

**TERMES DE REFERENCES POUR LE RECRUTEMENT D'UN CONSULTANT INDIVIDUEL  
CHARGE DE L'EVALUATION DES DEFIS LIES A LA MISE EN ŒUVRE DU RECOS DANS LE  
CADRE DU PROJET DE FACILITATION DU COMMERCE ET INTEGRATION DANS LES  
GRANDS LACS**

**I. INTRODUCTION.**

Le Gouvernement de la République du Burundi a obtenu un don de la Banque Mondiale pour financer les activités du Projet de Facilitation du Commerce et Intégration dans la région des Grands Lacs (PFCIGL). Il est prévu qu'une partie des ressources de ce don soit utilisée pour financer les prestations d'un consultant individuel en charge de la réalisation d'une étude sur les défis liés au Régime Commercial Simplifié (RECOS) et l'harmonisation des différents textes juridiques sur les normes et les procédures en matière de commerce transfrontalier.

**II. CONTEXTE ET OBJECTIFS DU PROJET.**

L'objectif de développement du Projet de Facilitation du Commerce et d'Intégration dans les pays des Grands Lacs est de faciliter les échanges et d'améliorer la commercialisation des chaînes de valeur sélectionnées, ciblant principalement les petits commerçants et les femmes commerçantes dans les régions frontalières de la région des Grands Lacs.

Le Projet de Facilitation du Commerce et Intégration dans la région des Grands Lacs s'inscrit dans l'initiative globale du Groupe de la Banque mondiale pour la région des Grands Lacs. Cette initiative reflète l'engagement de la Banque à soutenir les gouvernements de la région dans leur lutte contre la pauvreté et leur promotion d'une prospérité partagée en ciblant les groupes les plus vulnérables des régions frontalières du Burundi, et de la République Démocratique du Congo (RDC).

Le commerce transfrontalier entre les pays de la région des Grands Lacs est la principale activité pour une partie importante de la population frontalière, en particulier pour les femmes. Il est à la base de l'économie de survie de milliers de personnes de part et d'autre des villes et localités frontalières entre le Burundi et la RDC. Il intéresse diverses catégories de personnes, notamment les femmes commerçantes, les consommateurs, les vendeurs, les transporteurs, les employés des entrepôts, etc. L'approvisionnement des villes frontalières en diverses denrées et autres produits de base dépend largement de ce commerce.

Plusieurs études menées dans la région montrent que les femmes exerçant le commerce transfrontalier font face à plusieurs contraintes et défis qui font que leur rôle socio-économique reste méconnu et dévalorisé, et le revenu qu'elle tire de cette activité reste très limité. Ces défis sont notamment : la non prise en compte de l'apport des activités des femmes dans l'assiette fiscale, la faible organisation des femmes commerçantes en associations ou coopératives, le faible accès aux crédits, le faible capital de départ, **l'accès insuffisant aux informations sur les possibilités offertes par les protocoles et accords commerciaux régionaux**, la relation de méfiance entre les différentes associations de commerçantes et les agents des institutions publiques œuvrant aux postes frontières.

Le commerce informel occupe une place particulièrement importante. Dominé par les femmes pauvres, les activités qui en découlent constituent une source essentielle de revenu pour leur ménage. Celles-ci sont souvent confrontées au harcèlement et à la confiscation des biens au

moment de passer la frontière. Les commerçants reçoivent peu de soutien et manquent des cadres qui leur permettraient de faire évoluer leurs activités vers le commerce formel. Le projet comprendra une forte dimension liée au genre, compte tenu de la prévalence de la violence et du harcèlement dont sont victimes les femmes, de leur importance dans les activités économiques, y compris l'agriculture et le commerce, et du grand nombre de femmes faisant partie des PDI (personnes déplacées internes).

Ceci appelle à une réflexion sur la prise en charge des commerçants transfrontaliers et sur la mise en place de dispositifs pour répondre à leurs besoins, et garantir leurs droits.

La facilitation du commerce est un mécanisme clé de lutte contre la pauvreté par la réduction des coûts incombant aux commerçants, l'augmentation de la disponibilité alimentaire et des intrants agricoles, ainsi que le nombre d'emplois. Relier les producteurs aux marchés peut conduire à une amélioration des revenus des agriculteurs et à une réduction des prix pour les consommateurs. Il existe également des opportunités considérables de développement des échanges en matière de services, comme par exemple les services professionnels, logistiques, de construction ou financiers. La facilitation du commerce des biens et des services nécessite une approche globale et des investissements en termes d'infrastructure, de réformes réglementaires et de renforcement des capacités. De telles interventions viendraient en appui des efforts entrepris par les pays des Grands Lacs pour exploiter l'énorme potentiel de croissance induite par les échanges commerciaux. L'augmentation des revenus pour les ménages vulnérables des zones frontalières devraient contribuer à une plus grande résilience des communautés face aux chocs socioéconomiques et à une réticence à céder aux dérives de la mobilisation violente.

Le Projet viendra donc en appui à la mise en œuvre des mesures visant à répondre aux obstacles les plus contraignants le long de la frontière entre le Burundi et ses voisins de la région des Grands Lacs, à savoir la faiblesse des infrastructures, les réformes de procédures et la gestion des frontières. Un appui sera également apporté à une politique de consultation régionale ainsi qu'aux mécanismes d'harmonisation et de mise en œuvre des réglementations adoptées au niveau régional, en particulier celles développées par le COMESA.

## **II.1. Les composantes du Projet.**

Le Projet comprend 4 composantes ci-après :

### **Composante 1 : Améliorer l'environnement réglementaire pour le commerce transfrontalier**

Sous-composante 1.1. : Réforme règlementaire et simplification des procédures pour les petits commerçants.

Sous-composante 1.2. : Mise en œuvre du système de frontières intelligentes.

Sous-composante 1.3. : Coordination et suivi de l'intégration régionale.

### **Composante 2 : Améliorer les infrastructures commerciales de base**

Sous-composante 2.1. : Réhabilitation et modernisation des postes frontières.

Sous-composante 2.2. : Construction et développement de marchés frontaliers.

Sous-composante 2.3. : Amélioration des ports lacustres.

Sous-composante 2.4. : Réhabilitation des routes d'accès locales.

### **Composante 3 : Appuyer la commercialisation des chaînes de valeur transfrontalières**

Sous-composante 3.1. : Investissements dans les installations pour ajouter de la valeur aux produits.

Sous-composante 3.2. : Promotion des exportations de certains produits.

Sous-composante 3.3. : Etiquetage, certification et conformité des produits sélectionnés.

### **Composante 4 : Mise en œuvre et suivi et évaluation**

Sous-composante 4.1. : Appui à la mise en œuvre et communication.

Sous-composante 4.2. : Suivi-évaluation du Projet.

La présente mission s'inscrit dans le cadre de la Sous-composante 1.1. « Réforme réglementaire et simplification des procédures pour les petits commerçants ».

L'appui du Projet dans le cadre de cette sous-composante concerne la mise en œuvre de procédures visant à réduire le délai de franchissement de la frontière et les coûts y afférents à travers la mise en œuvre du Régime Commercial Simplifié. Le projet appuiera un ensemble de mesures complémentaires destinées à faciliter le processus de passage aux frontières pour les petits commerçants. Ces mesures couvriront le dédouanement, l'immigration, la certification et la coordination entre les différentes agences publiques aux frontières.

Le cadre politique des interventions du projet au titre de cette sous-composante sera basé principalement sur des instruments qui ont déjà été convenus au niveau du COMESA et au niveau continental. Il s'agit notamment de :

(a) *Régime commercial simplifié (RECOS) du COMESA*. Le RECOS prévoit la simplification du dédouanement aux frontières des petites cargaisons de marchandises convenues entre pays voisins.

(b) *Réglementation sur les normes minimales pour le traitement des petits commerçants transfrontaliers dans la région du COMESA et Cadre d'appui global du COMESA aux femmes et jeunes commerçants transfrontaliers dans la région du COMESA*. Ces Normes mettent fortement l'accent sur la dimension genre et définissent un ensemble de droits et d'obligations de base pour les commerçants et les agents aux frontières, celui-ci étant nécessaire pour formaliser le commerce transfrontalier.

(c) *Mise en œuvre de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECAf)*. Le Burundi et la RDC ont tous deux ratifié la ZLECAf et ont commencé la mise en œuvre de l'accord. La RDC a également créé avec l'ordonnance 21/060 du 28 juillet 2021 un Comité National de mise en œuvre de la ZLECAf, qui doit assurer la coordination stratégique, le suivi et l'évaluation de l'Accord. Le Comité National a tenu sa 1<sup>re</sup> réunion de la coordination le 28 septembre 2023, avec l'installation officielle de ses membres.

Le projet appuiera les Ministères chargés du commerce de chaque pays dans la préparation des plans et dans la mise en œuvre des activités prioritaires conformes aux objectifs de l'accord continental.

C'est dans ce cadre que le PFCIGL souhaite recruter un consultant individuel en charge de la réalisation d'une étude sur l'évaluation des défis liés à la mise en œuvre du RECOS et l'harmonisation des instruments qui réglementent le libre-échange. Il s'agit de faire un diagnostic avec des parties prenantes concernées, par examen du fonctionnement du RECOS actuellement mis en œuvre et l'élaboration de propositions d'amélioration dudit Régime. Le consultant individuel va devoir participer au dialogue avec les parties prenantes, effectuer des travaux analytiques pertinents sur les besoins/problèmes émergents et élaborer des stratégies pour élargir la couverture et la durabilité des rendements du RECOS dans un contexte de la Zone de libre-échange africain (ZLECAF).

Pour rappel, le RECOS est un programme d'action conçu par COMESA pour faciliter l'accès au marché régional des pays aux personnes vulnérables avec des maigres ressources, en l'occurrence les femmes et les jeunes commerçants frontaliers. Durant la mise en œuvre du projet parent PFCGL entre la RDCongo, le Rwanda et l'Ouganda, il a été observé de part et d'autre un blocage dans la mise en œuvre du RECOS, ce qui a fait que les bénéficiaires directs que sont les femmes commerçantes transfrontaliers congolaises et autres n'ont pas totalement bénéficié des avantages que procure le RECOS en particulier, le libre-échange en général. Les commerçants transfrontaliers ont décrié le fait que les produits congolais ne n'étaient pas acceptés de traverser vers les pays voisins et pourtant ces produits se trouvent sur les listes communes. De même, les commerçants congolais ont dénoncé le fait les commerçants des pays voisins vendaient porte à porte et pourtant les Congolais n'avaient pas cet avantage une fois dans les pays voisins. Il s'est observée que les pays ont procédées à la modernisation des infrastructures et donc les instruments du RECOS ne pouvaient fonctionner sans une mise à jour.

Par ailleurs, RECOS a été décrié par les administrations frontalières, ces derniers estimant que sa mise en œuvre préjudiciait la RDCongo en termes des recettes au profit des pays voisins, la RDCongo n'exportant presque rien.

Le PFCIGL a réservé une important un fonds pour appuyer la vulgarisation et la sensibilisation du RECOS afin de mieux servir et inclure les femmes et les jeunes dans la dynamique de l'intégration régionale. Le projet a défini six domaines prioritaires : l'éducation et la formation, la santé et le bien-être, l'emploi et l'entrepreneuriat, la participation des commerçantes transfrontalier dans la prise de décision en matière de politique régionale, l'inclusion financière et sociale et la réintégration.

Pour renforcer davantage ce domaine d'intervention dans tous les piliers de son travail, l'UGP-PFCIGL en RDCongo cherche maintenant à élaborer un plan d'action complet sur base des recommandations soulevés par les bénéficiaires pour soutenir la mise en œuvre du RECOS pour mieux appuyer les petits commerçants. Pour éviter les erreurs du passé, il est prévu le recrutement d'un consultant par l'UGP-PFCIGL de la RD Congo afin d'aider ce dernier à compiler et rendre compte systématiquement des défis qui font que le RECOS n'a pas été totalement mise en œuvre durant le projet parent PFCGL entre la RDCongo, le Rwanda et l'Ouganda afin des tirer des leçons permettant une meilleure exécution du PFCIGL dans ce même cadre.

Les voix, l'expertise et la créativité des femmes et jeunes sont essentielles pour façonner les décisions et les politiques, stimuler le progrès social et inspirer le changement politique. Les activités femmes et jeunes occupent une place importante dans la facilitation commerce transfrontalier et l'intégration régionale. La mise en œuvre RECOS ne sera possible que si les besoins des jeunes et femmes sont véritablement impliqués dans la prise de décision et lorsque les échanges sont mutuellement avantageux à tous les niveaux en réalisant les objectifs suivants :

- Répondre aux besoins, développer l'agence et faire progresser les droits et obligations des commerçants et agences frontalières.
- Assurer l'engagement des agences frontaliers et la participation des commerçants dans la mise en œuvre du projet,

- Veiller à ce que les questions de facilitation du commerce et intégration sur les questions des femmes et jeunes commerçants transfrontaliers soient poursuivies de manière coordonnée, cohérente et holistique.

La facilitation du commerce et intégration régionale vise à soutenir les objectifs de la politique nationale et régionale en matière de libre circulation des personnes et de leurs biens en conformité avec les normes COMESA, EAC et ZLECAF.

**Les résultats de cette mission vont contribuer à résoudre la contrainte d'accès insuffisant aux informations sur les possibilités offertes par les protocoles et accords commerciaux régionaux.**

### **III. OBJECTIFS DE LA MISSION.**

#### **III.1. Objectif global de la mission.**

L'Etude a pour objectif global d'évaluer les défis liés au RECOS, répertorier et évaluer les différents instruments juridiques nationaux et régionaux régissant le commerce transfrontalier au Burundi et dans la Région des Grands Lacs, afin de ressortir les forces et faiblesses de ces instruments, et d'élaborer des lignes directrices décrivant le processus qu'il faudra suivre pour parvenir à l'harmonisation progressive de ces différents textes juridiques sous forme de lois et autres.

#### **III.2. Objectifs spécifiques de la mission**

- Recueillir et analyser les textes juridiques et réglementaires en matière de commerce transfrontalier, y compris les accords commerciaux bilatéraux et les arrêtés réglementant le commerce frontalier qui ont été signés par la RD Congo avec ses pays voisins, les régimes préférentiels en vigueur pour les petits commerçants, notamment l'arrêté interministériel n°12 du 29 juillet 2016 sur Régime Commercial Simplifié (RECOS), et tous les accords commerciaux/textes régionaux régissant le petit commerce frontalier, notamment dans le cadre du COMESA, EAC, CEPGL et d'autres organismes régionaux ;
- Faire un état des lieux et une synthèse actualisée des textes nationaux et accords internationaux en matière de commerce transfrontalier ;
- Analyser les régimes migratoires en vigueur pour les petits commerces frontaliers et les exigences documentaires, y compris les systèmes tels que le jeton de visite frontalière ou le jeton de marché frontalier, qui permettent d'exercer des activités d'achat et de commerce transfrontalier ;
- Analyser les régimes en vigueur en matière de permis, licences, certificats sanitaires/phytosanitaires et d'autres exigences documentaires applicables aux petits commerces frontaliers ;
- Faire un exercice de cartographie en identifiant des lois /textes encore inexistantes dans le cadre juridique congolais en faveur du petit commerce transfrontalier ;
- Identifier les lois qui discriminent ou désavantagent les petits commerçants transfrontaliers et proposer des amendements pour y remédier ;
- Analyser les forces, les faiblesses et les opportunités des différents cadres juridiques et réglementaires en matière de commerce transfrontalier, y compris l'état de mise en application pratique, et les risques d'abus ou harcèlement pour les petits commerçants aux postes frontières ;
- Evaluer le niveau d'intégration des dispositions des accords internationaux dans les textes légaux et réglementaires nationaux. Dénombrer tous les barrières tarifaires et non tarifaires conduisant au blocage dans la mise en œuvre du RECOS ;

- Élaborer un plan d'action pour faire progresser la mise en œuvre du RECOS tout en reflétant les priorités de la RD Congo, et qui comprend un mécanisme de coordination régionale pour mettre en œuvre le plan d'action ;
- Préparer et soumettre des contributions des parties prenantes au RECOS en fournissant des réponses aux questions soulevées par les parties prenantes sur les domaines de la règle d'origine, des produits éligibles au RECOS et des barrières tarifaires et non tarifaires.
- Fournir un document d'assistance nécessaire pour la vulgarisation du RECOS et établir un plan à mettre en œuvre pour un soutien de vulgarisation intensif et efficace pour aider les groupes des parties prenantes à utiliser de manière optimale les instruments du RECOS pour le bénéfice de tous.

#### **IV. TACHES ET MANDAT DU CONSULTANT.**

Sous la supervision de l'Unité de Gestion du Projet (UGP), le Consultant sera chargé de :

- Procéder à l'inventaire et à la compilation des textes juridiques et réglementaires nationaux et internationaux applicables au petit commerce transfrontalier ;
- Réaliser un schéma qui montre l'intégralité des textes et normes qui s'appliquent au commerce frontalier, permettant de visualiser rapidement le nombre de normes et les incohérences entre les différentes règles.
- Analyser les différents textes en vue d'identifier les lacunes, les vides et les incohérences juridiques, ainsi que l'état de mise en application par rapport aux standards régionaux ;
- Soumettre des recommandations précises et détaillées pour l'harmonisation de ces textes avec les standards internationaux ;
- Présenter un rapport préliminaire et le recueil des textes lors d'un atelier de validation regroupant les parties concernées (Ministère du Commerce, Membres du Comité Technique Provincial du PFCIGL, et la Direction générale des migrations (DGM), Direction Générale des Douanes et Accises (DGDA)-, l'Autorité Maritime, Portuaire dont la SNC et autres de la RD Congo, l'Office Congolais de Contrôle (BBN), Ministère de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Elevage, Ministère des Finances, du Budget et de la Planification Economique; secteur privé, etc.)
- Aperçu de la façon dont les femmes et jeunes ont été impliqués dans le processus global et plus particulièrement dans la création du plan d'action ;
- Analyser les interventions entreprises durant le projet avec les parties prenantes au niveau pays et régional, y compris les différents niveaux d'engagement des femmes et jeunes commerçants transfrontaliers, les structures de commerçants engagées et les domaines thématiques ;
- Evaluer l'implication du secteur privé et des administrations frontaliers et quel a été le niveau de suivi des recommandations au niveau national et régional ;
- Faire articulation du Plan d'action à entreprendre par la RD Congo dans le cadre du RECOS COMESA et la ZLECAF, EAC pour faire progresser la mise en œuvre du RECOS par le PFCIGL, tout en reflétant également les actions des partenaires que sont le Burundi et le COMESA. Cela devrait inclure un mécanisme de coordination pour mettre en œuvre ce plan d'action en conformité aux normes de l'EAC et ZLECAF ;
- Proposer des recommandations concernant les mécanismes et processus institutionnels visant à renforcer un engagement significatif pour rendre le RECOS effectif, y compris, mais sans s'y limiter, le développement des capacités, la communication, les partenariats, les domaines thématiques clés, les autres intervenants et le suivi et l'évaluation nécessaires à la mise en œuvre du RECOS au niveau des équipes de pays des membres du projet et le COMESA, par exemple la place du Groupage et de l'identification dans l'effectivité du RECOS ; et
- Elaborer un rapport final, intégrant les recommandations de l'atelier.

## **V. LIVRABLES DE LA MISSION.**

Au terme de son intervention, le consultant devra élaborer et transmettre à l'Unité de Gestion du PFCIGL les livrables suivants :

- Une note méthodologique détaillée qui devra être validée par l'UGP avant de continuer la mission ;
- Un rapport préliminaire avec tous les textes juridiques et réglementaires recueillis ;
- Un rapport final, intégrant les recommandations de l'atelier.

## **VI. RESULTATS ATTENDUS.**

A la conclusion de la mission du consultant, le consultant mettra à disposition un répertoire exhaustif des différents instruments juridiques nationaux et régionaux régissant le commerce transfrontalier dans la Région des Grands Lacs, ainsi des propositions d'harmonisation progressive, et si nécessaire, d'amendement de ces différents textes juridiques.

## **VII. DUREE DE LA MISSION.**

La mission du Consultant va s'étendre sur une période de 3 mois avec une charge de travail maximum estimé à 40 hommes/jours.

## **VIII. QUALIFICATION DU CONSULTANT.**

Le Consultant devra avoir les qualifications suivantes :

- Etre titulaire d'au moins un diplôme universitaire (BAC +5) en sciences juridiques et politiques, droit commercial, droit des affaires, droit international ou droit en commerce international ;
- Avoir au moins douze (12) ans d'expérience en droit commercial international, en particulier dans le domaine du commerce transfrontalier ;
- Avoir une expérience avérée des cadres réglementaires et procédures sur le commerce transfrontalier, et en particulier dans la Région des Grands Lacs ;
- Avoir une expérience au sein d'une organisation d'intégration régionale ou internationale, notamment dans les domaines de la coopération douanière ou du commerce international ;
- Avoir déjà réalisé des études similaires ;
- Avoir une parfaite maîtrise de la langue française et une bonne connaissance de l'anglais.

## **IX. FINANCEMENT DE LA MISSION.**

L'étude sur l'harmonisation des différents textes juridiques établissant les normes et les procédures en matière de commerce transfrontalier que le consultant devra effectuer, sera financée par le PFCIGL.

Le coût de l'atelier de présentation et validation du rapport préliminaire sera également pris en charge directement par le PFCIGL.

## **X. DOCUMENTS DE BASE DE LA MISSION.**

L'Unité de Gestion du PFCIGL dans la région des Grands Lacs, mettra à la disposition du consultant les documents suivants :

- le document d'évaluation du PFCIGL ;
- la Stratégie nationale de promotion des exportations et le plan national d'industrialisation;
- le rapport d'identification et cartographie des associations des commerçants transfrontaliers ;

- le rapport sur le système d'approvisionnement et distribution des produits grâce à la stratégie d'achats groupés par les commerçants transfrontaliers ;
- Le rapport sur les chaînes de valeur de l'agribusiness ;
- le rapport final de la Revue Organisationnelle des Services de gestion des Postes Frontières ciblés dans le cadre du PFCIGL ;
- L'Accord commercial entre le Burundi et la RDC signé à Kinshasa le 29 Avril 2022 ;
- Tout autre document disponible et jugé utile pour la mission.

## **XI. METHODE DE SELECTION DU CONSULTANT**

« Le Consultant sera sélectionné selon la méthode de Sélection des Consultants Individuels, conformément au Règlement de Passation des Marchés pour les Emprunteurs sollicitant le financement de Projets d'Investissement (FPI), édition de juillet 2016, révisé en Septembre 2023 et conformément aux critères exigés au regard des présents termes de référence.