectifs fixés par la lettre de mission et la mise en œuvre satisfaisante du plan d'actions, un nouveau cadre organique du PAC a été élaboré et est en cours d'application.

26. Indépendamment des faiblesses du cadre institutionnel et réglementaire, il nous est revenu régulièrement, aussi bien de la part des responsables du PAC que des opérateurs publics ou privés rencontrés, que les hommes et leur mentalité constituent un réel blocage vis-à-vis de la compétitivité du PAC du fait notamment de pratiques anormales à tous les niveaux du passage portuaire depuis l'arrivée du navire en rade jusqu'à la sortie du port et même au delà. A cet égard, il faut noter que cette situation n'incombe pas principalement à l'administration du port mais à tous les services présents sur le port où il faut payer systématiquement (faux frais sans reçu) là où le service public ne l'exige guère, pour pouvoir bénéficier dudit service sans perdre du temps, et ceci est devenu presque un geste banal. A titre d'illustration, il nous est revenu que les douaniers préféreraient du cash pour le dédouanement des marchandises, ce qui fait ironiser certains opérateurs qu'ils ne sont pas loin d'une situation où on leur demandera de dédouaner l'argent servant à payer les droits proprement dits.

27. Cette situation est d'autant préoccupante pour le PAC que de façon unanime, les opérateurs avancent que pour enlever les conteneurs, il faut nécessairement payer 25 000 FCFA par déclaration pour parcourir sans souci tout le circuit du guichet unique, depuis l'enregistrement jusqu'à la caisse et cela prend au moins 48 h. Mais on peut accélérer la procédure en payant en plus 10 000 FCFA. Ensuite l'enregistrement de la marchandise au magasin 7 prend en moyenne une demi journée et il faut payer au minimum 10 000 FCFA. De plus, pour les formalités dans l'enceinte portuaire notamment pour le dépotage (pour lequel il faut obligatoirement réunir la Sécurité Présidentielle, la Douane, le Port, la Sobemap, la Police etc.), il faut payer encore 25 000 FCFA au moins, sans compter le service contentieux où il faut aussi payer 50 000 FCFA au moins et la brigade mobile à la sortie du port qui prend également sa part, au moins 10 000 FCFA. Ces étapes du circuit d'enlèvement des conteneurs coûteraient au moins, en faux frais, dans l'ordre de 130 000 FCFA par déclaration et ceci dans le meilleur des cas. Même si par prudence on peut être d'avis avec la douane pour considérer qu'il y a un peu d'exagération de la part des opérateurs, le fait est que ce problème de pratiques anormales générateur de faux frais ne devrait pas être occulté car il est bien réel.

28. Au plan commercial, le PAC a été confronté jusqu'ici à un problème structurel grave, corollaire du profond déficit de la balance import/export caractérisant le commerce extérieur du Bénin, c'est celui du déséquilibre important qui persiste entre les flux à l'entrée et à la sortie du port comme cela apparaît dans les statistiques présentées en annexe 1. A cet égard, il faut souligner l'absence d'une véritable stratégie nationale pour y remédier, ce qui place le PAC dans une situation de quasi dépendance vis-à-vis du marché du Nigeria. Pour cette raison, il est à craindre une baisse probable des trafics du PAC suite à des décisions restrictives prises récemment par le Gouvernement fédéral du Nigeria pour l'accès de produits en provenance du Bénin à son marché (cf. en annexe, liste de 44 produits jugés prohibés).

29. En effet, plus de 90% des véhicules usagés importés sont destinés en réexportation (soit en transit, soit après dédouanement) au marché du Nigeria, de même que près de 70% des conteneurs importés contiennent des marchandises qui y sont ensuite réexportées. Le dépotage systématique des conteneurs à l'import dans l'enceinte portuaire serait dû en partie à cette situation au motif que les armateurs refusent de laisser partir leurs conteneurs au Nigeria sans espoir de retour et que, faute de confiance s'emble-t-il, la douane vérifie systématiquement tous les conteneurs dont le contenu est destiné à ce marché.

30. Le PAC contribue à hauteur de 80% aux recettes douanières qui elles-mêmes constituent plus de 50% des recettes budgétaires du pays, ce qui fait de ce port la principale source de revenu de l'Etat béninois et a pour inconvénient majeur de légitimer la primauté de la fonction douanière sur la mission première du port qui est essentiellement commerciale. Les besoins de sécurisation des recettes de l'Etat semblent avoir relégué de fait la véritable fonction commerciale du PAC au second plan. Certes, des mesures commerciales avantageuses sont prises en faveur des pays enclavés de l'hinterland du PAC pour fidéliser leurs trafics mais la portée reste limitée en l'absence d'une stratégie commerciale globale intégrant aussi bien le port que les voies d'accès jusqu'à destination qui comportent également des obstacles.

31. D'autres blocages dus à des pratiques commerciales contraignantes ne facilitent pas les opérations : il s'agit du système de facturation des différentes prestations ou taxes de port des marchandises conteneurisées qui est à la tonne, voire ad valorem et non au conteneur comme cela est de plus en plus pratiqué dans les ports modernes (par exemple à Dakar), de certains délais de franchises : par exemple à compter du 5<sup>e</sup> jour, il faut commencer à payer le gardiennage et après 10 jours, le stationnement devient payant tandis que pour les conteneurs frigos, c'est plus contraignant avec seulement 2 jours de franchise. Ces durées de franchise conduisent systématiquement à des pénalités ou à des frais supplémentaires par ce qu'il est pratiquement impossible de les respecter en temps normal. Par ailleurs, les opérateurs font remarquer que la douane ne dispose pas de dépôt mais elle fait payer au titre dudit dépôt après 14 jours, bien que le conteneur ne soit pas sur le parc de la douane.

32. C'est certainement au niveau de l'organisation et de la gestion des espaces intérieurs que le PAC devra faire beaucoup d'efforts tant la situation est des plus critiques. Les principaux problèmes recensés portent sur :

- ✓ La gestion des flux de circulation des camions et des engins à l'intérieurs du port(plan de circulation);
- ✓ La gestion des entrées/sorties des camions et de leur stationnement dans l'enceinte portuaire(régulation);
- ✓ La sécurité des personnes et des biens et la sûreté de l'enceinte portuaire;
- ✓ La gestion physique des espaces portuaires( spécialisation des quais et terre pleins, affectation des espaces ou zoning, allotissement, suivi par informatique du parc à conteneurs, etc.).

33. Si depuis peu, et par rapport à la situation qui prévalait en 2003, le PAC enregistre quelques progrès au niveau de certains aspects de ces obstacles, ce qui est le signe d'une certaine capacité et d'une réelle volonté de ses nouvelles autorités à agir dans la bonne direction en prenant la situation en main, il faut noter qu'on est encore en deçà de ce qui est souhaitable pour conférer à ce port toute l'efficacité nécessaire et satisfaire ainsi aux performances demandées par les opérateurs.

34. En effet, le retrait des véhicules d'occasion du port(notamment sur les parcs de stationnement au paravent aménagés le long de la bande des 200 mètres) a permis de libérer des espaces pour créer un parc tampon pour le stationnement des camions gros porteurs. La circulation à l'intérieur du port a été ainsi améliorée mais il n'existe pas encore de véritable plan de circulation de l'enceinte portuaire en ce qu'il n'y a toujours pas d'indication claire de sens de circulation ni d'orientation. Les voies ne sont pas matérialisées au sol, et les zones de manutention ne sont pas balisées et surtout sécurisées. La voie qui mène au parking des camions, à partir d'une deuxième porte d'entrée mise récemment en service, n'est pas bitumée ni même suffisamment stabilisée pour une circulation aisée des gros porteurs et ce parking n'est pas encore aménagé et équipé pour être véritablement fonctionnel.

35. Les entrées/sorties des camions ont été régulées dans le temps pour tenir compte des heures de pointe des trafics domestiques des jours ouvrés, mais il n'y a pas de plan de circulation des entrées/sorties ordonnées dans un système continu de progression de l'entrée vers la sortie(les véhicules se croisent dans tous les sens avec des conflits bloquant la circulation)ce qui n'améliore guère la situation, et ceci tant que la question des accès au port et celle des parkings d'attente à l'extérieur du port ne sont pas durablement résolues. En fait, cette régulation fonctionne mal ou pas du tout dans la mesure où une visite effectuée au port nous a permis de constater que des camions attendaient pour charger ou pour décharger, certains depuis plusieurs heures voire jours notamment au dépôt pétrolier d'Oryx où l'on a pu dénombrer plus de 250 camions alignés de part et d'autres de la voie qui conduit à ce terminal pétrolier.

36. Le problème de l'insécurité au PAC est pour les opérateurs un obstacle majeur. Ce manque de sécurité est aggravé d'un problème spécifique posé par la présence du dépôt pétrolier Oryx dans l'enceinte portuaire. Indépendamment d'une contribution majeure à l'encombrement du port du fait des trafics poids lourd de citernes qu'il génère, ce dépôt présente un danger potentiel avéré(risque d'incendie) pour tout l'environnement portuaire dont la ville de Cotonou car il ne semble pas être suffisamment sécurisé.

37. Il faut en outre déplorer l'existence d'une sécurité relative dans l'enceinte du « guichet unique » où tout le monde semble avoir accès sans formalité aucune, malgré la présence de vigiles et/ou d'agents de police. Ce guichet est tout le temps envahi par des personnes (plus de 200 le jour de la visite) soit disant « transitaires ambulants » nous a-t-on dit, opérant sous le couvert et/ou pour le compte de commissionnaires agréés en douane qui leurs« vendent» leurs cachets.

38. Sur cette question de sécurité/sûreté, la visite effectuée au PAC nous a permis de constater que la surveillance et le contrôle des entrées/sorties du port n'étaient pas stricts et à ce sujet, un opérateur rencontré nous a affirmé qu'il suffisait de payer 5 000 FCFA à la porte pour entrer sans badge d'accès. Les murs de l'enceinte portuaire ne sont pas suffisamment élevés, ils peuvent être escaladés sans difficulté et il n'y a pas de protection (électrifiée par exemple)du haut de l'enceinte couplée à une alarme renforçant la sécurité du site. Mais il est à noter qu'un effort a été fait récemment ; il a contribué à améliorer la situation avec la nomination d'un nouveau responsable chargé des questions de sécurité du port. De plus, le PAC envisage le relèvement de la clôture ainsi que l'installation d'un système de sécurité dans le cadre de la certification au code ISPS.

39. Concernant l'organisation et la gestion spatiales, l'absence d'un plan de zoning du domaine portuaire par activité et par opérateur(ce projet est en cours) ne favorise guère une affectation et une organisation optimales des espaces disponibles(hangars et terre-pleins) et contribue pour partie à la faible productivité des infrastructures et des équipements. Plus singulièrement, l'absence de plan d'allotissement informatisé des conteneurs avec repérage sur les terre plein fait que le positionnement des conteneurs n'est pas géré de façon à ce que tout conteneur puisse être repéré instantanément. Seul l'acconier responsable du magasin peut, à l'instinct ou de mémoire, situer le positionnement d'un conteneur ce qui est source de perte de temps même en comptant sur la disponibilité de ce dernier et en tout cas bloquant pour une gestion informatisée.

40. Un autre facteur d'improductivité lié à la faiblesse de l'organisation interne du PAC est la quasi banalisation de tous les quais( les bateaux peuvent embarquer/débarquer partout malgré les apparences de spécialisation de certains quais), ce qui entraîne en particulier la circulation des trafics de véhicules d'occasion débarqués le long du bord à quai et provoque des conflits avec les engins de chargement/déchargement des navires et/ou des camions avec comme incidence la réduction considérable des cadences de manutention(sacheries et conteneurs). Il faut également mentionner la présence de magasins bord à quai qui constituent des obstacles physiques au bon déroulement des opérations de manutention.

41. Concernant l'organisation opérationnelle de la manutention, trois opérateurs se partagent le marché du conteneur dont l'un, la SOBEMAP, manutentionnaire public, dispose par ailleurs d'un monopole pour la manutention du conventionnel et pratiquement pour celle des navires mixtes(chargés de cargaisons conteneurisées et de marchandises conventionnelles). Il n'y a en fait pas de réelle concurrence pour la manutention des navires porte-conteneurs intégraux. En effet, les deux manutentionnaires privés, SMTC du groupe Bolloré et COMAN du groupe Maersk traitent l'essentiel des conteneurs(85% contre 15% pour SOBEMAP) et COMAN ne manutentionne presque exclusivement les navires Maersk. Cette absence ou limitation de la concurrence en particulier sur le vrac ne favorise pas une optimisation des tarifs ni une recherche de performance dans les opérations de manutention du conventionnel.

42. Le problème de la manutention des marchandises conventionnelles reste un blocage entier du fait de ses faibles performances, et les opérateurs pensent que le monopôle public de la SOBEMAP à cet égard est la principale cause. En revanche, l'ouverture de la manutention du conteneur à SMTC et COMAN en plus de SOBEMAP a contribué à améliorer significativement le niveau de service offert grâce à des investissements appropriés en matériels performants. SMTC dispose ainsi de 7 engins de 45 tonnes chacun et COMAN de 6 engins de 45 tonnes également. Chacun des opérateurs traite en moyenne 40 000 conteneurs TEU par an, ce qui les place à une échelle de productivité comparable à celle des ports les plus performants de la COA (Abidjan, Dakar, Lomé, Tema, etc.). En effet, ils opèrent en moyenne à 25 à 30 conteneurs TEU par heure (soit en moyenne 400 à 500 conteneurs TEU par jour contre 400 à Tema, 350 à Lomé et plus de 500 à Dakar et à Abidjan). La SOBEMAP opère avec des performances moyennes inférieures de moitié, soit 15 conteneurs TEU par heure (200 à 250 TEU/jour).

43. Indépendamment de la performances des engins et des équipes d'ouvriers, les cadences des opérations de manutention au PAC sont perturbées par la circulation des véhicules le long du bord à quai qui est spécifique au port de Cotonou. Pour le trafic conventionnel, SOBEMAP offre des performances inférieures en comparaison de celles des ports plus performants de la COA, notamment pour la sacherie (25 tonnes/heure contre 40 tonnes/heure à l'import et 15 tonnes/heure contre 40 tonnes/heure à l'export), pour le blé en vrac (50 tonnes/heure contre 100 tonnes/heure), pour le clinker (100 tonnes/heure contre 200 tonnes/heure).

44. Les deux opérateurs privés de manutention ont substitué depuis le 20 Janvier 2003 à la tarification à la tonne, la tarification à la boîte, mieux adaptée à la prestation fournie. En effet la prestation porte sur le conteneur et non sur son contenu et le poids n'a aucune incidence sur la productivité des engins. Le passage de la tarification à la tonne à celle à la boîte s'est naturellement accompagnée, en comparaison de l'ancien système, soit d'un relèvement tarifaire (pour les marchandises de faible densité) soit d'une réduction tarifaire (pour les marchandises de forte densité) mais les transitaires ont protesté contre ce qu'ils estiment être une augmentation unilatérale des tarifs. Les nouveaux tarifs sont, à l'import, de 75 000 et 124 000 FCFA respectivement le conteneur 20' et le conteneur 40' pleins. A l'export, ils sont de 35 000 et 60 000 FCFA respectivement. A titre de comparaison, le tarif pratiqué antérieurement à l'import était de 2 050 FCFA la tonne.

## **II.1.3 Obstacles hors du port**

### **II.1.3.1 A la sortie du port**

#### **✓ Marchandise mise à la consommation au Bénin**

45. Dans le cas de la mise à la consommation, les principaux obstacles concernent essentiellement les procédures (relevant soit du PAC, soit de la douane ou d'autres administrations) pour organiser le dépotage des conteneurs chez le client qui s'accompagne de faux frais, et l'inexistence de parking de proximité d'accès aisé pour les camions en attente.

46. Au PAC, le délai moyen d'enlèvement des conteneurs est compris entre 6 jours à 3 semaines contre 3 jours à Lomé et 1 jour à Tema. Cette procédure impose souvent une rétention des documents douaniers et fait appel à une équipe de dépotage longue et coûteuse comprenant obligatoirement la Douane, la Police, la Sécurité Présidentielle, la Gendarmerie, la SOBEMAP, le CNCB, etc. Des opérateurs ont avancé qu'au nombre des procédures, il y a après le BAE, le visa d'un service contentieux mais la Douane admet le contraire. Si une escorte douanière n'est pas imposée, il faut s'attendre à de multiples contrôles en court de chemin de la part de la brigade mobile des douanes qui est chargée de la lutte contre la fraude après le BAE.

47. La sortie des camions du port n'est autorisée qu'aux heures creuses de circulation dans la ville de Cotonou ce qui est un facteur d'engorgement non seulement de la porte de sortie mais du port lui-même. Les tarifs pratiqués pour livrer les conteneurs sur Cotonou sont libres (marché libre mais il faut un laissez-passer délivré par le port à 3 000 FCFA aux camionneurs qui font la preuve de la disponibilité d'un chargement) et ont pratiquement doublé en 6 mois : ils sont actuellement de 80 000 à 125 000 FCFA (150 000 FCFA avec retour du conteneur vide) pour un 20 pieds et de 180 000 à 190 000 FCFA (250 000 FCFA avec retour du conteneur vide) pour un 40 pieds.

48. Au nombre des obstacles, il faut citer par ailleurs le monopole de fait des commissionnaires agréés en douane (CAD) ne disposant pour la plupart que d'une formation superficielle, exception faite des grands groupes, qui laissent s'installer des commissionnaires dits « ambulants » qui rabattent les trafics de véhicules d'occasion en utilisant la signature et le cachet des officiels agréés. Les CAD ne disposent souvent pas des éléments réglementairement et techniquement nécessaires sur place (le professionnel n'est pas disponible, pas de personnel ni de vrais moyens, ; on « mutualise » les effectifs voir les bureaux. Cela aboutit en frontière à la gestion du dédouanement sans vraie concurrence et dans un contexte de répartition des dossiers « au tour ». Les dispositions du Décret de 1999 relatives aux propriétaires expéditeurs ou destinataires, détenteurs et transporteurs qui peuvent être habilités à déclarer pour leur propre compte ne sont pas connues ni exploitées alors que la concurrence dans ce secteur serait salutaire. Ils ne disposent pas de la connexion Sydonia++ à ce jour. Il est fait remarquer en outre que les CAD sont placés sous le contrôle de la douane pour leurs activités mais que ces contrôles n'existent pas, ce qui entraîne les abus normalement liés à cette charge attribuée par l'Etat. (archivage des dossiers pour contrôles a posteriori notamment qui seraient utiles pour organiser l'allègement des contrôles avant enlèvement).

49. Nous avons pu constater que les valeurs de référence proposées par la Société de pré inspection BIVAC qui instrumente au vu d'un décret spécifique sont ignorées voir contestées par les services douaniers parfois à raison parfois sans raison apparente puisque les règles OMC d'évaluation exigent des preuves pour contester alors que rien ne figure au dossier selon les méthodes réglementaires.

50. Aucune base documentaire sérieuse regroupant ce qui existe dans le domaine public pour le comparer aux pièces jointes des dossiers déjà traités n'existe pour permettre ces contrôles documentaires à réaliser soit par ciblage dans Sydonia++, soit en différé ( le fichier existant est la compilation des attestations BIVAC non enrichies). Il s'ensuit un maigre résultat aussi bien au regard de l'impact de BIVAC qui coûte cher à l'Etat (4 milliards en 2002 et 3.8 milliards en 2003 à rapprocher du budget de la douane non communiqué) que des contrôles suite au dédouanement. Lors de leur installation ces sociétés ont eu un effet positif sur les recettes, mais au fil des années le système s'est usé. Nous n'avons pas eu la possibilité d'auditer cette société pour évaluer l'évolution de son appui à l'Etat.

51. Par ailleurs la question des glissements tarifaires n'est qu'à peine aperçue puisque seul les fausses déclarations d'espèce tarifaire flagrante peuvent être constatées. Là encore Sydonia++ pourrait être mis à profit pour cibler et gérer le vrai risque. La transversalité avec les autres services ( impôts notamment) n'apparaît pas à l'exception d'une brigade mixte qui n'a pas de résultat. L'identifiant fiscal unique n'est pas opérationnel malgré un appui de la Coopération française à la Direction des impôts.

52. En matière de régimes économiques d'appui au développement, il convient de remarquer que la possibilité de créer une activité sous douane pour réparation par exemple est fortement handicapée par les conditions de mise en Admission temporaire des marchandises à traiter. Ce qui est totalement exonéré pour contribuer à une activité dite économique devient pourvoyeur de recettes puisque des taxes sont perçues (statistique = 5%). Nous observons que le droit de douane catégorisé au second niveau est lui aussi de 5 %. L'entrepôt industriel n'est pas d'usage courant car présumé générateur de fraude...pourtant ce régime pourrait accompagner des activités naissantes ou situées dans des secteurs en situation de pénurie. On en vient à expliquer qu'il est impossible d'accorder la notion de produits du cru à des marchandises originaires du Burkina Faso qui viennent subir une ouvraison au Bénin avant de repartir vers un autre pays de l'UEMOA, donc sous régime préférentiel!

53. D'une façon générale les procédures ne sont pas transparentes ni prévisibles pour être traitées comme tel. Il n'y a pas de base documentaire accessible permettant de commencer à comprendre, voir à former dans les écoles.

54. Ce manque de culture douanière fait que les dossiers contentieux rédigés par les services douaniers sont peu compréhensibles donc peu contestables. De ce fait on accepte des arrangements amiables diminuant la sanction ( faiblesse des contentieux sur le PAC par rapport au trafic constaté par les consultants sur 15 jours) qui entraînent des pratiques anormales déjà signalées par ailleurs.

55. Tout cet arsenal fiscal ou réglementaire a pour effet d'entraver la circulation des produits, de rendre plus coûteuse leur acquisition, donc de rehausser l'intérêt à la fraude qui va globalement desservir le budget de l'Etat.

## ✓ **Marchandise en transit vers les pays enclavés**

56. S'agissant des procédures, plusieurs obstacles sont imputables à l'administration douanière et/ou aux autres administrations: C'est le cas de l'escorte douanière handicapante, sans résultat significatif en matière de lutte contre la fraude et qui fait double emploi avec les multiples contrôles routiers successifs (nous en avons dénombré 20 au moins pour tous les services sur l'axe Cotonou-Mallanville le 7 mai 2004 au cours de la mission-cf annexe). Le fondement même de l'escorte telle qu'organisée par la douane n'est plus justifié dès lors que le convoi est généralement lancé par anticipation sans escorte, plusieurs jours (1 à 2 voire 3) avant le départ de l'agent censé l'escorter. Pis, la globalisation des départs qui crée des embouteillages est improductive par ailleurs, un seul agent devant convoier souvent à lui tout seul 40 à plus de 200 véhicules sans moyens douaniers.

57. De surcroît, l'escorte douanière est coûteuse pour l'opérateur puisque la douane perçoit des frais d'escorte (de 50 000 à 150 000 FCFA par véhicule selon un barème qui n'a pas été communiqué). Cette perception qui est censée rémunérer un travail hors norme de l'agent des douanes montre une incohérence lorsque que l'on sait que l'agent (un ou deux) ne dispose d'aucun véhicule pour suivre un convoi de 200 camions (200x 150 000 = 3 millions de FCFA). A Cotonou il y a deux à trois escortes par semaine. Le budget de la douane est faible mais des moyens existent. Par ailleurs le potentiel de chaque véhicule est fonction de sa vétusté, ce qui fait que la route est jalonnée d'engins en panne qu'il faut gérer à part, ce qui provoque des retards allongeant les délais de récupération des documents originaux détenus par l'agent en fin de convoi et permettant la traversée de la frontière.

58. Ces trafics supportent des formalités répétitives de part et d'autre de la frontière de chaque pays. Ils souffrent par ailleurs de l'absence de titre unique de transit et de garantie unique et les camions, dont beaucoup sont en mauvais état, ne sont pas agréés. Mais il y a un régime spécifique d'escorte pour les châssis(laisser-passer douanier sur le pare brise pour les véhicules d'occasion et camions non chargés exportés) qui est malheureusement entravé par les contrôles des autres services de l'Etat(Police notamment), voire par les syndicats des transporteurs et les municipalités qui érigent et prélèvent des taxes sur une route internationale où la taxe de voirie a déjà été perçue par la Douane au départ. Ce système de laisser-passer douanier sert plutôt de cible non reconnue par la Police qui arrête les escortes en érigeant des barrages informel de fortune s(troncs d'arbre mis au travers de la route sur les 2 sens de circulation). A ces problèmes, se greffe celui du régime de transit national béninois EX8, en remplacement du TRIE CEDEAO(ce qui est contraire au texte TRIE CEDEAO de 1982), non reconnu par les pays voisins, alors qu'au Cameroun, le régime D15 a fait l'objet de convention avec les autres autorités du pays et celles des voisins du Tchad et de la RCA. Une lettre du Directeur Général des Douanes béninoises a été adressée en mars 2004 à son collègue du Cameroun pour partager cette expérience mais est sans réponse à ce jour.

59. Enfin concernant toujours les obstacles liées aux procédures douanières de transit, il n'y a pas d'échange d'informations douanières entre les pays concernés à l'image de ce qui est déjà mis en œuvre entre la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Mali, soit directement, soit via les représentations douanières du Mali dans les ports de Dakar et d'Abidjan, ou sous la forme de réunion annuelle entre les trois pays enclavés Mali, Niger et Burkina. Il est fait observer que les Représentations douanières (arrangements par la voie diplomatique) des pays enclavés ne sont pas actuellement admises sur le PAC alors que cela est le cas en RCI et au Sénégal. La préparation du dossier transit du pays enclavé et la circulation de l'information transit avec anticipation des mesures ne sont pas possibles alors que des zones extraterritoriales existent même si elle sont actuellement mal exploitées. Ces Services expatriés pourraient faciliter la constitution des bases de données indispensables au pays de départ comme aux pays de destination à la bonne gestion du transit.

60. D'autres obstacles à la facilitation du transit résident dans l'état des routes mal entretenues faute de budgets suffisants, aux difficultés d'approvisionnement en carburant au nord de Parakou sauf dans l'informel(avec le prix de vente majoré de 20%) et à l'existence de multiples barrages routiers sommaires avec ou sans la police pour des raisons étrangères aux transport internationaux(municipalités, syndicats, services de contrôle du conditionnement etc.). Il faut préciser à cet égard qu'aucun des contrôles douaniers fixes n'était en phase de contrôle lors de nos passages sur les axes nord-sud et est-ouest côtier internationaux.

61. S'agissant de l'organisation, il y a la question récurrente de l'agrément des véhicules au transport et à la garantie CEDEAO qui n'est toujours pas résolue ainsi que celle aussi préoccupante de la vétusté du parc des porteurs due à l'absence de concurrence sur le marché des transports non ou mal régulé qui fonctionne suivant une logique de répartition du fret plutôt que de compétition, avec des tarifs non rémunérateurs qui ne permettent pas aux transporteurs de maintenir correctement les véhicules et de les renouveler. Cette faible rémunération du prix des transports a pour effet pervers la propension des transporteurs à modifier le gabarit de leur véhicule pour en accroître la capacité et/ou à surcharger tout simplement les camions avec un risque élevé de dégradation prématurée des infrastructures routières.

62. Ces pratiques mettent en relief le faible niveau de formation des conducteurs aux questions de transport et du transit, corrélativement au poids prépondérant de l'informel dans le secteur du camionnage au Bénin. Par comparaison avec les pays anglophones où la garantie est la charge d'une caution du secteur bancaire ou des assurances, il apparaît que le prélèvement effectué pour le compte des Chambres de commerce est totalement inefficace puisqu'elle refusent d'honorer leurs engagements. Cette non concurrence dans les services n'est profitable ni aux opérateurs économiques (la responsabilité des CAD est toujours engagée en dernier ressort) et la douane ne reçoit jamais la contrepartie des garanties proposées lorsque la fraude est constatée.

63. Concernant ce problème du transit à destination des pays enclavés, il y a le cas particulier du Niger pour lequel les faibles performances du chemin de fer constituent l'un des principaux obstacles. En effet, le Niger dispose de deux voies concurrentes d'accès à partir de Cotonou, la route intégrale jusqu'à Niamey et la combinaison rail/route avec une voie ferrée en territoire béninois jusqu'à Parakou où un transbordement a lieu avant la poursuite du parcours par la route. Cette rupture de charge à Parakou est un handicap supplémentaire pour l'OCBN, Organisation Commune Bénin-Niger, qui exploite la ligne dans le cadre d'un monopole sur le trafic du Niger accordé par les deux Etats. A ce handicap s'ajoute l'obligation de créer un TRIE avec prélèvement de 0,25 % de la valeur alors que par la route cela n'existe pas indépendamment des autres frais à payer aux CAD et à la douane.

64. L'infrastructure est une voie d'écartement métrique en mauvais état avec des rails de 22-25 Kg, ce qui est un facteur limitant des capacités des wagons. Le matériel de télécommunication pour la régulation des trains n'est plus opérationnel du fait du vol des fils en cuivre sur le réseau. Le matériel ferroviaire est vieillissant (plus de 25 ans d'âge ce qui fait qu'on ne trouve plus les pièces de rechange chez le fabricant ni sur le marché) et donc très peu performant et peu fiable, réduisant ainsi considérablement sa compétitivité. La société dispose actuellement d'une locomotive et demie du fait d'un taux de disponibilité de 75% pour chacun des deux locomotives encore en état de fonctionner.

65. La gestion de la rupture de charge à Parakou souffre de plusieurs handicaps: un manque d'équipement adéquat de manutention (la grue mobile servant à transborder les conteneurs sur camions est en panne depuis plusieurs mois et sa remise en état coûterait 30 millions FCFA pour le moteur et 30 autres millions FCFA pour le matériel de levage). La grue fixe est opérationnelle mais elle ne peut pas charger les conteneurs sur camions et il n'existe pas de matériel de traction ou de manœuvre (il est évalué 1,5 à 2 milliards FCFA). La plateforme n'est pas éclairée ni entièrement clôturée (problème de sécurité/sûreté même si, nous a-t-on dit, aucun cas de vol n'a été enregistré jusque là), le parking camions est un terrain vague non stabilisé et n'est donc pas tout à fait fonctionnel notamment par temps de pluie.

66. Concernant le transport routier, il s'est formé à Parakou un pool de camionneurs qui est en situation de monopole et qui fonctionne avec une règle de chargement à tour de rôle (2/3 du trafic sont réservés aux transporteurs du Niger et 1/3 à ceux du Bénin), dans des conditions peu compétitives basées sur une surenchère des tarifs de pré et/ou post-acheminement des conteneurs pour l'OCBN (par exemple le tarif appliqué à l'OCBN est de 31 FCFA la tonne.km alors que le taux pratiqué par les mêmes transporteurs sur le marché à partir de Cotonou est de 18 FCFA ce qui est une forme de subvention notamment aux transporteurs Nigériens sauf à penser que 18 FCFA ne permet pas une saine gestion des moyens des transporteurs.

67. Le marché des trafics en transit pour le Niger était partagé (2002) entre la route pour 60 % et le rail pour 40 % mais on pense que la part actuelle de la route s'est accrue compte tenu du fait que la situation de l'OCBN a continué à se dégrader malgré les contraintes imposées à la route pour protéger l'OCBN (cf. en annexe 1 – trafics et recettes de l'OCBN qui sont en chute libre depuis plusieurs années).

68. En fait, la réalité économique de l'OCBN n'existerait que grâce à la taxe de voirie de 0,85% ad valorem appliquée sur le trafic routier et de la « prime » de 20 000 FCFA par camion payé à cette société soit disant en compensation de la perte de son monopole. En effet, sur le Niger, les camions qui acheminent directement par la route les marchandises en transit doivent obtenir de l'OCBN, une fiche de dérogation au prix de 20 000 F CFA par camion et il faut en moyenne 2 à 3 jours pour l'obtenir après une visite soit à la Direction Générale de l'OCBN soit au Niger. En défaveur de la route, il faut tenir compte par ailleurs de l'escorte douanière obligatoire qui coûte 52 500 FCFA par camion et de la multiplicité des contrôles routiers.

69. L'indexation de la taxe de voirie (de 0,85% ad valorem) censée rémunérer un service rendu par la route du fait de son usage sur la valeur en douane de la marchandise transportée n'a aucune justification économique car l'usure de la route est liée à la charge à l'essieu et non à la valeur de la marchandise. La prime de 20 000 FCFA perçue par l'OCBN pour déroger à son monopole sur un trafic qu'elle ne peut en réalité honorer avec une offre suffisante est un handicap supplémentaire pour le transit du Niger car elle fausse la libre concurrence sans rendre de service public réel.

70. Au plan commercial, l'OCBN offre en outre des temps de mise à disposition des wagons qui ne sont pas attractifs (jusqu'à 1 mois d'attente) et des temps de retour des conteneurs du Niger insupportables (2 à 4 mois) avec des risques élevés de perte qui sont autant d'obstacles aux trafics de transit.

71. Dans son état actuel, l'OCBN présente trop d'handicaps face à la concurrence routière pour prétendre assurer convenablement l'une de ses missions économiques majeures qui est le désengorgement du port et de la ville de Cotonou et ces mauvaises performances constituent un obstacle supplémentaire à la compétitivité du PAC.

#### ✓ **Transit vers les pays côtiers**

72. Les obstacles sont essentiellement liés à la douane. En premier lieu, le régime de transit TRIE de la CEDEAO n'est pas appliqué de même que celui de la garantie unique sur la quelle les chambres de commerce exercent un monopole, avec un prélèvement ad valorem de 0,25% au titre de la garantie, mais elle fonctionne comme si c'était un droit de passage car le risque n'est pas couvert en cas de besoin. De plus, les marchandises subissent la perception d'une série de taxes ad valorem élevées estimées à 6,30% (5% de taxe statistique sur la quelle est perçue un timbre douanier de 4% + 0,85% de redevance de voirie + 0,25% au titre de la garantie). On note par ailleurs un mauvais suivi du transit (informations) et il n'y a pas de décharge dégageant la caution (CCI) et encore une fois, l'existence d'une escorte douanière bloquante, coûteuse et inefficace. A propos de cette escorte, il existe une « guerre » des services depuis que l'escorte est passée de la police à la douane conformément au code des douanes (saisie des véhicules par la douane car la police continue d'escorter...).

73. La « chaîne » des faux frais confirment les constats au regard des pratiques anormales relevées par ailleurs dans le cadre des missions « corridors » effectuées pour l'UEMOA et la CEDEAO. Ces pratiques sont favorisées ou encouragées par l'existence de nombreux contrôles routiers effectués par divers services.

74. S'agissant plus spécifiquement du transit avec le Nigeria, les blocages sont dus principalement à l'administration nigériane qui a durci les contrôles depuis la décision prise par le Gouvernement fédéral du Nigeria d'interdire la pénétration de son marché à 44 produits (dont des produits du cru ou agréés) transitant par le Bénin. Il existe pourtant, outre la convention TRIE de la CEDEAO, une convention quadripartite d'assistance administrative Togo-Bénin-Ghana-Nigeria pour l'échange de renseignements mais qui n'est pas appliquée par le Nigeria. Ce non respect de l'arrangement dit « entente » ne serait-il pas un boycott des importations de marchandises transitant par le PAC pour soutenir un transfert vers les ports du Nigeria qui tarde du fait de l'insécurité dans ce pays ? En effet, les camions se retrouvent bloqués au poste frontière de Seme-Kraké pendant des périodes allant de plusieurs semaines à plusieurs mois et cette situation dure depuis trois mois. La franchise de stationnement accordée par les propriétaires des camions est de 4 jours, et à compter du 5<sup>ème</sup> jour, ces derniers facturent à 40 000 FCFA par jour d'immobilisation du camion ce qui constitue un surcoût de transport important.

75. Le principe de taxation de la douane nigériane qui est forfaitisé par camion à 2 millions FCFA a transformé l'aire de dédouanement du poste de transit côté Bénin en aire de transbordement : les contenus de plusieurs camions provenant du PAC sont transbordés dans des camions titans à 6 essieux pouvant charger en une seule fois la contenance de 2 à 3 conteneurs. Comme conséquences, cette zone sous douane enregistre un accroissement des cas de vols et de l'insécurité (banditisme et circulation routière) avant d'accélérer la destruction du réseau routier nigérian.

### **II.1.3.2 Transit en liaison avec l'aéroport**

76. Seul le régime des carnets ATA réservé aux matériels non commerciaux destinés aux expositions sont concernés actuellement. Il pourrait être étendu selon l'arrangement international ATA (admission temporaire) aux autres matériels prévus par ce texte qui semble avoir été ratifié par le Bénin : matériel de reportage, cinématographique, matériel de contrôle ou de mesure...). Il faut noter par ailleurs qu'il n'y a pas de mesures ni d'équipements de préparation des exportations notamment pour les produits frais périssables (fruits et légumes frais). En outre une procédure simplifiée plus claire pourrait être offerte à la presse et aux médicaments importés.

## **II.2 SENS EXPORTATION**

### **II.2.1 Obstacles avant l'arrivée au port**

#### **II.2.1.1 Trafic national**

77. Les obstacles sont constitués des nombreux contrôles routiers non douaniers pour la plupart avant l'arrivée au port ou à l'aéroport. Les produits concernés sont ceux du cru et les fruits et légumes. A ces problèmes, il faut ajouter l'absence d'accès fluide au port du fait des créneaux de circulation limités par la municipalité de Cotonou et aussi, comme il a déjà été souligné, d'une mauvaise organisation de la circulation au voisinage du port laquelle est imputable en partie à un problème d'infrastructures d'accès au port.

78. En outre les opérations d'exportation ne peuvent pas être préparées et conditionnées au siège de l'entreprise exportatrice ; les procédures douanières facilitantes anticipant le dédouanement ne sont ni connues ni utilisées. Tous les trafics réguliers devraient pouvoir être assistés par des mesures spécifiques du type PSD à l'export avec transit intégré le cas échéant.

79. Par ailleurs les produits du cru et ceux bénéficiant d'un régime commercial préférentiel à destination (AGO- ACP...) devraient pouvoir être reconnus avant l'exportation dans une procédure conventionnelle de visa des certificats d'origine pré authentifiés

#### **II.2.1.2 Autres provenances**

80. Les expéditions provenant des pays enclavés sont très limitées et se voient freinées par des contrôles divers tatillons et abusifs tout le long du corridor qui viennent annuler l'effet des mesures que les autorités ont décidé pour suspendre les perceptions diverses liées à la circulation routière.

### **II.2.2 Obstacles au port**

81. L'accès des camions au port est aussi un obstacle car il est conditionné par la validation du dédouanement. En outre, la priorité qui est donnée aux camions transportant du coton bloque le reste du trafic qui ne bénéficie d'aucun statut facilitant ou allégeant les formalités. L'entrée du port est encombrée en quasi permanence et les parkings d'attente de camions qui sont trop éloignés du port ne sont pas fonctionnels. Enfin pour les produits exportés concernés, il y a le problème de la certification des normes sanitaires et phytosanitaires.

## II.2.3 Obstacles après l'embarquement

82. Les problèmes portent principalement sur la justification des régimes préférentiels générateurs d'exonération dans les pays d'importation. En effet, il n'y a pas de suivi des certificats d'origine établi et on observe une multiplicité des services donnant un visa pour AGOA- EUAN- ACP-UE et les produits agréés et ceux du cru. Il n'y a en outre pas de base de données des cachets d'authentification à la douane pour étayer les réponses aux demandes de contrôle a posteriori des pays signataires.

## III. IMPACTS DES OBSTACLES SUR L'ECONOMIE

### III.1 ECONOMIE BENINOISE

83. Les obstacles sont générateurs de surcoûts (car ils induisent des faux frais) et rallongent les délais ce qui a une incidence négative sur la compétitivité aussi bien du port, des transports et des exportations. Les prélèvements effectués sur des routes de transit international à la charge de l'Etat par des collectivités locales (municipalités) qui n'entretiennent que des routes d'intérêt local ou certaines administrations publiques (SOBEMAP, CNCB, OCBN, etc.) entraînent une mauvaise allocation des ressources.

84. Les insuffisances des tarifs de transport routier peu rémunérateurs qui sont compensées par des modifications des véhicules conduisant à des surcharges plus agressives pour la route entraînent une dégradation prématurée des infrastructures et une détérioration du parc automobile dont le renouvellement se trouve hypothéqué.

85. Des entreprises publiques ou parapubliques, en particulier l'OCBN mais aussi la SOBEMAP, sont maintenues artificiellement au plan opérationnel grâce en partie à des prélèvements effectués, sans réel service rendu en retour, sur des concurrents privés et ne sont guère astreintes à des objectifs de productivité ni à la bonne gouvernance. Le confort apparent de la SOBEMAP par exemple ne tiendrait pas à ses performances opérationnelles et commerciales mais plutôt au monopôle détenu pour la manutention du conventionnel, ce qui a un coût économique pour la collectivité dès lors que ce monopôle induit une « taxation » additionnelle de 10 000 FCFA (soit un peu plus de 13% du prix HT de manutention d'un conteneur 20') par conteneur manutentionné par les opérateurs privés qui traitent environ 80 000 boîtes EVP en moyenne par an. Le produit de cette « taxe » serait de l'ordre de 800 millions de FCFA par an.

86. L'impact du coût de la préinspection effectuée par BIVAC sur le budget de l'Etat n'est pas à la hauteur des résultats réellement attendus car le coût structurel basé sur une taxation ad valorem est sans contrepartie véritable pour l'économie béninoise. En effet, BIVAC ne certifie pas les factures et ne donne que des prix indicatifs sans réel engagement lesquels prix sont de toute façon pour la plupart remis en cause par la douane (cf exemple du tableau ci-après où le prix de référence BIVAC est quasiment la moitié de la valeur en douane). En outre cela favorise une propension à la fraude et l'on pense que l'une des conséquences est la disparition de chiffre d'affaire à l'exportation par l'amputation de l'Impôt sur le bénéfice (IB).

### **Conteneur 20 Pieds de produits textiles mis à la consommation (Cotonou)**

Poids net en tonnes	<b>23,8</b>
FOB	3 542 168
Assurance	14 431
Fret	2 295 850
CAF	5 852 448
<b>Facture</b>	<b>5 200 000</b>
<b>Valeur BIVAC</b>	<b>5 830 000</b>
<b>Valeur en douane</b>	<b>10 800 000</b>
<b>Ecart Douane-BIVAC</b>	<b>4 970 000</b>
Droits de douane perçus	<b>2 762 000</b>

87. Les prélèvements opérés par les structures de conditionnement et les municipalités ont un impact négatif sur la capacité de développement des secteurs de production, notamment des micro entreprises du secteur agro alimentaire. Certaines formalités sanitaires constituent par ailleurs une entrave aux exportations car ces formalités ne sont soit pas faites soit pas reconnues par les pays de destination ce qui présente un risque de perte de marché ou de détournement de trafics.

88. Il y a particulièrement le cas de la fermeture du marché du Nigeria à 44 produits dont certains du cru ou agréés ainsi que le manque d'appui aux exportations de produits frais par voie aérienne notamment qui ont également un impact négatif sur l'économie du pays.

89. Enfin, c'est surtout sur le plan de la compétitivité du PAC et de la voie de transit du Bénin que les blocages observés sont les plus nuisibles. Des obstacles majeurs, dont notamment la faible efficacité opérationnelle du port lui-même et de son environnement, la lourdeur et la lenteur des procédures douanières et administratives, le renchérissement du coût des prestations par des faux frais importants, la contribution marginale du chemin de fer aux trafics internationaux, la présence abusive de multiples barrages routiers sur les voies de transit qui neutralisent les quelques facilités commerciales et fiscales accordées aux pays enclavés ne permettent pas au PAC et à la voie béninoise d'être véritablement compétitifs face aux ports concurrents de Lomé et de Tema.

### **III.2 PROBLEMES SPECIFIQUES DU SECTEUR INFORMEL**

90. Les pratiques anormales et non transparentes qui caractérisent ce secteur entraînent une évasion fiscale de porte et intérieure entretenue par l'absence de mesures de repérage des acteurs dont la volatilité aussi bien géographique que physique constituent une préoccupation majeure car ces acteurs concurrencent déloyalement le secteur structuré fiscalisé qui tend à perdre pied. A cet égard, le passage de l'AIB (Avance sur Impôts sur Bénéfices) de 5 à 3% favorise l'informel au détriment des entreprises du secteur moderne régulièrement assujetties à l'impôt.

91. L'un des problèmes majeurs de ce secteur informel est l'absence de mesures pour réguler ou faire face à la croissance non maîtrisée des activités des « ambulants » ou faux commissionnaires agréés en douane appelés « acheteurs de cachets ». Ce problème est associé à celui endémique des parcs de vente de véhicules d'occasion qui a favorisé le développement du banditisme. Enfin il faut souligner le fait que la transversalité douane/impôt n'est pas opérationnelle pour optimiser la lutte contre la fraude et préparer le glissement de la structure des recettes de l'Etat d'un budget à dominante douanière vers un budget plus économiquement équilibré où la place de la fiscalité intérieure prendrait le relais.

### **III.3 ANALYSE DE L'IMPACT PAR DES CHAINES DE VALEURS**

92. Cette analyse sera effectuée dans le sens import qui est le plus représentatif du commerce extérieur béninois. L'on distinguera le cas de produits mis à la consommation et celui des marchandises en transit. L'intérêt de cette analyse étant essentiellement qualitative sinon d'ordre comparatif, nous nous limiterons au trafic conteneurisé.

#### **III.3.1 Marchandises mises à la consommation au Bénin**

93. Les tableaux ci-après présentent la chaîne des coûts de passage portuaire pour un conteneur 20 pieds de carrelage importés d'Espagne et mis à la consommation à Cotonou.

**CONTENEUR 20 PIEDS DE CARRELAGE MIS À LA CONSOMMATION (COTONOU)**

	FCFA	Ratio en %
Poids net en tonnes		25,5
<b>Valeur en douane</b>	<b>1 700 000</b>	<b>100%</b>
<b>Frais de passage portuaire, dont :</b>	<b>576 500</b>	<b>34%</b>
Manutention	135 000	
Taxe de port/passage	90 000	
TS Douane	15 000	
Camionnage	150 000	
Déchargement retour conteneur vide	17 500	
Elingage	15 000	
Consignataire	68 000	
HAD	86 000	
<b>Autres Frais de passage avec reçus</b>	<b>192 007</b>	<b>11%</b>
Stationnement	10 000	
CNCB(1,8 <sub>0/00</sub> )	3 060	
Inscription sur registre CNCB	50 000	
Dépôt Douane	70 000	
Surestaries	58 947	
<b>Faux frais de passage sans reçu dont :</b>	<b>120 000</b>	<b>7%</b>
Inspecteur Douane	10 000	
Brigadier	10 000	
Sécurité	5 000	
Déplacement Douane	5 000	
Contentieux	30 000	
Brigade mobile	10 000	
Gendarmerie/Police	5 000	
Divers pourboires au port	25 000	
Divers pourboires guichet unique	20 000	
<b>Incidence budgétaire BIVAC</b>	<b>11900</b>	<b>0.7 %</b>
<b>TOTAL FRAIS DE PASSAGE</b>	<b>888 507</b>	<b>52%</b>

94. L'analyse de la chaîne des coûts fait apparaître que les frais de passage portuaire représentent 52% de la valeur en douane de la marchandise, ce qui est particulièrement élevé. Les faux frais représentent 7% de la valeur en douane. L'impact des faux frais sur le prix de mise à la consommation au Bénin est à cet égard important.

95. Le tableau suivant présente, lui, la situation pour un produit plus cher, celui de vivres frais importés de France(ROUEN) et mis à la consommation à Cotonou.

**CONTENEUR 20 PIEDS DE PRODUITS ALIMENTAIRES MIS A LA CONSOMMATION AU BENIN**

Poids net en tonnes		12,5	
<b>Valeur en douane</b>	<b>7 753 447</b>		<b>100%</b>
<b>Frais de passage portuaire</b>	<b>791 735</b>		<b>10%</b>
Forfait transitaire ( client de SDV)	479 375		
Manutention+positionnement	125 000		
Taxe de port/passage	41 802		
Consignation	62 000		
Gardiennage	14 632		
Surestaraires	4 970		
CNCB(1,8 <sub>0/100</sub> )	13 956		
Inscription sur registre CNCB	50 000		
<b>Autres Frais sans reçus(Faux frais)</b>	<b>135 000</b>		<b>2%</b>
Inspecteur Douane	10 000		
Brigadier	10 000		
Sécurité	5 000		
Déplacement Douane	5 000		
Contentieux	40 000		
Brigade mobile	10 000		
Divers pourboires au port	25 000		
Divers pourboires au guichet unique	30 000		
<b>Incidence budgétaire BIVAC</b>	<b>54275</b>		<b>0.7 %</b>
<b>TOTAL FRAIS DE PASSAGE</b>	<b>926 735</b>		<b>12%</b>

96. Pour ce produit, les coûts de passage portuaire représentent 12% de la valeur en douane de la marchandise. Et les faux frais, seulement 2% mais il est à noter que leur montant est du même ordre de grandeur que celui de l'exemple précédent. Ces faux frais sont donc plus pénalisants pour les produits à faible valeur en douane.

### III.3.2 Marchandises en transit

97. Nous avons retenu le transit vers le Niger en reprenant l'exemple des vivres frais ci-dessus mais en agissant comme si le conteneur était destinées au marché du Niger et non à la consommation au Bénin..

#### CONTENEUR 20 PIEDS DE PRODUITS EN TRANSIT POUR NIAMEY AU NIGER

Poids net en tonnes		12,5	
Valeur en douane	<b>7 753 447</b>		<b>100%</b>
<b>Frais de passage portuaire</b>	<b>621 464</b>		<b>8%</b>
Commission transit	355 000		
Manutention+positionnement	125 000		
Taxe de port/passage	41 802		
Consignation	62 000		
Gardiennage	14 632		
Surestaries	4 970		
CNCB(1,8 <sub>0/00</sub> )+BSC	18 060		
<b>Autres Frais sans reçus au port(Faux frais)</b>	<b>85 000</b>		<b>1%</b>
Inspecteur Douane	10 000		
Brigadier	10 000		
Brigade mobile	10 000		
Divers pourboires au port	25 000		
Divers pourboires au guichet unique	30 000		
<b>Transit routier</b>	<b>1 044 672</b>		<b>13%</b>
Transport routier(Conteneur 20 pieds)	850 000		
OCBN	20 000		
Taxe de voirie	0,85%	65 904	
Fond de garantie(CCI Bénin+ CCI Niger)	0,25%	38 767	
CNUT(Bon d'expédition)		5 000	
CNUT(commission 400FCFA/tonne)		5 000	
Faux frais de route		60 000	
Coût de la caution Douane EX8		155 106	<b>2%</b>
<b>TOTAL FRAIS DE PASSAGE</b>	<b>1 906 242</b>		<b>25%</b>

98. Les coûts de passage(qui représentent 25% de la valeur en douane) sont particulièrement renchérissés par les frais du transit routier(dans lesquels ceux du transport routier comptent pour 81%)qui représentent 13% de la valeur en douane de la marchandise. En tenant compte des faux frais payés sur le parcours routier, le total des faux frais représentent 2% de la valeur en douane de la marchandise, ce qui est élevé. En cas d'utilisation du transport mixte rail/route, le pris total du transport est relativement moins élevé que par la route intégrale(d'environ 150 000 FCFA), les frais de transit représenteraient 11,5% de la valeur en douane et les faux frais, seulement 1%. L'avantage comparatif du rail tient non seulement au prix du transport qui est plus faible sur la partie ferroviaire mais aussi au fait qu'il n'y a pas d'escorte ni de faux frais sur le parcours. Le prix du transport a ainsi un impact majeur sur le coût total du transit et donc sur le prix de revient de la marchandise rendue à destination.

99. En outre il convient de noter que tout client perdu pour le PAC du fait du renchérissements des formalités est aussi perdu pour la douane, donc pour le budget de l'Etat qui a un devoir d'action en direction de l'économie.

#### **IV. RECOMMANDATION DE MESURES CORRECTIVES**

100. Afin de pouvoir suivre les résultats des mesures proposées à l'aide d'indicateurs, nous choisissons une présentation sectorielle des mesures par service. Une présentation complémentaire sous forme matricielle est donnée dans le résumé pour une lecture transversale thématique.

##### **IV.1 PORT AUTONOME DE COTONOU**

###### **101. Infrastructures:**

- ✓ aménagement du parking intérieur des camions ;
- ✓ aménagement du boulevard de la marina au droit du port par la création d'une 2x2 voies réservées aux trafics poids lourds ;
- ✓ augmentation du linéaire de quai et de la capacité des magasins et terre plein ;
- ✓ dragage du bassin, augmentation du tirant d'eau des bassins et des quais ;
- ✓ délocalisation du dépôt pétrolier ORYX (dégagement d'espace pour le PAC) pour l'installer au bout d'un oléoduc aboutissant dans un dépôt situé au nord de la ville (50 à 100 km) ce qui pourra réduire la charge des transports par citernes destinés aux pays enclavés et les risques environnementaux et de sécurité en ville ;
- ✓ installation de deux scanners.

###### **102. Procédures :**

- ✓ interconnexion des systèmes informatiques ;
- ✓ manuels de procédures à mettre en œuvre ou à actualiser et à diffuser ;
- ✓ rationalisation de la chaîne des procédures par suppression de ce qui n'est pas productif.

###### **103. Organisation et Fonctionnement:**

- ✓ mise en place du zoning et d'un système d'allotissement;
- ✓ mise en place d'un plan de circulation à l'intérieur et à l'entrée du port du port ;
- ✓ discrimination des appontements selon les tirants d'eau ;
- ✓ élévation de la clôture du port et mise en place d'un système de caméra de surveillance
- ✓ installation d'un scanner pour le trafic de transit et d'un autre pour le trafic destiné à la mise à la consommation ;
- ✓ installation d'un pont bascule à la sortie du port ;
- ✓ suppression du système de créneaux horaires pour les entrées/sorties des camions ;
- ✓ étude, adoption et mise en place d'un système de facturation unique au guichet unique ;
- ✓ mise en place et développement d'un système de télépaiement ou de virement bancaire pour les sommes importantes au guichet unique et utilisation de la monétique pour les petites sommes (pourrait être intégré à l'expérience en cours menée depuis quelques mois par la BCEAO au niveau de l'UEMOA ) ;
- ✓ dossier d'appel d'offres(DAO) pour le nouveau dépôt pétrolier ;
- ✓ mise à disposition des informations relatives au fret et aux moyens disponibles sur un site Internet facile d'accès et gratuit ;
- ✓ adaptation du statut du PAC vers une autonomie d'action et de gestion réelle de type privé.

## IV.2 DOUANE

104. Les principales mesures sont les suivantes :

- ✓ gérer les résistances aux changements : formation interne et externe (opérateurs et CAD) à la douane ;
- ✓ mener une politique de gestion des ressources humaines avec des leviers d'encouragement (rémunérations au mérite et carrières, récompenses morales et honorifiques) et de sanctions.
- ✓ Optimiser la gestion des procédures : REC, EXO, pré exportation à l'aéroport.
- ✓ Traiter spécifiquement la question du transit TRIE de bout en bout dans le cadre d'une **procédure dite « triptyque »** qui associe tous les services ayant des missions sur la route ou au départ. Pour les conteneurs uniquement, un « triptyque » certifie la régularité du transport – carte grise et documents relatifs **au véhicule** - (Direction transport et/ou police ou gendarmerie, et **au conducteur** – permis de conduire, visite médicale, formation aux questions du transport et du transit – (mêmes services plus la douane) et relatif **à la marchandise** - TRIE de bout en bout avec garantie unique- (douane et organisme de garantie). Ce véhicule admis au départ du PAC est libéré pour un voyage sans aucun contrôle en cours de route sur le corridor identifié par **une plaque d'identification scellée** par la douane et la police, visible de jour comme de nuit par la force publique à l'avant et à l'arrière du véhicule. Cette mesure est encadrée par **un règlement CEDEAO/UEMOA** aménagé et deux mesures de sécurisation : **le SCANNER associé à la bascule au départ et la base de données** transit échangées par les Etats voisins ;
- ✓ création d'un bureau centralisateur du transit interlocuteur unique des pays voisins ;
- ✓ création d'un MAD près du dépôt pétrolier ;
- ✓ parfaire la modernisation du service: compléter l'informatique douanière et l'interconnecter avec tous les partenaires nationaux et extérieurs ; actualiser les textes en intégrant les nouveaux accords ratifiés et la dimension UEMOA (Valeur OMC, SH, Code des douanes...); intégration automatique des taux de change dans Sydonia++ (BCEAO) ;
- ✓ création d'une zone UBDD pour accéder à Sydonia++ réservée aux opérateurs économiques non équipés
- ✓ installation des machines destinées au télépaiement et à la monétique ;
- ✓ développer une politique de communication rendant les procédures transparentes pour l'utilisateur comme pour le douanier (manuel des procédures, site Internet...);
- ✓ rééquilibrer les moyens de ce service par rapport aux enjeux budgétaires et économiques (personnel, fonctionnement et équipements)
- ✓ optimiser le rendement des recettes douanières en développant les moyens modernes de paiement (virements automatisés avec compensation accélérée, télépaiement, monétique) pour accélérer la mise à disposition des fonds, diminuer les risques de pratiques anormales et permettant d'identifier l'informel tout en facilitant les formalités à charge des opérateurs ;
- ✓ cibler les opérateurs en fonction des risques encourus (enquête de moralité fiscale financière et sociale) pour les positionner dans un système allégé de dédouanement (procédures simplifiées, accélérées, circuit vert...);
- ✓ organiser une stratégie de lutte contre la fraude à l'entrée de Cotonou et libérer totalement les opérations à la sortie avec en corollaire le traitement des zones de frontière en mobilité – redistribution des effectifs- mise en place d'une véritable base de données documentaire sur la fraude (valeur OMC, glissements tarifaires, question des règles d'origine en intracommunautaire et dans le cadre des accords préférentiels, antécédents fraude, interconnexions avec la Direction Générale des impôts et autres administrations des pays voisins ;
- ✓ acquisition de deux vedettes des douanes (port et lac/fleuve) ;

- ✓ réorienter les missions douanières sur un axe économique d'appui aux opérateurs en parallèle à l'impact du rôle fiscal dépendant de la conjoncture mondiale à la baisse des perceptions et maintenir l'aspect protection du territoire, des consommateurs et de l'économie ;
- ✓ créer les BCNJ (Bureaux de Contrôle Nationaux Juxtaposés) là où la collaboration avec le pays voisin est rendue nécessaire par le volume des opérations et développer l'échange de renseignements (base de données accessibles au niveau UEMOA par exemple), Malanville étant un site prioritaire.

### IV.3 TRANSPORT ET LOGISTIQUE MULTIMODALE

105. Au niveau du transport et de la logistique multimodale, les mesures essentielles sont les suivantes :

- ✓ aménagement du boulevard de la Marina qui longe le port, avec création d'une chaussée à 2x2 voies réservée aux camions allant ou venant du port ;
- ✓ aménagement de la route reliant le nouveau site du dépôt pétrolier aux pays enclavés ;
- ✓ accorder une plus grande priorité à l'entretien des routes internationales/interrégionales (notamment Parakou- Malanville) ;
- ✓ création d'un multi pipe (Oléoduc/gazoduc) pour délocaliser le dépôt d'hydrocarbures du port ORYX à au moins 50 Km au nord de Cotonou
- ✓ audit technique et opérationnel de l'OCBN avec pour objectif la faisabilité de la réhabilitation des voies (mise au standard) et accroissement de la capacité de transport dans un cadre de gestion du type privatisé ;
- ✓ réhabilitation de la plate forme de Parakou et de ses équipements ;
- ✓ libéraliser l'attribution du trafic à Parakou et supprimer le droit de trafic de 20 000 FCFA payé à l'OCBN ;
- ✓ construction et aménagement de parc de stationnement de poids lourds (Cotonou, Parakou, Sémé-Kraké, Malanville...) ;
- ✓ le **triptyque** doit être un laissez passer validé sur un corridor pour un transport par conteneur de bout en bout sans rupture de charge d'un chargement sous douane sécurisé, inviolable contrôlé au départ par les forces de l'ordre compétentes : 3 volets permettent d'homologuer le statut de la marchandise sous douane par conteneur ou citerne (TRIE unique avec garantie unique ) le statut du véhicule (réglementation transport – carte grise, visite technique, gabarit...) et celui du conducteur (permis de conduire, visite médicale, formation, pièce d'identité ou passeport.). Ce statut **triptyque** est validé au port au départ pour permettre un acheminement sans arrêt jusqu'à destination. Ce statut est matérialisé à l'extérieur du véhicule (visible par les forces de l'ordre de jour comme de nuit pour l'identification à vue) par une plaque communautaire (UEMOA) scellée à l'avant et à l'arrière du moyen de transport par les autorités ayant accordé le statut au port. Celles-ci sont la douane (TRIE) et la sécurité d'Etat, la police ou la gendarmerie (véhicule et conducteur). Un scanner et une bascule installés au port permettent l'accès aux contenu par des autorités de contrôle sans ouverture du conteneur. L'image peut être acheminée à destination en mode conventionnel à définir. Par ailleurs ce dispositif peut être couplé avec un suivi par satellite du véhicule du type « tracking ».

## **IV.4 AUTRES SERVICES OU ORGANISMES**

### **IV.4.1 Organismes parapublics ou privés**

106. Les principales mesures concernent les organismes suivants :

- ✓ SOBEMAP : libéraliser la manutention du vrac et supprimer la taxe de 10 00FCFA ;
- ✓ CNCB : 1,8 % ad valorem est une mesure équivalente à un droit de douane sans contre partie, assimilé à une entrave à la libre circulation des marchandises et contraire aux règles édictées par l'OMC et ratifiées par la République du Bénin : à supprimer
- ✓ CCI : le fonds TRIE suit le même sort que ci-dessus pour le CNCB, car la CCI ne répond pas en temps que caution aux injonctions de la douane. Ces 0,25% (monopole dans les pays UEMOA francophones) doivent être remplacés par une prime d'assurance ou une consignation déjà appliquée dans les pays anglophones CEDEAO. Mise en concurrence du système de garantie dans un système hiérarchisé des risques ;
- ✓ BIVAC : le service rendu ( aucun impact substantiel sur les recettes douanières) est taxé sur la valeur en douane à 0,70% sous forme de prestation imputée sur le budget ; là encore il s'agit d'une entrave à la libre circulation des marchandises qu'il convient de supprimer ou de forfaitiser lorsque son intérêt est avéré. Par contre BIVAC peut contribuer à permettre la présentation d'une facture sécurisée par ses soins à remettre à la douane. Le budget de l'Etat, faute de recettes, serait moins sollicité si cette prestation était rémunérée à sa juste mesure. Le service rendu n'est pas proportionnel à la valeur, la rémunération doit au minimum être fixée dans une fourchette encadrée par un plancher et un plafond.

### **IV.4.2 Mesures transversales**

107. Comme mesures transversales, nous proposons :

- ✓ identifiant fiscal unique (justice, impôt, douane, trésor ,INSAE) ;
- ✓ gestion participative des réformes (groupes de pression, syndicats ...Comité mixte de médiation CMM) ;
- ✓ identification des opérations situées dans l'informel lors des déclarations douanières verbales ;
- ✓ création de la base de données « EXO par la Douane et les Impôts ;
- ✓ remplacement des taxes de voiries par une redevance voirie forfaitaire fonction du gabarit du véhicule (PTAC roulant) ;
- ✓ remplacement du monopole garantie TRIE des CCI par la mise en concurrence avec les autres organismes financiers ;
- ✓ interconnexion des systèmes informatiques ( formation, information, communication, Internet, bases de données) au plan national et international ;
- ✓ télépaiement et virement (banques, opérateurs, BCEAO, douane, Trésor, Impôts, Guichet unique, PAC) ;
- ✓ suivi, évaluation et contrôle d'exécution, sanction-récompense (mise en place d'un Comité pluridisciplinaire indépendant associant la Société civile et présidé par un haut magistrat);
- ✓ dématérialisation des documents administratifs justificatifs par le développement et la validation de la preuve informatique : service de sécurité et de veille informatique vigilante ;

- ✓ Mesures d'accompagnement à caractère social :
  - bourses, aides à la formation, reconversion, stages, création de micro entreprises ;
  - aide à l'exportation : entrepôt de pré exportation, procédures simplifiées à l'exportation, régimes d'investissement incitatif, défiscalisation des équipements ;
- ✓ incitation à la productivité des douaniers : prime de rendement indexée sur le résultat, plan de carrière, récompenses morales (décorations) ;
- ✓ informel : rendre l'informel visible pour permettre la communication avec le fisc et supprimer la concurrence déloyale ;
- ✓ concertation, collaboration police douane gendarmerie et transport dans le respect des missions respectives pour une fluidité du transport ; création des GIM, groupes d'intervention multiservices ;
- ✓ application des normes relatives à la santé, à l'environnement, au transport et à la sécurité.

#### IV.4.3 Institutions régionales et nationales

##### 108. Régionales : CEDEAO et UEMOA

- ✓ comment les Institutions vérifient-elles le respect des textes : audit sur le SH, la Valeur en douane OMC, les accords préférentiels communautaires, la mise en place des bases de données et les statistiques ;
- ✓ mise à disposition du support destiné à accueillir les bases de données transit et celle relative à la lutte contre la fraude ;
- ✓ quelle approche de toutes les perceptions « annexes » en marge du tarif douanier commun ? (notamment statistique à 5 %) ;
- ✓ faire respecter le TRIE unique et la couverture communautaire de la garantie;
- ✓ publier le règlement cadre relatif à la création de BCNJ/PCJ ;
- ✓ gestion des contributions des opérateurs.

##### 109. Nationales

- ✓ Trop d'organismes d'appui aux missions redondantes non utilisées par les opérateurs, à l'efficacité non avérée et coûteuses : faire un audit de performance de ces structures et ne garder que celles apportant une valeur ajoutées à l'économie ;
- ✓ pas de suivi de l'exécution des textes, ni de mesures correctives en cas d'anomalies flagrantes ;
- ✓ dégager une concertation inter Etats (UEMOA ?) pour mieux appréhender la fraude et les complémentarités économiques, voire neutraliser les blocages.(Nigeria) ;
- ✓ Audit des activités de la Sté BIVAC par un organisme indépendant.

110. Le programme indicatif des investissements ordonnés en investissements immédiats, à court terme et à moyen terme en soutien à la mise en œuvre effective de ces mesures est présenté en annexe 2. Les chiffres ne sont donnés qu'à titre indicatif ou budgétaire pour avoir un ordre de grandeur, étant entendu que le coût réel des investissements sera déterminé dans le cadre des différents Avant Projets Sommaire (APS) puis Détaillés (APD) qu'il faudra nécessairement faire réaliser en vue des appels d'offres respectifs.

## V. CONCLUSION

110. Au terme de cette analyse diagnostic sur la facilitation du commerce, du transit et des transports au Bénin, il nous apparaît utile de mettre en relief les éléments ou l'absence d'éléments qui, de notre avis, contribuent davantage aux différents blocages observés:

- Pléthore de structures se disant chargées d'aider le développement notamment à l'export mais en redondance parfois totale et sans moyens techniques et financiers ;
- Faible efficacité dans les appuis financiers : Ne serait-il pas opportun de coupler les appuis financiers d'une assistance technique sur place pour permettre le cadrage des projets et l'engagement des fonds dans de bonnes conditions ?
- Observation est faite que les gros projets sont difficiles à piloter alors que les actions plus modestes (micro projets) sont à la fois plus efficaces, plus aisées à mettre à exécution et moins pénalisées par les faux frais ;
- Et, de façon transversale, les facteurs suivants sont les plus critiques:
  1. le facteur humain est résistant au changement et bloque toute évolution non contraignante ;
  2. la douane est le secteur qui provoque le plus de perte d'efficacité malgré des efforts en vue de la modernisation ;
  3. la logistique est insuffisante soit par manque d'organisation de l'existant, soit par des besoins non satisfaits.
  4. les infrastructures sont insuffisantes au plan quantitatif et qualitatif.

111. Compte tenu de son poids prépondérant dans l'économie du pays, les faibles performances du PAC et des voies de transit du Bénin constituent le principal nœud des problèmes dont le besoin de résolution au plus tôt, du fait de ses conséquences, devait appeler l'ensemble des acteurs politiques et économiques du pays à agir dans le même sens suivant une convergence d'actions. Le plan d'actions du PAC qu'il faut encourager dans son application s'inscrit dans une telle perspective. Cependant, son impact risque d'être limité dans le temps si ce plan et plus généralement toutes les actions et décisions qui seront menées à cet égard ne sont pas intégrées plus en amont dans le cadre d'un Tableau de Bord Stratégique (TBS) de développement de la plateforme portuaire et des couloirs de transit du Bénin.

112. Le TBS se présenterait sous la forme d'une matrice constituée d'objectifs opérationnels à atteindre en fonction d'orientations stratégiques notamment vis-à-vis de l'Etat, des opérateurs publics et privés, de la société civile ou du citoyen, des infrastructures, des capacités institutionnelles, humaines, matérielles et financières, etc.(cf. exemple de TBS en annexe 4). Ce TBS serait complété notamment par un tableau d'indicateurs stratégiques de suivi.

113. Une forte volonté politique, au plus haut niveau et coordonnée au plan régional, doit sous-tendre l'ensemble de ces mesures si l'on a pour ambition de servir réellement l'intérêt national.

# **ANNEXES**

# ANNEXE 1

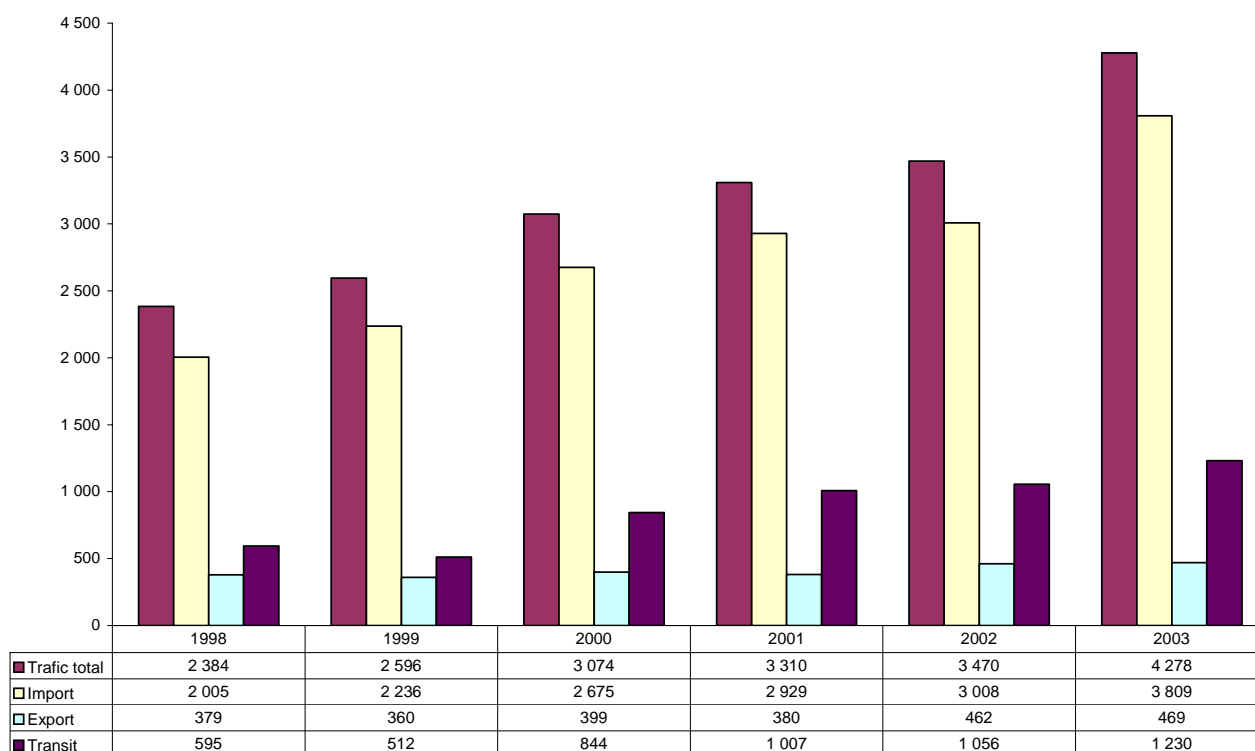
## A.1.1 TRAFICS DU PORT AUTONOME DE COTONOU

### Evolution des trafics du port de Cotonou (1000 tonnes)

Années	Trafic total	Import	Export	Transit	Part transit(%)
1998	2 384	2 005	379	595	(25,0)
1999	2 596	2 236	360	512	(19,4)
2000	3 074	2 675	399	844	(27,5)
2001	3 310	2 929	380	1 007	(30,4)
2002	3 470	3 008	462	1 056	(30,4)
2003	4 278	3 809	469	1 230	(28,7)

Source : Port de Cotonou

### Histogrammes de l'évolution des trafics du port de Cotonou (1000 tonnes)

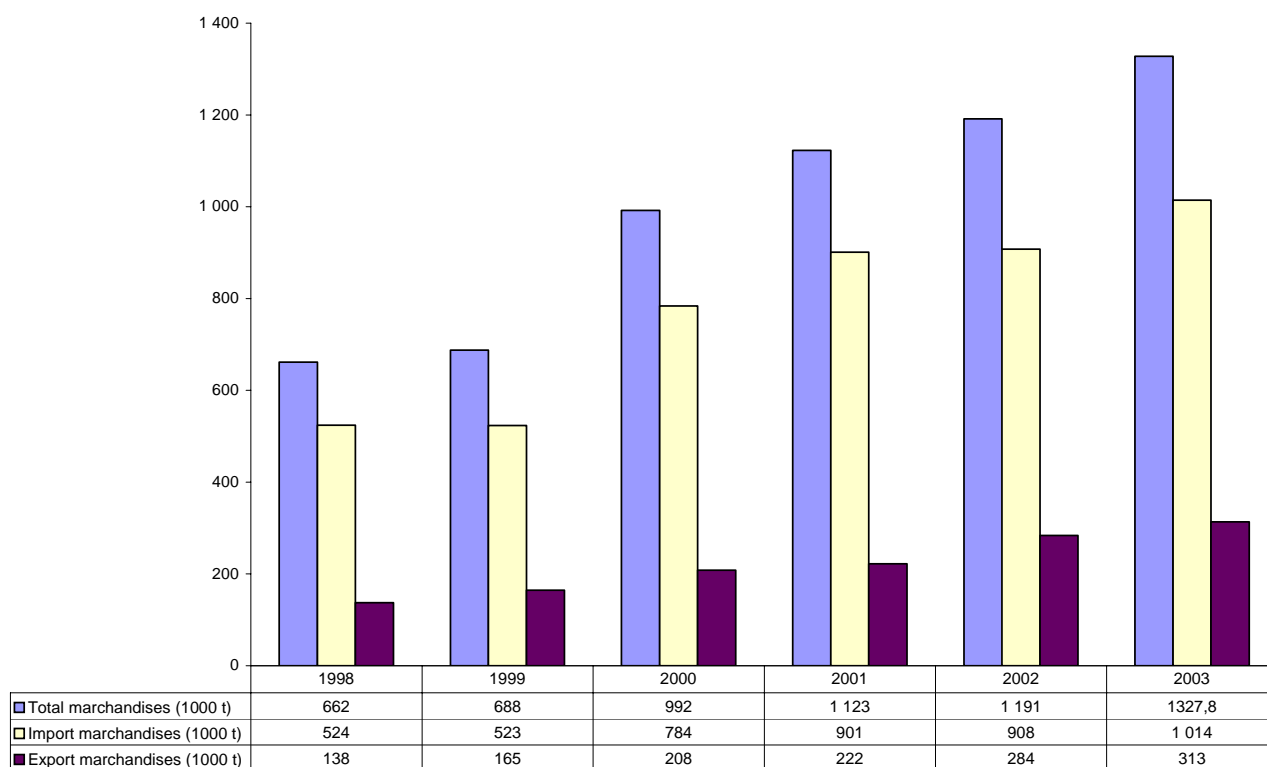


## Evolution des trafics conteneurisés du port de Cotonou

Années	Total marchandises (1000 t)	Total EVP	Import marchandises (1 000 t)	EVP Import	Export marchandises (1 000 t)	EVP Export
1998	661,5	57 441	523,9	44 125	137,5	13 316
1999	687,7	58 882	523,2	43 810	164,5	15 072
2000	991,9	81 862	783,9	62 712	208,0	19 150
2001	1 122,9	89 168	901,0	71 037	221,9	18 131
2002	1 191,4	91 994	907,7	68 891	283,7	23 103
2003	1 327,8	98 188	1 014,3	73 677	313,4	24 511

Source : Port de Cotonou

**Histogrammes de l'évolution des trafics conteneurisés du port de Cotonou**

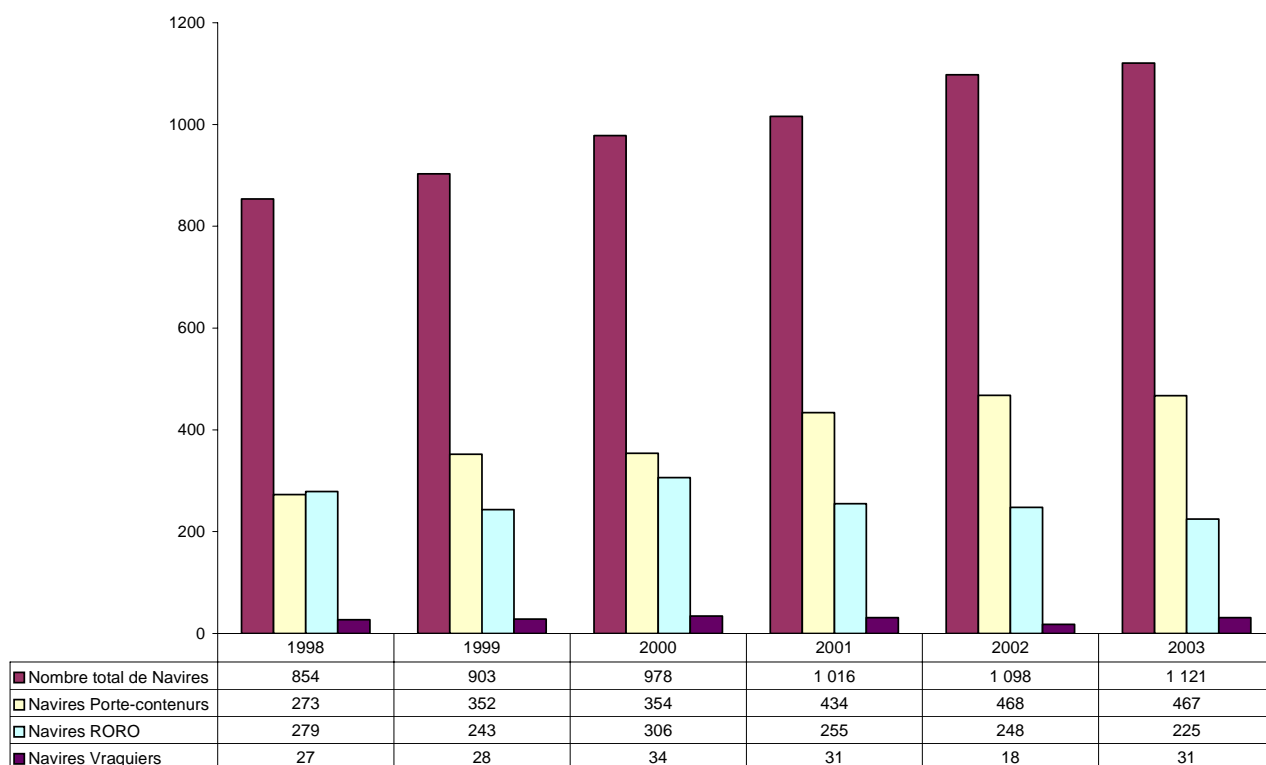


## Nombre de navires commerciaux au PAC

Années	Nombre total de Navires	Navires Porte-contenurs	Navires RORO	Navires Vraquiers
1998	854	273	279	27
1999	903	352	243	28
2000	978	354	306	34
2001	1 016	434	255	31
2002	1 098	468	248	18
2003	1 121	467	225	31

Source : Port de Cotonou

### Histogrammes du nombre de navires commerciaux PAC



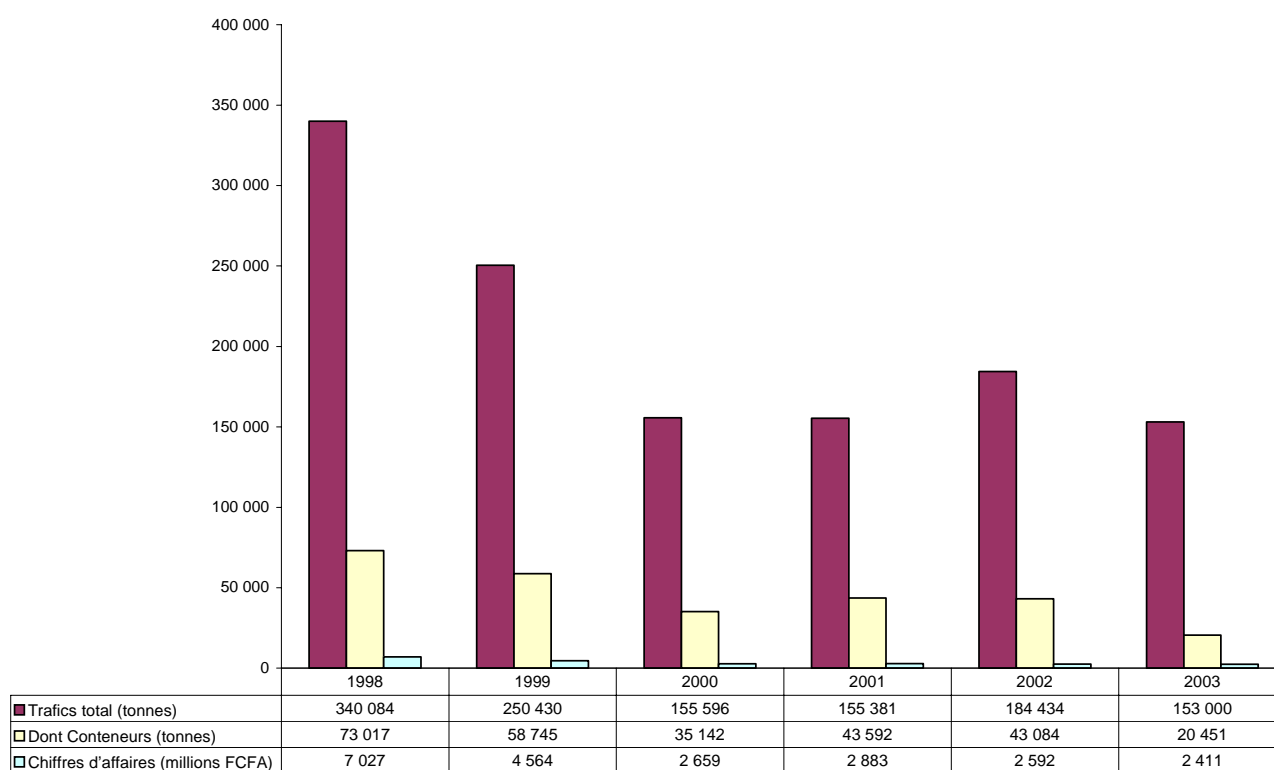
## A.1 2 TRAFICS ET RECETTES DE L'OCBN

### Evolution des trafics et du chiffre d'Affaires de l'OCBN DE 1998 A 2003

Années	Trafics total (tonnes)	Dont Conteneurs(tonnes)	Chiffres d'affaires (millions FCFA)
1998	340 084	73 017	7 027
1999	250 430	58 745	4 564
2000	155 596	35 142	2 659
2001	155 381	43 592	2 883
2002	184 434	43 084	2 592
2003	153 000	20 451	2 411

Source : OCBN

Histogrammes de l'évolution des trafics et du chiffre d'affaires de l'OCBN de 1998 à 2003



# ANNEXE 2

(En cours d'élaboration : à compléter ultérieurement)

## PROGRAMME INDICATIF DES INVESTISSEMENTS

### A.2.1 INVESTISSEMENTS IMMEDIATS

Désignation	Référence de la mesure	Budget estimatif FCFA	Source potentielle de financement

## **A.2.2 INVESTISSEMENTS A COURT TERME**

Désignation	Référence de la mesure	Budget estimatif FCFA	Source potentielle de financement

### **A.2.3 INVESTISSEMENTS A MOYEN TERME**

Désignation	Référence de la mesure	Budget estimatif FCFA	Source potentielle de financement

# ANNEXE 3

## STATISTIQUES DOUANIERES

Douanes du Bénin	IMPORTATIONS			EXPORTATIONS		
	Valeur caf En milliards de FCFA	D ET Taxes	%	Valeur caf En milliards de FCFA	D ET Taxes	%
<b>2002 (1)</b>	<b>452</b>	<b>155</b>	<b>34.3</b>	<b>120</b>	<b>1.0</b>	<b>0.83</b>
<b>2003</b>	<b>420</b>	<b>150</b>	<b>35.71</b>	<b>115</b>	<b>1.02</b>	<b>0.88</b>
Dont 7 premiers mois tous services	226	34	36.3	85	<b>0.7</b>	<b>0.82</b>
Dont 5 derniers mois bureaux extérieurs	43	12	27.9	2	0.02	1.0
Dont 5 derniers mois PAC	151	56	37.1	38	0.3	0.80
Estimation du coût de la prestation BIVAC 2003 = 3.8 milliards de FCFA				<b>(1) moins 32 milliards = plus de 7% de baisse</b>		
<b>Estimation du coût de la prestation BIVAC 2002 = 4 milliards de FCFA</b>				Le coût de la douane est loin d'avoir avoisiné 2.5% des recettes douanières		

# ANNEXE 4

## EXEMPLE DE TABLEAU DE BORD STRATEGIQUE (A TITRE INDICATIF)

	<b>Objectif stratégique N°1</b>	<b>Objectif stratégique N°2</b>	<b>Objectif stratégique N°3</b>	<b>Objectif stratégique N°4</b>	<b>Objectif stratégique N°5</b>	<b>Objectif stratégique N°j etc.</b>
<b>A- Etat Béninois/ Gouvernement/Autorités</b>	Objectifs opérationnels <b>1-A</b>	Objectifs opérationnels <b>2-A</b>	Objectifs opérationnels <b>3-A</b>	Objectifs opérationnels <b>4-A</b>	Objectifs opérationnels <b>5-A</b>	Objectifs opérationnels <b>j-A</b>
<b>B- Entrepreneurs publics et privés</b>	Objectifs opérationnels <b>1-B</b>	Objectifs opérationnels <b>2-B</b>	Objectifs opérationnels <b>3-B</b>	Objectifs opérationnels <b>4-B</b>	Objectifs opérationnels <b>5-B</b>	Objectifs opérationnels <b>j-B</b>
<b>C- Société civile/Citoyens</b>	Objectifs opérationnels <b>1-C</b>	Objectifs opérationnels <b>2-C</b>	Objectifs opérationnels <b>3-C</b>	Objectifs opérationnels <b>4-C</b>	Objectifs opérationnels <b>5-C</b>	Objectifs opérationnels <b>j-C</b>
<b>D- Capacités institutionnelles</b>	Objectifs opérationnels <b>1-D</b>	Objectifs opérationnels <b>2-D</b>	Objectifs opérationnels <b>3-D</b>	Objectifs opérationnels <b>4-D</b>	Objectifs opérationnels <b>5-D</b>	Objectifs opérationnels <b>j-D</b>
<b>E- Ressources/Capacités humaines</b>	Objectifs opérationnels <b>1-E</b>	Objectifs opérationnels <b>2-E</b>	Objectifs opérationnels <b>3-E</b>	Objectifs opérationnels <b>4-E</b>	Objectifs opérationnels <b>5-E</b>	Objectifs opérationnels <b>j-E</b>
<b>F- Ressources/Capacités financières</b>	Objectifs opérationnels <b>1-F</b>	Objectifs opérationnels <b>2-F</b>	Objectifs opérationnels <b>3-F</b>	Objectifs opérationnels <b>4-F</b>	Objectifs opérationnels <b>5-F</b>	Objectifs opérationnels <b>j-F</b>
<b>... i- etc.</b>	Objectifs opérationnels <b>1-i</b>	Objectifs opérationnels <b>2-i</b>	Objectifs opérationnels <b>3-i</b>	Objectifs opérationnels <b>4-i</b>	Objectifs opérationnels <b>5-i</b>	Objectifs opérationnels <b>j-i</b>

### EXEMPLES D'OBJECTIFS STRATEGIQUES(DONNE A TITRE INDICATIF) :

**Objectif stratégique N°1 :** Correction du déséquilibre du commerce Import/Export(ou promotion des exportations)

**Objectif stratégique N°2 :** Assurer au PAC le rôle de premier port de transit des pays enclavés(Niger, Burkina et Mali) ou faire du PAC y compris ses couloirs de transit, le point focal du développement du commerce extérieur du Bénin

**Objectif stratégique N°3 :** Promotion du secteur privé et des PME

**Objectif stratégique N°4 :** Valorisation des compétences ou des capacités nationales

**Objectif stratégique N°5 :** Gestion efficiente et transparente des ressources publiques(bonne gouvernance et état de droit)

etc.

# ANNEXE 5

## CONTROLES RENCONTRES LORS DE LA MISSION DES 6 ET 7 MAI DE COTONOU A MALANVILLE

(En cours d'élaboration : à compléter ultérieurement)

lieu	service	observations
Agouagon	BMG	9h50
Savê	P	9h55
Tchatchao	BMG	11h50
Entrée Parakou	D+P	12h02
Sortie Parakou	P	15h40
N'Dali	D	16h25
Zogbodomey	D	
Vanouïan	P	
Massi	Services des Forêts	
Près Abonay	Taxis	
Abonay Kalavi	P	
Près Abonay	G	
Dassa-Zoume	D	

# **ANNEXE 6**

**LISTE DES PERSONNES ET STRUCTURES RENCONTREES**  
(en cours, à joindre ultérieurement)

# **ANNEXE 7**

## **TERMES DE REFERENCE**

(à joindre à la version finale du rapport)