

LIBERTÉ DE TRANSIT: OBLIGATIONS ET CONSÉQUENCES DÉCOULANT DE L'ARTICLE V DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE

L'insuffisance des infrastructures, la faiblesse de l'encadrement réglementaire, institutionnel et administratif et d'autres lacunes encore nuisent à l'efficacité des systèmes de transit dans beaucoup de pays en développement, notamment les moins avancés d'entre eux et ceux qui n'ont pas de littoral. Malgré tout ce que l'on a fait pour faciliter le trafic en transit, il faudra consacrer plus d'efforts et plus de ressources encore au plan national comme au plan international pour réaliser l'idéal de la liberté de transit qu'envisage l'article V du GATT.

*Les échanges mondiaux continuent de s'intensifier à un rythme rapide tandis que se fait d'autant plus sentir le besoin de transports nationaux et internationaux à la fois efficaces sur le plan économique et bien pensés sur le plan de l'environnement. L'âpreté de la concurrence sur les grands marchés oblige les entreprises à s'adapter à la production à flux tendus et aux systèmes de gestion, à telle enseigne que le succès commercial d'une industrie qui produit pour l'exportation en pays en développement est de plus en plus étroitement fonction de la capacité de cette industrie de satisfaire ses clients par la rapidité, la fiabilité et la souplesse de ses méthodes de livraison: **rapidité** parce que la vitesse de leur transport réduit l'immobilisation des produits, et donc des capitaux; **fiabilité** parce qu'elle réduit les risques de hiatus dans la fourniture ou la distribution des marchandises et réduit d'autant la nécessité de constituer des réserves ou des stocks régulateurs; **souplesse** parce que la logistique des transports doit savoir s'adapter à l'évolution de la demande et s'accommoder de l'imprévu.*

Le document qui va suivre explique en quelques mots comment les Parties contractantes de l'OMC ont répondu aux exigences de l'article V du GATT. Il présente les réussites notables qu'a connues l'Europe en matière de facilitation et de liberté du transit, tout en faisant valoir que la mise en place d'infrastructures de qualité – qui comprend l'amélioration des ouvrages existants – appelle des financements dont le volume se situe au-delà des moyens de beaucoup de pays en développement, notamment les moins avancés et ceux qui n'ont pas de littoral. Il y est aussi souligné combien le tarissement de l'aide publique au développement et du financement privé a été néfaste pour beaucoup de systèmes de transit, tendance qu'il est recommandé d'inverser. Il est aussi recommandé d'être plus attentif à la conception des projets si l'on veut que ceux qui sont réalisés dans les pays en développement, notamment dans les moins avancés, soient conçus à leurs mesures et tiennent compte du faible niveau de développement propre à chacun d'eux.

A. Généralités

1. L'article V de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) fixe le principe de la liberté de transit. Il dispose notamment: «Il y aura liberté de transit à travers le territoire des Parties contractantes pour le trafic en transit à destination ou en provenance du territoire d'autres Parties contractantes empruntant les voies les plus commodes pour le transit international», à quoi il ajoute: «sauf lorsqu'il y aura défaut d'observation des lois et réglementations douanières applicables, les transports de cette nature en provenance ou à destination du territoire d'autres Parties contractantes ne seront pas soumis à des délais ou à des restrictions inutiles et seront exonérées de droits de douane, de tous droits de transit ou de toutes autres impositions en ce qui concerne le transit, à l'exception des frais de transport, ou des redevances correspondantes aux dépenses administratives occasionnées par le transit ou aux coûts des services rendus». La même disposition appelle à accorder au trafic en transit un traitement non moins favorable que celui qui est accordé au transit en provenance ou à destination d'un pays tiers «en ce qui concerne tous les droits, règlements et formalités».

2. L'obligation qui découle de cet article, qui vise à faciliter le trafic en transit et, plus précisément, à obtenir que ce trafic ne soit pas soumis à des «délais ou à des restrictions inutiles», impose aux Parties contractantes de fournir des infrastructures propres aux transports, («les voies les plus commodes pour le transit international») et de veiller aussi à ce que leurs règlements douaniers et administratifs ne gênent pas ce trafic. En d'autres termes, cet article appelle d'une part les Parties contractantes à mettre à la disposition du transport en transit des infrastructures et autres moyens suffisants et, d'autre part, à instituer un encadrement réglementaire favorable en simplifiant les règlements douaniers et administratifs.

B. Conception régionale et sous-régionale de la coopération en matière de transit

3. L'article V du GATT oblige les Parties contractantes, prises individuellement, à faciliter le trafic en transit, mais en pratique, comme il y a un volume important de marchandises qui transitent à travers plus d'une frontière nationale, c'est la coopération régionale ou sous-régionale qui est devenue le moyen principal de réaliser les fins envisagées dans cet article.

C. Le modèle européen

4. Les pays européens par exemple, agissant sous les auspices de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, ont adopté pas moins de 50 conventions internationales qui couvrent une gamme fort diverse de questions de transport et de problèmes connexes, comme la coordination des infrastructures, la réglementation du trafic routier, le gabarit et le poids des véhicules autorisés sur certaines routes, les taxes frappant les véhicules routiers, la responsabilité civile des transporteurs, les formalités douanières et le régime spécial du transport de marchandises dangereuses.

5. Mais peut-on reprendre dans le monde en développement ce modèle européen, vu sous l'angle de la création et de l'entretien de bonnes infrastructures, de la réforme des dispositifs réglementaires, institutionnels et administratifs, et de la volonté de coopérer au niveau international, régional et sous-régional? La réponse n'est pas si aisée. La facilitation du transit à travers l'Europe est l'aboutissement d'années de coopération. La dynamique de la paix qui a fait suite à la Seconde Guerre mondiale était porteuse d'une détermination politique puissante et

l'expansion rapide du commerce régional a été à son tour le stimulus et la justification d'un investissement massif dans les réseaux de transport et de communication au niveau national et, de manière coordonnée, au niveau régional.

D. Les difficultés de la facilitation du trafic en transit dans les pays en développement

6. Alors que l'on s'efforce actuellement de s'inspirer du modèle européen, la création des infrastructures qui seraient nécessaires à la facilitation du trafic et les réformes qu'il faudrait entreprendre pour moderniser et harmoniser les dispositifs réglementaires, institutionnels et administratifs, atteignent des niveaux qui dépassent d'une manière générale la capacité financière et technique de beaucoup de pays en développement, notamment les moins avancés et ceux qui n'ont pas de littoral.

7. Les budgets alloués au développement et à l'entretien des infrastructures dans beaucoup de pays en développement (surtout les moins avancés et ceux qui n'ont pas de littoral) sont maigres et ils ont peu de chances de grossir car il est difficile de justifier des investissements plus soutenus face à la faiblesse des échanges régionaux et aux exigences des autres secteurs économiques et sociaux de ces pays. De surcroît, la réalisation de projets mettant en œuvre les normes élevées et les systèmes très élaborés conçus à l'origine pour une application européenne rencontre des obstacles énormes car la main-d'œuvre qualifiée qui serait nécessaire reste absente.

8. Pour aider les pays en développement, notamment les moins avancés d'entre eux et les pays sans littoral, à donner suite aux obligations qui découlent pour eux de l'article V du GATT, il faut prévoir une aide technique et financière.

9. L'appel à l'assistance technique n'a rien d'essentiellement nouveau. Il y aurait lieu pourtant d'améliorer la façon dont cette assistance technique est fournie. Il faudrait réduire la proportion de projets qui échouent dans les pays en développement.

1. Conception et sous-financement des projets

10. L'échec des projets peut s'expliquer par plusieurs facteurs, mais leur sous-financement et la manière dont ils sont conçus au départ figurent parmi les principaux.

11. Le sous-financement des projets est loin d'être l'exception. Il est fréquent qu'un projet soit abandonné à mi-chemin parce que les promesses de financer la suite des travaux ne sont pas tenues. Un projet tendant par exemple à promouvoir au niveau régional ou sous-régional la mise en place d'un cadre juridique pour le trafic en transit doit en règle générale passer par quatre phases distinctes si l'on veut qu'il aboutisse:

- Négociation et adoption des textes statutaires;
- Travail législatif tendant à transposer et intégrer les dispositions qui précèdent dans la législation du pays;
- Mobilisation des ressources humaines et financières pour soutenir les réformes envisagées;
- Gestion du changement dans le sens de sa pérennisation.

12. L'exemple classique d'une conception conduisant à l'échec est celui du projet qui tente d'introduire des dispositifs complexes de facilitation du trafic en transit et qui finissent par se transformer en «éléphant blanc» selon l'expression consacrée. L'expérience enseigne qu'aucun instrument, aucun dispositif de facilitation du transit ne peut connaître le succès s'il ne peut s'appuyer fermement sur son environnement, y compris la participation et l'intervention des parties prenantes, publiques ou privées. Cela se vérifie particulièrement quand le secteur privé est censé jouer un grand rôle dans la réalisation. On a vu dans le passé beaucoup de projets nés de la volonté des donateurs ne pas faire appel au secteur privé pendant la phase de la conception, alors même que ce secteur devait être un grand protagoniste de la réalisation. La consultation entre secteurs public et privé peut améliorer la conception du projet et garantir sa réalisation effective.

13. On peut citer en exemple un système qui fonctionne bien en Europe mais que, depuis 1982, on n'a pas réussi à mettre en œuvre en Afrique de l'Ouest: le système régional de transit sous douane fondé sur la Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (la «Convention TIR»). Si l'on avait ouvert des consultations entre secteur public et secteur privé en Afrique occidentale en 1982 en vue de mettre en place un dispositif régional de cette nature, ces consultations auraient bien montré que la transposition n'était pas possible, d'abord parce que l'on manquait des institutions essentielles, surtout les associations régionales et nationales de transporteurs routiers, ensuite parce que les banques et les compagnies d'assurance n'étaient pas assez fortes pour fournir les garanties financières nécessaires. On ne peut pas dire que les structures institutionnelles de soutien aient beaucoup changé depuis.

14. La Convention sur le transit routier inter-États adoptée par les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest en 1982, mais non appliquée, visait à définir des normes comme celles de la Convention TIR, qui étaient trop strictes pour pouvoir être respectées par les pays pauvres d'Afrique de l'Ouest. Les deux conventions ont pour objet d'établir un système de transit douanier fondé sur les principes suivants: a) les marchandises doivent être acheminées dans des véhicules ou des conteneurs sûrs; b) les droits et taxes en jeu pendant tout le voyage doivent être couverts par une garantie internationalement valable; c) les marchandises doivent être acheminées sous couvert d'un carnet reconnu à l'échelon international mis en circulation dans le pays de départ et accepté dans les pays de transit et de destination; d) les mesures de contrôle douanier prises dans le pays de départ doivent être acceptées par les pays de transit et de destination.

15. Aucun de ces quatre principes de la Convention TIR ne pouvait être appliqué en Afrique de l'Ouest. Tout d'abord, 70 % des véhicules disponibles pour des opérations de transport en transit étaient des camions ordinaires à benne ouverte qui ne répondaient pas aux prescriptions techniques définies dans l'annexe à la Convention, en vertu desquelles les volumes de charge des véhicules de transit doivent être conçus de telle sorte qu'il est impossible d'accéder à l'intérieur une fois les véhicules plombés par la douane. Comme en Afrique de l'Ouest la plupart des véhicules ne sont techniquement pas adaptés aux opérations de transit, ils font l'objet de contrôles douaniers tatillons et fastidieux, quand ils ne sont pas escortés par la douane.

16. De même, diverses raisons ont fait que les pays d'Afrique de l'Ouest n'ont pas réussi à mettre en place le système de garantie internationalement valable ni le document international de déclaration en douane (le «Carnet») et, par conséquent, tous les contrôles douaniers effectués

dans le pays de départ se répètent dans chaque pays de transit, puis dans le pays de destination. Ces procédures entraînent d'énormes retards et des coûts qui n'ont pas lieu d'être.

17. L'impossibilité de mettre en œuvre la Convention TIR en Afrique de l'Ouest montre que des systèmes conçus pour être appliqués dans des pays industrialisés ne conviennent parfois pas aux pays en développement. Toutefois, ces systèmes pourraient être viables si l'on procédait aux adaptations nécessaires. À cet égard, des consultations avec toutes les parties intéressées, y compris le secteur privé, s'imposent.

18. Une bonne conception de départ, un financement adéquat, des consultations entre le secteur public et le secteur privé et une gestion du changement dans le sens de sa pérennisation sont donc des facteurs clefs des programmes de facilitation du transit. Ces facteurs concernent non seulement les projets de développement des infrastructures matérielles mais aussi les projets de mise en place à infrastructures non matérielles.

19. Comme de nombreux pays en développement, en particulier les moins avancés, se heurtent à de grandes difficultés économiques, notamment l'absence d'infrastructures adaptées, l'assistance technique et financière conserve un rôle central dans la promotion de la facilitation du transit. Il est regrettable à cet égard que l'aide extérieure ait diminué et non augmenté.

2. Développement des infrastructures: des investissements insuffisants

20. Dans les années 90, les engagements d'aide publique au développement (APD) se sont élevés à 59 milliards de dollars¹. Bien qu'importants, ces flux financiers accuseraient une baisse de 50 % par rapport aux années 80. Dans les années 90, dans un petit nombre de pays en développement importants², les flux de capitaux privés, surtout ceux destinés au secteur des télécommunications et de l'énergie, ont plus que compensé la diminution de l'APD; en revanche, c'est le contraire qui s'est passé pour la majorité des pays en développement sans littoral et de transit. Le déficit en ce qui concerne ces pays reste donc considérable, et ce d'autant plus si l'on tient compte des projections concernant l'accroissement démographique et de l'urbanisation galopante, et une augmentation substantielle des investissements est nécessaire ne serait-ce que pour maintenir le statu quo. Selon des estimations de la Banque mondiale, rien que pour l'Afrique, des investissements annuels d'infrastructure de 18 milliards de dollars É.-U. sont nécessaires. Il faut donc mettre fin à la baisse du financement extérieur, en particulier de l'APD³.

¹ J.I. Stone, *Infrastructure Development in Landlocked and Transit Developing Countries: Foreign Aid, Private Investment and the Transport Cost Burden of Landlocked Developing Countries* (UNCTAD/LDC/112).

² Brésil, Argentine, Mexique, République de Corée et Malaisie.

³ «Systèmes de transit des pays en développement sans littoral et des pays en développement de transit: évolution récente et mesures proposées» (TD/B/LDC/AC.1/17).

3. Caractéristiques et orientation de l'aide

21. Outre qu'elle diminue, l'aide s'oriente dorénavant vers l'amélioration des infrastructures nationales plutôt que vers la promotion des réseaux de transports régionaux ou sous-régionaux. Ce nouveau schéma pose de graves problèmes. Si les pays qui ont la chance de recevoir une aide entretiennent leurs infrastructures, ceux qui n'en reçoivent pas n'y arrivent pas, ce qui signifie que la plupart des systèmes de transit demeurent inefficaces car il y a toujours des points de blocage le long du parcours. Rappelons qu'une chaîne n'est jamais plus solide que son maillon le plus faible, comme on le dit communément.

4. Augmentation du financement extérieur pour promouvoir la facilitation du transit

22. Si les pays en développement ont fait des progrès dans la coopération en matière de transport en transit, la communauté internationale leur ayant apporté une aide précieuse pour cela, beaucoup reste à faire. Des investissements supplémentaires, notamment pour construire les liaisons manquantes, et des fonds d'entretien servant à couvrir les dépenses courantes s'imposent de toute urgence. Une assistance technique est également nécessaire pour consolider les acquis en matière d'harmonisation, de simplification et de normalisation de la documentation et des procédures de transit. Il importe d'appuyer les réformes réglementaires, institutionnelles et administratives en cours et d'intensifier le dialogue et les consultations entre les secteurs public et privé.

23. Avec un appui extérieur adéquat, les chances de réussite dans l'exécution des projets sont favorisées par les facteurs émergents ci-après: a) rôle croissant du secteur privé en tant que prestataire de services; b) possibilités offertes par les nouvelles technologies pour l'amélioration de l'efficacité commerciale et des fonctions officielles de contrôle; c) main-d'œuvre mieux formée dans le secteur public et dans le secteur privé; d) amélioration du dialogue et de la coopération entre le secteur public et le secteur privé.

24. La CNUCED estime qu'un programme complet de facilitation du transit pour chacun des pays les moins avancés coûterait entre 3 et 5 millions de dollars. Pour les 49 pays les moins avancés, le volume total de l'aide technique nécessaire serait donc de l'ordre de 240 millions de dollars. En outre, des ressources nettement plus substantielles sont nécessaires pour la construction, l'entretien et l'amélioration des moyens de transport et de stockage et autres installations de transit, y compris des itinéraires de remplacement et des communications améliorées.

E. Rôle de la CNUCED

25. La CNUCED a joué un rôle pionnier dans la définition des politiques de transport international des pays en développement grâce à ses activités dans les domaines de la facilitation du commerce, des pays en développement sans littoral, du transport multimodal, de l'efficacité commerciale et des systèmes d'information sur les transports. Parmi les domaines prioritaires dans lesquels des progrès ont été accomplis, on citera:

- Assistance aux fins de la négociation et/ou de la mise en œuvre des accords et arrangements bilatéraux et régionaux;

- Simplification et harmonisation de la documentation et des procédures douanières;
- Assistance aux fins de l'application des politiques et des procédures de réduction des frais de transit;
- Assistance aux fins de la création d'institutions et de la valorisation des ressources humaines dans le secteur du transport en transit;
- Réduction des dépenses administratives liées aux activités de contrôle du commerce extérieur;
- Aide aux gouvernements visant à améliorer l'application effective des réglementations du commerce extérieur, entraînant dans la plupart des cas une augmentation des recettes;
- Accélération du dédouanement des marchandises sans perte d'efficacité dans la maîtrise du flux de marchandises; obtention de données fiables et actualisées qui servent de base pour les statistiques du commerce extérieur et les rapports de gestion;
- Meilleure utilisation du matériel de transport (par exemple, localisation du matériel, réduction du temps d'immobilisation permettant de mieux rentabiliser le parc de wagons si le trafic augmente, simplification du contrôle de l'entretien);
- Réduction du temps de transit (facilitation du trafic au passage des frontières et échange de matériel roulant entre les réseaux) et simplification des formalités de compensation en cas de location de wagons;
- Amélioration de la qualité des services de transport offerts aux clients (chargeurs, transitaires) et des données concernant la localisation des marchandises, ce qui facilite l'enlèvement et la livraison, et réduction des frais d'assurance.

26. La CNUCED aura donc un rôle important à jouer à l'avenir mais elle aura besoin de l'aide financière des donateurs bilatéraux, des institutions financières et des organismes de développement.
