Distr.
LIMITEE

ECA/MULPOC/Lusaka/PTA/III/5
13 février 1979

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

Troisième Réunion du Groupe intergouvernemental
des négociations consacrées au Traité relatif
à l'établissement d'une zone d'échanges préfé-
rentiels en Afrique de l'Est et en Afrique
australe

Addis-Abéba, 27 février - 5 mars 1979

MEMORANDUM SUR LE PROJET DE PROTOCOLE RELATIF
AU COMMERCE ET AUX FACILITES DE TRANSIT DANS LA ZONE D'ECHANGES PREFERENTIELS
DE L'AFRIQUE DE L'EST ET DE L'AFRIQUE AUSTRALE

I. Introduction

1. On se souviendra que conformément au principe adopté lors de sa réunion inaugurale qui s'est tenue à Addis-Abéba du 27 au 30 juin 1978 le Groupe intergouvernemental de négociation du traité établissant une zone d'échanges préférentiels a décidé que les Etats membres devraient négocier l'adoption de mesures visant à faciliter le commerce de transit dans la zone d'échanges préférentiels. Ils ont également décidé qu'un projet de protocole devrait être élaboré à cet effet. Lors de leur deuxième réunion qui s'est tenue à Mbabane (Soudan) du 30 novembre au 6 décembre 1978 les membres du Groupe intergouvernemental de négociation sont convenus d'inscrire à l'ordre du jour à leur troisième réunion une question intitulée "examen du projet de protocole relatif au commerce et aux facilités de transit".

2. Le but du présent document est de mettre en lumière les entraves au commerce de transit en Afrique de l'Est et en Afrique australe, d'identifier les objectifs que doit permettre d'atteindre l'octroi de facilités de transit appropriées dans la zone d'échanges préférentiels envisagée de déterminer l'ampleur de ces facilités et de présenter le projet de protocole proprement dit.

II. Entraves au commerce de transit en Afrique de l'Est et en Afrique australe

3. Les obstacles rencontrés par les pays de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe en matière de commerce de transit sont à la fois d'ordre matériel et fonctionnel. Les voies de transport entre les pays de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe sont non seulement insuffisantes mais rarement reliées entre elles, ce qui s'explique d'une part par le passé colonial de ces pays et d'autre part par le manque de ressources financières. Le transport dans cette région est également caractérisé par le fait qu'il y a pénurie de matériel de transport et de manutention, que des différents moyens de transport sont utilisés, que les normes employées dans le domaine de la conception et de l'entretien des routes varient d'un pays à l'autre, de même que l'écartement des voies de chemin de fer et que les régimes d'exploitation. A l'exception de celles qui ont été ouvertes par les puissances coloniales pour faciliter l'accès de leurs colonies sans littoral aux ports maritimes ou pour renforcer l'administration de leurs colonies contigües, les voies de communication directes entre Etats demeurent dans l'ensemble insuffisantes lorsqu'elles ne sont pas totalement inexistantes comme c'est le cas entre la Tanzanie et le Mozambique pour ce qui est des transports par voies de surface. En outre, même lorsque de telles voies existent, le commerce de transit est perturbé chaque fois que des divergences conduisent les pays intéressés à fermer leurs frontières. Tous ces obstacles obligent inévitablement à faire prendre aux marchandises en transit des voies détournées ce qui prolonge considérablement le transport et entraîne de nombreux transbordements, des coûts élevés et quelquefois l'endommagement ou la perte de marchandises.

4. A ces obstacles d'ordre matériel s'ajoutent les problèmes d'exploitation que pose l'application par les Etats de réglementations douanières différentes à l'égard des transports en transit. Dans l'ensemble, ces réglementations concernent l'établissement et le dépôt de documents de transit, la durée de validité de ces documents, les caractéristiques techniques des véhicules et contenants utilisés pour le transport en transit et les itinéraires à suivre, la vérification physique et la visite des marchandises en transit, le scellement douanier, la sécurité douanière, les montants à

garantir et les types de garantie, les cautions, le contrôle et la décharge des garanties ainsi que d'autres procédures de transit. En l'absence d'une véritable coopération entre les Etats membres et compte tenu du nombre de bureaux de douane, que les marchandises en transit peuvent avoir à franchir, le respect des différentes réglementations applicables au transport en transit présente des difficultés considérables pour les transporteurs, entraînant des coûts plus élevés ainsi que des retards et se traduit quelquefois par l'endommagement des marchandises.

5. Les obstacles matériels évoqués plus haut ne pourront sans doute pas être surmontés avant un certain temps mais les Etats membres de la zone d'échanges préférentiels peuvent sans plus attendre s'attaquer aux problèmes liés à l'exploitation des transports en transit en définissant et en adoptant une réglementation douanière commune appropriée, ce qui permettrait d'accroître la rapidité et la sécurité des transports de marchandises en transit.

III. Objet des facilités de transit envisagées dans le cadre des arrangements relatifs à la zone d'échanges préférentiels

6. On reconnaît généralement que les biens commerciaux expédiés d'un pays à un autre mais devant traverser un pays tiers (le pays de transit) devraient être exonérés des droits de douane et autres taxes de même nature qui frappent les produits qui entrent dans l'Etat tiers ou qui en sortent. Toutefois pour veiller à ce que les marchandises en transit quittent leurs territoires et pour s'assurer qu'au cas où lesdites marchandises ne seraient pas réexportées, les droits de douane et autres taxes connexes qui frapperaient alors ces marchandises leur soient versés, tous les pays ont adopté une réglementation très stricte mais différente. Il faut reconnaître que dans certains de ces pays le volume des transports en transit est assez important. En 1974, par exemple, 780 000 tonnes de marchandises destinées à l'Ouganda, à la Zambie et à l'Ethiopie ont transité par Mombasa (Kenya) et environ 610 000 tonnes de marchandises destinées à la seule Zambie ont transité par Dar es Salaam (Tanzanie).

7. Aussi compte tenu des entraves au commerce de transit mentionnées plus haut et du désir des pays membres de la zone d'échanges préférentiels de se doter d'un système de transport de marchandises efficace et économique, les facilités de transit envisagées devraient tendre non seulement à accroître la sécurité et la rapidité des transports en transit mais également à garantir le paiement des droits de douane et autres taxes qui deviennent exigibles lorsque les marchandises en transit sont frauduleusement maintenues dans l'Etat de transit ou lorsque des infractions sont commises durant le transport en transit.

IV. Ampleur des facilités de transit à accorder dans le cadre des arrangements relatifs à la zone d'échanges préférentiels

8. En déterminant l'ampleur des facilités de transit envisagées, il faudrait garder à l'esprit le fait que la zone d'échanges préférentiels n'est pas une communauté économique. Il conviendrait notamment de noter que si, dans le cadre d'une communauté économique, tous les biens provenant d'un Etat membre et expédiés dans un autre Etat membre transiteraient gratuitement par d'autres Etats membres (puisque'ils seraient exemptés de droits de douane au sein de la communauté), en vertu des arrangements relatifs à la zone d'échanges préférentiels proposés les biens provenant d'Etats membres ne seront pas tout exonérés de droits de douane.

9. Il convient également de noter que les problèmes de transit ne sont pas propres aux pays sans littoral et que les pays qui ont des ports maritimes connaissent également ce genre de problème. La Tanzanie par exemple dispose d'un littoral mais les produits qu'elle importe du Botswana doivent parfois passer par la Zambie (qui est un pays sans littoral) et les marchandises qu'elle exporte vers l'Ethiopie doivent quelquefois transiter par le Kenya. En outre, les Etats membres sont soucieux non seulement de faciliter le commerce à l'intérieur de la zone d'échanges préférentiels mais également d'améliorer la sécurité et la rapidité des échanges commerciaux auxquels ils se livrent avec des pays tiers par l'intermédiaire d'autres Etats membres.

10. On suggère donc que les facilités de transit (envisagées dans le cadre) des arrangements relatifs à la zone d'échanges préférentiels proposés, soient accordées à toutes les marchandises :

- a) procurant d'un Etat membre et acheminées vers un autre Etat membre par le territoire d'un troisième Etat membre;
- b) procurant d'un pays tiers et acheminées vers un Etat membre par le territoire d'un autre Etat membre; ou
- c) procurant d'un Etat membre et acheminées vers un pays tiers par le territoire d'un autre Etat membre.

11. Il convient également de noter que les différentes voies de transport n'étant pas toutes reliées entre elles, il n'est pas toujours possible d'utiliser un seul moyen de transport pour transporter les marchandises en transit. Le transit par la Tanzanie des exportations zambiennes destinées à l'Ouganda par exemple implique quelquefois un transport par route (de Zambie à Dodoma), par chemin de fer (de Dodoma à Mwanza) et par voie d'eau intérieure (de Mwanza à Entebbe). Aussi faudrait-il que les facilités de transit envisagées soient applicables à tous les moyens de transport qu'ils soient utilisés séparément ou de façon combinée.

V. Dispositions du projet de protocole

12. Le projet de protocole sur le commerce et les facilités de transit a été élaboré en tenant dûment compte des dispositions de la Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR¹ (Convention TIR)² et des vues exprimées par des spécialistes des questions douanières³ sur le "Rapport d'une mission d'experts sur les conditions du trafic de transit en Afrique du Centre et de l'Est"³. Il conviendrait toutefois de noter que les dispositions de la Convention TIR s'appliquent uniquement aux transports routiers et que les Etats membres de la zone

¹/ Document ECE/TRANS/17 fait à Genève le 14 novembre 1975.

²/ Rapport sur la réunion de spécialistes des questions douanières des sous-régions de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique centrale consacrée aux transports en transit tenue à Addis-Abéba du 13 au 17 septembre 1976 (document E/CN.14/TT/ECAS/2 du 3 décembre 1976).

³/ Document WP/ECAS/ECOP/13/Add.2 du 2 avril 1979.

d'échanges préférentiels ne sont peut-être pas en mesure dans les conditions actuelles de se conformer aux dispositions de la Convention touchant les caractéristiques techniques que doivent présenter les véhicules utilisés pour les transports en transit. Aussi le projet de protocole tient-il compte non seulement des types de matériel et de moyens de transport dont dispose la région mais également de la nécessité de faire bénéficier tous les moyens de transport de facilités de transit.

13. De façon générale le projet de protocole prévoit que les marchandises en transit pourront circuler librement et sans entraves à travers le territoire des Etats membres sans être assujetties au paiement à de droits de douane ou d'autres taxes équivalentes et proposer un certain nombre de règles et de procédures uniformes visant à harmoniser et à faciliter les contrôles douaniers auxquels sont soumis les moyens de transport dans lesquels sont transportées ces marchandises.

14. Toutefois le protocole reconnaît aux Etats membres le droit souverain d'interdire ou de limiter les transports en transit pour des raisons d'intérêt public et conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales touchant la modalité publique, la sécurité, la santé publique ou l'hygiène, la santé des animaux et les questions phytopathologiques.

15. En outre, et ce en dépit des dispositions générales visées au paragraphe 14 ci-dessus, le protocole autorise les Etats membres à prélever une taxe d'un montant raisonnable en échange des services fournis, à condition que cette taxe soit la même pour toutes les marchandises quelle que soit leur provenance ou leur destination et qu'elle ne soit pas plus lourde que celle imposée à leurs propres marchandises.

16. Dans le cadre des arrangements relatifs à la zone d'échanges préférentiels, l'article 3 stipule que les dispositions du protocole s'appliqueront aux marchandises traversant les Etats membres qui proviennent d'un Etat membre et sont destinées à un autre Etat membre, qui proviennent de pays tiers et sont destinées à d'autres Etats membres ou qui proviennent d'Etats membres et sont destinées à des pays tiers. De plus le transport de ces marchandises doit :

- a) être effectué grâce à un moyen de transport agréé par les autorités douanières;
- b) être effectué par un transporteur muni d'un permis délivré par les autorités nationales compétentes;
- c) être entrepris sous le couvert d'un document de transport intra-régional valable pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe (carnets TIA/ZEP), le transit des marchandises étant garanti par une entité agréé par le pays de transit.

17. Compte tenu des obstacles technologiques auxquels se heurtent les Etats membres et des moyens de transports susceptibles d'être utilisés en Afrique de l'Est et en Afrique australe, l'annexe III énonce les caractéristiques techniques communes minimum que doivent présenter les moyens de transport pouvant être admis au transport des marchandises sous le couvert des carnets TIA/ZEP. L'annexe III contient également une disposition prévoyant que les autorités douanières pourront autoriser dans certaines circonstances le transport de marchandises en douane dans des moyens de transport et des conteneurs non scellés.

18. Pour faciliter l'octroi d'un traitement préférentiel aux marchandises en transit provenant de pays membres de la zone d'échanges préférentiels et destinées à d'autres pays membres de cette zone, l'article 6 du protocole prévoit que pour les marchandises, les moyens de transport et les conteneurs provenant d'un Etat membre et acheminés vers un autre Etat membre, il ne sera plus nécessaire de verser une caution ou d'effectuer un dépôt mais stipule que le versement de primes s'imposera pour toutes les autres marchandises en transit régies par le présent protocole.

VI. Application du protocole relatif au commerce et aux facilités de transit

19. L'application du protocole nécessitera une étroite collaboration entre tous les Etats membres de la sous-région et notamment entre leurs administrations douanières, leurs agents chargés des opérations de clearing, leurs transitaires et leurs transporteurs. Certains pays pourraient même juger nécessaire d'apporter certaines modifications à leurs réglementations douanières de façon à faciliter le commerce de transit.

20. Comme il ressort des études effectuées dans la sous-région que le dédouanement des marchandises prend partout beaucoup de temps, tous les Etats membres sont instamment invités :

- a) à étudier avec soin individuellement et conjointement toutes les normes qui permettraient de simplifier le déroulement des opérations douanières;
- b) à dispenser une formation poussée aux fonctionnaires et à leur donner des instructions pour qu'ils accélèrent les différentes phases des expéditions douanières et s'abstiennent de procéder à la vérification des marchandises en transit sauf s'ils soupçonnent une fraude.

21. Les autorités douanières des Etats membres sont invitées à tout mettre en oeuvre pour que le renvoi des acquits de transit déchargés soit sensiblement accéléré de façon que l'on puisse libérer les cautions de leurs obligations et réduire ainsi les frais qui en découlent.

22. Enfin il convient de noter que l'efficacité du protocole relatif au commerce et aux facilités de transit proposé qui a pour objet de promouvoir les échanges commerciaux entre les Etats membres de la zone d'échanges préférentiels dépendra probablement dans une grande mesure de la souplesse avec laquelle les Etats membres appliqueront ses dispositions.