



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.3/EM.17/2
27 septembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission des entreprises, de la facilitation
du commerce et du développement
Réunion d'experts sur l'efficacité des transports
et la facilitation du commerce pour une plus
large participation des pays en développement
au commerce international
Genève, 25-27 novembre 2002
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**DIFFICULTÉS ET POSSIBILITÉS D'APPLICATION DES MESURES
ACTUELLES DE FACILITATION DU COMMERCE**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Le présent document porte sur des questions liées à l'application des mesures de facilitation du commerce. Il traite tout d'abord des questions de mise en œuvre: utilisation des technologies nouvelles dans les systèmes de gestion des opérations douanières et des transports et conséquences éventuelles des récentes initiatives prises en matière de sécurité; conditions nécessaires à la facilitation du commerce (logistique, services de transport et infrastructure, notamment); et cadre juridique. Il examine ensuite deux aspects essentiels de la facilitation du commerce dans l'optique du développement: le rôle des partenariats régionaux et locaux dans la définition des besoins et des priorités en matière de facilitation du commerce; et les enjeux, pour les pays, de l'adoption éventuelle de règles multilatérales contraignantes dans ce domaine, ainsi que les autres options.

Le document comprend diverses propositions: adoption d'une démarche intégrée centrée sur des couloirs spécifiques de commerce et de transport et consistant notamment à analyser la gestion de la chaîne d'approvisionnement; formation de pôles de facilitation du commerce aux niveaux national, régional et mondial pour définir les besoins et les priorités; et mise en place de réseaux de coopération multilatérale pour offrir aux pays en développement des services élargis d'assistance technique et de renforcement des capacités.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Introduction	3
I. Aperçu général.....	3
II. Questions de mise en œuvre.....	4
A. Utilisation des technologies nouvelles	5
1. Automatisation du système de dédouanement	6
2. Automatisation de la gestion des transports	7
3. Facilitation du commerce et sécurité.....	7
B. Environnement requis.....	9
1. Approche fondée sur la gestion de la chaîne d’approvisionnement.....	9
2. Logistique, services de transport et infrastructure	10
3. Cadre juridique: le transport multimodal	11
III. Questions liées au développement	13
A. Besoins et priorités	13
1. Cadres régionaux de facilitation du commerce.....	13
2. Partenariats locaux entre secteurs public et privé	14
3. Réseaux internationaux de coopération.....	15
B. Règles envisageables en matière de facilitation du commerce	16
1. Situation actuelle et changements prévus	16
2. Autres options	17
IV. Perspectives.....	20
A. Analyse des problèmes et solutions possibles.....	20
B. Assistance technique	21

INTRODUCTION

1. À sa sixième session (février 2002), la Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement a prié la CNUCED de mettre en œuvre un vaste programme de travail dans le domaine de la facilitation du commerce en tenant compte des besoins particuliers des PMA. Pour analyser la façon dont des transports efficaces et des échanges plus commodes pourraient améliorer la participation des pays en développement au commerce international, la Commission a adhéré à l'idée de convoquer à cet effet une réunion d'experts¹.
2. Le présent rapport a été établi en vue d'étayer les délibérations de la réunion d'experts. La section I donne un aperçu général du thème considéré; la section II examine les questions liées à la mise en œuvre des mesures de facilitation du commerce; la section III porte sur les aspects touchant au développement; et la section IV envisage des mesures précises susceptibles d'être prises à l'avenir.

I. APERÇU GÉNÉRAL

3. Par facilitation du commerce, on entend le plus souvent une opération de simplification ou de rationalisation consistant à appliquer des normes aux procédures prescrites par les organismes de surveillance du secteur commercial: il s'agit en l'occurrence des aspects liés à la mise en œuvre. Moins fréquemment, la facilitation du commerce est considérée comme une activité consistant à créer un environnement propre à aider les participants aux opérations de commerce et de transport à trouver des solutions qui servent les intérêts de toutes les parties prenantes et jettent les bases d'une croissance durable des échanges: cette seconde définition considère la facilitation du commerce sous l'angle du développement.
4. Les normes et recommandations actuelles visant à harmoniser et à simplifier les différentes étapes d'une opération commerciale ont été principalement mises au point dans le cadre d'organismes régionaux représentant les pays développés. Une fois élaborées et adoptées, ces normes ont été introduites avec profit dans ces pays. Une opinion largement répandue veut que des solutions normalisées conçues et appliquées avec succès dans les pays industrialisés pourraient procurer des avantages analogues si elles étaient transposées telles quelles dans les pays en développement².
5. Or la pratique tend à prouver le contraire. Comme le montre l'expérience acquise par le biais d'activités d'assistance technique sur le terrain, des modèles importés sont rarement adaptables à tous les types d'environnement. Des situations différentes nécessitent des démarches différentes, tant en termes de ressources que de rythme d'application. Les innovations institutionnelles propres à un pays ou une région se sont avérées fructueuses lorsqu'elles

¹ Rapport de la Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement sur sa sixième session (TD/B/COM.3/46), 7 mars 2002.

² «Improvements from Trade Facilitation Could Benefit the World Economy by As Much As US\$ 7 Billion Every Year», baronne Symons, Ministre d'État au commerce international du Royaume-Uni, Forum international sur la facilitation du commerce, Genève, 29-30 mai 2002.

reposent sur des connaissances et des expériences locales, ciblent les négociants locaux et sont conçues en fonction des réalités institutionnelles nationales.

6. Cela dit la facilitation du commerce peut effectivement contribuer au développement d'un pays sans que les avantages qu'elle procure se limitent à un secteur d'importation donné. Pour qu'un aussi large impact puisse se produire, il faut surtout que les programmes de facilitation du commerce permettent la mise en place de moyens institutionnels et de capacités de gestion viables dans le secteur du commerce international. Cela signifie que des solutions partielles et à court terme se limitant à tel ou tel aspect de la chaîne d'approvisionnement dans une opération commerciale risquent soit d'être rapidement court-circuitées, soit de créer des asymétries qui favorisent certains secteurs par rapport aux autres.

7. Les débats actuels sur la prévisibilité, la transparence et l'uniformité devraient tenir compte des problèmes liés à la mise en œuvre et au développement. Ceux-ci font obstacle à l'adoption et au succès de mesures de facilitation du commerce. Des solutions techniques, le savoir-faire requis et des exemples de pratiques probantes existent. Ce qu'il faut à présent, c'est une nouvelle approche pour assurer une mise en œuvre efficace qui contribue au développement du commerce.

II. QUESTIONS DE MISE EN ŒUVRE

8. La plupart des solutions permettant de surmonter les obstacles connus à la conclusion d'une transaction commerciale ont déjà été élaborées au cours des 30 dernières années. Diverses organisations intergouvernementales ont établi des instruments, des normes ou des critères internationaux propres à simplifier la documentation et l'information en vue de l'exportation et de l'importation, qu'il s'agisse de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE) (Formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux, par exemple), de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) (Convention de Kyoto révisée) ou de la CNUCED (notamment les Règles CNUCED/CCI applicables aux documents de transport multimodal). Cependant, pour diverses raisons, ces différentes initiatives n'ont pas été universellement adoptées.

9. À l'OMC, des règles de facilitation du commerce figurent dans divers articles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994, notamment les articles V (Liberté de transit), VII (Valeur en douane), VIII (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation), IX (Marques d'origine) et X (Publication et application des règlements relatifs au commerce), ainsi que dans les Accords sur l'évaluation en douane, l'inspection avant expédition, les règles d'origine, les obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires et les licences d'importation. Les pays membres de l'OMC sont censés s'engager à mettre ces règles en œuvre selon des calendriers convenus. Cependant, ainsi qu'il est précisé au paragraphe 2 de l'article XI (Membres originels) du texte fondateur de l'OMC, «les pays les moins avancés reconnus comme tels par les Nations Unies ne seront tenus de contracter des engagements et de faire des concessions que dans la mesure compatible avec

les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun d'eux ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles»³.

10. Toutes sortes d'instruments sont à présent disponibles. Les procédures applicables dans le commerce et les transports restent néanmoins pesantes et onéreuses dans bon nombre de pays en développement. Un tel état de choses s'explique par un ensemble de circonstances qui se résument en deux mots: *information* et *conjoncture*.

11. L'information est importante car un *document* n'est rien d'autre qu'un «réceptacle» ou un «véhicule» de données relatives au commerce et aux transports. De même, une *procédure* englobe à la fois la recherche, le stockage, le traitement et la transmission des informations. La facilitation du commerce, qui vise à simplifier les documents et procédures du commerce international, est donc en substance une activité assimilable à un système d'information. Ce qui était naguère une activité manuelle se prête désormais sans difficulté à des améliorations grâce à des technologies de l'information et de la communication (TIC) qu'il est facile d'acquérir.

12. La facilitation du commerce est également une discipline liée à la conjoncture: elle ne peut porter ses fruits en l'absence de certains facteurs connexes. La possibilité d'appliquer des programmes de facilitation du commerce, tout comme leur efficacité, sont fonction de divers facteurs tels que la qualité des ressources humaines et institutionnelles des administrations publiques, la présence de services de transports internationaux et de logistique et, bien entendu, la volonté de recourir effectivement aux TIC.

13. Moyennant des technologies de l'information et une conjoncture appropriées, la facilitation du commerce donne de bons résultats. Il en est ainsi dans la plupart des pays développés et des pays en développement les plus avancés qui sont parvenus à simplifier et à mieux maîtriser les procédures. Le rôle des technologies de l'information et l'environnement requis dans l'application de mesures de facilitation du commerce dans les pays en développement sont examinés ci-après.

A. Utilisation des technologies nouvelles

14. Les TIC offrent, sous la forme de systèmes informatisés spécifiques de gestion de l'information, des solutions très rentables pour venir à bout des obstacles au commerce et aux transports, dont les formalités inefficaces, les retards occasionnés dans la transmission, les erreurs de transcription et autres tâches manuelles courantes et répétitives effectuées dans les administrations publiques qui s'intéressent aux procédures du commerce international. Les services des douanes ont été, parmi les organismes gouvernementaux, des candidats privilégiés à l'automatisation. De même, les intervenants du secteur privé qui gèrent de grandes quantités de données tirent efficacement parti des systèmes informatiques depuis plus d'une vingtaine d'années.

15. L'usage de systèmes d'information dédiés à la planification des opérations de transport et au suivi des marchandises s'est en outre très rapidement répandu au cours des dernières

³ Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (GATT, OMC, Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay).

décennies. De tels systèmes accélèrent la circulation de l'information sur les marchandises et concourent à une utilisation efficace d'actifs peu abondants. Les secteurs tant privé que public des pays en développement devraient davantage faire appel aux TIC pour les procédures et opérations de commerce et de transport. Les systèmes informatisés élaborés et installés par la CNUCED, dont le Système douanier informatisé (SYDONIA) et le Système d'informations anticipées sur les marchandises (SIAM), constituent à cet égard d'importants jalons dans une telle entreprise.

16. Cependant, l'automatisation des activités des diverses parties intervenant dans le contrôle ou le suivi des flux du commerce extérieur ne s'avérera profitable que si les pratiques administratives et commerciales existantes sont revues avant toute informatisation des procédures. Les moyens susceptibles d'être employés pour mettre en place les systèmes en question au moindre coût et avec un effet optimal sur les ressources humaines et institutionnelles sont examinés ci-après.

1. Automatisation du système de dédouanement

17. Toute politique fondée sur la bonne gouvernance passe par une administration efficace des douanes. Les services des douanes assument un large éventail de responsabilités dans l'application des diverses mesures gouvernementales ayant trait au commerce international: dédouanement des marchandises importées ou exportées; recouvrement des recettes; lutte contre la contrebande d'armes et de drogues et l'introduction clandestine d'étrangers; et établissement des statistiques du commerce à l'intention des pouvoirs publics, aux fins d'analyse et de planification. La Chambre de commerce internationale (CCI) a formulé des suggestions concernant les principales fonctions automatisées d'une administration des douanes moderne, efficace et productive⁴.

18. Pour diverses raisons, les administrations des douanes ne peuvent, dans bien des cas, s'acquitter de leurs responsabilités et de multiples fonctions sont souvent négligées ou laissent à désirer. Même si des progrès sensibles ont été réalisés, les gains d'efficacité et les processus de rationalisation ne sont pas uniformément répartis entre toutes les administrations ni dans toutes les régions du monde. Pour remédier à ce problème, l'OMD offre une large assistance technique à ses membres et a mis au point un programme de réforme et de modernisation des douanes. Celui-ci a pour objet d'aider les administrations des douanes à devenir plus autonomes, grâce à une meilleure utilisation des ressources, au renforcement des capacités de gestion et à l'élaboration de procédures et formalités douanières appropriées et efficaces.

19. Un programme de réforme et de modernisation des douanes est généralement étayé par des systèmes automatisés tels que SYDONIA. Depuis 1985, ce système a été installé dans plus de 80 pays en développement ou en transition de par le monde. Conçu de façon à rationaliser les procédures et formulaires douaniers et à en réduire le nombre, il s'inspire et tient compte des recommandations et normes, des codes et autres textes de référence (notamment la Formule-cadre des Nations Unies) de la CEE et de l'OMD. Le logiciel peut être adapté en fonction des méthodes d'évaluation en douane adoptées dans chaque pays et peut être traduit dans sa langue officielle. La version la plus récente du système SYDONIA comprend un module

⁴ Principes directeurs de la CCI pour les douanes (document n° 103/190), 10 juillet 1997.

de gestion des procédures de transit. L'introduction de tels systèmes permet de réaffecter les fonctionnaires à des tâches d'évaluation des risques et à des activités liées à la sécurité⁵.

2. Automatisation de la gestion des transports

20. Les systèmes de suivi du matériel de transport et des marchandises sont une des méthodes permettant de rendre les différents maillons de la chaîne de transport de certains pays en développement plus efficaces. Des techniques appropriées peuvent être employées pour localiser le matériel de transport et les marchandises à l'intérieur comme à l'extérieur des ports, sur le réseau ferroviaire, sur des lacs, voire sur des routes.

21. Les systèmes de gestion du trafic ne peuvent à ce stade «parler» avec les entreprises intervenant dans les différents modes de transport, ce qui limite leur capacité de fournir des services complets et de former des chaînes logistiques efficaces. Compte tenu de ce problème, la CNUCED a élaboré un outil de gestion des transports baptisé Système d'informations anticipées sur les marchandises (SIAM): il s'agit d'un ensemble d'applications informatiques destinées à produire des informations de gestion pour remédier aux problèmes de transit et de transport multimodal des marchandises. Le système SIAM permet aux différentes entreprises de transport d'échanger des données par voie électronique. Il fournit des informations de meilleure qualité qui les aident à maîtriser leurs opérations respectives et à rationaliser leur planification interne. La base de données connexe est accessible aux parties agréées qui s'intéressent à l'envoi et à son acheminement, et leur communique les informations les plus récentes sur la localisation et la situation des marchandises et du matériel de transport. Les données sur les activités de transport étant enregistrées sur une longue période, le système permet aux gouvernements et aux institutions d'analyser les problèmes se posant aux niveaux national, sous-régional et régional et d'étudier différentes possibilités d'investissement dans le secteur des transports. Le système SIAM a été installé dans 15 pays.

3. Facilitation du commerce et sécurité

22. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont fait ressortir le caractère crucial du système international de transport, en même temps que sa fragilité. Pour que l'économie mondiale puisse prospérer, ce système doit continuer à fournir des services sûrs, efficaces et fiables aux passagers et aux clients dans toutes les régions du monde. Au dernier Sommet du G-8 (Kananaskis, Canada, juin 2002), les chefs d'État participants se sont mis d'accord sur une série de mesures de coopération visant à favoriser une plus grande sécurité des transports terrestres, maritimes et aériens tout en facilitant l'acheminement optimal et efficace des personnes, des marchandises et des véhicules à des fins économiques et sociales légitimes.

23. De telles préoccupations relatives à la sécurité peuvent avoir des incidences tant immédiates qu'à long terme sur plusieurs aspects pratiques des opérations commerciales internationales. L'idée d'un Partenariat douanier et commercial contre le terrorisme (C-TPAT) lancée par le Service des douanes des États-Unis et l'adoption de mesures telles que l'Initiative de sécurité des conteneurs prônée par ce pays sont actuellement à l'étude dans des instances multilatérales. Dans cette optique, plusieurs éléments pourraient être considérés comme des

⁵ Pour des précisions sur ce programme, voir www.sydonia.org.

inconvénients majeurs pour de petits intervenants dans les systèmes internationaux de commerce et de transport:

a) *Répartition géographique et concentration des flux*: Le choix de «ports sûrs» par le Service des douanes des États-Unis pourrait entraîner des changements d'itinéraire entre lieux d'origine et lieux de destination, notamment aux États-Unis.

b) *Capacité de gestion de la chaîne d'approvisionnement*: L'initiative C-TPAT suppose une collaboration entre les partenaires commerciaux et leurs prestataires de services tout au long de la chaîne d'approvisionnement en vue d'améliorer les mécanismes et procédures de sécurité. Divers éléments doivent, à chaque étape, faire l'objet d'une surveillance, notamment le personnel et l'origine des marchandises. Même si ces procédures ne peuvent être exigées que pour les chaînes d'approvisionnement à destination des États-Unis; elles inciteront sans doute les importateurs, les transporteurs et les intermédiaires installés dans ce pays à choisir des partenaires qui peuvent fournir des informations fiables et utiles à l'intention de leurs autorités douanières, ce qui risque d'exclure des fournisseurs insuffisamment équipés quoique dignes de confiance dans les pays en développement.

c) *Prescriptions technologiques et financières*: La vérification des conteneurs nécessite la mise en place et l'utilisation d'un matériel onéreux que les ports de nombreux pays en développement risquent de ne pas être en mesure de financer.

d) *Conséquences juridiques*: Les modifications apportées aux pratiques et procédures actuelles en raison des impératifs de sécurité peuvent avoir d'importantes conséquences juridiques, notamment l'alourdissement des responsabilités encourues.

24. L'aspect positif de ces initiatives de sécurité tient à la possibilité de mettre en place un nouveau type d'instrument de gestion des risques fondé sur la notion de «renseignement axé sur la facilitation». Cette notion est analogue à celle qu'appliquent de nombreuses administrations des douanes, mais sa portée est plus large. L'objectif est de rassembler des informations suffisantes sur les milieux commerciaux pour distinguer les «bonnes» entreprises de commerce et de transport des «mauvaises» de manière à faciliter sensiblement le commerce légitime. Qu'il s'agisse des douanes ou de la sécurité, des ressources accrues pourraient être alors affectées à la répression du trafic illicite.

25. En théorie, il y aurait moyen de recueillir au niveau mondial des renseignements se prêtant sous une forme ou sous une autre à des mesures de facilitation en recourant à grande échelle à des systèmes interconnectés de TIC. Grâce à l'Internet, il est désormais plus facile d'envisager une telle opération, à laquelle pourrait concourir la tendance récente à la formation de pôles et de réseaux ayant une large audience. Les impératifs de sécurité sont donc une incitation à faire davantage appel aux TIC.

26. Les problèmes actuels de sécurité seraient-ils ainsi une source de valeur ajoutée - et pas seulement de surcoût - dans l'environnement commercial opérationnel et institutionnel des pays en développement? La réponse est largement fonction de l'assistance qui leur sera fournie, qu'il s'agisse de ressources techniques et financières ou de la capacité à long terme de mettre en place une infrastructure autonome et viable de gestion du commerce.

B. Environnement requis

27. Dans la pratique, une opération commerciale moyenne peut faire intervenir une trentaine de parties (négociants, transporteurs, banques, assureurs, transitaires, courtiers en douane, etc.) et nécessiter une quarantaine de documents (dont un grand nombre sont destinés non seulement aux pouvoirs publics, mais également aux transporteurs, aux entrepôts en douane et aux autres maillons que comporte le processus⁶). Par ailleurs, divers éléments de la transaction commerciale internationale (vente, transport, assurance et paiement notamment) reposent en principe sur des textes réglementaires. Le bon fonctionnement du commerce international nécessite donc à la fois une gestion rationnelle des chaînes d'approvisionnement s'appuyant sur des services et une infrastructure de transport appropriée, et un cadre juridique adéquat.

1. Approche fondée sur la gestion de la chaîne d'approvisionnement

28. Les transactions commerciales internationales présentent des caractéristiques communes mais également d'importantes différences si l'on considère les chaînes de distribution et les filières de commercialisation en fonction d'un produit déterminé. Là encore, l'environnement (à savoir les services et l'infrastructure, pour l'essentiel) influe grandement sur la rapidité, le coût et la prévisibilité des opérations commerciales. Autrement dit, l'efficacité de celles-ci dépend dans une large mesure de l'efficacité globale du cadre dans lequel elles s'inscrivent. La productivité des ports est tout autant tributaire de la compétence de la main-d'œuvre que celle-ci l'est du contexte culturel, du cadre social, de la nutrition, des conditions climatiques et d'autres éléments qui influent tous sur la capacité d'apprentissage des travailleurs.

29. Compte tenu de ce qui précède, les pays en développement qui souffrent d'une conjoncture défavorable et dont l'économie est moins avancée pourront-ils jamais rendre leurs opérations plus efficaces? L'on peut sans doute répondre par l'affirmative, au regard des conclusions qui se dégagent des pratiques optimales constatées dans des cas où l'approche systémique bien connue de la gestion de la chaîne d'approvisionnement a été appliquée.

30. Les chaînes de montage de voitures des pays en développement peuvent par exemple fonctionner au moyen de stocks prévus pour 24 heures et organiser la livraison en flux tendus des moyens de production voulus et de pièces provenant de plusieurs points éloignés, y compris des fournisseurs locaux. Elles font largement appel aux techniques de programmation et de commande anticipées et de suivi des produits. La productivité des opérations portuaires a atteint en Malaisie et au Panama des niveaux équivalents à ceux de la plupart des ports modernes les mieux gérés du monde développé. Au Brésil, le fonctionnement des trains-blocs transportant des marchandises en vrac compte parmi les plus rentables et les opérations intermodales de transport de minerai de fer destiné à l'exportation peuvent être rangées parmi les meilleures pratiques au niveau mondial.

31. Quelle est donc la recette à appliquer pour concevoir des opérations efficaces? Un système de transport intermodal n'atteindra pas nécessairement son niveau optimal de productivité lorsque tous ses éléments fonctionnent à plein régime: il faut plutôt que chacun adapte ses opérations en fonction de celles des autres. Cette façon d'envisager la gestion de la chaîne

⁶ Firmin Cuza, premier Vice-Président de Mattel, Inc., au Symposium de l'OMC sur la facilitation des échanges, Genève, mars 1998.

d'approvisionnement, où des mondes différents s'assemblent et s'ajustent les uns aux autres, devient dès lors un modèle pour le puzzle formé par la facilitation du commerce, dans lequel de multiples pièces doivent s'imbriquer pour compléter le tableau.

32. Les téléviseurs produits en Corée et vendus dans l'Union européenne ne suivent pas le même chemin – n'empruntent pas les mêmes filières de commercialisation – que des sacs de jute produits au Bangladesh, ou des bananes exportées du Cameroun vers le Canada. Même dans le cas des sacs de jute bangladais, les filières commerciales peuvent varier en fonction des types de sacs ou des marchés auxquels ils sont destinés. En même temps, lorsqu'ils sont entassés dans un conteneur, tous ces produits d'origines différentes et issus de procédés de fabrication différents finissent par être chargés et transportés sur le même navire et déchargés dans un port donné de destination ou de transit. Une partie de l'infrastructure, du matériel et des services d'appui est commune à l'ensemble de ces produits.

33. Dans chaque cas, la perspective systémique, de bout-en-bout, fournie par l'approche de la gestion de la chaîne d'approvisionnement peut aider à concevoir et à ajuster les mesures de facilitation du commerce de façon à répondre aux exigences globales et aux besoins précis des filières commerciales par lesquelles passent des produits déterminés.

2. Logistique, services de transport et infrastructure

34. Le transport joue un rôle majeur dans la logistique et la qualité des prestations des chaînes d'approvisionnement. Ce secteur doit répondre à des exigences croissantes de qualité - en termes de souplesse, de rapidité et de fiabilité - pour livrer les marchandises à un moment et en un lieu précis. Vu la complexité des liens entre l'approvisionnement, les fournisseurs, les fabricants, les détaillants et les consommateurs, le transport multimodal devient une solution permettant de concevoir des systèmes de transport en fonction des besoins logistiques du client final. Il permet d'intégrer dans les chaînes d'approvisionnement un large éventail de services de transport s'appuyant sur des TIC performantes. Cette intégration offre du même coup la possibilité de procéder à un échange d'informations avant et pendant l'acheminement et de proposer des services perfectionnés (dont l'information en temps réel), qui accélèrent la circulation des données, rendent celles-ci plus fiables et améliorent la qualité des prestations.

35. Le développement de services de transport performants suppose non seulement des infrastructures de base, mais également – et surtout – des mécanismes efficaces permettant de tirer le meilleur parti possible de l'infrastructure disponible. Dans de nombreux pays en développement, le problème tient au fait que la réglementation, la planification et la gestion des différents éléments de l'infrastructure d'appui au commerce sont très décousues et mal coordonnées. Les textes législatifs et réglementaires régissant l'activité commerciale et l'organisation des services et infrastructures d'appui au commerce sont souvent dépassés. Il faudrait donc élaborer des politiques et des mécanismes administratifs modernes qui puissent remédier aux disparités et aux incohérences institutionnelles et structurelles.

36. Les divers problèmes d'ordre juridique et réglementaire rencontrés aux échelons local et national de l'administration sont une source non négligeable de confusion, de contre-temps et de frais inutiles ainsi que de pressions sur les pouvoirs publics pour qu'ils adhèrent aux normes et aux pratiques internationales. Il appartient donc à un pays de concevoir des dispositions réglementaires et des modalités d'organisation qui permettent une utilisation optimale des

structures matérielles existantes, le rôle du gouvernement consistant dès lors à promouvoir l'infrastructure et les services d'appui au commerce plutôt qu'à les gérer.

37. Sur le marché planétaire d'aujourd'hui, toute nation commerçante est contrainte de s'adapter aux pratiques de gestion commerciale des pays partenaires et, du même coup, à celles de l'industrie internationale de la logistique et des transports. Il faut donc que les milieux commerciaux examinent attentivement leur propre chaîne de valeur ajoutée (gestion de la chaîne d'approvisionnement) et que les pouvoirs publics encouragent des systèmes efficaces de gestion des transports en offrant une infrastructure matérielle et réglementaire qui permette d'établir des services efficaces en matière de commerce et de transport.

38. L'État et les parties commerciales doivent contribuer de concert au développement de marchés intérieurs et de réseaux de transport fonctionnant correctement et créer les conditions voulues pour pouvoir tirer le meilleur parti possible des techniques de transport et des moyens de communication disponibles. Les entreprises accéderaient ainsi à des transports correspondant, tant sur le plan de la qualité que de l'efficacité, à leurs besoins et à leurs attentes. Les coûts d'accès à ces dispositifs doivent être raisonnables et tenir compte de leur entretien et de leur développement à long terme.

39. La répartition des responsabilités entre secteur public et secteur privé en matière de transport exige une définition claire des attributions du secteur public et de ses rapports avec les partenaires privés, en vue de favoriser l'investissement, le développement des capacités et l'efficacité des opérations à l'initiative du secteur privé. Il faut pour cela se faire une idée complète des intérêts en jeu pour que partenaires publics et privés soient en mesure de s'offrir mutuellement les services qu'ils sont les mieux placés pour fournir, à savoir: un cadre réglementaire efficace et transparent, un ensemble de réseaux bien intégrés d'infrastructures de base pour le secteur public et un système rentable de services de transport pour le secteur privé⁷.

40. Dans bien des cas, les gouvernements des pays en développement et les milieux commerciaux locaux ne mesurent pas à quel point les pratiques concurrentielles des marchés internationaux évoluent suivant les principes modernes de gestion de la logistique. Faute de pouvoir s'adapter à ces nouvelles pratiques, ils risquent d'être marginalisés sur les marchés commerciaux mondiaux.

3. Cadre juridique: le transport multimodal

41. Les conventions et instruments juridiques internationaux ayant trait aux échanges et aux transports mondiaux ont principalement pour objet de créer un cadre juridique cohérent, transparent et prévisible propre à faciliter le commerce. Ils fournissent aux États et aux milieux commerciaux les outils et normes nécessaires pour améliorer le commerce international grâce à l'harmonisation des lois et réglementations applicables et à la simplification des formalités et procédures. Il en résulte une moindre incertitude, ce qui permet aux négociants d'évaluer

⁷ Voir «The Role of Logistics in Stimulating Economic Development», communication de Marc H. Juhel de la Banque mondiale au Séminaire sur la logistique organisé à Beijing (Chine) en novembre 1999.

à l'avance les risques potentiels et les engagements juridiques que suppose une transaction donnée et de prendre les mesures de protection voulues.

42. Si, dans la plupart des branches du commerce et des transports internationaux, l'on est parvenu à un certain degré d'uniformité, ce n'est pas encore le cas dans d'autres. Le transport multimodal ou de porte à porte en est un exemple significatif. La croissance exponentielle des opérations conteneurisées a considérablement influé sur les modalités et pratiques modernes de transport. Les chargeurs et les consignataires tiennent souvent à traiter avec une seule partie (l'entrepreneur de transport multimodal, ou ETM), qui veille à l'acheminement des marchandises de porte à porte et assume une responsabilité contractuelle tout au long du processus. Dans les opérations de transport de porte à porte, il est souvent difficile de déterminer l'étape ou le mode de transport où intervient la perte, le dommage ou le retard de livraison. Or dans le cadre réglementaire actuel, tant l'ampleur que le degré de responsabilité du transporteur sont parfois essentiellement fonction de la question de savoir a) si le préjudice peut être localisé, et b) laquelle des multiples règles ou dispositions éventuellement applicables sera jugée pertinente par le tribunal saisi dans une instance donnée.

43. En dépit de diverses tentatives ayant pour objet de mettre en place un régime international uniforme régissant la responsabilité liée au transport multimodal, un tel régime n'a pas encore vu le jour. La Convention des Nations Unies sur le transport multimodal international de marchandises, adoptée en 1980, n'a pas été ratifiée par un nombre suffisant d'États pour entrer en vigueur. Les Règles CNUCED/CCI applicables aux documents de transport multimodal, entrées en vigueur en janvier 1992, sont un ensemble de termes normalisés à incorporer dans les contrats commerciaux. Cependant, du fait de leur caractère contractuel, ces règles sont subordonnées à toute législation impérative applicable et, partant, ne peuvent garantir l'uniformité internationale de la réglementation.

44. Le cadre juridique actuel comprend donc un assortiment de conventions internationales destinées à réglementer le transport unimodal (maritime, routier, ferroviaire et aérien), de textes législatifs et réglementaires régionaux, sous-régionaux et nationaux, et de contrats fondés sur des termes normalisés. Ces dernières années, la prolifération de dispositions législatives et réglementaires régionales, sous-régionales et nationales diverses a accentué ce phénomène de «désunification» au niveau international. Même si ces lois et règlements s'inspirent dans une certaine mesure de la Convention sur le transport multimodal et des Règles CNUCED/CCI, il y a d'importantes différences sur des questions clefs telles que la responsabilité, les limites de responsabilité et la prescription⁸.

45. Conformément aux recommandations d'une réunion spéciale d'experts convoquée en novembre 2001 par le Secrétaire général de la CNUCED, le secrétariat étudie actuellement la question de savoir si un instrument international régissant la responsabilité liée au transport multimodal serait opportun, acceptable et applicable. Les résultats de cette étude devraient être disponibles au début de 2003 et faciliter les délibérations d'un groupe de travail de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), qui a récemment entrepris des travaux concernant un projet d'instrument sur le droit des transports.

⁸ Voir le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé «Implementation of Multimodal Transport Rules» (UNCTAD/SDTE/TLB/2 et Add.1) (anglais seulement).

Celui-ci est censé régir essentiellement le transport par mer, mais il est envisagé de l'appliquer également à tous les contrats multimodaux comprenant une étape maritime.

46. Cette question est manifestement d'une importance primordiale et nécessite un examen approfondi par toutes les entités des secteurs public et privé chargées ou désireuses de faciliter le commerce à l'échelle mondiale.

III. QUESTIONS LIÉES AU DÉVELOPPEMENT

47. La facilitation du commerce doit être considérée et mise en œuvre comme un facteur de développement et non pas simplement comme un outil administratif dont la portée se limiterait aux opérations commerciales de passage des frontières. Elle peut à la fois rendre le secteur public mieux à même de suivre l'évolution du commerce extérieur et de l'encadrer, et apporter un appui aux milieux commerciaux nationaux travaillant pour l'exportation ou susceptibles de le faire. En même temps, les besoins et priorités des pays en matière de facilitation peuvent varier en fonction de la structure du commerce, des partenaires commerciaux concernés et des infrastructures et services de transport disponibles.

48. Des règles de facilitation du commerce sont actuellement à l'étude au Conseil du commerce des marchandises de l'OMC en vue de définir les modalités de négociations éventuelles à engager après la cinquième session de la Conférence ministérielle et de déterminer les besoins et priorités des membres en la matière.

A. Besoins et priorités

49. Les transactions commerciales internationales sont bilatérales par définition, une opération commerciale donnée ayant toujours un point d'origine et un point de destination. Elles peuvent être plus ou moins simples ou complexes en fonction des éléments communs existant entre les partenaires commerciaux (notamment les affinités culturelles et économiques et la proximité géographique ou, au contraire, l'absence de ces éléments). Des partenaires commerciaux auront plus ou moins de points communs selon qu'ils seront proches ou éloignés. La facilitation du commerce consiste à trouver des points communs en matière de normes et de pratiques, non seulement entre les environnements respectifs des partenaires commerciaux, mais également entre différents intervenants dans un même pays.

50. Les priorités fixées dans l'application de mesures visant à faciliter les échanges sont donc généralement dictées par les intérêts communs des partenaires commerciaux. Dans la plupart des cas, les partenaires les plus importants sont des pays voisins et, de plus en plus, les voisins s'associent également aux groupements d'intégration régionale.

1. Cadres régionaux de facilitation du commerce

51. La facilitation du commerce international suppose pour l'essentiel trois types de mesures de caractère non exclusif, qui peuvent être prises à différents niveaux:

a) *Adoption de procédures équivalentes*: les procédures et données requises peuvent être analogues d'un partenaire à l'autre, mais ceux-ci agissent indépendamment les uns des autres; l'utilisation de documents commerciaux uniformes est un exemple de mesures de ce premier niveau;

b) *Adoption de procédures complémentaires*: à ce niveau plus évolué, certaines des procédures appliquées dans un pays partenaire sont reconnues et, partant, considérées comme valables dans l'autre (ou les autres) pays; le système TIR est un exemple de dispositif de ce deuxième niveau;

c) *Adoption de procédures intégrées ou unifiées*: ce type de mesure s'inscrit dans le cadre de groupements tels que l'Union européenne, où les procédures de dédouanement appliquées dans un pays sont reconnues dans les autres États membres.

52. La facilitation du commerce est désormais considérée comme une question prioritaire dans la plupart des groupements régionaux existants. L'Union européenne et d'autres groupements économiques régionaux en Amérique latine, en Asie et en Afrique ont, par exemple, des programmes multilatéraux relativement avancés dans ce domaine. Les groupements régionaux restent - l'expérience le prouve - le cadre le plus propice à l'introduction de mesures de facilitation du commerce au niveau international.

53. Bien que, dans une certaine mesure, la facilitation du commerce progresse plus rapidement si les pays appartiennent à des blocs commerciaux, les dispositions prises au niveau national peuvent également faciliter l'échange de biens et de services pour tous les partenaires commerciaux du pays concerné. La Suisse et le Chili ont par exemple trouvé des solutions unilatérales qui servent leurs propres intérêts ainsi que ceux de leurs partenaires commerciaux.

54. Toute mesure de facilitation du commerce vise en fin de compte à faire en sorte qu'une transaction commerciale internationale puisse être effectuée en une seule étape, sous la forme d'un flux physique unique et ininterrompu de porte à porte, entièrement contrôlé - sans jamais être entravé - selon des procédures administratives et financières convenues par tous les acteurs concernés. Les pays en développement désireux de mettre en place un programme de facilitation du commerce devraient donc, compte tenu des principaux lieux d'origine et de destination de leurs échanges actuels ou prévus, définir leurs besoins et leurs priorités, s'il y a lieu, de concert avec leurs partenaires au sein d'un groupement d'intégration donné.

2. Partenariats locaux entre secteurs public et privé

55. Au niveau national, il est préférable de définir les besoins et les priorités dans le cadre de communautés locales de négociants et de transporteurs. Les parties intéressées devraient se regrouper à cet effet sous la forme de pôles. Ceux-ci comprendraient les secteurs privé et public, notamment les entreprises de transport et les exploitants de terminaux, les transitaires, les négociants, les administrations des douanes et autres organismes gouvernementaux compétents. Leur fonction essentielle consisterait à examiner les principaux obstacles et les améliorations possibles et à établir des prescriptions relatives à l'efficacité des opérations de commerce et de transport.

56. Les pôles de facilitation rassembleraient les parties intéressées dans les ports maritimes, dans les zones de passage des frontières et aux principaux points de destination/origine des opérations de commerce et de transport sur le territoire. Ils serviraient également à mettre en commun les connaissances que possèdent les membres et à échanger des informations et des solutions avec des pôles associés fonctionnant en réseau en d'autres points d'un couloir donné.

57. Le guichet unique est un bon exemple de pôle de facilitation du commerce. Les services administratifs à guichet unique se sont répandus dans de nombreux pays. Grâce à une telle formule, toutes les procédures peuvent être engagées et menées à bien en un même lieu. Un seul service administratif peut recevoir les documents requis par différents organismes gouvernementaux pour en contrôler la validité et la cohérence avant de les transmettre aux parties intéressées dans tel ou tel bureau. Une fois les formalités documentaires accomplies, l'agrément final, l'avis favorable ou les permis peuvent effectivement être émis là où ils ont été initialement demandés. Cette solution très simple nécessite néanmoins une solide organisation, qu'il s'agisse de la formation des fonctionnaires ou de la coordination et de la communication interadministrations. La participation du secteur privé et, surtout, des usagers est essentielle.

3. Réseaux internationaux de coopération

58. À la demande du Comité de haut niveau sur les programmes du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, la CNUCED a convoqué en avril 2002 la première réunion interorganisations visant à déterminer les questions de facilitation du commerce à traiter de façon concertée.

59. Même s'il s'agit d'une démarche préliminaire, cette réunion a mis en contact les principaux organismes des Nations Unies chargés de faciliter le commerce. Il a été convenu de mettre en place un mécanisme de partage des connaissances et des données d'expérience entre les organismes participants. La réunion a également fourni une assise aux activités de coopération en offrant aux pays en développement des possibilités accrues d'assistance technique et de renforcement des capacités.

60. Compte tenu des mesures de facilitation du commerce introduites aux niveaux national, régional et mondial grâce aux contributions des organismes internationaux concernés, ceux-ci ont, au fil des ans, adapté leurs rôles respectifs en recourant à des moyens différents et complémentaires. Des organisations telles que la CEE, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et l'OMD font office de centres de conception et de mise au point pour la plupart des normes internationales existant en matière de facilitation. Le Partenariat pour la facilitation du commerce mondial de la Banque mondiale est désormais un mécanisme de coordination bien établi pour la diffusion d'informations relatives à la facilitation du commerce, ainsi qu'un lieu de discussions de portée mondiale. L'assistance technique de la CNUCED reste une importante source de stratégies efficaces de mise en œuvre et de développement.

61. Les pays en développement désireux d'améliorer les résultats de leur commerce extérieur ont à présent un large éventail d'instruments et de structures institutionnelles à leur disposition. La coopération technique est assurément un domaine dans lequel il faudrait coordonner les efforts multilatéraux pour aider ces pays à tirer parti des attributions et des compétences de chaque organisme dans le cadre d'un mécanisme permettant d'étoffer les connaissances tout en privilégiant l'action.

B. Règles envisageables en matière de facilitation du commerce

1. Situation actuelle et changements prévus

62. Conformément au paragraphe 27 de la Déclaration ministérielle de Doha⁹, le Conseil du commerce des marchandises de l'OMC entend examiner les articles V, VIII et X du GATT, et recenser les besoins et priorités des membres en matière de facilitation des échanges. En l'occurrence, l'objectif est d'adopter, par un consensus explicite, une décision tendant à engager des négociations sur un futur accord relatif à la facilitation du commerce à la cinquième Conférence ministérielle qui doit avoir lieu en 2003 à Cancún (Mexique).

63. Cependant, mis à part les règles du GATT, les activités de facilitation du commerce restent principalement le fruit d'efforts entrepris, de leur propre initiative, par les administrations publiques ou le secteur privé. Les règles impératives sont encore l'exception. Abstraction faite des conventions internationales sur les transports, telles la Convention relative au contrat de transport international de voyageurs et de bagages par route (CVR) ou les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM), qui prévoient l'utilisation des documents simplifiés, la plupart des instruments de facilitation du commerce recommandent, au lieu d'imposer ou d'exiger, l'application de mesures obligatoires.

64. Cette situation peut radicalement changer dans les années à venir lorsque, le cas échéant, les règles de facilitation du commerce feront partie d'un cadre juridique multilatéral auquel le système commercial devra se conformer. Une évolution aussi importante nécessiterait des efforts considérables de la part des pays où le processus de facilitation du commerce accuse encore du retard.

65. Sans procéder à une analyse détaillée des trois articles mentionnés au paragraphe 27 de la Déclaration ministérielle de Doha, il convient d'en mentionner certaines dispositions qui obligent les membres à prendre des mesures minimales pour s'acquitter de leurs obligations. Par exemple:

a) *Pour satisfaire à l'article V*, un système administratif permettant de surveiller, sans l'entraver, le libre transit des marchandises, peut être mis en place;

b) *Pour satisfaire à l'article VIII*, un système peut être créé en vue de veiller à l'application équitable et non discriminatoire des redevances et formalités;

⁹ «Reconnaissant les arguments en faveur de l'accélération accrue du mouvement, de la mainlevée et du dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit, et la nécessité d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités accrues dans ce domaine, nous convenons que des négociations auront lieu après la cinquième session de la Conférence ministérielle sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités des négociations. Jusqu'à la cinquième session, le Conseil du commerce des marchandises examinera et, selon qu'il sera approprié, clarifiera et améliorera les aspects pertinents des articles V, VIII et X du GATT de 1994 et identifiera les besoins et les priorités des Membres, en particulier des pays en développement et des pays les moins avancés, en matière de facilitation des échanges. Nous nous engageons à faire en sorte qu'une assistance technique et un soutien pour le renforcement des capacités adéquats soient fournis dans ce domaine.»

c) *Pour satisfaire à l'article X*, il semble utile d'établir et de gérer un système national d'information commerciale à usage général (un système aussi complexe est envisagé par exemple par le Gouvernement des États-Unis, dont le système de données du commerce international est décrit dans l'encadré 1).

2. Autres options

66. En fonction de leur niveau de développement et des progrès accomplis par chacun pour se conformer aux articles pertinents, les pays souhaiteront peut-être faire connaître leur position quant à l'opportunité de négociations, voire se déclarer d'ores et déjà prêts à participer à des négociations selon certaines modalités. Parmi ces modalités, il convient de mentionner notamment un engagement clair et ferme des membres de prévoir des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités permettant de mettre en œuvre les dispositions voulues après modification, ou l'octroi d'un traitement spécial et différencié pour laisser aux pays le temps de s'y préparer en bénéficiant d'une assistance. Il pourrait se révéler inopportun de négocier des règles de facilitation du commerce, compte tenu de toutes les recommandations et normes déjà disponibles. Cependant, leur existence ne semble pas être en soi une raison valable pour s'abstenir de négocier un nouvel instrument. Il faudrait plutôt prendre leur contenu en considération dans ce processus, d'autant que leur application laisse plutôt à désirer.

67. De fait, le paragraphe 27 de la Déclaration de Doha peut offrir une première occasion, qui ne sera probablement pas la dernière, d'examiner, de raccorder et - il faut espérer - de régler certains des aspects les plus complexes de la facilitation du commerce:

a) *La facilitation du commerce est censée procurer des avantages effectifs tant aux administrations publiques qu'au secteur commercial privé*: les obstacles inutiles à des échanges régionaux ou mondiaux simplifiés, plus libres et moins contraignants doivent disparaître, mais il faut en même temps que les organismes de tutelle du commerce extérieur deviennent plus efficaces et plus performants. Cette importante question est devenue d'autant plus pressante que le trafic illicite fait l'objet de mesures de sécurité renforcées. Des programmes d'assistance technique et de renforcement des capacités résultant d'arrangements ayant force exécutoire pourraient contribuer à améliorer réellement le fonctionnement des administrations et à trouver des solutions durables d'intérêt public.

b) *Il faudrait dégager des ressources techniques et financières aux fins de la mise en œuvre*: du fait de son caractère facultatif, la facilitation du commerce figure systématiquement au bas de l'échelle des priorités dans l'affectation de ressources financières peu abondantes. Cette démarche devrait être inversée dans les cas où le non-respect d'une règle finit par être plus onéreux que l'application des mesures requises. Lorsqu'il existe des obligations de caractère contraignant, les pouvoirs publics doivent diriger le processus de changement et peuvent demander au secteur privé d'aider à fournir le savoir-faire nécessaire dans les opérations internationales de commerce et de transport.

68. Des mécanismes susceptibles d'éviter tout enlisement devraient être envisagés pour les pays désireux d'adopter une position constructive à l'égard de la négociation de nouvelles règles de facilitation du commerce. Le cas du Canada et du Costa Rica mérite de retenir l'attention.

69. En avril 2001, le Canada et le Costa Rica ont signé un accord de libre-échange dont un chapitre entier est consacré à la facilitation du commerce¹⁰. Ce chapitre vise notamment à rendre les procédures commerciales plus efficaces et à réduire les formalités et les frais appliqués aux entreprises canadiennes et costa-riciennes. Il s'agit du premier accord bilatéral de libre-échange comportant des dispositions novatrices distinctes en matière de facilitation des échanges.

70. Les deux pays sont convenus d'administrer leurs processus d'importation et d'exportation des produits visés par l'accord sur la base de procédures efficaces, transparentes et prévisibles, fondées sur les normes ou instruments commerciaux internationaux auxquels les Parties auront adhéré. Parmi les éléments essentiels de cet accord, il convient de mentionner les consultations, la coopération, l'assistance technique et l'échange d'informations, notamment sur les meilleures pratiques, en vue de promouvoir l'application et l'observation des mesures de facilitation du commerce convenues au titre de l'accord. La coopération technique, en particulier, est considérée comme fondamentale pour favoriser le respect des obligations énoncées dans l'accord et rehausser la facilitation du commerce.

71. Les dispositions figurant dans le chapitre en question pourraient offrir un exemple d'application efficace de mesures propres à faciliter les transactions entre partenaires commerciaux. Même si l'accord a été conçu comme un instrument bilatéral, certains aspects de ce texte pourraient probablement être adaptés et transposés aux niveaux régional et multilatéral.

¹⁰ Le texte de cet accord peut être consulté sur le site www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Costa_Rica_toc-e.asp.

Le système ITDS du Gouvernement des États-Unis, exemple de système national d'information satisfaisant à l'article X du GATT de 1994

Le sigle ITDS désigne un projet de système permettant de recueillir toutes les informations nécessaires au traitement, par les autorités fédérales des États-Unis, des opérations commerciales qui impliquent le franchissement des frontières nationales. L'élaboration du système ITDS vise à améliorer les procédures, activités de promotion, politiques et statistiques commerciales tant dans l'intérêt du public que du Gouvernement.

Le Système de données du commerce international (ITDS) est une initiative du gouvernement fédéral relative aux technologies de l'information (Initiative IT06), qui s'inscrit dans le cadre de l'Étude nationale des marchés publics. Cette initiative a pour objectif de mettre en place un système intégré à tous les niveaux de l'administration pour la collecte, l'exploitation et la diffusion électroniques des données du commerce international. Le projet ITDS a été présenté en septembre 1995 dans un mémorandum du Vice-Président Gore («Implementing the International Trade Data System», 15 septembre 1995) et confirmé dans un rapport du Government Information Technology Services Board («Access America: Reengineering Through Information Technology», février 1997).

Un bureau spécial chargé du projet de système ITDS avait été initialement créé sous l'autorité du Secrétaire au Trésor. Ce bureau, de même que ses fonctions et services d'appui, ont été transférés le 17 novembre 1999 au Service des douanes où il fait désormais partie du Bureau de l'information et de la technologie. Un conseil d'administration pluri-institution, actuellement présidé par un représentant de la Commission du commerce international des États-Unis, encadre le projet ITDS.

Le système ITDS facilitera le traitement de l'information pour les entreprises et pour plus d'une centaine d'organismes fédéraux intervenant dans le commerce international. Le système actuel de traitement automatisé des douanes (Automated Commercial System, ACS) est conçu pour répondre aux besoins de certains organismes fédéraux, alors que le nouveau système prendra en considération tous les organismes qui ont besoin des données du commerce international, y compris ceux qui ne sont pas desservis par le système ACS actuel.

Lorsqu'elles procèdent à des importations ou des exportations, les parties à la transaction (négociants) sont tenues de présenter des renseignements aux organismes compétents en matière de commerce pour leur permettre de déterminer, par exemple, si une marchandise est admissible d'un point de vue légal, quel droit de douane doit lui être appliqué, si le camion qui doit la transporter sur les routes des États-Unis est conforme aux normes de sécurité ou si des produits alimentaires sont propres à la consommation. À l'heure actuelle, les négociants sont tenus de fournir ces renseignements à chacun de ces organismes, qui utilisent différents systèmes automatisés, de multiples formulaires sur papier ou une panoplie de systèmes et de formulaires. Selon des estimations de la CNUCED, la présentation de données redondantes et l'établissement de documents entrent pour 4 à 6 % dans le coût de la marchandise.

Dorénavant, les commerçants n'auront à transmettre qu'une seule fois au système ITDS des données électroniques normalisées sur les importations ou les exportations. Le système communiquera ensuite ces données aux organismes fédéraux compétents qui s'intéressent à la transaction selon leurs propres critères de sélection et d'évaluation des risques. Chaque organisme recevra uniquement les renseignements se rapportant à sa mission. Le système ITDS constituera ainsi un dispositif national de collecte et de diffusion des données, un «guichet unique» par l'intermédiaire duquel les informations nécessaires aux transactions commerciales pourront être efficacement transmises des négociants aux organismes concernés. Les dispositions contraignant les négociants à présenter des données redondantes à de multiples organismes fédéraux seront éliminées. Le système ITDS appuiera les procédures appliquées par divers organismes, qu'il s'agisse de la collecte, du traitement, de l'utilisation, de la diffusion ou du stockage des données. Outre l'aide apportée aux organismes de l'administration fédérale dans le traitement des opérations d'importation et d'exportation, le système fournira un cadre pour recueillir l'information au nom de ces organismes et permettra au Service des douanes de les seconder plus efficacement dans la mise en application des textes législatifs et réglementaires relatifs au commerce international.

L'élaboration du système ITDS fera l'objet d'une concertation pour tenir compte de l'initiative de caractère plus général visant à moderniser le Service des douanes dans le cadre du projet d'«environnement commercial automatisé» (ACE) ainsi que des caractéristiques actuelles ou futures des systèmes de traitement d'autres organismes.

Source: ITDS Background – <http://www.itds.treas.gov/itdsivr.html#ITDS>.

IV. PERSPECTIVES

A. Analyse des problèmes et solutions possibles

72. Lorsqu'un pays membre de l'OMC, notamment un des moins avancés, contracte des obligations dans le domaine de la réglementation ou des procédures commerciales «intérieures», des transformations s'avèrent nécessaires pour lui permettre de s'en acquitter, en introduisant par exemple de nouveaux systèmes et processus d'exécution. De telles répercussions préoccupent vivement les parties prenantes des secteurs tant public que privé. Les règles envisagées à l'OMC permettront-elles de diagnostiquer correctement les problèmes censés peser sur le commerce? Prescriront-elles des mesures correctives appropriées? Quels sont les coûts et les avantages escomptés de l'adhésion à ces règles? Enfin, quelles sont les ressources susceptibles d'être allouées à l'assistance technique et à l'appui au renforcement des capacités en matière de facilitation du commerce?

73. Apporter une réponse à ces questions est sans doute possible sur le plan qualitatif, mais pas nécessairement avec toute l'objectivité voulue. Et il n'est assurément guère facile de fournir des réponses quantitatives. De fait, la complexité des échanges internationaux, la multiplicité des marchandises négociées et la diversité des conditions dans lesquelles les produits sont acheminés, les paiements effectués et les informations échangées entre des partenaires commerciaux très différents impliquent tant de postulats que toute évaluation quantitative est probablement vaine.

74. Le plus raisonnable serait sans doute de recenser, pour deux partenaires commerciaux donnés, la (les) principale(s) catégorie(s) de produits ou de marchandises qu'ils négocient (en fonction, par exemple, de leur valeur à l'exportation ou de la valeur ajoutée créée au niveau national par l'opération d'exportation). Pour ce nombre limité de catégories, il faudrait alors analyser la chaîne d'approvisionnement du producteur au consommateur.

75. L'analyse se concentrerait donc sur tel ou tel couloir de commerce et de transport utilisé pour certains produits ou articles. Cela permettrait d'étudier et d'améliorer la gestion des chaînes d'approvisionnement selon une approche séquentielle dans laquelle les fournisseurs sont les services d'appui au commerce et au transport, et la chaîne de production l'opération commerciale proprement dite. Le «produit» d'une telle chaîne de production est la livraison à l'importation ou l'envoi à l'exportation, une fois l'opération achevée. Des méthodes de mesure devraient être définies pour détecter les maillons faibles ou les principaux facteurs de coût et de retard, et pour mettre au point des stratégies correctives.

76. Dans une telle approche, il faudrait, pour les produits ou articles considérés, mesurer la qualité du couloir sur les plans du respect des délais ou, au contraire, des retards occasionnés, des coûts injustifiés et de la sécurité (question de savoir si les biens sont transmis en bon état à l'intervenant suivant). Le débit du couloir pourrait être mesuré en tonnes ou en unités de produits ou d'articles; sa productivité, en tant que rapport entre le débit et les facteurs de temps ou de coût; et sa compétitivité, en comparant le débit et la productivité de l'infrastructure et des services propres au couloir à des indicateurs ou repères analogues dans d'autres régions.

77. Une telle analyse servirait à recenser les problèmes essentiels auxquels se heurtent les produits retenus dans les couloirs en question. Des mesures pourraient alors être adoptées pour

y remédier. Celles-ci pourraient être choisies directement parmi les meilleures pratiques ou conventions internationales reconnues déjà en vigueur, ou adaptées - dans la mesure du possible - aux conditions locales des partenaires commerciaux. Au cours de l'étape pilote, l'application de ces mesures pourrait se limiter aux produits retenus dans les couloirs considérés.

78. Vu la nécessité de faire face aux menaces pesant sur la sécurité, l'analyse devrait viser à mettre au point des actions spécifiques pour créer un système de renseignement propre à faciliter le commerce et les transports en se fondant sur les TIC et des techniques telles que la gestion des risques et la sélectivité des contrôles, ainsi que sur des partenariats entre les administrations et le secteur privé du commerce et des transports.

B. Assistance technique

79. Il faudrait déterminer des activités multilatérales de coopération permettant d'évaluer les conséquences éventuelles de règlements mondiaux sur la facilitation du commerce dans le cadre du système commercial de l'OMC, ainsi que les modalités de mise en œuvre de mesures contraignantes de ce type dans les pays en développement aux niveaux national et régional. Des mécanismes possibles de coopération entre la CNUCED et l'OMC devraient être étudiés pour parvenir à une mise en œuvre cohérente, globale et complémentaire des activités d'assistance technique.

80. La portée de l'assistance technique et du renforcement des capacités en matière de facilitation du commerce ne saurait se résumer aux débats en cours sur d'éventuelles négociations. Une optique aussi étroite entamerait, retarderait, voire réduirait à néant la possibilité d'entreprendre des efforts de caractère plus global dans bon nombre de pays en développement. Les activités d'assistance technique et de renforcement des capacités prévues dans le contexte de l'après-Doha pourraient contribuer à une meilleure sensibilisation des acteurs et des négociateurs, mais ne sont guère susceptibles d'atteindre les multiples intervenants qui, dans de nombreux pays, s'évertuent à améliorer les conditions dans lesquelles s'effectuent les opérations commerciales pour survivre dans l'économie mondiale.

81. Les nouvelles initiatives devraient être axées sur le renforcement durable des capacités dans les pays en développement et se concentrer sur la participation des entités tant privées que publiques aux niveaux national et régional. «Une vision globale pour une action locale»: des mesures de facilitation du commerce fondées sur des références internationales normalisées ne peuvent être effectivement mises en œuvre que si l'application de telles références est adaptée aux conditions locales (capacités institutionnelles et humaines, cadres réglementaires, contextes culturels, etc.).

82. À la différence de l'assistance technique traditionnelle qui repose quasi exclusivement sur les compétences de spécialistes étrangers, une telle démarche ferait largement appel à l'expérience et au savoir-faire locaux et régionaux, ce qui permettrait d'appliquer les normes et recommandations internationales pertinentes dans des environnements spécifiques. Elle est censée garantir aux bénéficiaires la maîtrise des activités entreprises et la mise en place d'un savoir et d'innovations durables dans des structures propres à faciliter le commerce et les transports.

83. Il faudrait envisager de lancer une initiative mondiale qui tire parti de l'évolution actuelle des pôles de facilitation du commerce, des informations largement répandues sur ce sujet et des avantages démontrés qu'ils procurent en créant des structures d'innovation et d'apprentissage propices à la compétitivité sectorielle.

84. Une telle initiative - que l'on pourrait par exemple baptiser CLEAR-Trade (sigle correspondant à *Community of Like-Minded Enterprises and Administrations to Release Trade*, autrement dit «Communauté d'entreprises et d'administrations aspirant de la même manière à libérer les échanges») - relierait entre eux les pôles de facilitation du commerce créés par les parties intéressées dans le secteur du commerce et des transports aux niveaux multilatéral, régional, national et local. Elle pourrait être lancée par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies par l'intermédiaire du Comité de haut niveau sur les programmes et serait ouverte aux secteurs privé et public ainsi qu'à d'autres organisations multilatérales, internationales et régionales.

85. La CNUCED pourrait aider à élaborer un programme de travail et une structure fonctionnelle pour la mise en place de l'initiative CLEAR-Trade. Certains organismes gouvernementaux ayant une expérience des initiatives de partenariat pourraient apporter des contributions constructives à une telle proposition.
