


48010

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
LIMITEE

E/CN.14/STC/27
12 novembre 1963

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
Comité permanent du commerce
Deuxième session
Niamey, 20-28 novembre 1963

RAPPORT DE SITUATION SUR L'ENQUETE DOUANIERE REGIONALE

RAPPORT DE SITUATION SUR L'ENQUETE DOUANIERE REGIONALE

I. INTRODUCTION

1. A qui s'intéresse aux moyens de développer les économies des pays africains, il apparaît clairement dès le début de toute étude que pour atteindre les fins proposées, il faudra le plus souvent résoudre au préalable un grand nombre de problèmes de base, techniques et administratifs dont le moindre n'est pas celui des nombreuses difficultés techniques inhérentes à la détermination et à la perception des droits de douane. Quelle que soit la voie prise pour apporter la prospérité et de meilleures conditions de vie aux pays africains - mesures de développement dans le secteur public, industrialisation du secteur privé, expansion des échanges intra-africains ou mesures d'intégration économique - on est certain de rencontrer, à un moment ou à un autre, des problèmes douaniers, techniques ou administratifs. L'augmentation des recettes douanières, par exemple, qui est l'un des facteurs essentiels des plans de développement de nombreux pays africains, exige la définition d'une politique de tarifs douaniers appropriée et le maintien ou la création d'une administration douanière adéquate qui applique cette politique et garantisse le recouvrement des perceptions. La tâche est particulièrement difficile dans les pays qui, durant l'ère coloniale, faisaient partie d'unités politiques plus larges^{1/} et qui, au lendemain de l'indépendance, ont dû soudain agir par eux-mêmes. Elle l'est aussi dans les territoires issus d'un groupement plus large qui s'est dissous^{2/}. De même, une politique de développement industriel peut aussi poser de graves problèmes aux pays africains qui n'ont pas l'habitude d'évaluer le degré de protection tarifaire et les divers autres stimulants (remises et drawbacks) nécessaires pour encourager les industries naissantes.

2. Ces difficultés en matière de fiscalité et de protection ne sont pas insurmontables car les gouvernements peuvent s'employer à les résoudre sur le plan national avec les ressources intérieures du pays en demandant,

^{1/} Par exemple, la Haute-Volta, le Niger, le Mali.

^{2/} Par exemple, la Rhodésie du Nord et le Nyassaland, le Rwanda et le Burundi.

éventuellement, une assistance extérieure spéciale à cet effet. Il n'en va pas de même pour les problèmes techniques complexes de standardisation, d'harmonisation et de simplification des tarifs, régimes et formalités douaniers qui se posent inévitablement à l'occasion de toutes mesures visant à développer les échanges et la coopération économique entre pays africains. La solution de ces problèmes exige de nombreuses consultations et négociations au niveau international et les conflits d'intérêt ne permettent pas aux divers pays d'arrêter facilement des décisions concertées. Même en cas d'accord, certains pays pourront avoir, dans la pratique, des difficultés à appliquer les décisions prises sans une assistance extérieure.

3. Quant à la nature des problèmes qui se posent, la prolifération des zones douanières, anciennes et nouvelles, est un grave obstacle aux mesures de libération des échanges intra-africains ou à la formation de groupements économiques. Il existe environ 35 zones douanières distinctes sur le continent et 4 territoires sont rattachés à une métropole. Le nombre des unités politiques est bien entendu plus élevé encore, ce qui est important car en dépit de l'existence de cinq unions douanières et de deux accords douaniers^{1/}, la disparition des barrières douanières n'est pas toujours complète entre les membres de ces ententes. Dans certains cas, des écarts se sont progressivement creusés entre les taux des taxes intérieures, ce qui a commencé de détruire l'uniformité des droits à l'importation^{2/}. Dans d'autres, l'existence de ce que l'on peut appeler "les droits de douane invisibles"^{3/} s'est révélée plus pesante pour les fonctionnaires et les intermédiaires que l'application des droits de douane proprement dits.

1/ Union douanière des Etats de l'Afrique de l'ouest, Union douanière équatoriale, East African Common Market, Union douanière Rwanda/Burundi (bientôt dissoute) et Territoires du Haut commissariat; accords douaniers entre le Ghana et la Haute-Volta et le Ghana et le Niger.

2/ Comme dans le cas de l'Union douanière des Etats de l'Afrique de l'ouest.

3/ Par exemple, le rassemblement de données statistiques à la frontière ghanéo-voltaïque.

4. Nous nous trouvons donc devant une multitude d'entités économiques, restreintes pour la plupart si l'on considère leur population et leur revenu national. Tous leurs efforts pour se dégager des servitudes de leur commerce extérieur qui consiste principalement en ventes de produits primaires contre des marchandises étrangères - se heurtent immédiatement à des difficultés à cause de l'exiguité des débouchés que les marchés nationaux peuvent offrir aux produits fabriqués localement et des nombreuses barrières douanières qui font barrage à l'expansion des débouchés dans d'autres pays africains. Bien entendu les gouvernements intéressés se rendent parfaitement compte de la situation et les suggestions et résolutions en vue d'harmoniser et intégrer les régimes douaniers n'ont pas manqué; cependant, en général, les problèmes techniques se sont révélés si énormes que les progrès sont encore insignifiants.

5. La Commission économique pour l'Afrique est consciente depuis quelque temps de la nécessité de sortir de l'impasse. Elle s'est préoccupée de la question pour la première fois à sa troisième session, à la suite d'une recommandation d'un comité spécial de représentants des gouvernements africains demandant que la priorité soit reconnue aux études sur les problèmes et les perspectives du commerce intra-africain et en particulier sur les problèmes de l'administration des douanes^{1/}. Par sa résolution 28(III) la Commission a décidé la création d'un Comité permanent du commerce et a autorisé le Secrétaire exécutif à constituer des groupes de travail chargés d'étudier les problèmes particuliers aux diverses sous-régions. Le premier groupe de travail nommé en vertu de cette résolution a été le Groupe de travail des douanes d'Afrique occidentale.

6. Nous pouvons donc dire que la première étape de l'enquête régionale sur les problèmes douaniers a commencé avec une étude des tarifs et des régimes douaniers de l'Afrique de l'ouest destinée à fournir des matériaux de travail à ce Groupe. En attendant que le Comité permanent du commerce tienne sa première session, à laquelle il devait établir son programme de travail, le secrétariat de la CEA a estimé que les problèmes douaniers de cette sous-région étaient si pressants qu'il devait commencer quelques

1/ E/CN.14/100 paragraphe 57.

travaux techniques dans le sens défini par la résolution. Il a estimé également que sans préjuger les décisions du Comité, il était possible de convoquer le Groupe de travail des douanes précité.

7. Les résultats de cette première phase de l'enquête ont été soumis sous forme de document^{1/} au Groupe de travail qui s'est réuni à Dakar en 1961 et le Rapport du Groupe^{2/} a été présenté à la première session du Comité permanent du commerce, l'année dernière. Cette documentation ayant déjà été étudiée à la première session, nous n'avons pas l'intention de la reprendre en détail mais il nous semble utile pour rendre compte des progrès accomplis de rappeler plus loin, dans ses grandes lignes, la nature des problèmes douaniers mis en lumière et les mesures recommandées par le Groupe de travail pour résoudre ces problèmes.

8. La phase suivante de l'enquête a commencé cette année avec une étude des problèmes de l'Afrique de l'est. Un questionnaire semblable à celui qui avait été distribué aux pays de l'Afrique de l'ouest en 1961^{3/}, mais modifié et amélioré grâce à l'expérience acquise, a été envoyé aux pays suivants : Ethiopie, Somalie, Soudan, Kenya, Tanganyika, Ouganda, Zanzibar, Rhodésie et Nyassaland, Betchouanaland, Mozambique, Rwanda, Burundi, Madagascar et Côte française des Somalis. Pour se rendre compte personnellement des problèmes douaniers qui ont une incidence sur le développement économique et industriel et sur l'expansion des échanges commerciaux des pays intéressés, pour examiner aussi les moyens de formation du personnel des douanes, le Conseiller régional en douanes du secrétariat de la Commission s'est rendu en mai et juin dans huit pays précités et a rencontré de nombreux fonctionnaires des douanes et agents commerciaux. Tous les pays, sauf la Somalie, le Mozambique, le Rwanda et Madagascar, ont répondu au questionnaire et certains des problèmes mis en lumière et des mesures nécessaires pour les résoudre sont reproduits dans la partie II. Nous espérons que cette phase de l'enquête sera terminée à la fin de l'année mais, étant donné certaines situations, les mesures d'application des recommandations et les démarches pour remédier à certaines difficultés s'étaleront, comme en Afrique de l'ouest, sur une longue période.

^{1/} E/CN.14/STC-WPCA.1.

^{2/} E/CN.14/138.

^{3/} E/CN.14/STC-WPCA.1, Annexe.

II. PROBLEMES MIS EN LUMIERE ET COMMENCEMENT DE SOLUTIONS

a) Enquête sur l'Afrique de l'ouest, 1961-62

9. La situation douanière en Afrique de l'ouest a été décrite en détail puis étudiée par le Comité permanent du commerce à sa première session^{1/}; il nous suffira donc ici de rappeler les principaux problèmes et d'exposer les mesures prises pour les résoudre.

10. En matière de douane, quatre objectifs essentiels sont à considérer : premièrement, maintenir le rendement des perceptions des administrations des douanes à un niveau suffisant pour financer les dépenses de fonctionnement et de développement des pays intéressés; deuxièmement, définir et appliquer les stimulants nécessaires au développement industriel dans chaque pays (droits protecteurs, drawbacks et remises); troisièmement, étudier les problèmes douaniers découlant de la formation d'un groupement économique de l'Afrique de l'ouest de manière à pouvoir donner des conseils sur la forme que ce groupement devrait prendre et à résoudre les problèmes douaniers pratiques qu'entraînera sa constitution; quatrièmement, en attendant la formation d'un tel groupement, utiliser tous les moyens possibles de normaliser, harmoniser et simplifier les tarifs, formalités et régimes douaniers de la sous-région. Ces objectifs sont présentés dans un ordre logique puisque le développement industriel est la prochaine étape nécessaire à ces pays pour atténuer leur dépendance à l'égard des recettes douanières et que la formation de marchés plus vastes, grâce à l'intégration économique, est une condition essentielle de l'équilibre et de la solidité de l'industrialisation. Cependant, comme la possibilité de constituer ce groupement reste encore assez lointaine, l'action au plan international doit pour le moment porter principalement sur les derniers des objectifs précités. C'est pourquoi, le Groupe de travail de 1961 s'est surtout intéressé aux méthodes permettant d'atteindre ces objectifs qui, dans la situation présente, sont les plus réalistes et les plus susceptibles de produire des résultats.

11. Le secrétariat et le Groupe de travail, à sa suite, ont étudié les tarifs et les régimes douaniers de toute la sous-région, en s'attachant particulièrement aux nomenclatures douanières, aux taux des droits et autres taxes à l'importation, aux arrangements préférentiels alors en vigueur et à l'organisation des administrations nationales des douanes. Nous résumons ci-après les principaux points de cette étude.

Harmonisation des nomenclatures douanières

12. Il existe en Afrique de l'ouest, trois types de nomenclatures douanières : celles qui suivent la Nomenclature de Bruxelles de 1955, dans 14 pays d'expression française; celles d'inspiration britannique en Nigéria, au Ghana, au Sierra Leone et en Gambie; enfin, celle d'inspiration américaine appliquée au Libéria. Les nomenclatures du deuxième type, consistent en une courte liste, non méthodique de produits classés par ordre alphabétique qui ne convient pas du tout à des pays qui lancent des programmes d'industrialisation. Elles peuvent servir pour des tarifs douaniers à caractère purement fiscal mais quand il faut introduire un élément protectionniste on ne peut qu'apporter au fur et à mesure des besoins, une série d'ajouts à une énumération qui n'est aucunement conçue pour les recevoir. Leur deuxième inconvénient est qu'elles se prêtent mal aux négociations tarifaires ou commerciales avec des pays utilisant d'autres systèmes. Enfin, il est évident qu'on ne pourrait continuer d'utiliser ce type de nomenclature si le groupement économique envisagé dans la sous-région se réalisait. La nomenclature du troisième type n'est appliquée que par un seul pays, ce qui est déjà un désavantage; bien qu'elle soit plus ou moins méthodique, elle n'a pas la complétude et la précision d'un instrument tarifaire de conception moderne.

13. Le Groupe de travail a recommandé aux pays de l'Afrique de l'ouest qui ne l'ont pas encore fait de prendre la Nomenclature de Bruxelles, pour base de leur tarif et d'opérer les conversions nécessaires, étant entendu qu'ils pourront regrouper certaines positions pour tenir compte des besoins qui leur sont propres. Il a estimé que la forme assez compliquée de la nomenclature en question serait ainsi simplifiée dans une certaine mesure.

14. Il n'est pas facile de passer d'un tarif du type "simple" à la Nomenclature de Bruxelles. Il faut y employer des spécialistes à plein temps pendant plusieurs mois. Or, les pays en voie de développement n'ont pas souvent sous la main le personnel qualifié nécessaire; c'est pourquoi lorsque le Conseil de coopération douanière de Bruxelles a offert son concours pour la transposition du tarif de la Nigéria, cette proposition a été des mieux accueillies. Après avoir triomphé des difficultés initiales, le Conseil a remis la tâche entre les mains de l'administration nigérienne des douanes qui vient d'achever la conversion. Le nouveau tarif de la Nigéria, inspiré de la Nomenclature de Bruxelles, entrera probablement en vigueur au début de l'année prochaine; à ce moment, 4 seulement des 19 Etats de l'Afrique de l'ouest n'auront pas encore adopté ce système, non par manque d'intérêt mais parce que des difficultés pratiques les ont empêché jusqu'ici d'appliquer les recommandations du Groupe de travail. Préférant ne pas retarder davantage l'opération, par manque de personnel, le Libéria a demandé au Bureau de l'assistance technique des Nations Unies le concours d'un expert pour entreprendre cette révision. On ne sait pas encore ce que la Gambie décidera après le passage de la mission des Nations Unies qui examine actuellement la possibilité d'une intégration économique, sous une forme à préciser, avec le Sénégal. Si ce projet se concrétisait, l'uniformité de la nomenclature douanière deviendrait sans doute indispensable et la Gambie devrait sans doute adopter automatiquement un tarif fondé sur la Nomenclature de Bruxelles.

15. Non seulement la standardisation complète des nomenclatures de tous les pays de l'Afrique de l'ouest est un facteur essentiel d'un développement industriel équilibré mais aussi elle contribuera largement à l'expansion des échanges commerciaux dans la sous-région. L'existence en Nigéria d'une tarification fondée sur la Nomenclature de Bruxelles mais avec certains regroupements et simplifications servira peut-être de modèle à d'autres pays de la sous-région pour opérer leur propre conversion. Ce n'est qu'une question de temps, semble-t-il, pour que les 4 pays qui ne l'ont pas encore fait, s'alignent sur les 19 Etats de l'Afrique de l'ouest qui ont déjà pris parti pour la Nomenclature de Bruxelles. Les deux cours de formation organisés

par la CEA à l'intention des fonctionnaires des douanes, dont les programmes faisaient une large place aux caractéristiques et à l'application de la Nomenclature de Bruxelles, ont facilité les progrès dans la voie de la standardisation complète. La présence de conseillers en administration douanière au nouveau Bureau sous-régional de la CEA à Niamey, devrait grandement faciliter le rapprochement.

Harmonisation des méthodes d'évaluation

16. Le Groupe de travail a constaté qu'il n'y avait pas de grandes différences entre les méthodes d'évaluation utilisées par les pays de l'Afrique de l'ouest et que c'était, en général, la définition dite de Bruxelles de la valeur en douane qui était suivie. Bien que le besoin de standardisation soit moins urgent dans le cas de la valeur en douane que dans celui de la nomenclature douanière, il est souhaitable ici également de fixer un objectif commun puisque l'uniformité des méthodes d'évaluation est un préalable nécessaire à toute démarche en vue de la formation d'un groupement économique, de quelque type qu'il soit. Il importe aussi d'adopter un système qui ne facilite ni l'évasion fiscale ni la fraude, d'où l'avantage d'une méthode commune rationnelle. Le Groupe de travail a, par conséquent, reconnu qu'il était souhaitable que les pays de l'Afrique de l'ouest adoptent tous le plus rapidement possible la "définition de Bruxelles".

17. Pourvu qu'en principe, tous les pays de la sous-région appliquent cette définition, leur adhésion officielle à la Convention de Bruxelles, pour souhaitable qu'elle soit, ne présente pas un caractère d'urgence. Nous pouvons signaler, néanmoins qu'un pays, la Nigéria, a entamé les démarches nécessaires pour devenir membre du Conseil de coopération douanière et que lorsque ces démarches auront abouti, il sera tenu d'adopter officiellement la définition de Bruxelles. En outre, le dernier pays de la sous-région qui applique encore un système d'évaluation différent, à savoir le Libéria, qui auparavant calculait la valeur en douane d'après la valeur des marchandises sur le marché intérieur dans le pays de production, a récemment adopté une méthode basée sur la valeur "normale" des marchandises, très proche de la définition de Bruxelles. Cette modification encourageante signifie qu'actuellement les méthodes d'évaluation sont pratiquement normalisées dans toute la sous-région.

Harmonisation des législations douanières

18. D'une manière générale, les pays de l'Afrique de l'ouest ont des législations douanières qui sont plus ou moins le reflet de celles des deux anciennes métropoles, le Royaume-Uni et la France, (sauf le Libéria dont la législation a subi à la fois l'influence américaine et l'influence britannique) si bien que, là encore, les mêmes écarts sont à combler. Il n'existe pas, pour la législation douanière, comme pour les nomenclatures douanières et pour l'évaluation en douane, un instrument international visant toutes les opérations douanières que l'on puisse invoquer. Il existe cependant quelques conventions douanières internationales sur un certain nombre de points^{1/} qui, pour la plupart, d'ailleurs, ne présentent encore qu'un intérêt limité pour les pays en voie de développement. La seule qui ait une utilité immédiate pour l'Afrique est probablement la Convention sur le transport international des marchandises par la route, communément appelée Convention TIR. Cependant, le Conseil de coopération douanière met aussi au point des "normes douanières" sous la forme d'études comparées des méthodes qui pourraient faciliter une harmonisation progressive des législations au moment où les pays décideraient de modifier leur réglementation actuelle.

19. Le temps a manqué jusqu'ici pour inclure dans une enquête de cette nature une étude analytique de toutes les législations douanières africaines afin de dégager, par exemple, les principales différences ou les principaux points de conflit. Il faut toutefois se rendre compte que la législation est le reflet de principes et qu'il sera difficile de rapprocher les législations douanières des divers pays tant que les politiques ne seront pas harmonisées.

20. On ne saurait conclure de ce qui précède qu'il n'existerait aucune possibilité d'action prometteuse en l'occurrence. On s'est accordé généralement au sein du Groupe de travail à reconnaître que le sujet du commerce de transit pose un problème très particulier en Afrique de l'ouest en

^{1/} Par exemple, échantillons commerciaux, emballages, matériel professionnel et matériel destiné à être exposé, importation temporaire de voitures et d'aéronefs.

raison de l'émergence de nouvelles entités politiques sans accès à la mer et de l'irrégularité des moyens de transport; on a signalé à ce propos que les dispositions des accords internationaux sur le transit sont acceptées, en principe, par tous les pays de la sous-région. Pour cette raison, on a recommandé que la CEA convoque un groupe d'experts qui étudierait le problème du transit et les questions techniques et économiques que soulèvent les divers modes de transport, qui rédigerait un projet de convention sur le transit que tous les pays de la sous-région auraient à examiner, enfin qui recommanderait des systèmes appropriés.

21. Le secrétariat a donc entrepris une étude détaillée de la matière à partir d'un questionnaire^{1/} envoyé à tous les pays d'Afrique occidentale, dont les résultats ont été rassemblés en un document^{2/} destiné à servir de base aux travaux du Groupe d'experts du trafic en Afrique de l'ouest, qui s'est réuni à Accra en décembre 1962. Le rapport établi par ce Groupe de travail^{3/} dont la Commission a été saisie à sa cinquième session, formulait une série de précieuses recommandations à l'intention des gouvernements. Si ces recommandations étaient acceptées en totalité, elles permettraient de rationaliser et de simplifier à tel point les formalités du commerce de transit que les pays sans accès à la mer profiteraient dans une large mesure de la liberté plus grande accordée au passage des marchandises à leurs frontières et de l'expansion de leurs échanges avec les pays tiers et avec les autres pays de l'Afrique de l'ouest qui pourrait en résulter. Simultanément, les droits des pays intervenants en matière de rentrées fiscales se trouveraient convenablement garantis.

22. L'adoption et l'application de ces recommandations appartiennent maintenant aux gouvernements intéressés. Certaines dispositions peuvent être prises unilatéralement mais, dans d'autres cas, il faudra encore des consultations bilatérales ou multilatérales. Une de ces recommandations, en particulier, vise l'étude des moyens d'adopter une convention TIR modifiée à

^{1/} E/CN.14/STC/TTWA/1, Annexe II.

^{2/} E/CN.14/STC/TTWA1 et Add.1.

^{3/} E/CN.14/206.

soumettre pour examen à un groupe de travail rassemblant des représentants de chambres de commerce, de transporteurs routiers et d'administrations douanières. Un pays au moins s'est attaqué à ce problème sur une base nationale^{1/}. Il y a lieu cependant de se rappeler que la solution de ces problèmes est étroitement liée à l'amélioration des communications et des méthodes de transport au passage d'un grand nombre des frontières et que la réussite et la sécurité des opérations de transit sont subordonnées à l'existence d'une réglementation efficace du contrôle aux frontières; pour ces raisons, il importe que les progrès dans cette voie évoluent parallèlement aux dispositions à prendre en vue d'améliorer les systèmes de transit. Il reste encore beaucoup à faire pour que ces recommandations soient adoptées mais on estime que les ressources du Bureau sous-régional de Niamey pourront aider dans une certaine mesure les gouvernements à les suivre.

Harmonisation des politiques tarifaires

23. Une enquête sur les problèmes douaniers ne serait pas complète si l'on ne mentionnait pas les différences notables, encore qu'elles soient en diminution depuis peu, qui existent entre les prix des marchandises importées dans les divers pays de l'Afrique de l'ouest, et plus spécialement entre les prix dans la Zone franc et dans la Zone sterling, différences qui proviennent des écarts entre les moyennes de droits perçus à l'entrée et de l'application de restrictions quantitatives aux fournisseurs dont les prix sont les plus bas. Ces restrictions encouragent si fortement la contrebande qu'elles peuvent gravement compromettre le développement économique, sinon même l'avenir de l'industrialisation. Bien que ces questions relèvent de la politique fiscale et de la politique commerciale, elles intéressent directement les administrations des douanes. On devra donc profiter de toutes les occasions pour rappeler la nécessité d'une harmonisation progressive des droits et taxes d'importation, non seulement pour corriger cet état de choses et permettre ainsi de maintenir des pratiques relativement libérales en matière de commerce par voie de terre,

^{1/} La Nigéria a commencé à rassembler les avis de ces organismes.

mais aussi pour tendre vers une situation permettant de bénéficier des avantages d'un marché commun sans aller jusqu'à la formation d'une véritable union politique^{1/}. Il s'agit là de questions politiques du ressort des gouvernements mais le secrétariat de la CEA espère être en mesure d'en favoriser la solution par la constitution d'un nouveau groupe de travail à convoquer sous les auspices du Comité permanent du commerce. En attendant, l'intérêt que quelques gouvernements manifestent pour cette question s'exprime par certaines décisions unilatérales ou bilatérales qui ont été prises pour établir une harmonisation plus étroite^{2/}.

Coopération des administrations douanières entre elles

24. L'extrême morcellement politique de l'Afrique de l'ouest, et plus particulièrement, l'émergence de plusieurs pays indépendants sans accès à la mer ont donné lieu à une multiplication des opérations douanières le long des nouvelles frontières, ce qui a donné une importance nouvelle à un type de formalités douanières plutôt inhabituel, le dédouanement des importations et des exportations à des frontières terrestres. De là la nécessité d'une coopération plus grande entre les administrations douanières de la sous-région. Le Groupe de travail a consacré à ce sujet trois de ses recommandations. La première préconisait la convocation d'un autre groupe de travail qui aurait à aborder la question du trafic frontalier^{3/} en examinant les réglementations et définitions, concernant en particulier les itinéraires agréés, ce qui faciliterait le contrôle de ce trafic sans imposer de servitudes excessives aux populations intéressées.

25. La deuxième de ces recommandations, qui aborde la question de la coopération bilatérale dans la sous-région, proposait que les diverses administrations douanières échangent des renseignements directement entre elles sur la contrebande et la fraude, et que les divers pays passent entre eux

^{1/} Comme dans le cas, par exemple, des trois territoires politiquement distincts que sont le Kenya, le Tanganyika et l'Ouganda.

^{2/} Baisse des taxes d'importation frappant certains produits au Dahomey, au Niger, en Haute-Volta et modification des tarifs douaniers en Nigéria, au Ghana et au Togo.

^{3/} L'expression signifie ici deux choses à la fois : transactions personnelles des populations frontalières entre elles et petites opérations commerciales.

des accords deux à deux à l'effet de se prêter mutuellement une assistance administrative. Les secrétariats de l'Union douanière des Etats de l'Afrique de l'ouest et de l'Union douanière équatoriale ayant déjà établi les moyens permettant l'application de cette recommandation dans les pays d'expression française, la recommandation visait surtout, probablement, la coopération entre les pays francophones et anglophones limitrophes.

26. Il est possible de signaler un progrès notable dans ce sens. Par exemple, des négociations sont en cours entre la Nigéria, d'une part, et le Dahomey, le Niger, le Tchad et le Cameroun, d'autre part. La Nigéria et le Dahomey ont déjà signé une convention relative aux postes douaniers qu'ils auront en commun à leur frontière; le plan de construction du premier de ces postes commun est déjà établi. En vertu de cette convention, les fonctionnaires des douanes des deux pays sont tenus, entre autres dispositions, de se prêter mutuellement assistance pour l'exécution rapide et méthodique des contrôles qui leur incombent respectivement et de faire toutes enquêtes officielles pour le compte de l'autre partie^{1/}. On pense que d'autres conventions du même genre seront conclues prochainement entre la Nigéria et les autres pays mentionnés ci-dessus. Les négociations qu'implique la rédaction de ces conventions tisseront très certainement des liens précieux entre les diverses administrations douanières et ouvriront la voie à des ententes pour l'échange de renseignements et une assistance mutuelle au niveau des administrations centrales.

27. La dernière de ces recommandations visait la création d'un organe permanent destiné à connaître de toute la question des relations entre les administrations douanières de l'Afrique de l'ouest, sous réserve que les opérations de ce nouvel organe ne fassent pas double emploi avec celles de toute autre institution déjà établie. La question de cette création doit être activement suivie par le Bureau sous-régional de la CEA à Niamey.

^{1/} Article 25.

Formation du personnel

28. Dès le début de l'enquête, on constata que les problèmes de personnel comptaient parmi les difficultés majeures auxquelles se heurtent les administrations des douanes de l'Afrique de l'ouest. Ces problèmes présentaient deux facettes principales : le manque de personnel et le manque de formation. La nécessité de résoudre le problème de la formation professionnelle du personnel des douanes se révélait urgente mais on n'apercevait pas très bien les moyens à prendre. En Afrique de l'ouest, il n'existe aucune véritable école de formation aux disciplines douanières. Certes, quelques rares pays ont des programmes de formation systématique et organisent des stages de formation de base. Mais un grand nombre des autres pays, du fait qu'ils ne possèdent pas de moyens de formation qui leur soient propres, doivent toujours s'adresser à l'étranger, solution généralement caractérisée par une extrême lenteur. Au lieu d'une formation élémentaire systématique, il a fallu recourir à des courtes périodes de formation en cours d'emploi en attendant qu'on puisse se priver momentanément de certains membres du personnel et qu'il existe des places vacantes dans les écoles de l'étranger. Par ailleurs, rares sont les moyens de perfectionnement par lesquels le personnel supérieur pourrait acquérir la formation avancée requise pour le préparer aux postes de responsabilité.

29. Convaincu qu'il s'agissait d'une première mesure indispensable à toute réforme, le secrétariat accorda la priorité, en matière d'assistance technique, à la formation des douaniers et saisit le Groupe de travail d'un projet relatif à l'organisation de stages de formation^{1/}. Le Groupe de travail formula alors une recommandation préconisant deux solutions : d'une part, avec la collaboration du Gouvernement nigérien, la CEA devrait organiser des cours à l'intention des fonctionnaires d'expression anglaise d'un niveau d'instruction élevé; d'autre part, les cours élémentaires déjà donnés en Nigéria devraient être ouverts aux autres pays anglophones de l'Afrique de l'ouest qui n'ont pas encore de programmes de formation qui leur soient propres. Aucune recommandation n'a été formulée sur la formation

^{1/} E/CN.14/STC-WPCA.4.

dans les pays d'expression française, car ceux-ci préfèrent continuer à envoyer leurs fonctionnaires à l'Ecole nationale des douanes de Neuilly (près de Paris).

30. La première session du Comité permanent du commerce a été saisie d'un bref rapport sur le premier stage de formation douanière organisé par la CEA à l'intention des fonctionnaires des douanes de langue anglaise, qui a eu lieu à Lagos en octobre et novembre 1962; un rapport complet^{1/} a été présenté à la cinquième session de la Commission^{2/}.

Dix-sept élèves venus de quatre pays ont participé à ce stage, dont le programme avait été conçu de manière à permettre d'améliorer leurs qualifications techniques dans tous les domaines de l'activité douanière.

Un deuxième stage organisé par la CEA à l'université d'Ibadan s'est achevé en septembre dernier; il fera l'objet d'un rapport^{3/} qui sera présenté à la deuxième session du Comité permanent du commerce. Etabli sur la base de l'expérience acquise en 1962, le programme des études était d'un niveau plus élevé; il portait surtout sur les principes de la politique de taxation douanière et sur l'organisation des services, mais il conservait un certain nombre de sujets techniques importants dont trois ont fait l'objet de travaux pratiques. Dix-neuf élèves venus de cinq ont participé à ce stage.

31. On ne saurait surestimer l'intérêt de ces stages qui offrent aux fonctionnaires de douanes des pays de l'Afrique de l'ouest l'occasion d'échanger leurs idées sur les questions douanières. Ils servent aussi à créer un sentiment de solidarité économique entre les pays de la sous-région; on peut les considérer comme un pas dans la direction de l'unité et de l'intégration économique de l'Afrique.

^{1/} E/CN.14/STC/15.

^{2/} E/CN.14/226.

^{3/} E/CN.14/STC/31.

b) L'enquête de 1963 en Afrique de l'est

Facteurs géographiques, politiques et économiques

32. La sous-région de l'Afrique de l'est dont il est question ici comprend les pays mentionnés au paragraphe 8. A l'époque où ce rapport a été rédigé, l'enquête sur les douanes de cette sous-région n'était pas encore achevée, en sorte qu'on n'avait pu étudier que 8 des 14 pays mentionnés. En outre, il s'agit d'un sujet qui aurait justifié des développements beaucoup plus détaillés que ne l'ont permis et le temps et les pages qui pouvaient lui être consacrés. Il a fallu se limiter en raison de la nécessité de l'aborder dans une perspective régionale.

33. La caractéristique la plus frappante de la sous-région, c'est le petit nombre de ses entités politiques. La quasi totalité de son étendue est constituée par sept grandes unités : le Soudan, l'Ethiopie, la Somalie^{1/}, l'Afrique Orientale, l'ensemble Rhodésie/Nyassaland, le Mozambique et Madagascar, mais des transformations doivent intervenir très prochainement dans le tableau politique, à la suite de la dissolution d'une fédération^{2/} et de la création d'une autre^{3/}. A considérer les choses dans une perspective à long terme, la réorganisation de la future fédération d'Afrique Orientale qui doit permettre la création d'une entité économique encore plus vaste par l'incorporation de certains de ses voisins du sud et du nord a été envisagée récemment. A la différence de ce qui se passe en Afrique de l'ouest, une grande partie des frontières nationales sont des frontières naturelles. Il s'agit parfois d'obstacles sérieux, très gênants pour l'établissement de communications suffisantes qui freinent l'expansion des échanges dans ces territoires, dans d'autres cas, cependant, les caractéristiques géographiques

1/ Grande par la superficie, la Somalie est très peu peuplée

2/ Rhodésie et Nyassaland

3/ Kénia, Ouganda, Tanganyika et éventuellement Zanzibar.

exercent une influence inverse, du fait qu'elles constituent un moyen de communication commode, ce qui est le cas par exemple pour les grands lacs.

34. La sous-région compte 72 millions d'habitants environ et sa structure économique est le plus souvent celle d'une agriculture de subsistance, l'évolution vers l'économie monétaire y étant fort irrégulière selon les pays. Le commerce extérieur joue un rôle important dans la plupart des pays mais la proportion des échanges intra-africains dans le commerce extérieur total est extrêmement faible. Les principaux axes du commerce extérieur sont ceux qui relient les nombreux pays du Commonwealth et le Soudan au Royaume-Uni, à l'Ethiopie, à l'Italie, au Japon et aux Etats-Unis, le Mozambique au Portugal, Madagascar à la France. En outre, la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland entretient aussi des relations commerciales importantes avec l'Afrique du Sud.

35. Dans certains cas, le commerce de transit par les pays voisins occupe une place plus considérable que les échanges de ces pays entre eux^{1/}. De plus, certains pays^{2/} constituent des entrepôts d'une importance notable pour la distribution des marchandises à leurs voisins.

36. Ces mouvements de transit revêtent souvent une importance essentielle pour le pays de provenance ou le pays de destination. L'existence même de l'ensemble Rhodésies/Nyassaland est tributaire du transit de son cuivre, de son tabac, de son thé et de son coton par les pays voisins, par le territoire desquels ces marchandises sont acheminées jusqu'aux ports. A l'heure actuelle ce trafic passe par le Mozambique pour atteindre le port de Beira, mais un autre itinéraire est possible par le Congo et l'Angola. Une liaison ferroviaire est aussi envisagée entre la Rhodésie du Nord et le Tanganyika, mais dans la partie nord de la Fédération, le terrain est extrêmement difficile et

^{1/} Par exemple le transit par le Mozambique en provenance ou à destination des Rhodésies et du Nyassaland

^{2/} Le Kenya et l'Ouganda, par exemple

un problème technique se pose, celui de la différence entre les écartements de voies. Quoi qu'il en soit, on a commencé à préparer le tracé de la voie. Il existe déjà un service hebdomadaire de transport routier entre la Rhodésie du Nord et le Kenya, ce dernier pays offrant en outre une possibilité de transit par le chemin de fer et par la route à destination de Dar-es-Salam grâce à un raccordement avec la ligne ferroviaire centrale du Tanganyika. Il y a également un itinéraire possible route/voie navigable/chemin de fer, par le lac Tanganyika, mais qui serait long et coûteux.

37. Il existe une relation de transit très active, par le rail et la route, entre les ports de Mombasa et de Dar-es-Salam, d'une part, et le Congo, le Rwanda et le Burundi, d'autre part. Pour l'acheminement du trafic de transit en provenance du Congo, la Belgique a conservé pendant de nombreuses années des bases franches à Dar-es-Salam sur l'Océan Indien et à Kigoma, sur le lac Tanganyika. La Convention anglo-belge de 1921, qui garantissait la liberté de transit et accordait d'autres concessions, a été remplacée par un nouvel accord aux termes duquel une Commission quadripartie, représentant le Tanganyika, le Congo, le Rwanda et le Burundi gère les ports francs de Dar-es-Salam et de Kigoma. Pour ce qui est des questions douanières, la nouvelle convention reprendrait, semble-t-il, presque complètement les termes de l'ancienne et garantirait la même liberté de transit. Cette convention est paraphée mais sa ratification n'aura lieu qu'après règlement de la question de compensation; en attendant ses dispositions restent confidentielles.

38. Le trafic de transit entre Mombasa et la Province orientale du Congo est acheminé par rail sur Kampala ou Kasese en Ouganda, puis de là par route jusqu'aux divers points de passage de la frontière. Des marchandises provenant des entrepôts douaniers de Kampala^{1/} ont pu ainsi être acheminées jusqu'à Stanleyville. Mais les retours en contrebande en Afrique Orientale de marchandises

^{1/} Comme des produits pétroliers provenant d'entrepôts douaniers.

qui n'ont pas acquitté de droits^{1/} a atteint de telles proportions que le Gouvernement a interdit récemment, l'exportation par voie terrestre de toutes marchandises^{2/} admises à l'entrepôt ou sous le régime du drawback. Cette mesure a eu pour effet de limiter le commerce de transit à quelques expéditions en provenance directe de pays extra-africains via Mombasa vers le Congo, le Rwanda ou le Burundi, mais après un certain ralentissement initial, les mouvements à partir des entrepôts du Kenya et de l'Ouganda ont repris, les marchandises étant désormais acheminées droits payés^{3/}.

39. Ce trafic, qui a une place importante dans le commerce de la sous-région a déjà atteint un niveau de développement fort élevé; il ne se heurte guère aux rares difficultés douanières techniques qui sévissent dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, sauf aux frontières du Congo. Comme la plupart des mouvements sont directs et comme les marchandises sont acheminées en vrac dans des containers verrouillés, la sécurité douanière est habituellement suffisante, en sorte que les délais que peuvent subir les négociants sont réduits au minimum^{4/}. Aucun droit de douane n'est appliqué aux marchandises en transit dans cette région^{5/}.

1/ Surtout spiritueux, produits pétroliers et tissus.

2/ A l'exception du pétrole en vrac.

3/ Cependant, l'alimentation en produits pétroliers des rives orientales des lacs Albert et Tanganyika se fait toujours traditionnellement sur les stocks de produits importés sous le régime de la franchise sur les rives occidentales de ces mêmes lacs.

4/ Les négociants de l'ensemble Rhodésies/Nyassaland, par exemple, peuvent s'ils le désirent payer à l'avance à Beira les droits de douane frappant leurs marchandises, qui peuvent ainsi être expédiées directement à leur destination en Rhodésies/Nyassaland sans autres formalités.

5/ Sauf pour les marchandises acheminées de la Mer Rouge vers la partie orientale du Soudan via l'Ethiopie et vice versa, sur lesquelles un droit de transit de 1,5 pour 100 ad valorem est perçu.

40. Néanmoins, certains aspects du commerce de transit du Congo, du Rwanda et du Burundi par l'Afrique Orientale préoccupent les gouvernements intéressés. Les difficultés semblent provenir en grande partie de la faiblesse du franc congolais. Parmi celles-ci, on peut citer en particulier le fait que de grandes quantités de café^{1/} originaires des pays ci-dessus sont introduites en contrebande en Ouganda et au Tanganyika. L'Afrique Orientale s'élève contre ces mouvements, car ils entraînent une diminution relative des contingents qui lui sont attribués par l'Accord international sur le café, en même temps qu'ils entachent la réputation de son café. Ce café de contrebande est donc accepté par les centres d'achat, mais il est séparé de la production locale en tant que café étranger en transit. Loin de décourager le trafic illégal, cet expédient a pour effet de l'encourager. De préférence, le café de contrebande est vendu contre shillings d'Afrique Orientale ou troqué contre d'autres marchandises au lieu d'être vendu à un négociant congolais, ce qui impliquerait le paiement de droits de douanes, ou aux offices de commercialisations du Rwanda ou du Burundi qui les exporteraient légitimement^{2/}. De la même manière, du minerai d'étain originaire du Rwanda est introduit illégalement en Ouganda, où il est vendu, puis traité comme étant de l'étain ougandais, ce qui permet aux autorités de l'Afrique Orientale de percevoir des redevances. Tous ces trafics illégaux se traduisent par des pertes de devises considérables pour le Congo, le Rwanda et le Burundi.

41. La réintroduction en contrebande au Tanganyika et en Ouganda de marchandises est-africaines précédemment introduites au Congo en franchise^{3/} avait aussi menacé les recettes douanières de l'Afrique

^{1/} 40.000 sacs par an, selon les estimations.

^{2/} Le taux de change officiel du franc congolais pour un shilling est-africain oscillant de 30 à 50, le paiement au prix officiel de 9 francs est manifestement désavantageux.

^{3/} Cf. paragraphe 38.

Orientale jusqu'à ce que le Gouvernement prenne une mesure radicale consistant à exiger le paiement de droits à l'occasion de la plus grande partie de ce commerce d'entrepôt, qui est aussi un commerce de transit, au sens large du terme. Cette mesure restera très certainement en vigueur tant que le contrôle aux frontières ne sera pas suffisamment réorganisé pour que la régularité des certificats de débarquement ne soit plus sujette à caution. En attendant, ces circonstances continueront à freiner l'expansion des échanges de l'Afrique Orientale et de la Rhodésie du Nord avec le Congo, dont les perspectives seraient assez favorables par ailleurs.

Administration douanière

42. Géographiquement, la situation de la sous-région est très favorable en ce sens qu'elle ne comprend que huit territoires douaniers. Jusqu'ici, il n'y a pas eu, comme en Afrique de l'ouest, de nouvelles administrations douanières indépendantes^{1/}. Au contraire, les vastes territoires douaniers de l'est du continent connaissent depuis quelque temps leur cohésion actuelle^{2/}, ce qui a permis de mettre sur pied des organisations douanières stables et pour la plupart efficaces. L'application des techniques douanières y a atteint un haut degré de développement et on ne saurait dire qu'il y ait de graves obstacles techniques ou administratifs à l'expansion des échanges intra-territoriaux dans la majeure partie de la sous-région. De fait, les vastes marchés communs du Kenya, de l'Ouganda et du Tanganyika, du Nyassaland et des Rhodésies, les vastes marchés nationaux du Soudan et de l'Ethiopie créent un climat extrêmement favorable à l'expansion de ces échanges, surtout s'ils peuvent progresser dans la voie de l'harmonisation des politiques tarifaires, des accords préférentiels, de la modification ou du développement des formes d'intégration économique qui existent déjà.

^{1/} La dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland fera exception.

^{2/} A l'exception de la Somalie.

43. L'évolution politique, cependant, donne lieu, ou risque de donner lieu dans l'avenir proche à certaines difficultés d'ordre pratique. Un problème se posera avec la nécessité de créer des administrations douanières distinctes en Rhodésie du Nord et au Nyassaland à la suite de la dissolution de la Fédération, ce qui impliquera, dans l'un et l'autre cas, la création de nouveaux sièges centraux et ipso facto le difficile recrutement d'un personnel suffisamment qualifié pour travailler à l'échelon supérieur. De même il faudra recruter un certain nombre de fonctionnaires pour les postes locaux. On croit savoir que le Nyassaland s'est assuré les services d'experts en matière de douanes qui s'occuperont de ces problèmes et que la Rhodésie du Nord envisage d'en faire autant. La CMA a aussi offert ses services au cas où des difficultés surgiraient dans le domaine de l'organisation ou sur le plan technique.

44. L'évolution politique récente du Kenya, de l'Ouganda, du Tanganyika et de Zanzibar a entraîné le départ de fonctionnaires expatriés et la doctrine de l'africanisation a mis en évidence la nécessité d'améliorer la formation des Africains appelés à assumer des fonctions dans les douanes de cette partie de la sous-région. Le passage probable en Rhodésie du Sud d'une certaine quantité d'employés aujourd'hui en poste en Rhodésie du Nord ou au Nyassaland risque aussi de poser un problème analogue dans ces deux territoires. L'Ethiopie ressent également la nécessité d'inculquer un surcroît de formation à son personnel. Ces pays devront donc renforcer les moyens qu'ils possèdent en vue d'accélérer la formation du personnel des douanes aux échelons moyens et supérieurs. Les moyens de formation qui existent aujourd'hui dans la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland sont peu de chose; comme ils sont établis en Rhodésie du Sud, la Rhodésie du Nord et le Nyassaland en seront privés au moment de la dissolution. A l'heure actuelle, l'Ethiopie s'en tient à la formation en cours d'emploi et à l'envoi d'un petit nombre de fonctionnaires dans divers pays étrangers en vue de leur formation. L'Afrique Orientale possède de bons établissements de formation à Mombasa et Dar-es-Salam, où des études élémentaires sont dispensées au siège des administrations douanières.

45. Le secrétariat s'intéresse activement au problème de la formation; l'an prochain, il lui sera sans doute possible de mettre en oeuvre un programme complet dans la sous-région. Pour le moment, le besoin le plus urgent paraît être celui de la formation douanière de base (encore que l'on prévoie des stages d'études supérieures); les demandes de renseignements que divers pays ont fait parvenir au secrétariat sur les possibilités qu'ils auraient d'envoyer leurs fonctionnaires subalternes suivre des stages dans d'autres pays témoignent aussi de la nécessité d'une formation de ce niveau. Le secrétariat a mis à l'étude les aspects pratiques et financiers de ce programme.

Nomenclatures douanières

46. L'étude des nomenclatures douanières de la sous-région révèle que la situation est loin d'être satisfaisante du point de vue de l'industrialisation et de l'intégration économique. Dans la plupart des cas, on est en présence de listes non systématiques de produits classés par ordre alphabétique et composées au fur et à mesure des besoins.

Toutefois on retrouve les mêmes grandes classes dans les nomenclatures de l'Ethiopie, de l'Afrique Orientale et de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland. Mais la ressemblance s'arrête là car chaque classe n'est qu'une liste par ordre alphabétique parfois très subdivisée, de produits très différents d'un pays à l'autre. Il n'y a pas de correspondance avec la Nomenclature de Bruxelles ou avec la CTCI.

47. Consciente des imperfections de sa nomenclature, la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland l'a déjà convertie pour la rapprocher de la NDB. Mais l'adoption de cette nomenclature nouvelle est retardée par la dissolution imminente de la fédération. Après la dissolution, il y aura probablement trois tarifs douaniers distincts. Le Nyassaland et la Rhodésie du Nord ressentent aussi le besoin d'avoir un instrument moderne mais, si la dissolution a lieu bientôt, ils n'auront pas le temps de convertir leur nomenclature méthodiquement et par étapes comme les professionnels et les agents des douanes le désireraient. Toutefois, ces territoires perdraient une excellente occasion s'ils ne profitaient pas de ces changements politiques pour adopter une nomenclature inspirée de celle de Bruxelles.

48. De même, l'émergence d'une Fédération serait une occasion favorable de moderniser la tarification douanière de l'Afrique Orientale en vue de son application entre les membres de l'éventuelle fédération et vis-à-vis de l'extérieur. En outre, l'industrialisation activée par l'évolution politique rendrait nécessaires de si nombreuses corrections qu'on finirait par ne plus pouvoir introduire assez d'ajouts et de subdivisions dans la structure actuelle. Avant que l'édifice ne devienne par trop compliqué et encombrant, il serait bon de prévenir la difficulté en introduisant un système qui se prête à des développements infinis, systématiques et logiques.

49. A première vue, les pays en voie de développement de la sous-région de l'est, pourraient être quelque peu déconcertés par l'étendue de la Nomenclature de Bruxelles. Comme en Afrique de l'ouest, ils pourraient s'inspirer de la nouvelle nomenclature de la Nigéria, forme légèrement abrégée et simplifiée de la NDB. La CEA a pu récemment conseiller l'Organisation des services communs de l'Afrique Orientale sur les problèmes de la conversion à un tarif de ce genre.

50. Il ne fait guère de doute que l'adoption générale de la Nomenclature de Bruxelles par tous les pays de la sous-région favoriserait l'expansion des échanges intra-régionaux et contribuerait au succès de toutes les mesures d'intégration économique et politique ultérieures.

Taux des droits de douane

51. On trouvera ci-dessous les principaux caractères des tarifs douaniers des pays déjà atteints par l'enquête.

i) L'Ethiopie a un tarif douanier à une colonne qui comporte surtout des taux ad valorem de 5 à 100 pour 100 et un certain nombre de taux spécifiques applicables le plus souvent à des produits fortement taxés et aux produits importés en vrac. Il y a aussi des positions à droit nul et une catégorie résiduelle à laquelle s'applique un droit de 25 pour 100 ad valorem. Le principe consiste à frapper de droits modiques les matières premières et les machines, de droits moyens les biens de consommation, et de droits élevés les produits de luxe. Les produits pétroliers acquittent un droit d'octroi spécifique qui tient lieu de droit de douane.

52. Outre les droits de douane, les produits importés et les produits exportés sont soumis à une taxe de transaction ad valorem, calculée sur la valeur en douane. Un impôt indirect, compensateur, spécifique, à plusieurs taux, superposé au droit de douane et à la taxe de transaction, frappe les importations de sucre et de certains tissus. Une taxe spécifique, à plusieurs taux, superposée au droit de douane et à la taxe de transaction, frappe aussi les spiritueux et les parfums. De même une taxe de régie, spécifique à plusieurs taux qui s'ajoute au droit de douane et à la taxe de transaction, frappe le tabac, les allumettes, le papier à cigarettes et les briquets. Enfin, à tous les droits et taxes ci-dessus, s'ajoute une taxe communale ad valorem, calculée sur la valeur en douane, qui est perçue à l'entrée. Toutes ces impositions sont à caractère fiscal, sauf certains droits protecteurs inscrits au tarif douanier. La structure de cette fiscalité est quelque peu compliquée mais la taxe intérieure de transaction applicable indifféremment aux produits importés et nationaux, permet de compenser la perte de perception subie lorsque des marchandises produites dans le pays remplacent des importations taxables.

53. ii) Le tarif de l'Afrique Orientale est un instrument à une seule colonne qui comprend cinq taux ad valorem, une liste à droit nul et des taux spécifiques pour certains articles. Le principe de non-discrimination existe depuis les Traités du Bassin du Congo de 1885 et 1890. Les cinq taux ad valorem sont les suivants : un taux spécial (assisted rate) de 12,5 pour 100, un taux normal de 25 pour 100, un taux moyen de 33,3 pour 100, un taux supérieur de 66,3 pour 100 et un taux maximum de 75 pour 100. Le tarif est fortement protectionniste mais les recettes douanières restent un élément essentiel des ressources budgétaires. Il existe aussi des droits supplémentaires sur quelques produits agricoles dits Suspended Duties (droits suspensifs) qui ont été introduits à la suite d'un désaccord entre l'Ouganda et le Tanganyika d'une part, et le Kenya d'autre part, ce dernier territoire tenant à élever les droits protecteurs et les autres n'étant pas disposés à pénaliser.

leurs propres consommateurs pour servir la politique protectionniste du Kenya. Ces droits sont suspendus jusqu'à ce que l'un des trois territoires en revendique la perception et, comme on pouvait s'y attendre, c'est le Kenya qui en a profité le plus. C'est la seule dérogation au principe du tarif commun, mais les perceptions ont été des plus réduites. En dehors des droits de douane l'Afrique Orientale ne connaît aucune autre taxe à l'importation.

54. iii) La Fédération de Rhodésie et du Nyassaland a un tarif à quatre colonnes, fortement protecteur. La première colonne concerne les pays qui n'accordent pas le régime de la nation la plus favorisée ou avec qui la Fédération n'a pas d'accord bilatéral ou multilatéral; la deuxième concerne les parties contractantes au GATT; la troisième concerne les pays du Commonwealth (sauf le Royaume-Uni, la Malaisie et le Tanganyika), les territoires sous tutelle du Commonwealth, l'Irlande, l'Afrique du Sud, le Sud-Ouest Africain, les Territoires du Haut-Commissariat et le Mozambique; la quatrième colonne concerne le Royaume-Uni, la Malaisie, le Tanganyika, les colonies britanniques, les Protectorats et les Etats protégés.

55. Avant la fédération, les Traités du Bassin du Congo s'appliquaient à certaines parties de la Rhodésie du Nord et du Nyassaland, lesquelles n'y ont plus été soumises quand la fédération est née. Il est possible qu'après la dissolution de la fédération, elles retrouvent les obligations imposées par ces traités, et le partage qui s'ensuivrait une fois encore entre zone "conventionnelle" et zone "non-conventionnelle" imposerait au service des douanes des deux pays une charge administrative supplémentaire.

56. Le tarif fédéral comporte aux colonnes 1 à 4, des taux normaux de 30, 22,5, 20 et 10 pour 100 sur les biens de consommation (avec de légers écarts et des taux dits "industriels") sur les matières premières, les biens d'équipement et les articles indispensables qui sont, suivant les positions, respectivement de 10,5, 0 et 0 pour 100, de 10, 0, 0 et 0 pour 100 ou de 0 pour 100 à toutes les colonnes. En général, quand une majoration de droits intervient, c'est pour introduire un élément de

protection. A de nombreux articles sont appliqués des droits partiellement suspensifs ("suspended") c'est-à-dire inférieurs à ceux de la position du tarif; ils visent généralement à satisfaire un besoin particulier du commerce ou de l'industrie à un moment donné. En dehors des droits de douane, il n'existe pas d'autres taxes d'importation.

57. Il se peut qu'après la dissolution, la Rhodésie du Sud reconduise le tarif douanier fédéral actuel mais que la Rhodésie du Nord et le Nyassaland introduisent de nouveaux taux pour satisfaire leurs besoins et se mettre en meilleure posture en prévision de négociations. Il serait regrettable que, dans leur désir d'auto-suffisance, ces pays oublient que les tarifs de la région doivent être aussi harmonisés que possible. Il convient d'éliminer tous les incitants à la contrebande dans une région qui, pour le moment, reste relativement à l'abri de ce fléau. Plus encore, il est essentiel de préserver l'harmonie des politiques douanières dans l'intérêt d'une intégration économique plus poussée débouchant sur l'unité africaine. Une harmonisation plus complète des tarifs de l'Afrique Orientale d'une part, de la Rhodésie du Nord et du Nyassaland de l'autre, devrait permettre d'éviter une aggravation de la situation.

Procédure d'évaluation

58. La méthode normale de calcul de la valeur en douane appliquée dans une grande partie de la sous-région s'inspire de la "Définition de Bruxelles". Elle est presque générale en Afrique Orientale, bien que les territoires ne soient pas parties à la Convention de Bruxelles. La situation est la même en Ethiopie et à Zanzibar à cette exception près qu'en Ethiopie les produits importés via Djibouti sont évalués c.a.r. Djibouti^{1/}.

59. Dans l'ensemble Rhodésie/Nyassaland, l'évaluation se calcule d'après la valeur sur le marché intérieur du pays d'exportation : cette méthode, issue du système sud-africain, ne correspond plus guère à la conception

^{1/} Aux termes de l'Accord sur le chemin de fer de 1961.

actuelle de l'évaluation, mais demeure cependant suivie dans quelques pays importants.^{1/} La Fédération reconnaît que ce système est quelque peu périmé et que la Définition de Bruxelles est sans doute préférable. La valeur sur le marché intérieur est souvent difficile à déterminer, risque d'entraîner une perte de perception plus forte et comporte des frais supplémentaires pour l'entretien d'enquêteurs dans les pays de provenance.

60. La détermination de la valeur est généralement confiée à l'administration centrale mais il existe, dans la plupart des grands ports, des agents chargés de déterminer sur place les valeurs en douane. Lorsqu'il n'existe pas de services spéciaux d'évaluation, l'administration centrale vérifie les évaluations faites localement.

Moyens de stimuler de développement économique et industriel

61. On constate que certains pays de la sous-région ne réservent pas aux impositions indirectes une aussi large place dans leur fiscalité que la plupart des autres pays en voie de développement. Sauf en Ethiopie, la tendance à remplacer les droits de douane par l'autres types d'impôts indirects, à mesure que l'industrialisation progresse, n'est pas très marquée. Au contraire, la part de l'impôts direct a plutôt augmenté. Ainsi, bien que les droits de douane continuent de remplir une fonction fiscale importante, un élément de protection qui va s'accroissant, fait son apparition dans les tarifs douaniers et l'appareil administratif nécessaire pour établir le niveau des droits protecteurs est déjà en place dans plusieurs pays.

62. A côté du protectionnisme, il est, dans le domaine douanier, d'autres moyens de stimuler de développement économique et industriel. Le tarif de l'Afrique Orientale accorde de facilités considérables

^{1/} L'un de ces pays (les Etats-Unies) vient de décider de l'abandonner.

aux biens d'équipement^{1/}. En outre, on favorise certaines industries agréées par la remise des droits sur les éléments importés entrant dans la fabrication de leurs produits. Les exportations d'articles fabriqués dans la région assujettis à l'impôt indirect peuvent bénéficier du remboursement intégral des taxes ou être exemptées des droits de sortie.

63. La Fédération de Rhodésie et du Nyassaland ayant déjà atteint un niveau assez élevé de développement industriel, son tarif douanier réserve son action protectrice aux industries déjà établies, plutôt qu'aux industries naissantes. Etant donné que le protectionnisme prend toujours plusieurs formes, d'autres avantages sont consentis également. Le régime des droits "suspensifs"^{2/} s'analyse en une réduction ou une exemption complète des droits de douane sur toutes les importations d'un produit donné à un moment donné, quelle que soit la destination finale de ce produit. Il faut distinguer cette procédure d'une autre forme d'allègement, dite "remise aux fabricants", qui permet à certaines industries agréées d'importer leurs matières premières à tarif réduit ou en franchise. La première de ces deux procédures n'entraîne aucune difficulté sur le plan administratif, mais la deuxième nécessite des recherches et un contrôle douaniers, c'est-à-dire un grand travail supplémentaire qui n'est compensé par aucune perception.

64. L'Ethiopie applique un système analogue d'exemption de droits de douane sur les machines agricoles et industrielles, mais ne l'étend ni aux matières premières ni aux matériaux de construction tels que les éléments en acier. Dans le tarif lui-même, la liste des produits admis en franchise favorise de nombreux autres produits nécessaires au développement. Zanzibar admet aussi en franchise de droits les usines complètes et l'équipement destinés aux entreprises commerciales et industrielles agréées, le tarif lui-même n'accordant pas d'allègements spéciaux, en dehors du taux généralement minime applicable aux biens d'équipement.

^{1/} Le matériel d'équipement suivant est admis en franchise : machines agricoles et industrielles, tracteurs, véhicules servant à la construction des routes, éléments de construction en acier, autres matériaux de construction et engrais.

^{2/} Voir ci-dessus, paragraphe 56.

III. CONCLUSION

65. Pour conclure, il reste à mentionner brièvement les mesures que le secrétariat envisage pour compléter son enquête et les autres voies faisant intervenir l'assistance technique qui sont utiles à explorer.

66. Les dispositions nécessaires ont été prises pour étendre l'enquête à la région de l'Afrique du nord^{1/}. Lorsqu'elle sera terminée, le Comité permanent du commerce pourra recommander les moyens à prendre pour des consultations ultérieures entre les pays de la région. Ces consultations qui sont indispensables pour la solution des problèmes douaniers concernant la normalisation, l'harmonisation et la simplification des méthodes et procédures pourraient avoir lieu aux sessions du Comité elles-mêmes, ou au sein de nouveaux groupes de travail qui seraient créés pour s'occuper de problèmes douaniers particuliers. A cet égard, il est bon de rappeler également de réunions de fonctionnaires supérieurs dans le cadre de cours de formation organisés par la CEA. Les courts travaux pratiques qui font partie de ces cours fournissent aux participants d'excellentes occasions d'examiner en commun les problèmes les plus importants et d'inclure des recommandations pour leur solution éventuelle dans les rapports qu'ils sont tenus de présenter à leurs gouvernements respectifs à leur retour dans leur pays.

67. Dans le domaine de l'assistance technique, le Comité retiendra peut-être avant tout la nécessité de créer en Afrique, sous des auspices communs, des internats pour la formation complète de fonctionnaires des douanes au niveau élémentaire et au niveau avancé. Seuls quelques rares pays ont actuellement des centres de formation, mais aucun d'entre eux ne possède les possibilités d'hébergement en commun qui sont indispensables à un échange d'idées vraiment fructueux entre les fonctionnaires des différents pays.

^{1/} Qui, en l'occurrence, comprendra les pays suivants : République Arabe Unie, Libye, Tunisie, Algérie et Maroc.

68. L'assistance technique est également indispensable pour convertir les tarifs douaniers selon le modèle de la Nomenclature de Bruxelles. En effet, peu de pays disposent du personnel nécessaire pour cette tâche, qui justifierait la présence d'une équipe d'experts pouvant s'y consacrer suffisamment longtemps, en Afrique de l'ouest et en Afrique de l'est, une fois la décision prise par les gouvernements. Certains pays estimeront sans doute que la révision des taux de droits devrait aller de pair avec la conversion des nomenclatures, à cause de l'insuffisance des structures tarifaires de type exclusivement fiscal au regard du besoin de créer des industries modernes ressenti dans les pays en voie de développement. Cette révision des tarifs pourrait tenir compte de la tendance à accroître l'élément protectionniste aux dépens de l'élément fiscal, à instaurer un système général de drawbacks et de réductions, à remplacer partiellement l'élément fiscal par des taxes intérieures indirectes frappant indifféremment la production nationale et les produits importés.

- - - - -