



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRADE/2002/23
14 mars 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT
DU COMMERCE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'ENTREPRISE

Sixième session, 28 et 31 mai 2002
Point 20 de l'ordre du jour provisoire

**PAYS SANS LITTORAL:
POTENTIALITÉS, DIFFICULTÉS, RECOMMANDATIONS**

Le présent document de travail est publié **uniquement à titre d'information** à l'intention tant du Forum international sur la facilitation du commerce (29-30 mai 2002) que de la Table ronde sur la facilitation du commerce dans les pays en transition, organisée par le Comité (31 mai 2002).

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	4
LES PAYS SANS LITTORAL: AU DÉFI DE LA GÉOGRAPHIE	5
FRAIS DE TRANSPORT – GÉNÉRALITÉS.....	5
Insuffisance des infrastructures.....	5
Le rôle des frontières.....	6
Proximité des marchés	7
Influence sur la croissance	7
LA QUESTION DU TRANSIT	8
L’aspect juridique: Introduction.....	9
Accords de transit.....	10
Sécurité.....	11
Le point de vue du pays de transit.....	12
Le transit – Importance des couloirs et de l’intégration	12
Transit – Analyse des différentes possibilités.....	15
Facilitation du transit – Autres mesures	17
ASPECTS JURIDIQUES FONDAMENTAUX	19
Réformes juridiques – Ouverture des marchés	20
Réformes institutionnelles.....	20
Approche régionale – L’harmonisation des lois	21
RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS.....	22
MONOGRAPHIES NATIONALES	23
Introduction	23
UN PAYS ENCLAVÉ AU CŒUR DE L’EUROPE – Le cas de la Hongrie.....	24
Introduction	24
Accès à la mer - Rail et route	25
Transit	26
Le Danube, lien naturel entre la Hongrie et la mer	26
Résumé.....	29

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<u>Page</u>
PAYS ENCLAVÉS D'ASIE CENTRALE	30
Introduction et données générales.....	30
Évolutions récentes	31
Résumé.....	33
UN PAYS ENCLAVÉ EN EUROPE OCCIDENTALE – Le cas de la Suisse	33
Introduction.....	33
La Suisse – La réponse économique et commerciale à la condition de pays enclavé ...	33
Commercer au milieu de l'Europe	34
La Suisse – Un pays de transit sans littoral	36
Résumé.....	37
CE QU'IL RESTE À FAIRE – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	37
RECOMMANDATIONS	38
Politiques commerciales et économiques.....	38
Réduction des coûts.....	39
Mesures d'ordre juridique	40
Développement de l'infrastructure.....	40
Coordination régionale/sous-régionale	41
Cadre institutionnel et renforcement des capacités.....	41
Coopération et partenariats entre secteur public et secteur privé.....	42
Organisations internationales	43

INTRODUCTION

1. Les pays sans littoral, c'est-à-dire les pays qui sont privés d'accès direct à la mer et donc aussi au commerce maritime, se heurtent à des difficultés très particulières. Comparés à leurs voisins dotés d'une façade maritime, leur «carrière» commerciale est dès l'origine grevée de nombreux handicaps. Leur situation est presque toujours aggravée lorsqu'à l'absence de littoral s'ajoutent d'autres facteurs tels que l'éloignement des principaux marchés, un climat tropical, une distance considérable de la côte, des infrastructures rudimentaires ou l'inadaptation de la politique générale, et de l'environnement juridique ou institutionnel. Dans le monde concurrentiel d'aujourd'hui, les pays sans littoral sont généralement confrontés à une situation difficile.
2. Bien que la communauté internationale, notamment les organisations internationales, les banques, les organismes d'aide bilatérale, les fondations et les ONG déploient d'intenses efforts en faveur du développement, l'écart de revenus entre pays riches et pays pauvres, au lieu de se réduire, ne cesse en fait de s'élargir. Mis à part un petit nombre de pays européens, la plupart des pays sans littoral ne sont pas prospères. Ils constituent un grand nombre des pays les plus pauvres du monde, notamment en Afrique, et leur sort mérite que l'on s'y intéresse d'urgence.
3. Dans son ouvrage «La richesse des Nations», Adam Smith notait que mis à part l'existence d'une économie de libre concurrence, la situation et l'accès à la mer, et par conséquent aux voies maritimes, jouaient un rôle déterminant dans la performance économique d'un pays. Avec le temps, les transports ferroviaires, terrestres et aériens, ainsi que les télécommunications et l'informatique, ont réduit les avantages dont bénéficient les pays maritimes par rapport aux pays enclavés. Les transports maritimes continuent toutefois à jouer un rôle décisif dans le commerce mondial et la géographie reste aussi un facteur important.
4. L'absence de littoral est un handicap, ce n'est pas une fatalité. De nombreux problèmes dont souffrent les pays enclavés peuvent être résolus en pratique: stratégies globales des couloirs de transit, politiques générales d'intégration régionale, réformes juridiques et réglementaires, institutionnelles et administratives, mécanismes spéciaux de protection internationale et analyse approfondie de la structure du commerce extérieur de chaque pays sans littoral et de **son adaptation par rapport aux contraintes en matière de transport.**
5. Les facteurs géographiques ne constituent qu'une partie du tableau. À l'heure actuelle, des accords commerciaux multilatéraux et régionaux majeurs (dans des régions économiques, des zones douanières, des zones de libre-échange ou des régions commerciales en développement) prévoient la baisse progressive des droits de douane. L'échange international de biens et de services et l'intégration des modes de production et de distribution, étant de plus en plus encouragés, il importe d'améliorer la circulation physique des marchandises, c'est-à-dire le transport effectif à l'intérieur des territoires souverains des pays et à travers ceux-ci. Le problème n'est plus tellement d'obtenir l'accès aux marchés mondiaux que d'assurer une livraison des produits sans délais ni augmentations de coûts majeurs en raison d'obstacles juridiques, administratifs, douaniers ou techniques. C'est le véritable défi que doivent relever tous les pays mais surtout ceux sans littoral, et en particulier ceux d'entre eux qui sont en développement ou isolés.

6. Dans le présent document de synthèse, on s'efforcera de décrire brièvement les problèmes les plus courants et les plus graves rencontrés par les pays sans littoral. Dans les premières sections, nous examinerons les questions de transit et le cadre juridique et institutionnel et esquisserons le rôle de l'État. Nous donnerons également des exemples et illustrerons au moyen d'études de cas la façon dont certains pays ou certaines organisations ont réussi à se libérer de certaines contraintes. Une attention particulière a été accordée à l'Europe centrale et orientale et plus particulièrement à la Hongrie, aux pays en transition d'Asie centrale et au pays sans littoral le plus prospère, la Suisse. Le document devrait aller au-delà de la simple description et fournir matière à débat. À cette fin, un certain nombre de recommandations sont énoncées dans la dernière section.

LES PAYS SANS LITTORAL: AU DÉFI DE LA GÉOGRAPHIE

7. L'une des caractéristiques les plus frappantes des pays sans littoral réside dans leur double fragilité: fragiles en eux-mêmes d'une part, dépendants d'un ou de plusieurs pays de transit d'autre part. Non seulement ils sont privés d'accès à la mer, mais leurs voisins ont rarement intérêt à faciliter à leurs marchandises la traversée de leurs frontières. Il se peut même qu'ils veuillent, pour des raisons économiques ou militaires, bloquer leur accès à la mer ou le transit à travers leur territoire.

8. De plus, s'il est déjà très difficile de coordonner les infrastructures dans un seul pays, ça l'est encore davantage dans un contexte transfrontalier. Il n'est dès lors pas étonnant que l'importance des frais de transport (due à l'insuffisance des infrastructures, aux retards, aux redevances ou aux démarches administratives à effectuer dans le pays de transit) rende très coûteuse la partie terrestre du transport de marchandises vers les pays sans littoral et contraigne ceux-ci à maintenir un gros volume de stocks. Pour la plupart de ces pays, ce facteur demeure le principal obstacle qui les empêche d'accéder aux marchés mondiaux et d'être en concurrence sur un pied d'égalité avec les autres pays.

FRAIS DE TRANSPORT – GÉNÉRALITÉS

9. On peut voir d'après les exemples ci-après comment la situation géographique d'un pays détermine les frais de transport. L'expédition d'un conteneur normalisé de Baltimore (États-Unis) en Côte d'Ivoire revient à environ 3 000 dollars des États-Unis. Expédier le même conteneur en République centrafricaine, pays sans littoral, coûtera jusqu'à 13 000 dollars¹. Autre exemple, encore plus frappant: l'expédition par voie aérienne d'un conteneur normalisé de Rotterdam (Pays-Bas) à Dar-es-Salaam (Tanzanie), soit une distance de 7 300 km, revient à 1 400 dollars et son transport à Kigali au Rwanda par la route, soit 1 280 km, coûte deux fois plus².

Insuffisance des infrastructures

10. Plus un pays sans littoral est proche de la mer, plus il peut bénéficier d'un fret relativement bon marché. S'il est relié par une voie navigable intérieure à la mer, il est déjà beaucoup moins isolé. Et s'il est doté des infrastructures nécessaires (routes, chemins de fer, ports), son éloignement géographique en est d'autant atténué. Une coopération avec le pays de transit est en revanche indispensable. Ainsi, par exemple, pour améliorer la circulation des marchandises en provenance et à destination du Rwanda et de l'Ouganda, il a fallu moderniser le réseau

de chemin de fer kényen. Il faut par ailleurs que la mise en place des infrastructures soit concertée. La construction d'infrastructures dans le bassin du Parana au Paraguay a longtemps fourni l'exemple d'un manque de coordination. Ce n'est que lorsqu'un accord a été signé dans le cadre du Mercosur dans les années 90, facilitant le transport par barges sur la voie navigable, qu'une partie des capacités agricoles du pays enclavé qui est le Paraguay a pu être exploitée.

11. Fréquemment, l'accroissement des coûts pour les pays sans littoral n'est pas seulement dû au manque d'infrastructures adéquates mais aussi aux contraintes de capacité qui peuvent aller de l'absence de conteneurisation et de l'insuffisance des installations de manutention à la vétusté du matériel ferroviaire ou des navires et des barges. De ce fait, les pays sans littoral peuvent perdre des débouchés dans la mesure où eux et leurs partenaires de transit disposent rarement de la souplesse nécessaire pour répondre à une augmentation de la demande de marchandises provoquée, par exemple, par une mauvaise récolte dans une autre partie du monde. Souvent, on sous-estime ces problèmes de capacité et il est plus difficile de trouver des capitaux prêts à s'investir dans l'achat de nouvelles locomotives que dans la construction de nouvelles rues.

12. Un grand nombre des problèmes que l'on vient de mentionner expliquent la timidité de la croissance économique des pays africains sans littoral, éloignés des marchés et des voies maritimes et auxquels les navires de haute mer ne peuvent accéder étant donné que leur réseau fluvial comporte de très nombreux obstacles infranchissables. Ainsi, certaines des principales lignes de chemin de fer des pays de l'Union économique monétaire ou est-africaine (UEMOA) remontent à l'époque coloniale, dans les années 1920 ou 1950. Leur remise en état est essentielle si les pays enclavés veulent que leurs marchandises arrivent jusqu'aux ports. Selon la Coopération de l'Afrique de l'Est, organisme intergouvernemental qui regroupe le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, 84 % du réseau routier des trois pays considérés globalement nécessitent des travaux immédiats alors que 16 % seulement bénéficient de travaux occasionnels d'entretien ou de réfection³. Il est cependant très encourageant de constater que sur le continent africain, trois pays sans littoral (Botswana, Lesotho et Swaziland) figurent parmi les pays qui enregistrent les meilleurs résultats en matière de développement durable⁴.

Le rôle des frontières

13. Le simple fait d'avoir à traverser des frontières accroît sensiblement le coût global et les formalités administratives pour les opérateurs de commerce. D'après une étude récente, le seul passage de la frontière entre les États-Unis et le Canada entraîne un coût équivalent au parcours de 4 000 à 16 000 km supplémentaires⁵. Si l'augmentation du coût des échanges est aussi importante entre des pays hautement développés, il est évident que les pays dotés d'une infrastructure commerciale et douanière rudimentaire, doivent surmonter des obstacles encore plus coûteux, y compris des conflits frontaliers. Il est donc impératif de trouver des solutions dans ce domaine: simplifier les procédures douanières, harmoniser les documents; adopter et mettre en œuvre le traitement électronique des documents et créer l'environnement institutionnel propice aux progrès en la matière. Même dans les zones économiques fortement intégrées où la sphère politique après des engagements vigoureux, telles que l'Union européenne, l'harmonisation des procédures douanières et l'abolition finale des frontières internes ont pris du temps. Les candidats au prochain élargissement de l'UE, tels que la Hongrie, mettent actuellement en œuvre les réformes nécessaires, notamment les mesures législatives, pour renforcer leurs capacités administratives et opérationnelles, mettre au point des systèmes informatiques et assurer une formation dans ce domaine, coordonner l'action des forces de

l'ordre et des douanes et améliorer la coopération douanière grâce à des accords internationaux. Cette brève énumération n'est qu'un exemple de ce qu'un pays doit faire, même lorsque, comme l'indique le *Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, il a déjà accompli des progrès importants dans ce domaine (l'union douanière), afin de faciliter la circulation des marchandises à travers les frontières nationales et internationales⁶.

Proximité des marchés

14. D'autres facteurs tels que la proximité des marchés et la composition des exportations entrent également en ligne de compte. Bien évidemment, lorsque les principaux marchés se trouvent «juste de l'autre côté de la frontière», comme c'est le cas pour les pays européens sans littoral, il est possible d'atténuer les conséquences de l'enclavement, c'est-à-dire le niveau élevé des frais de transport. Il existe en outre une corrélation entre l'absence de littoral et la décision d'exporter des biens à fort rapport économique et en particulier à forte valeur ajoutée. En pareil cas, les frais de transport représentent une partie beaucoup plus faible de la valeur finale, et l'enclavement n'a plus guère d'importance. Cela a été le cas pour la Suisse pendant des siècles. À côté d'autres facteurs tels que des accords commerciaux favorables et la proximité des principaux marchés, l'exportation de produits à forte valeur ajoutée a été une raison majeure pour laquelle ce pays n'a pas souffert de son enclavement.

Influence sur la croissance

15. De nombreux pays en développement ont adopté une stratégie de croissance économique qui privilégie les industries manufacturières ou les activités de montage à forte intensité de main-d'œuvre travaillant pour l'exportation. Ils doivent alors fréquemment importer de grandes quantités de produits intermédiaires, tributaires des frais de transport et qui réduisent la marge bénéficiaire des pays sans littoral. Les frais de transport jouent alors un rôle de taxe implicite sur les recettes d'exportation. Plus ils sont élevés, plus en pâtira la stratégie de croissance par les exportations voulue par l'État. On peut donc vraisemblablement s'attendre que des pays isolés sur le plan géographique, tels que la Mongolie, le Rwanda, le Burundi ou la Bolivie, aient beaucoup de mal à suivre un modèle de croissance rapide fondé sur l'exportation de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre. En ce qui concerne certains procédés de fabrication, tels que l'électronique, l'habillement ou d'autres opérations d'assemblage dont le contenu en importation est important et où la marge bénéficiaire unitaire est faible, un fret élevé peut même éliminer de la concurrence internationale les pays sans littoral isolés. À l'exception des pays sans littoral proches de leurs marchés et facilement accessibles grâce à des réseaux de transport très bien interconnectés, comme la Hongrie en Europe, il apparaît difficile de développer des avantages comparatifs dans les branches de haute technologie. L'informatique offre cependant d'énormes débouchés aux pays sans littoral dans le domaine de l'exportation des services informatisés, tels que la mise au point de logiciels, la transcription des données ou le télémarketing. Certaines conditions techniques sont nécessaires au préalable mais de nouvelles possibilités sont ainsi offertes à ces pays pour qu'ils surmontent le handicap de la distance.

16. L'accès des pays sans littoral aux marchés, leurs moyens commerciaux, c'est-à-dire leur capacité à assurer le transport des exportations et des importations dans des conditions d'efficacité et de rentabilité, sont indispensables pour soutenir la consommation et favoriser la croissance économique. Le commerce peut également beaucoup contribuer au redressement économique des pays en développement sans littoral, souvent à la recherche de moyens qui leur

permettent de surmonter une détérioration des termes de l'échange, des troubles civils ou des catastrophes naturelles. Le coût et le manque de fiabilité des transports sont préjudiciables aux échanges et, outre ce qui a été dit plus haut, découlent souvent d'un problème de transit.

LA QUESTION DU TRANSIT

17. Outre ces difficultés, les pays sans littoral doivent affronter un autre obstacle: leurs marchandises doivent transiter par un autre pays, c'est-à-dire une entité souveraine de droit international qui a sa propre stratégie économique, politique, militaire et de transport. Leur compétitivité commerciale est encore amoindrie par les «frais de transit» sur lesquels ils n'ont pas de maîtrise directe, tels que les redevances portuaires, les péages routiers, les frais d'expédition, les droits de douane ou le contingentement de leurs exportations vers leur(s) voisin(s) maritime(s), contingentement qui peut être fixé dans des accords bilatéraux ou multilatéraux avec le ou les pays de transit.

Le transit – définition succincte

Le transit est un certain régime de faveur visant à faciliter les échanges au sein d'un territoire douanier donné ou entre des territoires douaniers distincts. Il permet essentiellement la suspension temporaire des droits de douane ou d'autres taxes dus sur des marchandises en provenance et/ou à destination d'un pays tiers, pendant leur transport sur le territoire d'une zone douanière donnée. Cette suspension des droits et taxes reste en vigueur jusqu'à ce que les marchandises quittent le territoire douanier concerné pour être transférées sous un autre régime douanier ou jusqu'à ce que les droits et taxes soient payés et que les marchandises soient mises en libre pratique.

Exemples:

Des marchandises importées du Japon par un détaillant installé à Vienne peuvent par exemple entrer à Hambourg sur le territoire de l'UE. À Hambourg, elles sont chargées sur un camion pour être transportées à Vienne. Si ce transport s'effectue sous régime de transit, les droits et taxes ne sont pas payables à Hambourg mais à Vienne, où les marchandises sont mises sur le marché. Pendant leur transport entre ces deux points, les marchandises restent dès lors en franchise de droits et ne peuvent être mises en libre pratique.

Autre possibilité: des marchandises en provenance des États-Unis arrivent à Rotterdam pour être réexpédiées vers l'Afrique du Nord. Dans ce cas, les marchandises sont placées en régime de transit pour le transport routier jusqu'à, par exemple, Marseille, où elles sont transportées par bateau à destination de l'Afrique du Nord. Dans ce cas également, pourtant que la réexportation des marchandises soit confirmée, aucune taxe ni aucun droit n'est dû dans l'Union européenne.

Dans les régimes de transit, il est nécessaire que des personnes identifiables assument la responsabilité pour les taxes, droits et accises suspendus pendant le transit. Cette personne existe dans tous les régimes et doit fréquemment fournir aux services douaniers une garantie couvrant la dette financière encourue. Dans la pratique, il existe un certain nombre de systèmes différents permettant ces opérations de transit. Ces régimes peuvent varier selon les territoires concernés.

(Extrait de: Parlement européen – Commission d'enquête sur le régime de transit communautaire, Rapport sur le régime de transit communautaire, Strasbourg, 20 février 1997.)

L'aspect juridique: Introduction

18. De nombreux documents de droit international public ou privé garantissent les droits d'accès des États sans littoral. On peut notamment citer la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1982, entrée en vigueur en 1994, et qui dans sa partie X garantit aux pays sans littoral le droit d'accès à la mer et en provenance de celle-ci ainsi que la liberté de transit. On citera également la Convention des Nations Unies de 1965 sur le commerce de transit des pays sans littoral, l'Accord général sur les tarifs et le commerce (dans son article V), la Convention internationale de Kyoto de 1973 sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières, la Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR de 1975), la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route de 1956, ou la Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières de 1982. Des droits de transit étaient également prévus dans des instruments beaucoup plus anciens tels que la Convention et le Statut de la Société des Nations sur la liberté du transit, de 1921, la Convention et le Statut de la Société des Nations sur le régime international des ports maritimes, de 1923, la Déclaration de la Société des Nations de 1921 portant reconnaissance du droit au pavillon des États dépourvus de littoral maritime ou l'un des plus anciens documents de transit: la Convention révisée pour la navigation du Rhin de 1868.

La Convention TIR

La Convention TIR, actuellement utilisée par plus de 32 000 sociétés de transport dans plus de 50 pays en Europe, en Asie centrale et au Proche-Orient, permet aux transporteurs routiers de passer les frontières pour le trafic international et de transit sans qu'ils aient à accomplir des formalités ni à engager des dépenses importantes. Le système TIR peut être utilisé aujourd'hui pour les transports depuis la Norvège jusqu'à la République islamique d'Iran (axe Nord-Sud) et depuis le Kazakhstan jusqu'au Portugal (axe Est-Ouest). On connaît bien la plaque TIR bleue et blanche qui est apposée sur des milliers de camions en Europe et qui indique qu'ils utilisent la procédure de transit douanier TIR (plus de 2,3 millions d'opérations TIR sont effectuées par année).

Traditionnellement, lorsque des marchandises sont en transit ou transportées d'un pays à un autre, les autorités douanières appliquent des mesures de contrôle et des procédures nationales pour assurer le paiement des droits et taxes dont les marchandises sont susceptibles d'être frappées, c'est-à-dire pour éviter qu'elles soient vendues sur le marché noir sans que soient payés les droits de douane, les taxes à la consommation et/ou la taxe à la valeur ajoutée au moment de leur importation ou de leur transit. Ces mesures varient selon les pays mais impliquent fréquemment à chaque passage de frontière l'ouverture du compartiment réservé au chargement du camion, l'inspection des marchandises, l'imposition d'une garantie (dépôt, caution, etc.), la nécessité de remplir et de traiter des documents douaniers et de transport nationaux, etc.

L'application de la Convention TIR prévoit un régime de transit douanier reconnu et accepté à l'échelle internationale avec un document douanier offrant toute garantie et normalisé au plan international (le carnet TIR), une garantie internationale en cas d'irrégularité ainsi que, dans la plupart des cas, la limitation des procédures douanières harmonisées à une inspection à

vue de l'extérieur du compartiment scellé réservé au chargement et à l'examen du carnet TIR. Les autorités douanières ont ainsi besoin d'un personnel moins nombreux pour effectuer un petit nombre de contrôles administratifs, tandis que les transporteurs et les négociants peuvent utiliser des procédures peu coûteuses, rapides et sûres de passage des frontières, avec souvent des couloirs spéciaux réservés aux seules opérations TIR.

Le système de transit douanier TIR est supervisé par un organisme intergouvernemental, la Commission de contrôle TIR (TIRExB) et son secrétariat qui sont situés au siège de la CEE à Genève (Division des transports). Plus de 32 000 sociétés de transport homologuées sont actuellement inscrites auprès du TIRExB et de son secrétariat, qui assure également l'échange régulier de renseignements et d'informations entre les autorités douanières participantes afin d'éviter l'utilisation frauduleuse du système TIR par les contrebandiers et la criminalité organisée.

(Source: Division des transports de la CEE)

19. Des instruments multilatéraux ont également été élaborés par des organisations régionales, notamment l'*Association des nations de l'Asie du Sud-Est* (ANASE) (Accord-cadre de 1998 sur les marchandises en transit), le *Marché commun du Sud* (Mercosur) (Traité portant création du Mercosur et, par exemple, Accord relatif aux transports routiers internationaux entre les pays du Mercosur, Accord concernant les règles fondamentales unifiées en matière de transit ou Accord pour la facilitation du transport multimodal de marchandises entre les pays du Mercosur). En Afrique occidentale, la Convention sur le transport routier inter-États (TRIE) a été ratifiée en 1982 mais n'est pas encore appliquée. La *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest* (CEDEAO) a adopté la Convention sur le transit routier inter-États, la *Communauté de développement de l'Afrique australe* (SADC), le Protocole sur les transports, les communications et la météorologie (1996) et l'Accord sur les postes frontière uniques. Le *Marché commun des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe* (COMESA) a un programme d'intégration très ambitieux qui prévoit notamment la création d'un système régional de transit douanier et a mis en place un système de licence de transporteur qui fonctionne. L'application du document douanier COMESA/SADC se heurte encore à de nombreux obstacles, de même que le système régional de garantie douanière en Afrique australe et en Afrique de l'Est. Dans la même région, un accord sur l'harmonisation des limites de charge par essieu a été adopté. Enfin, l'Union européenne (à l'exception de l'Autriche) s'emploie à libéraliser entièrement le marché des transports routiers.

Accords de transit

20. De nombreux accords de transit sont négociés sur une base bilatérale (par exemple, entre le Népal et le Bangladesh ou l'Inde) et, le plus souvent, pour une durée limitée. Il s'agit pour bon nombre d'entre eux d'accords de circonstance ou bien de quelques paragraphes seulement dans un traité plus important, généralement relatif à diverses questions commerciales. L'incertitude qui en résulte est particulièrement préjudiciable aux milieux d'affaires. Les clients risquent d'hésiter à signer des contrats d'exportation à long terme et les sociétés étrangères de revenir sur leurs projets d'implantation si la question du transit ne reçoit pas de réponse claire. Certes, en dernière analyse, ce sont les considérations économiques qui détermineront le choix de l'itinéraire de transit le plus utilisé mais il y a moins de problèmes dans les pays qui ont signé des

accords officiels de transit que dans ceux qui en sont dépourvus. Tous les accords de transit, officiels ou non, dépendent cependant de la bonne volonté politique des pays participants.

21. Les pays sans littoral peuvent être tributaires d'un ou de plusieurs pays de transit ou avoir le choix entre plusieurs itinéraires routiers, fluviaux ou ferroviaires pour accéder à des ports. Les couloirs de transit sont souvent décrits avec force détails, en particulier dans les accords bilatéraux de transit. Cela laisse peu de latitude aux pays sans littoral, voire aucune. De telles descriptions détaillées concernent notamment: les points d'entrée, les points de sortie, les itinéraires routiers, les commissions versées au pays de transit, les entrepôts ou les zones franches (espaces bâtis ou non bâtis) dans les ports au lieu de transbordement; les accords précisent même souvent les termes des baux et le montant du loyer ainsi que la représentation douanière dans la zone franche chargée de contrôler et d'inspecter les marchandises et de remplir les tâches administratives requises par le pays de transit. Ils mentionnent aussi fréquemment le transport de marchandises dangereuses et les règles à observer en pareils cas ainsi que les procédures d'importation et d'exportation en précisant les documents de transit douanier, les polices d'assurance ou les garanties bancaires exigés. Par ailleurs, certains accords peuvent contingenter les autorisations, imposer des restrictions en matière d'environnement, des taxes de pollution ou des péages routiers. Même en Europe, les services de transport routier étaient traditionnellement soumis à des accords intergouvernementaux bilatéraux sur la base desquels les gouvernements fixaient chaque année un contingent d'autorisations de transit tant pour le fret que pour le transport des personnes. Leur libéralisation, d'abord progressive dans les années 80 avec l'introduction de contingents communautaires, est devenue quasi complète.

22. En outre, des régimes douaniers spéciaux permettent le transport en douane de marchandises exemptes de droit. On peut citer par exemple les régimes de perfectionnement actif ou passif dans lesquels des marchandises sont importées en vue de leur transformation puis de leur réexportation ou bien les régimes de l'entrepôt sous douane où les marchandises sont stockées en attendant qu'une décision soit prise sur leur destination finale.

23. Cette énumération des questions juridiques n'est en aucune manière exhaustive mais elle donne une assez bonne idée de la complexité de la situation pour les pays sans littoral. Souvent, celle-ci est aggravée par les insuffisances des infrastructures, les problèmes d'entretien, la longueur des procédures douanières, l'incurie dans la manutention des marchandises aux terminaux et les interactions entre les divers organismes impliqués dans le transit. À cause d'une mauvaise gestion des ports, les marchandises peuvent y rester en attente plus longtemps qu'il ne leur en a fallu pour y arriver. Il convient toutefois de noter que bien souvent les pays de transit sont aussi, comme les pays sans littoral, des pays en développement et qu'ils souffrent des mêmes insuffisances, qu'il s'agisse de leur infrastructure ou de leurs cadres institutionnel, administratif et réglementaire.

Sécurité

24. Outre la faiblesse des réseaux de transport et des infrastructures, une autre question importante est celle de la sécurité. Il peut arriver que les itinéraires de transit soient fermés (cette clause est d'ailleurs assez fréquemment prévue par les accords de transit) pour cause d'insécurité ou de conflit politique, le pays sans littoral n'ayant alors pas d'autres choix que de se rabattre sur d'autres itinéraires. Ainsi, en raison d'un conflit frontalier avec l'Érythrée, l'Éthiopie, pays sans littoral, a vu son accès à la mer coupé et elle a dû se tourner vers un autre port pour son

commerce extérieur. De plus, une telle situation entraîne souvent un surcroît de trafic sur une route et la sous-utilisation d'un autre itinéraire, pour lequel le pays de transit a également consenti des dépenses et qui aurait pu constituer une bonne solution de remplacement.

Le point de vue du pays de transit

25. Ce n'est donc pas seulement le pays sans littoral qui paie la facture. Les pays de transit ont aussi à leur charge les travaux d'entretien. Ils doivent investir dans de nouvelles infrastructures, assumer des coûts environnementaux et sont censés être dotés d'une logistique efficace et d'une administration douanière opérationnelle. Le transit est donc une opération coûteuse à la fois pour les pays sans littoral et pour les pays transitaires.

Le transit – Importance des couloirs et de l'intégration

26. C'est dans un environnement intégré que les frais de transit sont les plus faibles, tant pour les pays sans littoral que pour les pays de transit. Lorsque les marchandises peuvent circuler librement et ne sont pas entravées par des retards administratifs ou douaniers et lorsque les décisions d'investissement sont prises dans une perspective commune, la prospérité des pays sans littoral et des pays de transit s'accroît et les coûts diminuent. À terme, tant les pays maritimes que les pays sans littoral bénéficient de l'amélioration des installations de transport et de transit et de l'accroissement du volume du trafic. Une fois ce fait admis par les deux partenaires, leur collaboration ne peut que s'en trouver encouragée et développée.

27. Aujourd'hui, beaucoup de pays et de régions sont en train de mettre en place ou de prévoir des couloirs de transit ou d'accès. De tels projets sont entrepris, de manière plus ou moins heureuse, par des pays sans littoral et des pays de transit sur tous les continents, qu'il s'agisse de couloirs paneuropéens, de couloirs entre les deux océans en Amérique du Sud ou de la renaissance de l'antique route de la soie en Asie centrale. Des pays envisagent de créer des couloirs de «desserte», comme par exemple la Bolivie qui projette quatre grands couloirs pour éviter de n'être qu'un pays de passage une fois créés les couloirs entre les deux océans. Au cours des dernières années, des projets de plus en plus intégrés sont apparus dans de nombreux pays, la plupart d'entre eux reposant sur une des deux démarches suivantes, distinctes mais connexes: ou bien ils sont créés dans le cadre d'un projet d'intégration régionale (comme cela a été le cas en Europe avec l'UE et son couloir de transport transeuropéen), ou bien ils résultent d'un couloir de développement qui, outre la facilitation des transports, encourage le développement social et économique et la lutte contre la pauvreté rurale dans la région qu'il traverse.

28. Dans les deux cas, les ressources humaines, techniques et financières sont mises en commun pour réaliser des économies d'échelle et développer la coopération régionale ou sous-régionale. Cela contribue beaucoup à garantir la viabilité du projet.

Couloirs de développement

La création d'un couloir peut constituer un atout majeur à la fois pour le pays sans littoral et pour le pays de transit. Il peut être l'expression d'un engagement à développer les échanges au sein d'une région ou d'une sous-région et à améliorer l'accès des produits de l'ensemble de celle-ci aux marchés mondiaux. La prospérité d'une région ou d'une sous-région est la garantie d'un potentiel de croissance plus important pour tous les pays qui en font partie.

29. Le programme concernant les initiatives pour l'aménagement du territoire lancé dans les années 90 par le Gouvernement mozambicain et le Gouvernement sud-africain et, en particulier, le cas du couloir de Maputo, offre un bon exemple de stratégie des couloirs de transport. Le couloir de Maputo relie Gauteng, le cœur industriel de l'Afrique du Sud au port mozambicain de Maputo. Il s'agit d'un projet de développement le long de la route à péage et de ses voies d'accès où des emplois sont créés et les populations en bénéficient des deux côtés de la frontière. La création de ce couloir, qui aura valeur de test pour l'intégration régionale, s'est heurtée au scepticisme mais a aussi suscité beaucoup d'optimisme. Son objectif étant que toutes les parties en profitent, il s'agit d'un projet de gestion commune de ressources économiques par des États africains. Il confirme la tendance à l'intégration régionale dont le véritable ciment est l'intégration physique transfrontalière. De plus, le couloir de Maputo est également un exemple de partenariat entre le secteur public et le secteur privé (formule construction-exploitation-transfert, CET) qui a pu mobiliser les importantes capacités d'une économie régionale et des capitaux privés au lieu de financer des projets d'infrastructures exclusivement nationaux.

Stratégies régionales

30. Les couloirs de transport permettent d'optimiser la coopération interrégionale, comme le montre un autre exemple, celui du TRACECA (couloir Europe-Caucase-Asie). Ce programme a été lancé par l'UE en 1993 pour mettre en place un couloir de transport selon un axe est-ouest depuis l'Europe, à travers la mer Noire, le Caucase et la mer Caspienne jusqu'à l'Asie centrale. Un aspect très intéressant du projet consistait dans la tentative, dans un premier temps, de créer une base législative commune dans le secteur des transports et du transit. En effet, l'absence de cadre législatif unique chez les États participants rendait difficile, voire impossible, la coordination du trafic international de marchandises. Les pays participants sont convenus de procéder à une harmonisation rationnelle de leurs législations, de modifier celles-ci pour qu'elles répondent aux principes internationaux et d'adopter de nouvelles lois pour réglementer le trafic international de marchandises. Les retombées du projet sur les autres pays constituent un autre de ses aspects intéressants. Ainsi, il a favorisé la signature de traités bilatéraux avec, par exemple, la Roumanie, pays riverain du Danube, et a éveillé l'intérêt de la République de Corée, de la Chine, de l'Italie, de la Pologne et de l'Estonie pour la construction éventuelle de couloirs ferroviaires.

Promotion commerciale des couloirs de transit

31. Chaque couloir de transit doit faire l'objet d'une stratégie commerciale ambitieuse pour attirer des capitaux et le trafic de transit. Les pays sans littoral devraient se rendre compte qu'ils peuvent jouer un rôle dans leur sous-région et mettre à profit leur emplacement stratégique. Ainsi, ce n'est qu'après son indépendance que la Zambie a pris conscience qu'elle pouvait tirer parti de son emplacement stratégique dans la sous-région et qu'elle en a tenu compte dans la planification et la négociation de couloirs. Les pays sans littoral peuvent participer activement aux projets et à la réalisation de couloirs de transit. Par ailleurs, un pays de transit ou un pays maritime peut faire valoir ses atouts pour attirer investisseurs et clients et développer ses propres capacités de croissance ainsi que celles de la région. Un couloir a toujours des retombées dont l'ensemble d'une région peut profiter.

Financement – L'appel aux donateurs

32. Créer un couloir dans une optique commerciale suppose bien davantage qu'une campagne de promotion. Il faut d'une part d'importants capitaux et d'autre part un engagement institutionnel ou étatique. Ces deux exigences ont des conséquences très diverses. Il n'est pas facile de trouver des capitaux. D'habitude, la Banque mondiale, la BERD, les donateurs bilatéraux ou multilatéraux affectent leurs fonds à des projets de développement d'infrastructures. Pour diverses raisons, il s'est avéré que tous ces projets n'étaient pas couronnés de succès ni bien conçus. À cela se sont ajoutées d'autres raisons qui ont fait que, ces dernières années, ce type de projet a bénéficié de ressources de plus en plus réduites. À quelques exceptions près, les pays en développement sans littoral ont dû lancer de nouveaux appels de fonds et appeler l'attention des organisations internationales sur leurs difficultés. Ainsi, en juillet/août 2001, à leur cinquième réunion, les experts gouvernementaux de pays en développement sans littoral et de pays en développement de transit ainsi que les représentants de pays donateurs et d'organismes de financement et de développement ont renouvelé leur appel à une assistance financière et technique⁷.

Financement – Coopération secteur public-secteur privé

33. Il est possible de mobiliser des fonds auprès du secteur privé comme le montre l'exemple précité du couloir de Maputo, ou celui de Walvis Bay en Namibie. Dans les années 90, l'économie de la Namibie nouvellement indépendante était précaire, son marché limité, le pays était isolé de ses voisins et dépourvu de véritables liaisons avec l'est et le nord. Il possédait cependant tous les atouts pour servir de point d'accès à ses voisins sans littoral. Dans un partenariat entre le secteur public et le secteur privé et conformément au Protocole de la SADC sur les transports, les communications et la météorologie (qui recommandait la mise en place et de couloirs et de leurs institutions de gestion), il a été décidé de faire du couloir de Walvis Bay un vaste réseau de services intégrés de transport et de facilitation. Grâce à la mise en commun de ressources privées et de compétences techniques (les transporteurs en coopération avec les pouvoirs publics et les institutions gouvernementales, telles que les autorités de réglementation des transports pour piloter le projet), un partenariat a été mis en place, qui profite à la Namibie et à ses voisins sans littoral. Le point crucial dans ce cas est celui du développement simultané des infrastructures, de la réforme des institutions et des réglementations, de la gestion et de la commercialisation par le secteur privé. Il s'agissait en effet de pallier les carences et les insuffisances telles que l'absence d'opérations intermodales, les procédures frontalières et douanières et les réglementations en matière de transport.

34. Les principales préoccupations des transporteurs privés sont non seulement les coûts totaux, mais également la durée du transit et la fiabilité du service. La réussite des couloirs de transit dépend des efforts communs des opérateurs publics et privés ainsi que de tous les autres organismes publics. Le transit est une chaîne qui relie toutes les opérations physiques, organisationnelles et administratives nécessaires pour que les marchandises aillent de leur lieu d'origine à leur destination finale. Cette chaîne recouvre le transport effectif ainsi que les opérations documentaires, douanières, d'assurance, et toutes les autres activités de manutention. Les aspects qui méritent une attention particulière sont donc les suivants: coopération et coordination étroites entre le secteur public et le secteur privé, volonté de mettre en œuvre les réformes nécessaires pour réduire les délais et les obstacles administratifs, construction de routes, de liaisons ferroviaires et d'installations portuaires, gestion efficace, commercialisation et

entretien à long terme de ces équipements, et adoption par les pays sans littoral et pays de transit d'une attitude plus commerciale et plus pragmatique vis-à-vis des problèmes de transport, de commerce et d'infrastructure. Incontestablement, il y a quelque chose à gagner de l'ouverture d'un port ou d'un couloir de transit et de leur développement.

Avantages pour un pays ayant une façade maritime – Exemple du Togo

L'économie togolaise est organisée autour de son principal port, à Lomé. La majeure partie des échanges du Togo avec l'extérieur passe par ce port qui sert de point de transit pour des marchandises à destination des pays sahéliens enclavés, notamment le Burkina Faso, le Mali et le Niger. L'exploitation de cette position a favorisé l'installation de réseaux de communication reliant le port aux pays enclavés et, en même temps, l'ouverture du Togo sur l'extérieur. La structure des droits d'entrée, en favorisant le transit et les importations de certains biens qui font l'objet d'une forte demande dans la sous-région, a également concouru à la prépondérance du secteur des services au sein de l'économie togolaise. La crise sociopolitique qu'a connue le Togo au début des années 90 a compromis le dynamisme de ce secteur que le Gouvernement s'efforce actuellement de recouvrer. Cependant, la présence de l'État reste très marquée dans le secteur, à travers des entreprises dont il détient 100 % des capitaux.

Dans son rapport présenté à l'Organe d'examen des politiques commerciales de l'OMC, le Gouvernement togolais soulignait en outre qu'un des objectifs de la politique commerciale du Togo consiste à «intensifier et améliorer le commerce de transit»; il notait également qu'il avait été envisagé de «poursuivre le processus de libéralisation des transports maritimes; dans ce sens, il a été mis fin à la répartition du fret afin de permettre aux opérateurs économiques de choisir librement leurs transporteurs; par ailleurs, les tarifs portuaires ont été nettement simplifiés; [il a été envisagé de] renforcer, d'améliorer et de faciliter le commerce de transit par le corridor togolais en vue du renforcement de la compétitivité extérieure du Togo. À cet effet, le Gouvernement envisage la création d'un port sec à Blitta pour assurer plus de facilité au transport des marchandises vers l'intérieur du pays et les pays de l'hinterland».

(Extraits des résumés des rapports du secrétariat et du Gouvernement: Togo, janvier 1999, premier communiqué de presse, Examens des politiques commerciales de l'OMC)

35. En Europe également, les ports, en particulier ceux de taille moyenne, ont connu une forte croissance et font face à la demande de pays et de régions avec ou sans littoral. Cette tendance montre que la taille n'est pas le facteur le plus décisif. Le bon fonctionnement et l'efficacité des installations portuaires entraînent dans tous les secteurs, y compris le secteur des services, des économies d'échelle, avec lesquelles les ports de très grande taille peuvent difficilement rivaliser.

Transit – Analyse des différentes possibilités

36. Dans tout accord de transit entre un pays sans littoral et un pays de transit, les couloirs doivent faire l'objet d'une analyse rigoureuse. En effet, ils sont non seulement une source de frais généraux ou de dépenses officieuses mais entraînent aussi des temps de transit plus ou

moins longs. Lors de la négociation d'un accord de transit, les positions du pays enclavé et celles du pays de transit ne sont pas nécessairement opposées. D'une part, le trafic de transit utilise l'infrastructure du pays de transit et il semble normal que celui-ci répercute les coûts auxquels il doit faire face en percevant des péages routiers, des redevances portuaires, etc. D'autre part, le pays enclavé n'est pas en position de faiblesse absolue dans la négociation. Le trafic dont il est la cause est une source de recettes pour le pays de transit et celui-ci en a grandement besoin pour rentabiliser ses installations. Ainsi, les pays de transit sont souvent très désireux de conclure de bons accords afin d'attirer le trafic. La plupart des pays estiment qu'il est impératif de négocier au moins deux voies d'accès afin d'éviter de devenir «dépendant»; cependant, il est à noter que les transporteurs privés utiliseront toujours l'itinéraire le moins cher et le plus profitable et ignoreront les autres possibilités.

37. Quels sont donc les critères fondamentaux qui permettent de comparer, d'évaluer et de choisir les couloirs de transit? Plusieurs éléments jouent un rôle important et méritent d'être étudiés attentivement et même, dans certains cas, d'être mentionnés dans les accords officiels de transit, en particulier lorsque plusieurs itinéraires à travers différents pays sont mis en parallèle. Ce sont notamment les moyens de facilitation des échanges, à savoir les procédures et documents requis pour l'import-export et les douanes (ces procédures sont-elles harmonisées? Sont-elles conformes aux accords commerciaux? Est-il possible de recourir à la technologie de l'information et le fait-on? Des conventions internationales telles que la Convention TIR sont-elles applicables?); les problèmes d'infrastructure (dans quel état sont les routes, les voies ferrées, les voies navigables, les installations de stockage, les terminaux, les ports? Quelles sont les capacités disponibles? L'entretien est-il correctement assuré?), les contraintes relatives à l'exploitation et à la circulation (temps de chargement; temps d'attente; retards au port ou au passage des frontières; circulation dans les couloirs; qui exploite les couloirs? Restrictions concernant les entreprises de transport), les frais et les coûts (y compris les coûts directs et explicites, les frais d'assurance, les éventuels frais implicites, etc.) ou les arrangements institutionnels (existe-t-il une réglementation et une organisation du secteur des transports? Le secteur privé et le secteur public sont-ils concernés? Y a-t-il des accords de répartition du trafic? La réglementation concernant par exemple la charge par essieu, les dimensions ou l'assurance a-t-elle été unifiée?).

38. Il est utile en outre de prévoir un mécanisme de contrôle permettant à la fois au pays de transit et au pays enclavé de s'assurer du respect des dispositions de l'accord.

Facilitation du transit – Autres mesures

39. Les couloirs de transport ou de développement sont des réponses efficaces à la question du transit, mais également des projets à long terme de grande envergure dont la réalisation demande par conséquent beaucoup de temps. L'harmonisation, la simplification et la normalisation des procédures et des documents de transit sont des mesures connexes indispensables qu'il ne faut pas négliger lorsque l'on veut améliorer le trafic de transit. Des systèmes efficaces de traitement et de transfert de l'information contribuent à faciliter les procédures douanières de transit. Il est nécessaire d'adopter de telles mesures et, lorsqu'elles existent, de les appliquer. Elles rendent les choses beaucoup plus faciles à la fois pour le pays enclavé et pour le pays de transit, tout en facilitant la tâche des transporteurs publics et privés. En outre, des procédures de transit obsolètes et inefficaces mettent la totalité du régime de transit à la merci de la fraude et des malversations.

Documents et procédures harmonisés

40. Des procédures de facilitation du commerce ont été élaborées aux niveaux national, régional et international. Elles vont de la classique déclaration en douane à des logiciels complexes permettant de transférer électroniquement les données avant l'arrivée des marchandises au point de transbordement. L'informatique, le transport intermodal ou d'autres orientations nouvelles peuvent certainement contribuer dans une large mesure à améliorer le trafic de transit et à réduire les coûts de transport qui pèsent sur les pays enclavés. La simplification des systèmes qui renforce la coopération entre les autorités douanières et autres des pays de transit et des pays enclavés ou des pays d'une même région contribue de manière décisive à réduire les délais et les coûts de transport.

41. Il existe de nombreux exemples d'une telle simplification, comme le Document administratif unique de l'Union européenne. Il n'est pas surprenant que la plupart des programmes d'assistance technique fassent référence à l'introduction de ces procédures simplifiées. Autre exemple: le régime commun de transit adopté par les pays baltes, qui ne concerne jusqu'à présent que le transport routier et est entré en vigueur en janvier 2001. Il simplifie le transit par les trois États baltes en instaurant une unique déclaration en douane et un unique dépôt de garantie. Les pays baltes considèrent cet accord comme une étape vers la Convention relative à un régime de transit commun, qui s'applique au transit des marchandises en provenance ou à travers le territoire des pays de l'Union européenne, de l'AELE (Association européenne de libre-échange) et du Groupe de Visegrad. Cette convention et en particulier les réformes introduites en juillet 2001 sont un excellent exemple de modifications de la législation opérées dans une perspective très concrète: il s'agit d'une part d'améliorer l'environnement juridique des opérations de transit, en particulier pour empêcher la fraude et, d'autre part, de créer des liens plus étroits entre les 22 administrations des douanes des parties à la Convention. En Afrique également, il est apparu nécessaire d'utiliser un document douanier commun, par exemple au sein du COMESA. Des premières mesures qui précèdent l'adoption de procédures simplifiées ont également été prises par le Forum des transports pour la sous-région Bassin du Mékong.

42. La coopération entre le secteur public et le secteur privé est une condition essentielle du succès des mesures de facilitation du commerce. Les milieux d'affaires ont une expérience directe et peuvent donc apporter une contribution concrète. Leur coopération (qui peut procéder

des recettes, comme par exemple dans le cas de Singapour et de Maurice) n'est donc pas seulement utile mais aussi nécessaire à la poursuite des progrès dans ce domaine.

Technologie de l'information

43. Un autre élément important, en rapport avec ce qui précède, est l'utilisation de l'informatique. Si l'investissement dans ce domaine est certainement coûteux, il est cependant nécessaire et rentable à la fois pour le pays de transit et pour le pays enclavé. L'utilisation du support papier est la cause de retards endémiques. L'Union européenne a longtemps recouru à ce type de procédure et n'a que récemment mis en place un échange de données informatisé dans le domaine du transit. On a dû admettre que l'utilisation du support papier, conçue de surcroît pour un nombre inférieur d'États membres, ne permettait tout simplement plus de faire face à la situation actuelle en matière de circulation de transit. Le simple volume des documents créés chaque jour dépassait de loin les capacités des services des douanes, provoquait d'importants retards dans le traitement des opérations de transit, était une source d'erreurs administratives et avait de lourdes conséquences financières.

44. À cet égard, il convient de noter que plusieurs organisations nationales et internationales aident les pays à prendre des mesures de facilitation du commerce et d'automatisation des procédures. Le projet de facilitation des échanges et des transports en Europe du Sud-Est (projet TTFSE) de la Banque mondiale, de la SECI (Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est) et des États-Unis (en collaboration avec l'Union européenne) en est un exemple. Il vise à abaisser les coûts des échanges et du transport tout en réduisant la contrebande et la corruption au passage des frontières de la région. Il prévoit une amélioration des conditions matérielles de passage des frontières, une assistance technique pour renforcer les administrations des douanes, l'informatisation des procédures au passage des frontières, un meilleur échange d'informations entre les services de contrôle aux frontières et les milieux d'affaires, par le biais de séminaires, d'activités de formation et de sites Web. Pour participer à ce projet, il faut être bénéficiaire, au titre du financement de la réforme des douanes, d'un prêt de la Banque mondiale ou d'un crédit de l'Agence de développement international de la Banque et signer un mémorandum d'accord. Ce faisant, les participants s'engagent à devenir membres du Comité directeur régional du projet et à se concerter pour supprimer les entraves au commerce dans la région. Dans le mémorandum d'accord, il est fait directement référence à l'amélioration du transit et aux problèmes de passage des frontières.

45. Entre autres exemples, on peut citer les systèmes SYDONIA et ACIS de la CNUCED. Dans le cadre du COMESA et de la SADC, de nouveaux programmes visent à consolider et à développer les procédures douanières informatisées et les systèmes d'information sur les transports et à mettre en place des postes frontières communs.

SYDONIA – Système douanier automatisé

SYDONIA est un système informatisé de gestion des activités douanières qui couvre la plupart des procédures liées au commerce international. Le système traite notamment le manifeste, les déclarations en douane, les procédures comptables, le transit et la gestion des entrepôts. SYDONIA permet aussi de produire les données du commerce extérieur nécessaires aux analyses statistiques et économiques. Le logiciel SYDONIA a été conçu par la CNUCED à Genève. Il fonctionne dans un environnement client serveur sous Windows 95/98 et UNIX et s'appuie sur les SGBDR les plus performants. Il est conforme aux normes internationales définies par l'ISO (Organisation internationale de normalisation), l'OMD (Organisation mondiale des douanes) et l'Organisation des Nations Unies. SYDONIA peut être configuré en fonction du régime douanier de chaque pays, de la tarification et de la législation douanière, etc. Il permet aussi l'échange électronique de données entre les opérateurs du commerce international et les services des douanes selon les règles des Nations Unies concernant l'échange électronique de données pour l'administration, le commerce et le transport (EDIFACT-ONU).

ACIS – Système d'informations anticipées sur les marchandises

ACIS est un système d'informations logistiques conçu pour améliorer l'efficacité du transport en suivant le mouvement des marchandises transportées par rail, par route ou par voie navigable et leur passage aux interfaces (ports, dépôts intérieurs de dédouanement) et en fournissant des informations avant l'arrivée des marchandises. ACIS fournit aux entreprises de transport publiques et privées et aux entreprises connexes des données fiables, utiles et en temps réel, comme la position des marchandises et des moyens de transport, et améliore la gestion et la prise de décisions au jour le jour. ACIS produit en outre des indicateurs de rendement qui permettent aux chefs d'entreprises de remédier aux insuffisances et d'exploiter pleinement l'infrastructure et les équipements existants.

Source: CNUCED

ASPECTS JURIDIQUES FONDAMENTAUX

46. Un environnement juridique stable est la condition de toute transaction entre des entreprises privées ou publiques de pays sans littoral et de pays de transit. Nous avons mentionné les questions qui se rapportent plus particulièrement aux accords de transit. Dans de nombreux cas cependant, ce n'est pas tant le manque d'accord qui fait obstacle à la libre circulation des marchandises que l'absence de mise en œuvre et de mesures d'exécution. Ainsi, bien que de nombreux accords bilatéraux et multilatéraux fassent référence aux questions de transit, de facilitation du dédouanement ou de réglementation et énoncent des engagements visant à les résoudre, il est souvent impossible de s'attaquer à ces problèmes dans la pratique, tout simplement faute de ressources.

47. Dans de nombreux pays cependant, c'est le cadre juridique et réglementaire le plus élémentaire qui est soit inexistant, soit inefficace. Ainsi, bien souvent, les codes des transports ferroviaires, les lois sur l'aviation civile ou le transport fluvial, le transport maritime ou la marine marchande, les codes de la route et des transports, la législation douanière, les lois sur le transit des marchandises et la législation relative au transport des marchandises dangereuses nécessitent une promulgation, une révision et/ou une harmonisation avec les normes internationales. Comme on l'a mentionné précédemment, l'Union européenne, dans le cadre de la création de couloirs de transport dans la région de l'Asie centrale et du Caucase, a accordé une grande importance à la réforme juridique et réglementaire. Le précédent système, hérité de l'ancienne Union soviétique, était très particulier et il était impossible de l'adapter aux principes de l'économie de marché et aux opérations de transport international. Par conséquent, des projets de lois conçus pour répondre aux besoins spécifiques des différents pays ont été proposés aux États participants, auxquels des projets d'accords multilatéraux ont été soumis.

Réformes juridiques – Ouverture des marchés

48. L'amélioration de l'infrastructure et l'épanouissement d'un secteur privé solide qui, par sa compétitivité, contribuera à réduire les coûts de transport qui pèsent sur les pays enclavés, dépendent largement de l'environnement commercial. Les politiques et la législation qui conduisent au développement du secteur des transports ou du transit ou à la participation du secteur privé à l'amélioration de l'infrastructure relèvent de lois votées au Parlement et consignées dans le code ou en droit civil. Les réformes dans ce domaine, qui portent sur des questions pouvant aller de la responsabilité à la déréglementation, ont une vaste portée et exigent des États concernés qu'ils s'engagent fermement. Étant donné que dans un grand nombre de pays enclavés et de pays de transit, la médiocrité de l'infrastructure et des services menace en permanence le développement des échanges commerciaux, une réforme juridique visant à asseoir ceux-ci sur une base saine et transparente est un bon début et peut servir de catalyseur à des investissements à petite ou grande échelle.

49. Des changements radicaux sont souvent nécessaires et les gouvernements doivent avoir le courage de décider de les mettre en oeuvre. Il peut s'agir par exemple de briser des monopoles, de privatiser des entreprises ferroviaires nationales, de confier la gestion des opérations portuaires à des sociétés privées, de promulguer et d'appliquer des lois sur les concessions ou d'ouvrir les marchés nationaux des transports à des sociétés étrangères. Les pays demandent donc parfois des garanties. La Hongrie, par exemple, a demandé que dans le cadre de sa demande d'adhésion à l'Union européenne des exceptions soient prévues en ce qui concerne l'adoption obligatoire de l'acquis communautaire. Elle craint que l'ouverture de son marché national des transports ne porte préjudice aux petits entrepreneurs présents actuellement sur ce marché. Un autre domaine qu'il pourrait être utile d'aborder est le cadre juridique qui permet de créer des partenariats entre entreprises publiques et entreprises privées.

Réformes institutionnelles

50. L'absence d'institutions appropriées est un autre problème qui requiert une attention plus soutenue. Si le gouvernement d'un pays et les ministères concernés ne peuvent pas s'appuyer sur de telles institutions, il est à craindre que les questions juridiques liées aux transports et au transit soient traitées tardivement et ne mobilisent pas suffisamment les pouvoirs publics et que les mesures qu'elles appellent, même si elles sont adoptées, ne soient pas appliquées. Il en est de

même pour les conventions ou les accords internationaux, dont la mise en œuvre et le respect sont beaucoup mieux contrôlés si les responsabilités sont clairement établies et si un organisme est désigné pour en superviser l'application et la transposition dans la législation nationale au moyen des instruments normatifs appropriés. En outre, les investissements d'infrastructure peuvent être sans effet sur les coûts des transports s'ils ne sont pas soutenus par des réformes adéquates des politiques et des institutions. Il existe une influence réciproque entre le commerce et les institutions en ceci que de meilleures institutions favorisent le commerce et qu'une plus grande ouverture au commerce tend à améliorer le cadre institutionnel.

51. Dans une étude récente⁸, l'exemple du Botswana a servi à analyser la relation très intéressante qui existe entre l'existence d'institutions qui fonctionnent et la possibilité de surmonter le handicap de l'enclavement. Entre 1965 et 1998, le pays, quoi qu'enclavé, a connu une croissance annuelle moyenne du revenu par habitant de 7,7 % et, dans son rapport économique de 1999 sur l'Afrique⁹, la Commission économique pour l'Afrique l'a placé parmi les pays qui remplissent les conditions minimales pour soutenir une certaine croissance. Durant la même période, l'ordre a été maintenu, l'administration a bien fonctionné, d'importants investissements publics ont été consentis dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'infrastructure et des arrangements institutionnels ont protégé les droits de propriété des investisseurs. Les raisons pour lesquelles les institutions fonctionnent bien au Botswana sont diverses et résident dans la tradition, l'héritage colonial et l'exercice d'une autorité ferme et éclairée. Ces conditions ne sont pas forcément faciles à reproduire. Elles montrent cependant qu'une combinaison aussi peu habituelle que celle d'une politique de type occidental et de principes indigènes est propice à un renforcement institutionnel et à un développement durable réussis, même dans un pays sans littoral.

52. Par ailleurs, outre la mise en place de commissions intergouvernementales, il est souvent nécessaire de structurer l'ensemble du secteur des transports et du transit. Les fédérations et les associations sont des partenaires utiles aussi bien lorsqu'il s'agit d'appliquer des accords et des règles que de stimuler la coopération entre pays voisins. Dans de nombreux pays, les sociétés de transport et de manutention sont entièrement ou partiellement détenues par l'État et doivent être restructurées et s'ouvrir davantage au secteur privé. Dans d'autres pays, la profession a vu naître des secteurs parallèles ou semi-parallèles et les marchandises sont souvent transportées sans assurance adéquate ou dans des véhicules qui ne respectent pas les normes de sécurité. On considère que dans la région de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, le dépassement de la charge utile des camions est l'une des principales causes de la détérioration rapide du réseau routier.

53. Dans tous ces domaines, il est certainement nécessaire que les pouvoirs publics interviennent pour aider à améliorer le contrôle et la réglementation, tout en faisant attention cependant à ne pas évincer les prestataires de services les plus efficaces.

Approche régionale – L'harmonisation des lois

54. C'est certainement dans une perspective régionale intégrée qu'il est le plus souhaitable d'aborder la question du transit: on peut ainsi réfléchir à l'ensemble des problèmes, rechercher d'éventuelles solutions et promouvoir des améliorations dans tous les pays par lesquels passent les marchandises, y compris celles qui proviennent de pays enclavés. Les accords entre États sont donc indispensables dans la mesure où ils concernent l'accès aux couloirs de transit et

l'entretien de ceux-ci et peuvent contribuer à simplifier et à harmoniser la réglementation. La coopération transfrontalière entre institutions est un moyen efficace d'appliquer des règles harmonisées et de veiller à leur respect, notamment dans les administrations des douanes d'une région ou d'une sous-région. Une telle coopération peut même s'étendre à des entreprises de transport afin de garantir un suivi et un contrôle plus poussés des procédures de transit, comme le montre l'exemple du Groupe de contact «transit» créé dans le cadre de la Convention européenne relative à un régime de transit commun. Cependant, il est un facteur important à ne pas oublier: le meilleur accord de transit ne peut avoir d'effet que s'il est soutenu par une volonté politique et par la maîtrise effective de leurs administrations par les pouvoirs publics.

55. Une question juridique fondamentale plaide par ailleurs assez fortement en faveur de la coordination régionale. Les marchandises qui traversent des frontières à des fins d'exportation ou simplement de transit passent aussi d'un système juridique à un autre. Dans de nombreuses régions frontalières, des centres de répartition et de transit ont été construits non pas pour des raisons de logistique mais simplement parce qu'ils marquent la limite légale du déplacement d'un véhicule de transport à partir de laquelle un nouveau statut juridique entre en vigueur. Les frontières sont la limite naturelle de validité de documents juridiques tels que connaissements ou polices d'assurance. Les différents droits nationaux peuvent différer au point de créer une véritable barrière juridique qui peut entraver le transit des marchandises. Surtout la tradition juridique et l'héritage historique ou socioéconomique ont des racines différentes et se sont développés dans des directions opposées, la nature de ces systèmes juridiques peut être incompatible. Une démarche régionale est donc le seul moyen logique d'aborder ces problèmes.

RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS

56. Les pouvoirs publics devraient jouer un rôle de médiateur et n'intervenir que lorsque cela est indispensable. Cependant, les accords de transit entre États sont encore nécessaires du fait qu'ils garantissent une stabilité fortement souhaitée et définissent plusieurs voies d'accès à la mer, ce qui, quelles que soient les considérations commerciales, pourrait s'avérer utile à un moment donné. Les États devraient créer un environnement porteur qui permettrait aux entrepreneurs privés de choisir l'itinéraire de transit le moins coûteux et le plus viable sur le plan économique. En tant que médiateurs chargés de faciliter les échanges et le transit, ils devraient procéder à un examen de leurs propres mesures et aider à surmonter les difficultés liées aux procédures, à la réglementation ou aux douanes. Les États ont un rôle moteur lorsqu'il s'agit de privatiser, de libéraliser et de créer un environnement favorable et concurrentiel. Il leur incombe en outre d'adopter les mesures d'accompagnement nécessaires pour amortir les éventuels effets imprévus et définir le cadre des actions futures.

57. Par conséquent, le soin de préciser certains détails dans les accords de transit, par exemple, peut être laissé à des entreprises privées et, dans de nombreux cas, les États pourraient envisager de ne prendre aucune part aux opérations commerciales. Cela réduira leur rôle dans certains domaines mais, le renforcera en même temps, dans d'autres, lorsqu'il s'agira par exemple de trouver des ressources pour des projets d'infrastructure, de formuler, de mettre en œuvre et de faire appliquer des règles de transport et des accords internationaux, régionaux, sous-régionaux ou bilatéraux, de négocier des simplifications et des harmonisations ou de réformer les organismes publics.

58. Les sections qui suivent donnent des exemples concrets de la manière dont des pays d'Europe orientale et centrale, d'Asie centrale et d'Europe occidentale vivent leur enclavement, des choix qu'ont faits leurs gouvernements pour traiter cette question au cours de leur histoire, y compris lors du processus de transition économique et politique, ainsi que des politiques et des mesures concrètes qu'ils ont adoptées pour faciliter le transit et l'accès à la mer.

MONOGRAPHIES NATIONALES

59. En quoi l'enclavement influe-t-il sur le processus de transition des pays d'Europe orientale et centrale et d'Asie centrale? De quels autres facteurs faut-il tenir compte pour en juger et qu'est-il possible de faire lorsque l'enclavement entrave le processus de transition?

Introduction

60. La situation géographique des 25 pays en transition diffère nettement; 13 d'entre eux (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Hongrie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldova, Ouzbékistan, République tchèque, ex-République yougoslave de Macédoine, Slovaquie, Tadjikistan et Turkménistan) sont des pays enclavés. Il est en outre intéressant de noter que si 15 de ces pays sont à plus de 1 000 km des grands marchés d'Europe occidentale, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie se trouvent au cœur même de l'Europe et sont donc d'un accès facile pour le commerce des marchandises et des services.

61. Bien sûr, la situation géographique des pays en transition aura aussi une incidence sur le commerce et l'investissement, ainsi que sur les décisions s'y rapportant. Les premières années de transition ont montré que certains pays avaient mieux réussi que d'autres à la fois à étendre la réforme économique et institutionnelle et à attirer les investissements et les flux commerciaux. Deux caractéristiques sont frappantes: ces pays qui ont mieux réussi sont soit des pays qui ont une façade maritime, soit des pays proches de leurs principaux marchés (soit l'un et l'autre). Il semble donc que l'enclavement ne soit un problème que si un pays est en même temps éloigné ou déconnecté de ses principaux marchés. Sinon, il y a tout lieu de penser que plus un pays est proche de l'Europe occidentale, plus le processus de réforme aura débuté tôt et plus il aura progressé dans l'intervalle, qu'il ait ou non une façade maritime.

62. Une des principales stratégies de croissance adoptées par les pays d'Europe orientale est, pour diverses raisons, une stratégie axée sur l'exportation, une grande place étant accordée au montage et au perfectionnement passif. Dans ces activités, les coûts de transport ont une importance déterminante pour les investisseurs potentiels et étant donné que les produits intermédiaires sont importés et les produits finis exportés vers l'Europe occidentale, le choix du site de production favorise des pays comme la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie ou la République tchèque qui sont physiquement plus proches des grands marchés et ont une politique commerciale plus ouverte. Les industries manufacturières sont aussi le plus souvent implantées à proximité du lieu de consommation finale du produit, pour autant que les coûts de la main-d'œuvre ou du transport ne soient pas trop différents.

63. Pour remplacer des importations coûteuses et éviter des frais de transport élevés, il importe aussi dès lors de s'approvisionner sur place. Ainsi, par exemple, un géant de la technique électronique dont le siège est à Singapour utilise plus de 50 % de fournitures locales dans son usine de fabrication de Hongrie¹⁰. Il n'est pas question ici de s'interroger sur les conséquences

d'une adhésion probable des pays d'Europe centrale à l'Union européenne. Cependant, tout porte à croire que lorsque les coûts salariaux auront été ajustés et que leur augmentation deviendra plus importante que les gains découlant de la proximité physique (c'est-à-dire les frais de transport), la production se déplacera plus à l'est. Les grandes multinationales du secteur de l'électronique envisagent déjà de s'implanter en Roumanie ou en Ukraine¹¹.

64. Ces exemples montrent que l'absence de littoral peut aussi être une contrainte pour un investisseur potentiel mais qu'il est possible de s'en affranchir. L'enclavement de la Hongrie, de la République tchèque et de la Slovaquie a relativement peu d'importance du fait que ces pays sont à la frontière de l'Europe occidentale, à laquelle ils sont reliés, ainsi qu'à la mer, sur des distances relativement courtes par des routes, des voies ferrées et des voies navigables de bonne qualité. Dès le début du processus de transition, ils ont été inclus dans la planification des grands axes de circulation paneuropéens. En outre, leur prochaine adhésion à l'Union européenne les a obligés non seulement à investir des sommes importantes dans la remise à niveau de leur infrastructure et de leurs capacités mais aussi à revoir de fond en comble leur politique des transports, leurs cadres institutionnels et leurs administrations des douanes. La proximité de l'Union européenne constitue sans aucun doute un facteur d'approfondissement du processus de réforme et une forte incitation à l'accélérer.

UN PAYS ENCLAVÉ AU CŒUR DE L'EUROPE – Le cas de la Hongrie

Introduction

65. Pays sans littoral, la Hongrie est située au milieu de riches marchés et proche de ses partenaires commerciaux les plus importants. Elle constitue assurément l'un des exemples qui montrent le mieux que la situation de pays sans littoral n'est un obstacle véritable ni au processus de transition, ni au développement des échanges, ni au bien-être économique. Les facteurs décisifs qui lui ont permis de triompher de sa situation de pays enclavé sont à la fois des éléments donnés – proximité géographique par rapport à l'Europe occidentale, situation à cheval sur les principales liaisons terrestres entre l'Europe occidentale et les Balkans et entre l'Ukraine et le bassin méditerranéen, absence d'obstacles topographiques, existence de voies navigables, le Danube et la Tisza – et des éléments résultant de négociations – accords commerciaux ou conventions bilatérales ou multilatérales sur le transit.

66. Toutefois, le fait d'être à la fois un pays sans littoral et un pays de transit lui impose aussi des contraintes tenant aux préoccupations écologiques, l'oblige à disposer d'infrastructures importantes et d'un système logistique différent de celui d'un pays qui a des façades maritimes: elle doit, en effet, disposer d'un plus grand nombre d'entrepôts, de centres de distribution, etc. Mais ces impératifs peuvent, en fait, avoir des conséquences bénéfiques et créer de nouvelles perspectives industrielles et commerciales: telle sera l'une des principales conclusions du bref aperçu ci-après.

Aperçu statistique

Il ressort des données relatives à 2000 que les principaux partenaires commerciaux de la Hongrie se trouvent en Europe (qui compte pour 90,2 % des exportations de la Hongrie et 77,4 % de ses importations), la part la plus importante étant celle de l'UE (qui compte pour 75,2 % des exportations de la Hongrie et 58,5 % de ses importations). Le partenaire commercial le plus important de la Hongrie est l'Allemagne. La Russie et la CEE sont encore des sources notables d'importations, en particulier comme fournisseurs d'énergie. Quant au reste du monde, le commerce était relativement faible avec l'Afrique (0,4 % des exportations et des importations totales), avec l'Australie et l'Océanie (0,1 % des exportations et des importations) et avec les Amériques (6 % des exportations et 5,4 % des importations). Des relations commerciales actives ont été instaurées avec l'Asie, dont la part dans les importations de la Hongrie s'établit à 16,75 % et la part dans ses exportations à 3,4 %¹².

Accès à la mer – Rail et route

67. La Hongrie a accès à la mer par des voies navigables intérieures, par rail et par route, les routes étant les plus importantes, suivies d'assez près par le rail, tandis que le trafic par voies navigables intérieures est de loin le moins important¹³. Ces dernières années, le système ferroviaire hongrois a été modernisé. Il y a aujourd'hui un service régulier de trains porte-conteneurs à destination de ports maritimes comme Hambourg, Bremerhaven, Rotterdam et de ports situés en Croatie, en Turquie et en Grèce. Les trains partant de Budapest ne prennent pas plus d'un jour et demi pour atteindre les deux ports allemands, qui ont acquis beaucoup d'importance pour le trafic de conteneurs hongrois à destination de pays situés outre-mer (dont le Royaume-Uni et l'Irlande). L'ouverture d'une nouvelle ligne ferroviaire entre la Slovénie et la Hongrie, en mai 2001, a rendu possible la mise en place de lignes régulières de trains porte-conteneurs de Budapest jusqu'au port de Koper, sur la mer Adriatique. Dans une étude de novembre 2001, le réseau ferroviaire hongrois s'est vu attribuer le cinquième rang parmi 16 pays européens¹⁴. Toutefois, ni le matériel roulant, ni les infrastructures de base ne satisfont aux exigences économiques et techniques les plus récentes. La maintenance des réseaux existants s'impose de toute urgence, et des réformes administratives sont nécessaires, notamment la restructuration de la Société des chemins de fer hongrois (MAV).

68. La construction de nouvelles routes et la maintenance continue du système routier existant renforceront l'accès de la Hongrie à des débouchés sur la mer. Les dispositions qui régissent le trafic de transit de la Hongrie et son accès à la mer sont codifiées dans des accords intergouvernementaux bilatéraux qui contingentent souvent aussi le transport routier de marchandises par un système de permis. L'inconvénient particulier d'un système est, bien sûr, l'insuffisance possible – et souvent réelle – des permis délivrés, et la limitation du trafic de transit passant par certains pays qui en résulte. C'est pourquoi, en juillet 2000, la Hongrie et l'UE ont signé un accord bilatéral, l'Accord sur le transit des marchandises transportées par route, qui vise à faciliter le transit sur le territoire des parties contractantes, en particulier par l'échange d'autorisations de transit routier. Ces autorisations s'ajoutent à celles qui peuvent déjà être échangées dans le cadre d'accords bilatéraux entre les États membres de l'UE et la Hongrie. La délivrance de permis de transit s'inscrit dans un chapitre sensible de la politique des transports de la Hongrie et des États membres de l'UE, seule une véritable libéralisation

réciproque étant de nature à modifier sensiblement les choses. L'adhésion à l'UE imposera des règles nouvelles, laissant plus de place à la concurrence et exigeant d'importantes modifications dans le secteur des transports routiers et quant aux conditions d'entrée dans ce secteur.

69. Par ailleurs, la Hongrie est aussi partie à plusieurs accords multilatéraux, dont la Convention TIR. Les procédures douanières sont régies par la Convention relative à un régime commun de transit (UE) de 1987 (modifiée en juillet 2001) à laquelle la Hongrie est partie et qui est, dans ses grandes lignes, conforme au Régime commun de transit en vigueur dans l'UE. Les deux textes énoncent les mêmes règles et prévoient les mêmes documents et procédures et des dispositions semblables en matière de garantie. Le régime commun de transit n'est pas obligatoire et le système TIR peut être utilisé à sa place. La Hongrie a aussi conclu des accords bilatéraux portant sur le transit et sur des questions connexes avec d'autres pays, dont ceux qui peuvent lui permettre d'avoir accès à la mer. La coopération douanière est aussi prévue dans les accords de libre-échange conclus dans le cadre de l'Accord de libre-échange d'Europe centrale (Bulgarie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) ainsi que dans les accords conclus avec d'autres pays, dont la Croatie.

Transit

70. La Hongrie est aussi un important pays de transit: quatre des dix couloirs du réseau transeuropéen passent par la Hongrie, ce qui donne à ce pays un rôle important dans l'intégration européenne et sous-régionale. Ces dernières années, toutefois, le recours excessif à la route pour le transport des marchandises et les carences du système ferroviaire ont entraîné une brusque aggravation de l'encombrement sur les principaux axes routiers et aux frontières. Il est dans l'intérêt commun du pays de transit et du pays qui utilise la possibilité de transit qu'il y ait une bonne infrastructure et que l'on trouve un équilibre entre volume du trafic, mode de transport utilisé et préservation de l'environnement.

71. La Hongrie n'est pas seulement exposée aux aspects négatifs du transit. Elle a déjà, en fait, commencé d'exploiter les avantages liés au transit et à sa propre situation unique entre l'est et l'ouest. En effet, cette situation ouvre de vastes possibilités au développement des services, car toute une gamme de services et de solutions peuvent être offerts, en particulier dans le domaine logistique: services adéquats aux exploitants d'entreprises de transport et aux transitaires, capacités accrues de stockage, de distribution, d'entreposage et de manutention de conteneurs, notamment. L'offre de services de haute qualité, d'utilisation souple, attirera l'activité économique, les investissements, le savoir-faire technique et créera des emplois. L'hypothèse retenue est celle d'une stratégie tournée vers l'avenir, misant sur l'expansion dynamique des marchés, mais aussi tournée vers l'est, exploitant la situation de la Hongrie entre Europe orientale et Europe occidentale. En fait, de par ses caractéristiques, son expérience et son histoire, la Hongrie est bien placée pour devenir un centre de commerce et de distribution d'une importance majeure, malgré son caractère de pays sans littoral.

Le Danube, lien naturel entre la Hongrie et la mer

Données juridiques

72. Depuis 1992, la Hongrie est reliée à la mer Noire comme à la mer du Nord. C'est aussi à cette date que la liaison de 170 km entre le Rhin et le Danube – le canal Rhin-Main-Danube –

a été inaugurée, établissant une voie navigable intérieure de 3 500 km à travers l'Europe. Le Danube a toujours été un lien très important assurant l'accès de la Hongrie aux marchés et aux échanges mondiaux. Le Traité de Paris de 1856, qui mettait fin à la guerre de Crimée, reconnaissait le principe de la liberté de navigation sur le Danube. La Convention de Paris de 1921 réglementait la navigation sur le Danube depuis Ulm jusqu'à l'embouchure du fleuve et créait une Commission internationale (qui comporte aujourd'hui 11 États membres¹⁵) ayant autorité sur le Danube d'Ulm à Breila. Depuis 1948, la Convention de Belgrade relative au régime de la navigation sur le Danube est en vigueur. Elle dispose, dans ses articles 1 et 25, que «la navigation sur le Danube sera libre et ouverte aux ressortissants, aux bateaux marchands et aux marchandises de tous les États sur un pied d'égalité en ce qui concerne les droits de port et les taxes sur la navigation, ainsi que les conditions auxquelles est soumise la navigation commerciale, sauf en ce qui concerne le trafic entre ports d'un même État riverain». La Convention définit aussi, de manière détaillée, les obligations des États en matière de maintenance et d'entretien des chenaux navigables ainsi que la prise en charge des coûts pertinents.

73. Outre cette convention multilatérale, la Hongrie a aussi signé deux accords bilatéraux, l'un avec l'Allemagne (1989) et l'autre avec les Pays-Bas (1991), juste avant l'ouverture du canal Rhin-Main-Danube en 1992. Ces accords prévoient l'utilisation réciproque des voies navigables intérieures par des bateaux pour le transport de marchandises et de passagers et pour le transit, ainsi que de l'égale participation des pays parties à leurs échanges bilatéraux respectifs. Le même traitement est garanti aux bateaux de l'une des parties sur le territoire de l'autre partie contractante.

74. En 1955, les compagnies assurant la navigation sur le Danube ont signé les «Accords de Bratislava» sur le transport international de marchandises par voies navigables intérieures. Ces textes élaborés par les compagnies de transport elles-mêmes, sont des documents de droit privé qui énoncent les conditions générales du transport international de marchandises sur le Danube; un certain nombre de paragraphes y traitent des tarifs et des mesures d'urgence. Un autre accord a été adopté en 1984: il portait sur le transport de conteneurs à grand volume. Les Accords de Bratislava, comme l'Accord sur les tarifs internationaux uniformes ont ceci de particulier qu'ils réservent le commerce bilatéral aux compagnies nationales de navigation des deux pays intéressés. Cela a donné lieu à une forte tradition de répartition des cargaisons. Après l'ouverture du canal Rhin-Main-Danube et l'ouverture de l'Europe orientale, il est devenu nécessaire de coordonner les textes réglementant le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures d'Europe. La Convention de Budapest (élaborée avec la collaboration de la CEE) relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI) a été signée en juin 2001 et entrera en vigueur sous peu. Outre qu'elle harmonisera les différentes dispositions législatives et réglementaires applicables, elle rendra le transport par voies navigables intérieures plus compétitif.

Le commerce sur le Danube: passé et présent

Pour la Hongrie, le trafic sur le Danube a connu de nombreuses phases différentes. Pendant les années du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM), le Danube était un important lien commercial entre la Hongrie et ses voisins de l'est, la partie la plus importante de la voie navigable étant sa partie orientale, c'est-à-dire celle qui menait vers la mer Noire. En 1984, le canal Danube-mer Noire de 64 km a été ouvert à la navigation; il raccourcissait la distance jusqu'à la mer de 370 km: c'était donc un lien plus direct et navigable, mais aucunement moins coûteux. L'accès à la mer Noire assurait aussi une voie commerciale jusqu'aux pays d'Extrême-Orient – Viet Nam, Chine et Inde. Le rôle du Danube a été renforcé par la nature des biens sur lesquels portaient les échanges de la Hongrie avec ce qui était alors l'Union soviétique (minerais et charbon, par exemple) et par le fait que les moyens de transport et les tarifs étaient négociés à l'avance à l'échelon ministériel.

Lorsque le CAEM a pris fin, en 1992, les relations commerciales avec les pays de l'UE se sont intensifiées, les échanges se sont déplacés vers l'ouest et les points d'accès à la mer importants sont devenus Amsterdam, Rotterdam (avec un service de lignes régulières à destination du Royaume-Uni et le transport, même de volumes peu importants, assuré sans retard), Anvers et les ports de mer allemands. Par route et dans une certaine mesure par rail, l'accès était assuré vers Trieste (Italie), Koper (Slovénie) et Rijeka (Croatie). Pendant les années 90, le commerce vers la mer Noire a diminué et s'est ressenti davantage encore des conséquences de la guerre dans l'ex-Yougoslavie.

Le trafic sur le Danube – Potentiel et réalité

75. Les voies navigables intérieures, de façon générale, ont un important potentiel qui est encore loin d'être pleinement utilisé. Aujourd'hui, la plupart des marchandises arrivant par mer arrivent dans des conteneurs mais, malheureusement, le trafic de conteneurs sur le Danube est très inférieur à ce qu'il est sur le Rhin. Bien que le canal Rhin-Main-Danube donne à la Hongrie un nouvel accès à la mer par des voies navigables intérieures peu coûteuses et respectueuses de l'environnement, un bateau qui les emprunte doit encore passer 65 écluses. Cela ne pose pas de problème pour le transport en vrac, mais cela empêche l'établissement d'un service de lignes régulières entre la Hongrie et les ports de la mer du Nord. Le canal Rhin-Main-Danube, comme tout autre canal, impose des limites quant aux dimensions d'un bateau et ne permet qu'un volume limité de trafic, problème qui ne se pose pas sur le Rhin. De plus, les transporteurs opérant sur la voie Rhin-Main-Danube passent d'un régime législatif et réglementaire à un autre et se heurtent à de nombreuses difficultés sur les plans juridique, technique et administratif. C'est seulement à une date récente que la Commission du Danube et la Commission du Rhin se sont formellement engagées à coopérer plus étroitement pour harmoniser leurs réglementations respectives. De plus, il y a aussi quelques difficultés, spécifiquement «hongroises»: problèmes de capacités – les bateaux porte-conteneurs n'étant pas toujours aux normes techniques les plus récentes; manque de ports le long du Danube; infrastructures portuaires insuffisantes; faible profondeur du Danube en amont de Budapest; et problèmes logistiques de façon générale.

Les ports maritimes – L'accès à la mer

76. Compte tenu de l'accroissement du transport de marchandises par conteneurs empruntant la voie maritime et de l'éventuelle expansion future de l'UE vers l'est, on est de nouveau en présence d'arguments justifiant le développement de la voie navigable Budapest-Constanza (Roumanie) jusqu'à la mer Noire. Le nouveau port franc de Constanza est en construction et à une date plus ou moins rapprochée, il sera peut-être possible de relier Port Saïd sur le canal de Suez avec Constanza et Budapest (par voies maritimes puis fluviales). Une autre liaison concurrentielle serait la liaison Port Saïd-Gioia Tauro (Italie)-Koper (Slovénie)-Budapest, par navires, porte-conteneurs de collecte et trains.

77. À l'heure actuelle, les ports de l'Adriatique jouent déjà un rôle important pour la Hongrie et, du fait de leur proximité, leur importance pourrait augmenter encore à l'avenir. Ce sont essentiellement les accords intergouvernementaux et le cadre établi par l'Accord de libre-échange de l'Europe centrale (CEFTA) qui assurent aujourd'hui les bonnes conditions de transit et l'accès relativement facile aux ports sur l'Adriatique de la Croatie et de la Slovénie. La présence d'entreprises exportatrices hongroises et le simple volume des exportations hongroises ont déjà fait de Rijeka, dans le nord de la Croatie, ou de Koper, en Slovénie (le plus important, pour la manutention de la cargaison, des débouchés de la Hongrie sur la côte adriatique) des ports d'exportation d'une énorme importance. De fait, il faut entre sept et dix jours de moins, à partir de Koper, pour atteindre l'Asie qu'à partir de n'importe lequel des grands ports de l'Atlantique. Pour les pays enclavés d'Europe centrale, dont la Hongrie, le port de Koper est plus proche d'environ 500 km que n'importe lequel des ports de la mer du Nord. À Rijeka, les Hongrois jouent déjà un rôle de premier plan dans la revitalisation du port, dont les installations doivent de toute urgence être modernisées. L'adhésion prévue de la Slovénie à l'UE, qui devrait être concomitante de celle de la Hongrie, améliorera encore l'accès de la Hongrie enclavée aux principaux ports maritimes, et supprimera tout obstacle douanier ou technique restant.

Questions de gestion et d'orientation

78. Comme dans de nombreux pays en transition, la privatisation des entreprises d'exploitation, de prise en charge des expéditions et de manutention de la cargaison, comme celle des compagnies de navigation et des autorités portuaires est une question qui reste à régler. Dans nombre de ces pays, l'État est soit le seul actionnaire, soit l'actionnaire majoritaire. Ces entreprises d'État ont souvent une flotte archaïque et une administration pléthorique. Le Directeur général de la Compagnie nationale de navigation hongroise, MAHART Rt, qui est encore propriété de l'État à 100 % et dont la privatisation ne cesse d'être différée depuis de nombreuses années, estimait, en mai 2001, que si l'on voulait disposer d'une compagnie de navigation rentable, efficace et compétitive à l'échelon international, il faudrait que le nombre des bateaux fluviaux soit ramené de 35 à 5 environ, et le personnel administratif, composé à l'heure actuelle de plus de 200 personnes, à trois ou quatre au maximum¹⁶. La flotte de commerce MAHART, exploitée sous pavillon hongrois, a cessé ses activités en octobre 2000.

Résumé

79. L'adhésion de la Hongrie à l'UE, qui entraînera pour elle l'adoption de l'acquis communautaire, transformera radicalement sa situation parmi les pays commerçants d'Europe,

surtout dans des domaines comme la politique des transports et l'organisation douanière. De fait, le secteur des transports a déjà été réorganisé, des travaux d'infrastructure ont été entrepris et diverses législations d'application ont été adoptées. L'adoption de procédures douanières simplifiées, faisant appel aux technologies de l'information, a beaucoup progressé, de même que le renforcement des capacités administratives et opérationnelles, ce qui simplifie considérablement l'importation, l'exportation et le transit des marchandises.

80. Une fois membre de l'Union européenne, la Hongrie constituera la frontière orientale et aura aussi un rôle important à jouer comme principal pays de transit: cela ouvre de vastes perspectives de développement pour un secteur moderne des services, qui renforcera le rôle de la Hongrie comme lien entre l'est et l'ouest. L'intégration concomitante d'un pays disposant d'un port sur l'Adriatique (la Slovénie) facilitera encore l'accès de la Hongrie à la mer. Dans ce contexte dynamique, riche de possibilités commerciales aux frontières orientale et occidentale, la Hongrie trouvera, une fois encore, une nouvelle parade à sa situation de pays sans littoral.

81. En ce qui concerne les voies navigables intérieures, la priorité, pour la Hongrie, reste le développement du trafic fluvial sur le Danube et la mise en place du réseau d'infrastructures et de services nécessaires pour permettre le transport sur cette voie navigable. Accroître la navigabilité de la Tisza est une autre amélioration d'importance stratégique qu'il convient de mentionner. Il est intéressant de noter aussi que le Danube est l'un des éléments principaux des nouveaux couloirs de transport qu'il est prévu de mettre en place. Bien que les canaux soient, de façon générale, rarement viables du point de vue économique et que le faible volume du trafic qu'ils permettent reste un problème, ils sont porteurs de quelques avantages pour ce pays enclavé qu'est la Hongrie. La liaison Danube-mer Adriatique prévue, par exemple, qui serait une extension du canal allant du port de Monfalcone (Italie) à Ljubljana (Slovénie) en passant par Győr (Hongrie) ou Bratislava (Slovaquie) n'en est qu'un exemple.

82. En bref, le fait d'être enclavé n'a que peu d'importance pour la Hongrie. La Hongrie s'efforce même de tirer profit de cette situation en s'attachant surtout à développer son secteur des services et à exploiter les avantages associés à son rôle de pays de transit. Récemment, elle a réussi à détourner à son profit un investissement dans des technologies de pointe destiné à l'Irlande, considérée jusqu'à présent comme l'une des meilleures implantations d'Europe pour les industries manufacturières. Cet exemple est d'autant plus intéressant que cette décision était motivée en partie par la situation géographique de l'Irlande, dont les expéditions ne peuvent atteindre l'UE que par la mer. La situation enclavée de la Hongrie, qui a des frontières avec sept pays et des liens avec les économies émergentes à l'est, est exactement ce qui a attiré les investisseurs. Un autre exemple intéressant est celui d'une entreprise étrangère d'électronique qui a commencé à produire en Hongrie des consoles de jeu destinées, en fait, au marché japonais.

PAYS ENCLAVÉS D'ASIE CENTRALE

Introduction et données générales

83. Contrairement aux pays d'Europe centrale, l'Asie centrale est à la fois enclavée et éloignée des principaux marchés, et cela a eu beaucoup d'importance pour ses résultats économiques, surtout depuis le début de la transition. Elle a aussi reçu du passé un héritage très différent. Jusqu'au début du XX^e siècle, son taux d'urbanisation était très faible et, par conséquent, sa participation au commerce international était très faible aussi. Pendant le XX^e siècle, pour

des raisons géopolitiques, les échanges de biens et de services à l'intérieur de la région se sont amenuisés, et la configuration des échanges a été comparable à celle des pays du CAEM, strictement centrée sur l'Union soviétique. Pourtant, les pays enclavés d'Asie centrale sont, de longue date, des pays commerçants, dont les échanges étaient déjà prospères en l'an 3000 avant notre ère. Situés le long de l'ancienne Route de la soie, ils prenaient une part active aux échanges, vers l'est comme vers l'ouest.

84. À l'heure actuelle, les itinéraires de transit de la région sont précaires. La sécurité y reste problématique et il est difficile de trouver des voies commerciales terre-mer de remplacement. Dans une déclaration faite à l'Assemblée générale des Nations Unies en octobre 2000, la Représentante permanente du Kazakhstan a souligné que les coûts de transport en Asie centrale étaient prohibitifs et pouvaient atteindre 60 % de la valeur des importations de produits manufacturés¹⁷.

Évolutions récentes

85. Pendant les 10 années écoulées, l'Asie centrale a pu obtenir, notamment, le passage à travers la Fédération de Russie d'oléoducs et de gazoducs, si importants pour les exportations d'énergie. De plus, la Chine et la République islamique d'Iran peuvent être traversées par rail et par route; les bacs transcaspiciens permettent l'acheminement des marchandises par rail et par route et, plus au sud, l'accès au Pakistan et à l'Inde se fait par route, via la Chine. Ces principaux couloirs de transport ont déjà sensiblement ouvert au commerce une Asie centrale enclavée, bien qu'il reste beaucoup à faire, surtout en matière de maintenance, de remise en état et de modernisation de l'infrastructure. C'est d'ailleurs là un objectif prioritaire de nombreux projets d'aide aux transports bénéficiant de l'appui d'organisations internationales (telles que la Commission économique pour l'Europe de l'ONU et le Programme spécial des Nations Unies pour les économies des pays d'Asie centrale (SPECA); la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD); la Banque asiatique de développement; le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD); la Banque mondiale, la Banque islamique de développement et le Projet de Couloir de transport Europe-Caucase-Asie (TRACECA) de l'UE). Par ailleurs, nombre des mêmes organisations internationales s'efforcent, dans le cadre de leur programme de développement des infrastructures, de faire renaître l'ancienne Route de la soie. En juin 2001, la Banque mondiale s'est associée à la BERD, à l'UE, à la Banque islamique de développement et à d'autres organisations encore, et a approuvé un important crédit en faveur du projet visant à relier l'Asie centrale enclavée avec la Chine et, par la suite, d'autres marchés. Un trait intéressant de l'investissement consenti par la Banque mondiale est qu'il prévoit une composante «renforcement des institutions» dans le cadre du plan de construction d'autoroutes en Azerbaïdjan inclus dans le projet. L'hypothèse retenue est qu'un office azerbaïdjanais des routes, restructuré et modernisé, propriétaire des routes, chargé de leur entretien et de l'exécution du projet d'autoroutes est indispensable au succès et à la viabilité de ce projet.

***Programme spécial des Nations Unies pour les économies
des pays d'Asie centrale – SPECA***

Depuis 1997, la Commission économique pour l'Europe (CEE) et la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) de l'ONU, en concertation avec le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan, conduisent un programme qui s'attache spécifiquement aux questions économiques présentant un intérêt tout particulier pour les républiques d'Asie centrale. L'un des domaines d'action prioritaires est le développement de l'infrastructure des transports et la simplification des formalités aux frontières, en coopération avec d'autres institutions. Le résultat attendu est une amélioration, pour les pays visés par le Programme SPECA, du potentiel de transit et de commerce en Asie centrale et une amélioration des liaisons en Europe et en Asie.

86. Les pays d'Asie centrale se sont attachés à adopter un bon nombre de conventions internationales importantes en matière de transport et de transit, notamment la Convention TIR. Toutefois, il ne suffit pas de signer et de ratifier des conventions, il est plus important encore de les appliquer. Ainsi, pour que le régime TIR donne de bons résultats, il faut que certaines conditions relatives aux institutions soient remplies. Respecter les normes de construction de véhicules ou entretenir les tachygraphes sont des tâches difficiles, et il faudra du temps, des capacités renforcées et de l'argent pour que ces conventions soient véritablement appliquées. Ce qui s'impose aussi de toute urgence, c'est d'entreprendre un effort à l'échelon de la région pour harmoniser les textes et dispositions réglementaires existants. Comme on l'a indiqué plus haut, le projet TRACECA inclut une composante à cet effet. Il est évident que des règles harmonisées concernant la charge par essieu, les droits de transit, les réglementations douanières, l'assurance et l'adoption des technologies de l'information abaisseraient considérablement le coût et la durée du transport et du transit.

87. En ce qui concerne la coopération ou l'intégration régionales ou sous-régionales, l'Asie centrale n'a pas encore progressé autant que ce serait théoriquement possible. En réalité, de nombreux obstacles – questions de sécurité, conflits politiques, redevances non officielles perçues à la frontière, droits de transit ou exigences en matière de visa – ont entravé l'établissement de bonnes relations transfrontalières, donc limité aussi la circulation et le transit des marchandises à l'intérieur de la région et en direction d'autres marchés. Il est vrai que les gouvernements de la région ont signé de nombreux accords (bilatéraux et multilatéraux) avec de nombreuses institutions ou organisations internationales qui accordent des prêts ou des dons. Outre de nombreuses conventions internationales, plus de cinq accords, conclus dans le cadre de l'Asie centrale et du Caucase, visent à faciliter les échanges et le transit. Malheureusement, il n'est pas rare que ces accords prévoient des ensembles de règles, procédures, mandats et dispositions institutionnelles différents ou contradictoires pour les divers projets ou couloirs de transit.

Résumé

88. La géographie, c'est-à-dire le fait qu'elle est une région enclavée, est loin de suffire à expliquer la situation économique actuelle de l'Asie centrale. D'autres facteurs, touchant en particulier au climat et à la stabilité politiques, ont des conséquences importantes, sinon plus importantes. L'exemple de cette région montre clairement aussi combien sont nécessaires une approche plus concertée et une coordination plus poussée entre gouvernements, organismes donateurs et organisations internationales. Les accords signés ne serviront l'objectif de facilitation du transit et du commerce que s'ils sont harmonisés, mis en œuvre et respectés. Certes, leur situation de pays sans littoral représente une difficulté supplémentaire pour les républiques d'Asie centrale, mais nombre des problèmes qui s'y posent aujourd'hui pourraient être atténués si l'on s'attachait avant tout à faire progresser des réformes trop lentes et à améliorer la coopération régionale afin de s'attaquer aux problèmes les plus urgents que pose le transit, réduire les coûts de transport et accélérer l'accès aux marchés mondiaux.

UN PAYS ENCLAVÉ EN EUROPE OCCIDENTALE – Le cas de la Suisse

Introduction

89. La Suisse est sans aucun doute le pays sans littoral le plus prospère du monde et, comme en témoigne la réussite de son économie, et tout particulièrement de son secteur d'exportation, un pays qui ne se ressent ni ne souffre en aucune manière de sa condition de pays sans littoral. Les raisons d'une telle réussite sont particulièrement «suisses» et ne peuvent donc être facilement transposées dans d'autres régions ou d'autres pays du monde. Toutefois, elles méritent d'être examinées attentivement, car on peut certainement en tirer des enseignements utiles à d'autres pays enclavés. Un résultat frappant des recherches entreprises dans le cadre de la présente étude est que ni les publications consultées, ni les autorités suisses, ne semblent considérer que leur pays est victime de son caractère de pays enclavé. En fait, la situation géographique de la Suisse apparaît plutôt comme un défi positif, une incitation à trouver des solutions originales en matière de politique des transports et de politique économique et commerciale. Il convient de noter aussi que la Suisse, pays alpin, n'est pas seulement enclavée, c'est aussi l'un des pays de transit les plus importants d'Europe.

La Suisse - La réponse économique et commerciale à la condition de pays enclavé

90. La Suisse est l'un des principaux pays exportateurs du monde et sa part dans les exportations de divers produits est très importante: elle atteint 95 % dans le secteur de l'horlogerie, 85 % dans celui des produits chimiques et pharmaceutiques et 76 % dans le secteur des industries mécaniques et de la construction automobile¹⁸. Déjà, au XIX^e siècle, l'horlogerie et le tissage de rubans de soie étaient des secteurs tournés vers l'exportation. Tandis que les textiles ont perdu de leur importance vers la fin du XIX^e siècle, l'horlogerie a continué de se développer et l'industrie chimique et la construction de machines, activités extrêmement rentables, ont pris une place essentielle dans la production industrielle suisse. En peu de temps, la Suisse a réussi à se doter d'industries exportatrices d'importance majeure à l'échelle internationale, malgré sa condition de pays sans littoral et malgré l'absence de richesses minérales, charbon ou autres matières premières nécessaires à l'industrie chimique. À la faveur de la construction de chemins de fer menée à un rythme frénétique et de l'ouverture du tunnel du Gothard en 1882, à la faveur aussi de la liberté de navigation sur le Rhin, la Suisse a été très

tôt reliée à la mer et est devenue très tôt aussi un pays alpin de transit Nord-Sud d'importance majeure. Le passage à une économie fondée sur les services a commencé pendant les deux guerres mondiales et, aujourd'hui, la Suisse est l'un des plus gros exportateurs de services commerciaux – sa part des exportations totales de biens et de services s'établissait, en 2000, à 32,9 %¹⁹.

91. À l'heure actuelle, la Suisse est un fournisseur prépondérant non pas seulement de montres, de chocolat et de fromage, mais aussi de machines, d'ascenseurs, d'escaliers mécaniques, de produits des technologies de pointe, de produits pharmaceutiques et biotechniques et de matériel de conditionnement (plusieurs des composants étant aujourd'hui produits à l'étranger). Tous ces biens et services exportés ont ceci en commun qu'ils sont de haute valeur et à forte valeur ajoutée. Cela diminue l'importance des coûts de transport afférents aussi bien aux importations nécessaires qu'aux exportations réalisées ensuite. La Suisse peut ainsi faire état de résultats économiques excellents, dans différents secteurs, malgré son caractère de pays enclavé.

Commercer au milieu de l'Europe

92. Toutefois, le développement de l'industrie et du commerce n'explique pas tout. La Suisse a un climat politique très stable et, si elle est sans littoral, elle se trouve aussi au milieu de l'Europe et au milieu de ses principaux partenaires commerciaux, les États membres de l'UE, lesquels absorbaient, en 2000, 62 % de ses exportations totales. Les autres partenaires commerciaux importants de la Suisse sont l'Amérique (du Nord et du Sud) et l'Asie, chacune absorbant 15 % de ses exportations; le reste de l'Europe, c'est-à-dire l'Europe moins les pays de l'UE y a une part de 5 %, l'Afrique, une part de 2 % et l'Océanie, une part de 1 %²⁰. Les importations de la Suisse proviennent essentiellement des pays de l'UE (74,47 % du total des importations en provenance de pays industrialisés) et, dans une moindre mesure (10,82 %), des principaux pays industrialisés d'autres continents (États-Unis, Canada, Japon, Australie et Nouvelle-Zélande). D'autres fournisseurs importants se trouvent en Asie²¹. Ainsi, l'essentiel du commerce extérieur de la Suisse se fait dans les limites de la région, mais la Suisse commerce aussi avec des partenaires très divers, répartis dans le monde entier.

93. Les principaux clients et fournisseurs de la Suisse sont aujourd'hui l'Allemagne, les États-Unis, le Japon et la Chine. La Suisse est membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et a conclu avec l'UE des accords commerciaux préférentiels, qui prévoient notamment la suppression d'importants droits de douane et l'intégration dans les procédures douanières communes, et aboutissent aussi à faciliter les procédures de transit. Par ailleurs, la Suisse est, depuis 1987, partie à la Convention relative à un régime commun de transit (UE) modifiée en 2001 pour permettre d'utiliser davantage le Nouveau système de transit informatisé (NSTI) déjà lancé en Suisse à titre expérimental en 2000. L'important volume des échanges entre la Suisse et l'UE est favorable à la conclusion d'accords préférentiels en matière de commerce, de douane et de transit. Les traités bilatéraux en vigueur entre la Suisse et l'UE en sont une indication supplémentaire.

94. La Suisse est reliée à ses principaux marchés par une excellente infrastructure et à la mer par des chemins de fer, des routes et d'excellentes voies de navigation intérieure. En 2000, 60,8 % en volume de ses exportations et importations ont été transportés par la route, 29,3 % par le rail et 5 % par des voies navigables. La Suisse est aussi acquise aux solutions du transport

combiné et encourage à la fois le trafic eau-rail-route et le trafic route-rail (*Kombirail*). Ces moyens de transport sont utilisés tant pour le transport depuis la Suisse vers l'étranger, en particulier vers les ports maritimes, que pour le transit par la Suisse. La Suisse est donc loin d'être économiquement et géographiquement isolée, et il n'est pas surprenant qu'entre 1965 et 1990, la fourchette caf/fob, qui mesure les coûts de transport maritime, ait été seulement de 1,8 % et 4,1 %, soit l'une des plus faibles du monde²².

95. La Suisse possède encore une flotte marchande de 20 navires, d'un port en lourd combiné d'environ 800 000 tonnes, ce qui met la Suisse au 60^e rang mondial parmi les pays qui ont une flotte commerciale. Le droit des pays enclavés à une flotte de marine marchande est codifié dans la Déclaration de la Société des Nations portant reconnaissance du droit au pavillon des États dépourvus de littoral maritime, de 1921, et a été réaffirmé par la Convention des Nations Unies sur la haute mer, de 1958, et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, de 1982. Jugée nécessaire pendant les deux guerres mondiales, la flotte marchande a été maintenue pour donner aux entreprises suisses de transport des possibilités d'expansion. Appartenant initialement à l'État, la flotte marchande a été vendue à des investisseurs privés et à des compagnies maritimes, et poursuit ses activités avec succès.

Le Rhin – voie naturelle d'accès à la mer pour la Suisse

La Suisse est située sur la voie de navigation intérieure la plus importante d'Europe, le Rhin. En 1815, l'acte final du Congrès de Vienne a établi le principe de la liberté de navigation sur les voies navigables internationales et donné naissance à la Commission centrale pour la navigation du Rhin. En 1868, la Convention de Mannheim a mis à jour les principales règles auxquelles était assujettie la navigation sur le Rhin depuis 1831; cette convention tenait compte des dernières évolutions en matière technique, économique et politique. En 1963, la Convention de Mannheim a été de nouveau modifiée pour devenir la Convention révisée pour la navigation du Rhin. Les grands principes énoncés dans la Convention de Mannheim et jamais abrogés lors de modifications subséquentes sont la liberté de la navigation, l'égalité de traitement des flottes, l'exemption de taxes sur la navigation, la liberté de transit pour toutes les marchandises, l'obligation pour les États membres d'entretenir les voies navigables, l'uniformité des prescriptions de sécurité relatives aux bateaux et au trafic fluvial, une juridiction commune pour les affaires de la navigation ainsi que des tribunaux de la navigation du Rhin et la mise en place de la Commission centrale pour la navigation du Rhin. La Commission centrale (États membres: Suisse, Allemagne, France, Belgique et Pays-Bas) est l'une des plus anciennes parmi les organisations intergouvernementales qui existent toujours et elle continue d'assurer la liberté de navigation sur le Rhin et de maintenir un régime juridique uniforme applicable sur tout le cours du fleuve.

Comparé au Danube, le Rhin a beaucoup plus d'importance économique et transporte des volumes de marchandises beaucoup plus considérables. De plus, les normes techniques et les capacités de transport sont beaucoup plus avancées sur le Rhin, en particulier dans le domaine du transport par conteneurs. Les États qui se trouvent en bordure du Rhin utilisent ce potentiel beaucoup plus que les États riverains du Danube. Un gros avantage est, bien sûr, le fait que les navires de haute mer peuvent remonter le Rhin sur une bonne distance en Allemagne et que les barges peuvent arriver jusqu'à Bâle (Suisse). Le transport par conteneurs combiné au transport

par route et rail a donné lieu à la construction très rapide d'une trentaine de terminaux de conteneurs ainsi que de terminaux de transport combiné le long du Rhin. En Suisse, le port de Bâle est l'un des ports sur le Rhin les plus importants; il dispose de terminaux de conteneurs assurant les liaisons voie navigable-voie ferroviaire et voie navigable-route, ainsi que d'autres services dont l'entreposage et la transformation. En 1998, la Suisse a aussi obtenu des droits de navigation sur d'autres voies navigables, dans le cadre de la Commission centrale.

La Suisse - Un pays de transit sans littoral

96. La géographie n'a pas seulement fait de la Suisse un pays sans littoral, elle en a aussi fait un pays alpin d'importance majeure pour le transit. De fait, les commissionnaires de transport qui veulent traverser les Alpes du nord au sud ou du sud au nord, n'ont guère le choix. La Suisse, comme la France, l'Italie et l'Autriche, a donc un rôle très particulier à jouer comme pays de transit et ses pouvoirs de négociation, s'agissant de la délivrance des permis de transit et du poids des camions, sont étendus. Le tunnel ferroviaire du Gothard, ouvert vers la fin du XIX^e siècle, a marqué l'entrée en jeu de la Suisse comme pays de transit. Tout au long du siècle écoulé, l'infrastructure a été améliorée et des accords de transit ont été conclus, tels que l'accord de 1992 avec ce qui était alors les Communautés économiques européennes, par lequel la Suisse s'est engagée à construire des axes à grande capacité pour le transport de marchandises par rail, et les CEE ont accepté la limite de 28 tonnes imposée pour les camions en transit.

97. En 1998, dans le cadre des accords bilatéraux conclus entre l'UE et la Suisse, un nouvel accord de transit a été signé. Pour l'UE, la Suisse occupe une position stratégique des points de vue du trafic alpin et de la réduction du trafic dans deux de ses États membres, l'Autriche et l'Italie. Le nouvel accord prévoit l'accès progressif à la Suisse de camions de 40 tonnes au maximum; l'établissement d'un système annuel de contingents pour les permis de transit et des droits forfaitaires pour les camions vides ou peu chargés dont le poids n'excède pas 28 tonnes. En même temps, la Suisse s'est lancée dans d'importants investissements pour améliorer son infrastructure, en particulier son réseau de voies ferrées et de tunnels, afin de faire absorber par les trains une partie de la charge supportée par les transports terrestres et de créer un plus grand nombre de couloirs de transport combiné. Ce nouvel accord bilatéral n'a pas seulement des conséquences politiques, il a aussi des conséquences économiques pour les commissionnaires de transport et les exportateurs suisses. Avec l'apparition des technologies de l'information, du commerce électronique, de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et des nouvelles techniques logistiques, l'existence d'un cadre juridique sûr et stable permettant à tous les entrepreneurs intéressés d'utiliser au mieux les capacités disponibles s'imposait. Par ailleurs, les ressources fiscales procurées par un tel système permettront de financer le développement et la maintenance de l'infrastructure. On pense que tous ces facteurs entraîneront une baisse des coûts associés aux processus logistiques et par une plus grande compétitivité des entreprises suisses. L'accord de transit est aussi un très bon exemple des modalités selon lesquelles les gouvernements s'efforcent de répondre à la fois à des préoccupations écologiques, aux exigences du trafic et aux besoins économiques – équilibre difficile à trouver.

Résumé

98. On peut tirer de l'exemple de la Suisse une importante conclusion: le fait d'être un pays enclavé ne doit pas être considéré comme un problème et ne doit pas nécessairement être traité comme tel. La Suisse a trouvé des solutions aux problèmes d'engorgement en accordant plus d'attention à sa politique des transports et aux différentes solutions possibles en matière de transport. Pour éviter d'avoir à supporter les coûts de transport élevés souvent associés à la situation de pays sans littoral, elle s'est dotée d'une politique industrielle et commerciale qui favorise les exportations de produits de haute valeur et à forte valeur ajoutée, ainsi que de services. La Suisse a cherché des voies possibles et des solutions de rechange dans le contexte régional, sans toutefois s'associer au groupement régional prédominant. Fait très important, les itinéraires de transport ont été tracés et les accords relatifs aux transports conclus en fonction de considérations économiques, et non pas politiques.

CE QU'IL RESTE À FAIRE – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

99. Ce bref aperçu montre clairement que géographie n'est pas destin. La géographie – ou plus précisément, en l'espèce, le fait d'être un pays sans littoral – commande assurément, dans une certaine mesure, les décisions prises dans les domaines économique et politique ou dans celui de l'infrastructure. Toutefois, on ne peut rejeter sur elle la responsabilité de toutes les difficultés auxquelles se heurte un pays dans ses efforts de développement économique, social et politique, et elle ne doit pas non plus servir d'excuse à l'inertie ou à la lenteur des réformes. On peut citer des exemples de pays même éloignés (comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande) dont le commerce extérieur est prospère, et des exemples de pays sans littoral qui ont trouvé leurs moyens propres de triompher de leur «handicap» géographique.

100. Les difficultés des pays enclavés peuvent être surmontées, à long terme, par le recours à de nombreux instruments et politiques, souvent propres à un pays ou à une région dûment combinés. Les politiques et investissements de «compensation» judicieux sont parmi les plus importants de ces instruments, abaissant les obstacles psychologiques qui semblent souvent empêcher la formulation et l'utilisation de certaines mesures. Pour les pays enclavés, il est donc d'autant plus important d'adopter les politiques macroéconomiques et commerciales de base appropriées, de réduire la bureaucratie qui obère les opérations de transport de marchandises et d'accélérer les procédures de dédouanement. Les gouvernements doivent admettre qu'ils ont, en fin de compte, un rôle de «ferments» à jouer dans le commerce, et qu'ils doivent agir en tant que tels pour faciliter la circulation des marchandises. Il est également très important d'œuvrer davantage en faveur de la sensibilisation et de la diffusion d'informations dans les pays enclavés et dans les pays de transit, ainsi que parmi les entrepreneurs de transports privés.

101. Les pays enclavés étant souvent des pays de transit pour leurs voisins, la recherche d'un bon équilibre entre préoccupations écologiques et exigences du trafic et du transport est, elle aussi, tout à fait prioritaire pour eux. Par ailleurs, le fait d'être un pays de transit est riche de potentialités nouvelles pour les pays enclavés. La mise en place d'une infrastructure de services moderne pour les voitures, camions, trains, avions ou bateaux en transit ajoute de la valeur au processus de transit, crée des emplois et crée tout un nouveau secteur logistique comportant centres de distribution, entrepôts, installations techniques et même installations de transformation.

102. Cela dit, être un pays enclavé au cœur de l'Europe ne revient assurément pas au même que d'être un pays enclavé au cœur de l'Afrique, de l'Asie centrale ou de l'Amérique du Sud. La situation de pays enclavés entraîne avec elle un ensemble complexe de défis et de difficultés et, par conséquent, ne peut être abordée comme un problème isolé. Les gouvernements des pays sans littoral et des pays ouverts sur la mer, ainsi que la communauté internationale et les organismes donateurs, devraient attacher plus d'importance à ce complexe ensemble de défis et s'efforcer d'en gérer les nombreux aspects. Il y a, sans aucun doute, des mesures à prendre en priorité et il y a des mesures tout à fait particulières qui doivent être envisagées à l'échelon régional. Mais il y a aussi place pour des solutions génériques, également applicables à tous les pays enclavés. Il serait particulièrement utile de consacrer des travaux aux mesures de facilitation du commerce et des formalités douanières, au développement ou à la coordination des infrastructures transfrontalières et à la mise en œuvre d'approches régionales ou sous-régionales. La communauté internationale devrait aussi reconnaître qu'une surveillance est nécessaire, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre d'accords qui garantissent de meilleures conditions de transit et l'accès à la mer.

103. On trouvera résumés ci-dessous certains des principaux points traités dans le présent document. Cette brève liste de recommandations n'est aucunement exhaustive, mais vise à inciter à poursuivre les discussions et à agir dans le sens voulu.

RECOMMANDATIONS

Politiques commerciales et économiques

104. Si l'on admet qu'il y a une interaction, ou même une dépendance, entre la situation de pays enclavé et le bien-fondé des politiques ou réformes économiques, il est important pour un pays enclavé de réexaminer la structure et l'orientation de son commerce extérieur, de définir ses principaux fournisseurs et ses principaux clients. Tirer parti des avantages comparatifs ou attirer des capitaux pour développer des secteurs tournés vers l'exportation n'est possible que dans certaines circonstances, lesquelles ne sont pas nécessairement réunies lorsqu'un pays enclavé est situé loin des principaux marchés et ne dispose pas d'un véritable accès à la mer assuré par des itinéraires de transit viables. Une politique de croissance tirée par les exportations qui a donné de bons résultats dans une partie du monde ne sera pas nécessairement couronnée de succès dans un pays enclavé isolé, situé dans une autre partie du monde. La fiabilité, la rapidité et l'adaptabilité sont les atouts nécessaires à une croissance tournée vers l'exportation. Si les investisseurs estiment que ces conditions de base ne sont pas réunies dans un pays, les capitaux se dirigeront logiquement vers d'autres. Les politiques économiques et commerciales adoptées dans les pays enclavés ne devraient donc viser la croissance par l'exportation que si les conditions de base nécessaires au succès sont réunies.

105. La croissance tournée vers l'exportation n'est que l'une des voies de la réussite économique. Il est possible aussi de s'orienter vers des activités de haute valeur ou à forte valeur ajoutée, moins tributaires d'importations «coûteuses» ou qui n'exigent plus de transport proprement dit, comme les télécommunications ou les centres de technologie de l'information ou de recherche-développement. D'autre part, pour les marchandises peu pondéreuses ou peu volumineuses, les coûts de transport maritime ont beaucoup moins d'importance et le transport par avion peut être une solution de rechange. Enfin, un secteur logistique de haut niveau capable de fournir des services aux entrepreneurs de transports, qui font usage des possibilités de transit,

peut contribuer à ajouter de la valeur aux opérations de transit et aider de nouveaux secteurs à se développer. Les gouvernements devraient prêter attention à de telles options et définir l'orientation générale des politiques économiques et commerciales qui conviennent le mieux à leur propre pays enclavé, en tenant compte, dans toute la mesure possible, des marchés de la région et des conditions qui y règnent. La croissance devrait être équitable et largement partagée, et lorsque le développement des exportations va de pair avec le développement des infrastructures, les obstacles à la croissance peuvent être efficacement surmontés.

106. La mise au point de politiques des transports cohérentes et sans lacune, tenant compte de l'importance croissante des questions de transport, des infrastructures et des couloirs de transit continuera d'occuper une place privilégiée parmi les préoccupations des gouvernements. Dans un contexte où les obstacles tarifaires entravant la circulation des marchandises finiront par disparaître, les gouvernements doivent veiller à ce que, à plus ou moins brève échéance, les autres obstacles disparaissent aussi, de manière que les marchandises puissent atteindre les marchés régionaux aussi bien que les marchés mondiaux. La situation de pays enclavé ne représentera plus alors un tel problème, puisque les gares ferroviaires ou routières, les ports maritimes et les aéroports deviendront les points d'origine ou d'aboutissement de véritables couloirs commerciaux.

Réduction des coûts

107. Nombre des coûts liés au transport maritime, à la manutention des marchandises, au transit ou au passage en douane sont les conséquences évitables de certains états de fait: procédures de dédouanement complexes et longues, services de contrôle mal coordonnés, droits élevés, bureaucratie excessive, capacités insuffisantes, infrastructures médiocres et technologies de conditionnement ou de chargement médiocres aussi. Ce sont donc des coûts sur lesquels les responsables de l'élaboration des politiques, dans un pays sans littoral, ont des possibilités d'agir. La corruption et la fraude sont d'autres domaines dans lesquels il est urgent d'agir, à la fois pour réduire les coûts et pour instaurer un climat de confiance, de stabilité et de sécurité. Les gouvernements, soit seuls, soit en coordination avec des gouvernements voisins, peuvent donc prendre des mesures concrètes pour réduire la charge que des coûts de transport élevés représentent pour les entreprises locales. Il serait, par exemple, utile de réexaminer les réglementations et procédures des pays enclavés et, chaque fois que la chose est possible, de les harmoniser avec la pratique régionale ou internationale.

108. Les coûts de transport maritime tendent, de façon générale, à s'abaisser avec le temps, grâce aux technologies plus performantes qui sont mises au point et aux mesures adoptées pour réduire les retards dans les ports et en douane, comme on l'avait indiqué plus haut, et qui finissent par réduire aussi la durée du voyage en mer. La conteneurisation, qui rend plus facile le transport des marchandises des bateaux jusqu'aux camions ou aux trains, a aussi réduit les coûts portuaires et les temps morts dans les pays qui disposent des installations voulues. Il viendra certainement un jour où les coûts de transport maritime, qui sont déterminés par les facteurs déjà mentionnés et par d'autres facteurs comme le développement de l'infrastructure et des technologies de l'information, représenteront un obstacle bien moindre qu'aujourd'hui.

Mesures d'ordre juridique

109. Un environnement favorable, qui assure à la fois stabilité et soutien aux exploitants et aux investisseurs, qui autorise une concurrence loyale et sanctionne les abus, est une condition préalable nécessaire à la croissance et au développement économiques dans les pays sans littoral. Il faut donc que soient promulguées les lois accordant les concessions nécessaires pour permettre la participation du secteur privé, ou refondre l'ensemble des lois relatives aux transports pour les harmoniser, chaque fois que cela est possible, avec la pratique régionale ou internationale. Il faudrait encourager la privatisation, la libéralisation et la déréglementation afin de laisser la concurrence jouer davantage, d'améliorer l'efficacité et de réduire les coûts.

110. Toutefois, dans bien des cas, une action normative, c'est-à-dire l'adoption de lois nouvelles, peut, en fait, n'être même pas nécessaire. Il faudrait seulement s'attacher davantage à appliquer les dispositions législatives et réglementaires existantes, à mettre en place un cadre institutionnel favorable, à renforcer les capacités de l'appareil judiciaire, à veiller à ce que les membres des professions intéressées acquièrent les nouvelles connaissances juridiques nécessaires et à faire respecter les lois existantes et les accords bilatéraux ou multilatéraux conclus.

111. Il est très important que la volonté politique d'appliquer les lois et les accords et de réformer les institutions soit présente. Signer des accords ne changera ni la situation économique, ni la situation politique dans un pays sans littoral. Les organismes de rang subalterne, chargés de veiller au respect de règles énoncées par la loi ou des dispositions des accords, doivent être contrôlés et des mesures doivent être prises pour réduire l'ampleur de la fraude et de la corruption ainsi que le développement du secteur informel.

Développement de l'infrastructure

112. Le développement de l'infrastructure reste une priorité de rang élevé pour les pays sans littoral et les pays de transit. Développer l'infrastructure, toutefois, ne veut pas seulement dire construire de nouvelles routes ou de nouvelles voies ferrées: cela veut dire procéder régulièrement aux travaux de maintenance, améliorer les capacités d'offre de transport, renforcer les systèmes de gestion des installations dans les entreprises portuaires ou ferroviaires grâce, notamment, aux technologies de l'information, et adopter une politique cohérente en matière de transports. Il faut prêter attention aux contraintes qui limitent la capacité, telles que l'obsolescence du matériel, y compris le matériel roulant, des bateaux, des camions, des installations portuaires ou des installations de manutention.

113. Tout cela exige des capitaux qui doivent souvent venir de l'étranger et sont acheminés par l'intermédiaire d'organismes donateurs bilatéraux ou multilatéraux. Ces ressources financières sont limitées, assujetties à un calendrier et ne sont pas suffisantes pour financer à long terme le développement de l'infrastructure. Il est donc très important de les remplacer ou des les compléter par d'autres types de ressources, afin de disposer d'un système durable de financement des travaux de construction ou de maintenance nécessaires. Il existe, bien sûr, diverses options à cet égard: redevances sur les véhicules, droits et redevances diverses sur l'utilisation des routes, taxes sur l'essence, etc. Le produit de ces redevances devrait, de toute façon, être affecté aussi directement que possible à la construction et à l'entretien de routes, afin d'éviter tous frais généraux d'administration supplémentaires. À cet égard, la participation et

l'apport de capitaux du secteur privé, ainsi que la mise en commun, dans une région, de fonds provenant de sources publiques et privées méritent aussi de retenir davantage l'attention. Établir de véritables «couloirs commerciaux» pour relier des pays sans littoral aux marchés mondiaux, certes, mais surtout, pour commencer, aux marchés régionaux, sera le défi des prochaines années. Les gouvernements devraient être disposés à tenir compte de telles notions dans leurs politiques des transports.

Coordination régionale/sous-régionale

114. Pour un pays sans littoral, les accords bilatéraux et multilatéraux entre pays voisins sont au centre de toute réforme et de toute amélioration de la situation. La coopération entre pays voisins joue un rôle de premier plan à cet égard, dans la mesure où elle permet d'aborder les questions transnationales de façon coordonnée. Le cadre naturel d'une telle coopération n'est pas la nation, mais la région ou, par exemple, tel ou tel couloir de transport concerné. Des approches régionales et internationales intégrées et ciblées, qui permettent d'accroître l'envergure des projets d'infrastructure ou de transport et qui pourraient, par exemple, être mis en route par des groupements intergouvernementaux régionaux jouant un rôle de chef de file, encourageront la coordination et la coopération à un niveau assez élevé pour qu'il en résulte une amélioration effective de la situation d'un pays sans littoral. Il serait important, à cet égard, que de tels accords bénéficient davantage d'un soutien régional, notamment pour ce qui est des mécanismes de surveillance et de réexamen périodique, dans le cas des accords de transit, par exemple. Les accords transfrontaliers devraient aboutir à ce que les frontières ne fassent plus guère obstacle à la circulation des marchandises. Ils devraient faciliter la mise en place d'une infrastructure des transports plus «internationale».

115. Grâce à des consultations ou à des alliances avec des pays voisins, les pays sans littoral ou les pays de transit peuvent mettre en commun des données d'expérience, économiser sur les coûts et augmenter leur pouvoir de négociation. Les infrastructures internationales ou les accords sur les transports, tels que le régime TIR, ont beaucoup contribué à faciliter les procédures de transit dans la région de la CEE et au-delà. La mise en place d'un tel régime pourrait être une option utile pour d'autres régions aussi.

Cadre institutionnel et renforcement des capacités

116. La meilleure installation informatique dans un service de douane n'entraînera aucun progrès si le personnel ne sait pas s'en servir. De même, la navigation fluviale, notamment lorsqu'il s'agit de bâtiments de fort tonnage, n'est sûre et fiable que si les équipes sont bien au fait des nouveaux systèmes de navigation et des règles applicables. Les administrations portuaires et les institutions officielles doivent aussi être informées des tendances les plus récentes. C'est dire l'importance du renforcement des institutions et de la formation du personnel pour l'amélioration de la situation d'un pays sans littoral. Il faudrait songer davantage à entreprendre, dans les administrations publiques, les réformes nécessaires pour améliorer les résultats obtenus par tous les organismes intéressés, mettre au point un système de guichet unique, regrouper rationnellement toutes les formalités nécessaires à l'importation et à l'exportation et renforcer l'ensemble du cadre institutionnel. Un exemple concret à cet égard est la mise en place de procédures de transit harmonisées à l'échelle d'une région, comme celle que prévoit la Convention relative à un régime commun de transit (UE), ou l'adoption de mesures de facilitation du commerce. Ces dernières, d'une importance fondamentale pour tout pays enclavé,

peuvent prendre des formes diverses: vaste analyse structurée des principales contraintes, définition de solutions possibles et adéquates, informatisation des procédures de transit ou de passage en douane, utilisation de documents électroniques (par exemple, les Règles des Nations Unies concernant l'échange de données informatisé pour l'administration, le commerce et le transport (EDIFACT/ONU)). La facilitation du commerce, au sens large, exige: le renforcement des capacités institutionnelles, la mise en œuvre de mesures de formation, la sensibilisation aux questions techniques ou plus vastes à résoudre, le renforcement des organismes de facilitation du commerce et la participation des milieux d'affaires à l'échelon national.

117. D'autres initiatives très importantes visent à relever le niveau des services fournis par tous les organismes intéressés et comprennent des mesures pratiques comme le dédouanement dans les locaux de l'entreprise de transport ou à bord des trains de marchandises pour éviter de longs retards et des coûts de transport élevés. Le projet de Facilitation commerciale et de transport dans le programme du sud-est de l'Europe (TTFSE), entrepris en commun par l'Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est (SECI) et la Banque mondiale, par exemple, comporte un élément de formation et d'enseignement à distance pour les entrepreneurs de transport. Toutes ces mesures concrètes et pratiques, si elles sont rigoureusement appliquées et soutenues par les plus hautes autorités politiques, contribueront sans nul doute à simplifier les procédures, à abréger les délais et à améliorer les conditions de transit.

118. De plus, certaines structures institutionnelles et organisationnelles doivent être mises en place pour appliquer les réglementations, les accords et les conventions. Dans les pays enclavés, le secteur des transports et les autorités publiques doivent être à la hauteur de la tâche pour assurer le fonctionnement sans heurts des procédures d'octroi de permis et d'établissement des documents.

Coopération et partenariats entre secteur public et secteur privé

119. La participation du secteur privé à la mise en place d'infrastructures, à des consultations, aux négociations portant sur le transit, aux opérations de financement ou à la gestion des installations n'est pas seulement utile, c'est aussi une option fortement recommandée pour les pays sans littoral. Un dialogue fructueux entre représentants du secteur privé et responsables de l'élaboration des lois et des politiques permet de mieux définir les besoins réels du marché et favorise la recherche de solutions viables et durables. Il étaye les efforts de réforme et aide à définir des itinéraires de transit selon des critères qui soient économiques, et non pas nécessairement politiques. Les entrepreneurs privés peuvent être mieux placés pour gérer certaines installations, qui en bien des cas appartiennent encore à l'État. Des entreprises privées peuvent aussi contribuer de façon appréciable au financement de certains projets ou à la conclusion d'accords de concession qui peuvent beaucoup aider les gouvernements des pays sans littoral. L'apport des milieux d'affaires est aussi d'une importance fondamentale pour la formulation et l'application des procédures de facilitation du commerce.

120. Le secteur public aura toujours à jouer un rôle de premier plan dans la mise en place des infrastructures et la réglementation de leur fonctionnement. Lui seul peut être chargé des tâches de surveillance. Dans de nombreux pays sans littoral et pays de transit, il appartient aussi au secteur public de mettre en place un cadre adéquat et cohérent de mesures visant à assurer le perfectionnement des compétences professionnelles dans le secteur privé. Une insuffisance de

main-d'œuvre qualifiée peut créer des goulets d'étranglement qui décourageront les investisseurs potentiels. De son côté, le secteur privé dispose de nombreuses compétences grâce auxquelles les choses peuvent se faire mieux, plus vite et plus efficacement; par ailleurs, il faudrait faire usage de son potentiel d'investisseur et de son savoir-faire lorsque l'on entreprend de moderniser l'infrastructure nationale.

Organisations internationales

121. La situation difficile des pays sans littoral est désormais admise et de nombreuses institutions internationales, appartenant ou non au système des Nations Unies, entreprennent d'y porter remède. L'Assemblée générale des Nations Unies examine régulièrement l'état de la question et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui joue le rôle de chef de file, comprend une unité spécialisée chargée des pays sans littoral. Les commissions régionales (CEA, CESA, CESAP, CEE) accordent, elles aussi, beaucoup d'attention aux questions de transit, de développement, de réforme des douanes et de facilitation du commerce dans les pays sans littoral. Les organismes donateurs multilatéraux, dont la Banque mondiale et la BERD, financent des projets destinés à améliorer la situation de tels pays.

122. Ce qui reste à faire c'est de mieux harmoniser les politiques, les pratiques et les recommandations de toutes les institutions internationales et toutes les institutions donatrices bilatérales concernées. Davantage de fonds sont aussi nécessaires; les projets d'aide aux pays sans littoral et aux pays de transit doivent être mieux coordonnés et, dans de nombreux cas, les projets (que les organisations internationales peuvent aider à définir et à exécuter) doivent être de plus grande envergure et préférer plus explicitement l'approche régionale ou sous-régionale à l'approche nationale.

123. Il convient de prêter davantage attention à certaines des préoccupations spécifiques des pays enclavés comme leur vulnérabilité, leur insécurité et leur dépendance par rapport aux pays de transit. Quant à savoir si le meilleur moyen d'y parvenir est d'adopter une convention traitant de ces questions, ou si d'autres moyens seraient préférables, c'est une question à laquelle on ne peut répondre que cas par cas.

Notes

¹ Source: Hausmann, Ricardo, *Prisoners of Geography*, in «Foreign Policy», janvier 2001.

² Source: Sachs Jeffrey D., Mellinger Andrew D., Gallup John L., *The Geography of Poverty and Wealth*, Center for International Development de l'Université Harvard, in *Scientific American Magazine*, mars 2001.

³ Coopération de l'Afrique de l'Est, stratégie pour le développement des infrastructures de l'Afrique de l'Est.

⁴ Commission économique pour l'Afrique, *Economic Report on Africa 2000: Transforming Africa's Economies*, Addis-Abeba, 2001.

⁵ Source: Hausmann, Ricardo, *Prisoners of Geography*, in «Foreign Policy», janvier 2001.

⁶ Source: Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, Bruxelles 13 novembre 2001.

⁷ TD/B/48/10, 23 août 2001.

⁸ Dani Rodrik, *Institutions, integration and Geography: in Search of the Deep Determinants of Economic Growth*, John F. Kennedy School of Government, Université Harvard, août 2001.

⁹ Commission économique pour l'Afrique, *Economic Report on Africa 2000: Transforming Africa's Economies*, Addis-Abeba, 2001.

¹⁰ Source: Wilson Drew, *In depth: Eye on Hungary*, EBN, 30 janvier 2001.

¹¹ Source: idem.

¹² Sources: Ministère des affaires économiques et Ministère des affaires étrangères, Hongrie, 2001.

¹³ Source: Commission des Communautés européennes, *Energy and Transport, other European Countries, Performance by Mode in 1998*, Bruxelles, 2001.

¹⁴ Source: Healey et Baker, *European Distribution Report 2001*.

¹⁵ À l'heure actuelle, 11 pays sont membres de la Commission du Danube (Bulgarie, Allemagne, Yougoslavie, Croatie, Moldova, Autriche, Roumanie, Fédération de Russie, Slovaquie, Ukraine et Hongrie). Les décisions de la Commission ont valeur de recommandations, et ne sont donc pas juridiquement contraignantes pour les États membres.

¹⁶ Source: Balazs Edith, *Mahart: Taking on Water*, dans *Business Hungary*, mai 2001.

¹⁷ Source: Déclaration de M^{me} Madilna B. Jarbussynova, Ambassadrice, Représentante permanente de la République du Kazakhstan auprès de l'Organisation des Nations Unies, New York, 26 octobre 2000.

¹⁸ Source: Osec, *Business Network Switzerland: Swiss Foreign Trade 2001/2002*.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

²² Source: FMI, *Statistiques financières internationales*, 1995.
