



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

Distr. générale
29 septembre 2009
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement

Commission du commerce et du développement

**Réunion d'experts pluriannuelle sur les transports
et la facilitation du commerce**

Deuxième session

Genève, 8-10 décembre 2009

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Partenariat public-privé pour le développement d'infrastructures
visant à faciliter le commerce et les transports**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Une facilitation efficace des transports et du commerce passe par des compétences de gestion et des capacités opérationnelles très spécialisées, ainsi que des technologies de pointe. La plupart des organismes publics n'y ont pas accès en règle générale, mais ces ressources ont été développées par des opérateurs privés. Nouer des partenariats avec le secteur privé est devenu un enjeu capital pour améliorer l'efficacité et la viabilité des infrastructures et des services de commerce et de transport, et les gouvernements recherchent de plus en plus des partenaires privés pour financer, installer, exploiter et entretenir les infrastructures et les services de cette nature.

Dans le contexte de crise actuel, marqué par un recul du commerce mondial et une baisse du prix du fret, les investissements dans les infrastructures et les services de transport accusent une diminution. Si la baisse des prix des services de transport avantage certains pays, les pays en développement sans littoral ont vu leur handicap lié au coût des transports s'aggraver par rapport à 2007 et 2008.

La présente note examine les répercussions de la crise économique et financière sur les services et les infrastructures de transport et d'appui au commerce, et signale des modalités de coopération susceptibles d'améliorer les transports et de faciliter le commerce. Elle examine également les besoins spécifiques des pays en développement sans littoral et de transit, les modalités de coopération résultant des négociations menées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la facilitation du commerce, et le rôle des technologies dans la mise en place et l'exploitation d'infrastructures et de services efficaces de transport et de facilitation du commerce. Dans la dernière partie, un certain nombre de questions sont soumises à l'attention des participants à la réunion d'experts pour examen

--

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. La crise économique et les transports internationaux	5
A. Baisse de la demande commerciale et liaisons de transport	5
B. Conséquences pour le financement des infrastructures de transport dans les pays en développement	6
III. Les partenariats public-privé pour promouvoir l'efficacité des transports.....	8
A. Favoriser les investissements du secteur privé dans les ports.....	9
B. Améliorer le transit et les liaisons intérieures.....	10
C. Le rôle des technologies et des savoir-faire.....	12
IV. Partenariats public-privé visant à faciliter le commerce	13
A. Relations de travail privées-publiques dans le secteur commercial.....	13
B. Plates-formes de facilitation du commerce.....	15
C. Modèles pour l'élaboration d'un guichet unique fondé sur les partenariats public-privé.....	17
V. Questions à examiner	22

I. Introduction

1. Le Conseil du commerce et du développement, à sa cinquante-cinquième session, a adopté le mandat d'une réunion d'experts pluriannuelle sur les transports et la facilitation du commerce. La Réunion d'experts est chargée d'examiner, pendant quatre sessions, les questions de logistique commerciale dans les pays en développement. Les conclusions et recommandations de la présente session de la Réunion d'experts seront présentées à la Commission du commerce et du développement à sa session de mai 2010. Conformément aux paragraphes 107 et 164 à 168 de l'Accord d'Accra et à son mandat, la deuxième session de la Réunion d'experts pluriannuelle doit traiter les sujets suivants:

a) Mesures et initiatives visant à optimiser la contribution de l'investissement, en particulier celui du secteur privé, à la facilitation du commerce, et en particulier l'impact de ce type d'investissement sur les réseaux de transports internationaux et sur l'efficacité des services de transport et leur rôle dans la facilitation du commerce; utilisation des technologies de l'information et de la communication pour la logistique, la facilitation du commerce et la sécurité des chaînes d'approvisionnement (toutes les sessions);

b) Meilleures pratiques concernant les partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures, dont l'inadéquation et le mauvais entretien sont l'un des obstacles majeurs à l'efficacité des transports et des liaisons. En collaborant avec des acteurs privés, les gouvernements des pays en développement peuvent mobiliser des capitaux à investir dans les infrastructures et promouvoir une planification améliorée et coordonnée de celles-ci (deuxième année);

c) Appui à la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty, notamment analyse des goulets d'étranglement entre pays en développement sans littoral et pays en développement de transit et des solutions possibles, y compris le recours aux meilleures pratiques pour le développement et l'utilisation des infrastructures de transport, ainsi que l'adoption de normes communes, dans ces pays (deuxième et quatrième années)¹.

2. Il est largement admis aujourd'hui que les infrastructures et les services qui facilitent le commerce et les transports sont devenus un aspect essentiel de la compétitivité des pays en développement sur les marchés mondiaux. Si la libéralisation du commerce a atténué l'effet restrictif des droits de douane et des contingents sur les échanges commerciaux, l'importance relative des coûts de transport et des délais de passage des frontières a crû en proportion des besoins des chaînes d'approvisionnement mondialisées. Parce que les services de logistique commerciale doivent être toujours plus rapides et toujours plus fiables, la facilitation du commerce et des transports – qui, dans le coût d'une marchandise, peuvent représenter une part plus importante que les droits de douane – mobilise un intérêt croissant. Cette question est particulièrement délicate dans le cas des pays en développement sans littoral dont les marchandises, pour accéder aux réseaux mondiaux de transport maritime, doivent non seulement emprunter les ports maritimes de pays voisins mais aussi traverser davantage de frontières et souvent couvrir des distances importantes par voie terrestre².

¹ Les questions devant être traitées à la deuxième session de la réunion font l'objet des paragraphes a), b) et f) du mandat reproduit dans le document TD/B/55/9.

² La plus grande partie du commerce international des pays en développement transite par voie maritime. Exclusion faite des échanges commerciaux intérieurs de l'Union européenne, la part maritime du commerce mondial est estimée à 89,6 % en volume et à 70,1 % en valeur (CNUCED (2008). «The modal split of international goods transport». *Transport Newsletter*. 38)). Étant donné la géographie de leurs échanges commerciaux, cette part est plus élevée pour la plupart des pays en

3. Pour être efficace, un système de facilitation des transports et du commerce exige toutefois des compétences de gestion et des capacités opérationnelles très spécialisées ainsi que des technologies de pointe. Se doter de tels moyens, pour la plupart des organismes publics, suppose des ressources supplémentaires et demande du temps. Il est donc essentiel de nouer des partenariats avec des acteurs privés expérimentés du secteur si l'on veut améliorer l'efficacité et la viabilité des infrastructures et des services de commerce et de transport. De ce fait, les gouvernements recherchent de plus en plus des partenaires privés qui participeront au financement, à la mise en place, à l'exploitation et à l'entretien de ces infrastructures et de ces services. La participation croissante du secteur privé à des domaines de compétence auparavant réservés aux États est confirmée par le fait que, entre 1990 et 2007, le montant des investissements engagés dans des projets de transport à participation privée dans les pays en développement a augmenté en termes réels de 14 milliards à 30 milliards de dollars³ (voir fig. 1).

4. Les partenariats public-privé qui comportent une relation contractuelle et un partage des risques entre partenaires publics et privés se sont révélés un excellent moyen d'assurer la mise en place d'infrastructures et de services publics. Un partenariat public-privé peut être décrit comme une entreprise constituée entre un organisme public et une ou plusieurs sociétés privées dans laquelle la partie privée offre un service ou un projet public dont elle assume les risques financiers, techniques et opérationnels. Les différents modèles de partenariat public-privé existants illustrent une multitude de relations contractuelles possibles. Il peut s'agir de contrats de services de courte durée, de contrats déléguant la gestion à plus long terme, de baux, de concessions, ou de relations régies par le modèle «construction-exploitation-transfert» (CET)⁴.

5. Afin de situer le contexte et d'apporter des éléments au débat, la présente note examine les répercussions de la crise économique et financière sur les services et les infrastructures de transport et d'appui au commerce, et signale des modalités de coopération susceptibles d'améliorer les transports et de faciliter le commerce. À cet égard, elle se penche également sur les besoins spécifiques des pays en développement sans littoral et de transit, les modalités de coopération résultant des négociations menées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la facilitation du commerce, et le rôle des technologies dans la mise en place et l'exploitation d'infrastructures et de services efficaces de transport et de facilitation du commerce. Dans la dernière partie, un certain nombre de questions sont soumises à l'attention des participants à la réunion d'experts pour examen.

développement. En République-Unie de Tanzanie par exemple, on estime que 95 % du commerce du pays passe par le port de Dar es-Salaam (*Fairplay Shipping News*, www.fairplay.co.uk, 28 mai 2009), et pour la plupart des pays d'Amérique du Sud la part du commerce maritime est supérieure à 95 %, atteignant jusqu'à 99 % du volume des importations pour le Brésil (CEPALC (2002). *International Trade and Transport Profiles of Latin American Countries*. Santiago).

³ Banque mondiale, base de données PPI. www.worldbank.org.

⁴ Pour un examen des notions relatives aux partenariats public-privé, voir également la note explicative «Public-Private Partnerships in Trade and Transport Facilitation» du Partenariat mondial pour la facilitation du commerce et des transports (www.gfptt.org); et le document de 2009 de la Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'ONU intitulé «Tendances et difficultés dans le domaine des transports» (ECE/TRANS/WP.5/2009/4), www.unece.org. Ce dernier document évoque par ailleurs «le caractère cyclique des investissements dans le secteur des transports opérés dans le cadre de partenariats public-privé» (ibid., p. 3).

II. La crise économique et les transports internationaux

6. Le rythme d'accroissement du commerce a été généralement plus rapide que celui du produit intérieur brut (PIB). En effet, en période de croissance économique positive, le commerce international a tendance à se développer plus rapidement que l'économie. Dans la période actuelle de ralentissement, on assiste à un recul non seulement des échanges commerciaux, mais aussi des investissements portuaires, qui constituent généralement un bon indicateur des perspectives et des attentes en ce qui concerne le commerce international. La crise économique a entraîné une contraction des investissements publics et privés, y compris des investissements étrangers directs (IED). Elle a également déprimé les échanges commerciaux et fait diminuer la demande de services de transport.

A. Baisse de la demande commerciale et liaisons de transport

7. À l'échelle mondiale, l'élasticité du volume des échanges commerciaux par rapport au PIB mondial a progressivement augmenté, passant d'environ deux dans les années 60 à plus de trois en 2008⁵, en raison de l'importance croissante des réseaux de partage de production et de la rationalisation des filières de distribution. On sait maintenant que le PIB mondial a ralenti en 2008 et que, pour 2009, la production mondiale devrait se contracter de 2,7 %, et le commerce mondial diminuer de pas moins de 10 % – soit plus de trois fois la diminution du PIB mondial⁶. L'effet est immédiat pour des prestataires de services internationaux de transport comme les opérateurs portuaires et les compagnies de transport maritime. On estime que le taux d'inutilisation de la flotte de porte-conteneurs atteindra 15 % de la flotte existante d'ici à la fin de cette année⁷ et, qu'entre juillet 2008 et juillet 2009, le débit de conteneurs des deux ports ayant l'activité la plus forte au monde, Singapour et Shanghai, a chuté de près de 19 % et de 18 %, respectivement⁸. Les transits par le canal de Panama ont diminué de 6,3 % en glissement annuel au deuxième trimestre 2009⁹.

8. En conséquence, la situation des ports internationaux et du transport maritime mondial s'est profondément modifiée par rapport aux années précédentes: avant l'effondrement de l'économie mondiale, les navires pouvaient subir des retards importants du fait que les ports n'avaient pas les capacités suffisantes pour faire face à l'essor du commerce maritime; aujourd'hui, de nombreux navires sont inutilisés faute de demande suffisante. La baisse des volumes et du prix du fret, par ailleurs, a entraîné une réduction de la taille des flottes sur la plupart des routes commerciales, et l'accès à des liaisons de transport s'est détérioré de ce fait pour la plupart des pays. Par exemple, entre juillet 2008 et juillet 2009, le nombre moyen de services de transport maritime de ligne par pays a diminué de 4 %, le nombre de navires déployés de 11 %, et le nombre de sociétés de services de 6 %.

9. Du point de vue des chargeurs, la situation dans les ports, au contraire, s'est en fait améliorée, avec une diminution des délais d'attente et des tarifs de transbordement; le prix du fret payé par les chargeurs a aussi sensiblement diminué, ce qui a apporté un certain répit aux opérateurs dans le contexte actuel de récession. Par exemple, le transport d'une

⁵ Banque mondiale (2009), *Trade and Development Quarterly*, juillet 2009.

⁶ CNUCED (2009), *Étude sur les transports maritimes 2009*, Genève.

⁷ *Containerization International Online*. www.ci-online.co.uk 15 juillet 2009, d'après des données d'Alphaliner. Une année auparavant, il n'y avait pratiquement aucun porte-conteneur inactif.

⁸ *Maritime News*, <http://worldshippingnews.co.cc>, août 2009.

⁹ *Fairplay Shipping News*, www.fairplay.co.uk, 24 juillet 2009.

tonne de vrac sec sur 1 000 milles marins coûtait de 4 à 6 dollars en juillet 2009, contre 10 à 16 dollars en 2008¹⁰.

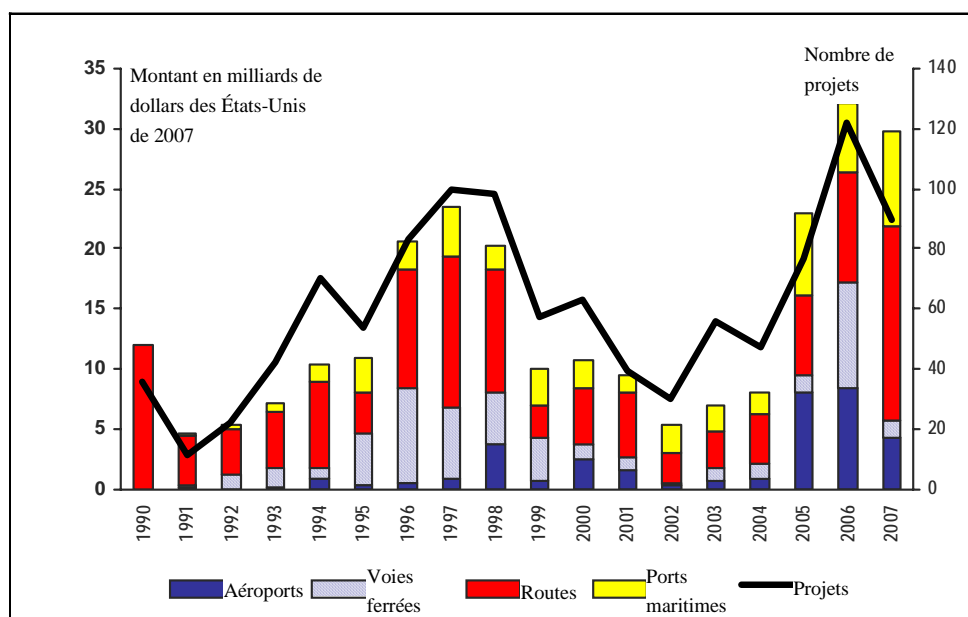
10. S'agissant du transit du commerce des pays en développement sans littoral, le coût des transports terrestres et les délais d'attente aux postes frontière n'ont pas diminué pendant les douze derniers mois de la crise économique en cours. Le handicap de coût des pays sans littoral en matière de transports s'est donc accentué, par rapport à 2007 et 2008, et vis-à-vis des pays côtiers, qui ont bénéficié du prix moins élevé du fret maritime. La compétitivité des pays sans littoral à l'étranger s'est détériorée pendant la crise et les obstacles auxquels ils se heurtent en matière de transports terrestres restent les mêmes. Ces pays gagneraient certainement à une coopération plus étroite avec les pays côtiers voisins dans l'échange des meilleures pratiques en ce qui concerne le développement et l'utilisation des infrastructures de transport et de services, dans l'esprit du Programme d'action d'Almaty.

B. Conséquences pour le financement des infrastructures de transport dans les pays en développement

11. De manière générale, les investissements du secteur privé dans les infrastructures et les services de transport sont bien connus pour être procycliques et pour suivre la tendance des échanges commerciaux: en période d'expansion commerciale, les opérateurs cherchent à développer leur activité, les investissements augmentent et les projets d'investissement sont plus nombreux; en période de récession, les projets d'investissement sont gelés. Vu le laps de temps qui s'écoule entre la planification d'un investissement et sa réalisation effective, spécialement dans le cas de grands projets d'infrastructure qui nécessitent des études approfondies de faisabilité et d'impact sur l'environnement, il importe de garder à l'esprit les besoins à long terme du pays en matière de commerce extérieur, et de ne pas perdre de vue que réduire les investissements dans les transports aujourd'hui, c'est inévitablement limiter les capacités commerciales demain.

¹⁰ Clarkson Research Services (2009). *Dry Bulk Outlook*.

Figure 1
Montant des investissements engagés dans des projets de transport à participation privée dans les pays en développement par sous-secteur, 1990-2007



Source: Base de données de la Banque mondiale sur la participation du secteur privé aux infrastructures. <http://ppi.worldbank.org>.

* Données préliminaires pour 2008: 56 projets et 26 millions de dollars.

12. Le développement des infrastructures portuaires souffre actuellement d'un déficit de financement dans bon nombre de pays en développement. Par exemple, au Mexique, le nouveau projet de mégaport de Punta Colonet a été retardé en raison du nombre plus réduit que prévu de sociétés privées capables de réaliser les investissements nécessaires. Au Moyen-Orient, quelque 1,7 milliard de dollars d'investissements dans de nouveaux projets portuaires dans la région auraient été gelés ou annulés¹¹. À Sri Lanka, le projet d'extension du terminal-conteneurs sud du port de Colombo a pris du retard en raison d'un ralentissement du trafic. En Chine, la construction de neuf terminaux à conteneurs dans le port de Ningbo-Zhoushan a également été suspendue, et les dépenses d'infrastructures du port de Dalian ont été réduites de 36 % en raison de la crise financière mondiale.

13. La crise n'affecte pas seulement les projets concernant de nouveaux partenariats public-privé: les projets existants en souffrent également. Les liquidités disponibles pour des investissements d'infrastructure privés s'assèchent et la plupart des projets d'infrastructure à participation privée de pays en développement connaissent de sérieuses difficultés en raison de financements plus coûteux et de structures d'allocation des risques plus prudentes¹².

14. Malgré ce tableau pessimiste, il serait erroné de croire que les investissements et les réformes dans le domaine de la facilitation des transports et des échanges sont devenus moins nécessaires ou urgents. Parmi les exceptions notables à cet état des lieux globalement négatif figure notamment le Viet Nam, qui a suscité l'intérêt de tous les grands opérateurs

¹¹ *Lloyd's List*. www.lloydslist.com. 27 août 2009.

¹² GTKP, «The impact of global economic and financial crisis on the financing of transport infrastructure projects». www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569.

de terminaux ces dernières années, et n'a pas connu le recul constaté ailleurs¹³. L'élargissement du canal de Panama, qui doit s'achever en 2014, reste également largement épargné par la crise financière.

15. Pour combler les lacunes de financement des investissements d'infrastructure, les banques de développement élargissent leur portefeuille d'activités liées aux infrastructures. Le mécanisme de réhabilitation des infrastructures de la Banque mondiale et la facilité de crise pour les infrastructures établie par la Société financière internationale doivent mobiliser à eux deux plus de 55 milliards de dollars sur les trois prochaines années pour des projets d'infrastructure dans les pays en développement. La Banque mondiale a proposé en outre un fonds global de vulnérabilité auquel les pays développés pourraient consacrer 0,7 % du montant de leurs plans de relance. Le fonds de vulnérabilité, qui pourrait distribuer des ressources par l'intermédiaire de l'ONU et de banques de développement multilatérales, aiderait les pays qui ne disposent pas des ressources nécessaires à répondre à la crise en finançant des investissements dans des domaines clefs, notamment dans des projets d'infrastructure¹⁴.

16. Plusieurs gouvernements, en outre, augmentent leurs dépenses publiques dans le contexte de la crise économique actuelle afin de créer des emplois, et souvent ces mesures expansionnistes comportent des investissements importants dans les infrastructures. Selon les prévisions, les dépenses d'infrastructures devraient représenter 2,9 % du PIB mondial en 2009 contre 2,2 % en 2008. Les pays développés devraient être à l'origine de cette progression et les investissements opérés à ce titre par les pays en développement ne devraient pas évoluer. La Chine et l'Inde figurent parmi les exceptions. Le plan de relance chinois prévoit 220 milliards de dollars de dépenses pour les infrastructures de transport, tandis que l'Inde prévoit d'investir 4,8 % de son PIB dans les infrastructures en 2009, contre 3,3 % en 2003¹⁵.

III. Les partenariats public-privé pour promouvoir l'efficacité des transports

17. Compte tenu de l'importance des transports maritimes pour le commerce international des pays en développement et du rôle essentiel des ports maritimes, les paragraphes ci-après examinent d'abord les partenariats public-privé qui concernent ces derniers. La partie B examine ensuite la question des liaisons intérieures et les possibilités résultant de ces partenariats dans le domaine du transit et de l'accès des pays en développement sans littoral aux réseaux mondiaux de transport maritime. Le rôle des transferts de technologie et de savoir-faire résultant des partenariats public-privé est traité succinctement dans la partie C.

¹³ Le terminal à conteneurs Saigon Premier de la société DP World, situé sur le fleuve Soai Rap à environ 15 km de Hô Chi Minh-Ville et dans la zone industrielle de Phuoc Hiep de la ville, doit officiellement entrer en service le 1^{er} octobre 2009.

¹⁴ GTKP, «The impact of global economic and financial crisis on the financing of transport infrastructure projects». www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569.

¹⁵ Prévisions de CG/LA Infrastructure, rapportées dans le document du GTKP «The impact of global economic and financial crisis on the financing of transport infrastructure projects». www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569.

A. Favoriser les investissements du secteur privé dans les ports

18. Au cours des dernières années, les investissements du secteur privé dans les ports maritimes ont fait progresser le débit et la fréquence des services de transport, ce qui a permis une diminution des taux de fret et une amélioration des liaisons. Aujourd'hui, parmi les 100 premiers ports de conteneurs, plus de 90 autorisent un certain niveau de participation privée à la gestion des installations, et pratiquement toute la croissance des capacités portuaires dans le monde depuis les années 90 s'est opérée sous gestion privée¹⁶. En ce qui concerne les coûts de transport, la participation du secteur privé à la gestion des ports d'Amérique latine a permis une efficacité accrue et une diminution des taux de fret¹⁷. Concernant l'accès aux services de transport international, il existe de nombreux exemples où de nouveaux investissements du secteur privé dans les ports ont amélioré les liaisons avec les réseaux mondiaux de transport maritime, comme à Djibouti (après des investissements de l'opérateur portuaire établi à Dubaï DP World), au Liban (à la faveur de réformes portuaires menées depuis 2006) et au Maroc (grâce à la construction de nouvelles installations de transbordement international à Tanger)¹⁸.

19. Le modèle domanial de gestion des ports, dans lequel l'opérateur de terminaux loue des terrains à l'autorité portuaire, est le cadre le plus fréquent pour la participation privée aux activités portuaires. Les concessions d'exploitation de terminal portuaire sont une méthode efficace pour réduire les coûts et accroître le débit des ports en faisant appel à des compétences extérieures pour remédier aux lacunes opérationnelles. Mais ces avantages pour les utilisateurs et les propriétaires des ports s'accompagnent souvent de coûts sociaux: des emplois de quai sont souvent détruits et, même si à long terme le développement des échanges commerciaux peut créer des emplois, la période de transition peut être difficile pour l'emploi. Souvent, des programmes de reconversion professionnelle doivent être prévus, et l'aide des pouvoirs publics est nécessaire pour aider les personnes concernées à se reconverter à d'autres emplois. Lorsque les projets de réforme portuaire bénéficient du soutien de banques de développement ou d'autres donateurs, il convient parfois de prévoir des ressources pour financer des programmes de reconversion ou d'indemnisation¹⁹.

20. Une autre difficulté du processus de privatisation pour les autorités portuaires est de savoir comment passer d'un prestataire de services autorégulé à un régulateur indépendant de services fournis par le secteur privé. La nécessité de réglementer doit être mise en balance avec la nécessité de garantir un cadre propice au développement du commerce. Dans certains cas, l'excès de réglementation a fait que des concessionnaires se sont retirés de contrats; mais l'absence de réglementation peut aussi conduire à une situation où l'on passe d'un monopole public à un monopole privé. Le problème se pose en particulier pour les ports des petits États insulaires, où souvent les échanges commerciaux ne sont pas assez importants pour introduire la concurrence économique entre les ports.

¹⁶ Drewry Shipping Consultants (2009). *Annual Review of Global Container Terminal Operators*. Londres.

¹⁷ Micco A. et Pérez N. (2002). *Determinants of Maritime Transport Costs*. Banque interaméricaine de développement; et Sanchez R. *et al.* (2003). Port efficiency and international trade: port efficiency as a determinant of maritime transport costs. *Maritime Economics & Logistics*. 5.

¹⁸ UNCTAD (2009). Liner shipping connectivity in 2009. *Transport Newsletter*. Deuxième et troisième trimestres.

¹⁹ Le module 7 du guide des réformes portuaires de la Banque mondiale traite spécifiquement des «réformes en matière d'emploi et questions sociales connexes».

http://siteresources.worldbank.org/INTPRAL/Resources/338897-1164990391106/07_TOOLKIT_Module7.pdf.

21. Grâce à leur situation géographique et à leurs canaux respectifs (le canal de Panama et le canal de Suez), l'Égypte et le Panama sont particulièrement bien reliés aux réseaux mondiaux de transport maritime. Les concessions de terminaux à conteneurs au Panama ont été parmi les premières en Amérique latine, et le Panama est aujourd'hui le centre de transbordement de loin le plus important des Amériques. Les importateurs et les exportateurs bénéficient de liaisons plus fréquentes et de taux de fret moins élevés en raison des économies d'échelle et de la concurrence entre les fournisseurs de services²⁰. En Égypte, plusieurs terminaux ont été réalisés par des investisseurs du secteur privé, qui offrent des services aux compagnies maritimes qui redistribuent le fret vers d'autres destinations en Méditerranée et en Afrique. Les exportateurs égyptiens bénéficient ainsi de liaisons directes de transport maritime vers 59 partenaires commerciaux – soit davantage que tout autre pays africain, et plus de deux fois la moyenne régionale (24 liaisons directes).

22. Un autre moyen de favoriser le développement du commerce consiste à affecter certaines zones portuaires à des projets d'expansion commerciale et à consacrer ces zones à la réalisation d'activités spécifiques comme la mise en place de centres de logistique ou de zones de libre-échange. En pareil cas, si la gestion de l'activité peut être confiée à un partenariat public-privé, il est plus courant que ce soit un organisme public qui gère les installations et que les entreprises privées opèrent dans ce cadre. Au Viet Nam, par exemple, tous les nouveaux projets de développement portuaire auxquels participent des opérateurs internationaux de terminaux comportent une zone adjacente au port où les activités de logistique sont proposées hors taxe. Situés à proximité d'un port ou dans le port même, les centres de logistique peuvent aider à développer le commerce et éventuellement à diffuser les technologies en amont vers le reste de l'économie.

B. Améliorer le transit et les liaisons intérieures

23. Les investissements dans les infrastructures de transport et de transit exigent un certain volume d'échanges pour être viables du point de vue commercial. Si les volumes sont faibles, les services de transport sont moins fréquents, il y a moins de concurrence, et les déséconomies d'échelle entraînent des coûts de transport plus élevés, d'où un volume d'échanges plus faible. Un problème que connaissent bon nombre de pays en développement sans littoral est que leur volume d'échanges faible ne justifie souvent pas économiquement d'investir dans les technologies et les infrastructures, que ces investissements soient réalisés dans le pays lui-même ou dans le pays de transit voisin²¹. C'est pourquoi l'amélioration des infrastructures de transport ferroviaire, routier et aérien constitue l'une des cinq priorités du Programme d'action d'Almaty²².

24. Identifier des intérêts communs entre les exportateurs de pays en développement sans littoral et les prestataires de services de pays de transit voisins peut être une étape importante vers une meilleure facilitation du commerce et des liaisons de transport. En particulier, les opérateurs portuaires privés peuvent devenir des alliés importants pour les pays en développement sans littoral. Comme on l'a vu plus haut, l'exploitation des ports est

²⁰ Wilmsmeier G and Hoffmann J (2008). Liner shipping connectivity and port infrastructure as determinants of freight rates in the Caribbean. *Maritime Economics and Logistics*. 10.

²¹ Dans son livre *The Bottom Billion* (Oxford University Press, 2007), Paul Collier estime que l'absence de littoral est l'un des quatre obstacles majeurs qui empêchent bon nombre de PMA d'atteindre un niveau de développement plus élevé. Les trois autres problèmes majeurs sont les conflits, les ressources naturelles et la mauvaise gouvernance.

²² Voir le Bureau du Haut Représentant des Nations Unies pour les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement, www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/default.htm.

de plus en plus assurée par des sociétés à vocation commerciale ou des partenariats public-privé, et ces opérateurs finissent souvent par s'employer activement à attirer les flux de marchandises transitant par les pays voisins, y compris des pays sans littoral. À titre d'exemple, le port de Walvis Bay en Namibie s'intéresse activement au marché de la Zambie, pays sans littoral; les opérateurs portuaires privés de Karachi s'intéressent aux flux de marchandises en provenance d'Afghanistan et d'Asie centrale; et des ports récemment attribués en concession au Chili et au Pérou se disputent le marché des importateurs et des exportateurs boliviens.

25. Cet intérêt commun dépasse les intérêts commerciaux des transporteurs, pour englober aussi les intérêts communs des exportateurs et des importateurs des deux pays. En combinant les volumes d'échanges commerciaux des deux pays, le coût du transport maritime international est réduit pour les acteurs des deux côtés et il est plus facile d'attirer des compagnies maritimes plus nombreuses, disposant de navires plus grands et proposant des services plus fréquents et plus directs vers le port du pays de transit. Cette augmentation des volumes de marchandises aide en outre: les importateurs et les exportateurs des deux pays à devenir plus compétitifs; l'opérateur portuaire à financer des investissements dans le dragage, les grues et les TIC; et les douanes nationales à investir dans des mesures de facilitation du commerce modernes dans le port maritime et aux points de passage des frontières entre les deux pays.

26. Un autre domaine où les pays sans littoral et les pays de transit peuvent trouver des intérêts communs concerne la création de dépôts intérieurs de conteneurs ou de ports secs. Des partenariats public-privé peuvent entrer en jeu, de façon très comparable à ce qui existe pour les centres de logistique et les zones de libre-échange, le rôle des pouvoirs publics étant d'assurer un cadre favorable et celui des acteurs privés de fournir des services. Si les infrastructures sont situées à l'intersection de plusieurs de deux ou plusieurs modes de transport (route, chemin de fer ou voies navigables intérieures, par exemple), il est possible grâce aux économies d'échelle d'obtenir des avantages tels que la réduction des coûts ou des goulets d'étranglement.

27. Une autre stratégie également profitable aux pays sans littoral et aux pays de transit consiste à mettre en œuvre des solutions institutionnelles et techniques fondées sur des couloirs de transit qui permettent aux intervenants disposant des moyens à long terme nécessaires d'améliorer les activités de transport en transit. Les pouvoirs publics ont là encore un rôle à jouer en créant un cadre favorable et en rassemblant les différents acteurs. Une solution fondée sur les couloirs de transit peut faire intervenir les gouvernements de pays voisins, ainsi que des sociétés de services privées, des exportateurs et des importateurs. En reliant entre eux des réseaux de commerce et de transport régionaux et mondiaux, il est possible de concentrer des améliorations d'ordre réglementaire, institutionnel, technique et opérationnel sur certains couloirs de transit. Plusieurs réseaux de ce type ont été créés en Afrique, en Asie et en Amérique latine avec des résultats probants.

28. La mise en œuvre d'accords multilatéraux transfrontières peut aussi aider à développer la coopération et le commerce au niveau sous-régional. L'Accord sur les transports transfrontières dans la sous-région du bassin du Mékong est un exemple d'instrument multilatéral visant à faciliter les transports transfrontières de biens et de passagers. Cet Accord renvoie à des conventions internationales existantes qui sont largement acceptées dans un grand nombre de pays du monde entier. On peut citer comme autre exemple de ce type d'instrument l'Accord-cadre sur le transport multimodal²³ de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), les travaux concernant l'Accord

²³ ASEAN, www.aseansec.org/17877.htm.

de facilitation des transports routiers²⁴ de l'Organisation de Shanghai pour la coopération et l'Accord-cadre de l'Organisation de coopération économique sur le transport en transit²⁵.

29. Au siècle dernier, les routes étaient normalement gérées par le secteur public. Les routes présentent des caractéristiques qui font que, par rapport à des investissements privés classiques, les investissements dans le réseau routier par des acteurs privés peuvent se révéler différents et plus complexes²⁶:

a) Elles assurent un service public qui touche à la vie quotidienne de nombreux individus. Lorsqu'on investit dans les routes, le retour sur investissement peut être supérieur aux plans social et économique à ce qu'il est sur le plan financier, ce qui peut plaider en faveur d'un subventionnement public;

b) Les routes peuvent se trouver en situation de quasi-monopole et il peut donc être nécessaire de réglementer les activités privées;

c) Les routes sont reliées à d'autres routes et à d'autres modes de transport sous propriété publique ou privée. La qualité et le volume des investissements réalisés pour les transports en amont et en aval auront une incidence sur la viabilité du réseau routier.

30. La coopération internationale peut jouer un rôle de catalyseur de l'investissement privé routier en contribuant à au moins deux éléments d'un éventuel processus de concession:

a) Aide au renforcement des capacités: l'aide publique au développement (APD) a souvent aidé les gouvernements à élaborer des plans pour les transports et à déterminer les projets routiers prioritaires. Les donateurs devraient étudier la possibilité d'étendre leur aide au renforcement des capacités dans le secteur des transports pour tenir compte des compétences diverses, notamment commerciales, qui sont indispensables pour réaliser des concessions routières;

b) Appui financier aux contributions des gouvernements: des montants relativement faibles d'APD pourraient permettre d'apporter des améliorations très importantes à des infrastructures de transport essentielles. L'initiative d'aide au commerce peut agir comme un catalyseur pour renforcer les capacités et les infrastructures liées au commerce. L'APD pourrait aider les gouvernements à investir dans les infrastructures nécessaires pour placer des produits sur les marchés mondiaux et accroître la compétitivité du pays à l'exportation²⁷.

C. Le rôle des technologies et des savoir-faire

31. Aujourd'hui, la conception et l'exploitation des infrastructures et des services de transport reposent très souvent sur l'utilisation des technologies. Lorsqu'ils concluent des partenariats avec le secteur privé, les gouvernements bénéficient aussi des compétences de gestion, des capacités opérationnelles et du savoir-faire technique acquis au fil du temps par des acteurs de référence du secteur privé. Par exemple, la conteneurisation, méthode prédominante pour le transport des marchandises diverses, nécessite des technologies et un matériel spécialisés de manutention et des logiciels de gestion très perfectionnés afin de

²⁴ Organisation de Shanghai pour la coopération, www.sectsc.org/EN/Yolder.asp.

²⁵ Organisation de coopération économique, www.ecosecretariat.org.

²⁶ UNCTAD and APEC Committee on Trade and Investment, Investment Experts Group (2009). *Best Practices in Investment for Development - Case Studies in FDI: How to Utilize FDI to Improve Transport Infrastructure - Roads: Australia and Peru*.

²⁷ Ibid., p. 95.

garantir une efficacité opérationnelle optimale des ports et des terminaux intérieurs. La plupart des réseaux internationaux de logistique efficaces font aussi largement appel aux TIC pour échanger des informations, effectuer des réservations et assurer le suivi des cargaisons, ou simplement pour élaborer les documents de commerce et de transport.

32. S'il existe des situations et des conditions propres à chaque port, il n'est plus nécessaire de concevoir des solutions techniques sur mesure dès lors que de nombreux systèmes disponibles courants peuvent être adaptés aux besoins particuliers de chacun. Dans le cas des partenariats entre des ports et des opérateurs internationaux de terminaux, il n'est pas rare que les partenaires importent des solutions logicielles déjà éprouvées dans d'autres ports. Des progrès dans le matériel de manutention portuaire comme les grues super-post panamax, les véhicules à guidage automatique et l'incorporation de ces divers éléments au sein d'un terminal ou d'un système intégré à l'échelle du port aident déjà à augmenter les cadences de rotation des navires et l'efficacité des ports.

33. En se servant d'un système intégré, certains ports peuvent gérer des cadences de déchargement des navires de plus de 70 EVP par heure pour les grues simples et de 450 EVP par heure en cas d'utilisation de grues multiples dans des conditions idéales. Au Nigéria, par exemple, le terminal à conteneurs d'Apapa, exploité par APM Terminals, a atteint 47 mouvements par heure pour une grue simple. Ce gain de productivité a été possible grâce à de nouveaux programmes de formation, à des améliorations des opérations et au déploiement de nouveau matériel. Si certains ports ont atteint une productivité par grue supérieure à 70 mouvements par heure, la plupart des grues sont considérées comme efficaces si elles fonctionnent à moins de la moitié de cette cadence. Si l'arrivée ces dernières années des grues à levage tandem, levage triple, voire levage quadruple, a toujours contribué à améliorer l'efficacité des ports quantitativement, ces innovations n'ont pas révolutionné le secteur.

34. Le développement des qualifications humaines revêt une importance primordiale. S'agissant des collectivités portuaires, le programme de formation portuaire TrainForTrade de la CNUCED est très actif depuis une dizaine d'années en aidant des opérateurs portuaires du monde entier à contribuer au développement économique de leur pays. Ce programme joue un rôle décisif dans le renforcement des capacités des pays en développement sur le plan des ressources humaines. Des partenariats ont été créés dans ce cadre avec des ports européens qui partagent leurs connaissances et leurs compétences spécialisées par le biais des réseaux de formation portuaire de la CNUCED dans des collectivités portuaires d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine réparties en quatre groupes linguistiques. Le principal objectif du programme est d'aider les collectivités portuaires des pays en développement dans leurs efforts pour favoriser le développement économique grâce à des services efficaces et compétitifs de facilitation du commerce.

IV. Partenariats public-privé visant à faciliter le commerce

A. Relations de travail publiques-privées dans le secteur commercial

35. La facilitation des échanges est au cœur des infrastructures nationales d'appui au commerce. Dans ce secteur, comme dans celui des transports, les gouvernements font appel à diverses formes de partenariat public-privé pour fournir des services et des infrastructures – construction et modernisation des postes frontière, fourniture et installation de logiciels informatiques, élaboration de documents électroniques et de solutions commerciales informatisées, et exploitation de plates-formes électroniques, tels les guichets uniques pour les portails de commerce international ou de communautés portuaires. Ces partenariats public-privé sont fondés sur le partage des risques et des bénéfices liés à l'investissement.

D'une manière générale, ils peuvent aussi donner lieu à une collaboration librement choisie entre les secteurs public et privé tout au long du processus d'élaboration des politiques, notamment dans le cadre des comités de facilitation du commerce ou même de groupes de travail spéciaux.

36. La concertation et la coopération public-privé sont à la base même de la facilitation du commerce et sont devenues une étape essentielle des réformes mises en place pour simplifier, harmoniser et normaliser les procédures commerciales et les flux d'information qu'elles supposent pour que les marchandises puissent traverser les frontières. En fait, il existe des divergences entre les intérêts stratégiques des acteurs publics et ceux des acteurs privés dont les réformes doivent tenir compte (tableau 1).

Tableau 1

Quelques objectifs et points stratégiques pour les acteurs de la facilitation du commerce

Gouvernement (administration compétente)	<p>Respect de la réglementation nationale pour encourager un commerce légitime, tout en protégeant l'intégrité et la sécurité des frontières nationales et des recettes nationales et en assurant l'innocuité des produits;</p> <p>Objectifs de politique commerciale et des politiques de développement économique connexes;</p> <p>Respect des engagements bilatéraux, régionaux et internationaux.</p>
Organismes exécutants	<p>Exécution et respect des règlements et de la législation;</p> <p>Recouvrement des recettes et collecte de données statistiques.</p>
Fabricants	<p>Rationalisation de la production et de la logistique (fiabilité, ponctualité, sécurité);</p> <p>Réduction des coûts (baisse des coûts de transaction directs et indirects);</p> <p>Accès accéléré aux marchés, fiabilité de la chaîne d'approvisionnement, intégration de la chaîne d'approvisionnement et d'autres systèmes (entre entreprises, et entre ces dernières et l'administration).</p>
Prestataires de services privés (par exemple transitaires, entreprises de logistique, entreprises de transport)	<p>Qualité des services fournis (délais, coûts, fiabilité, sécurité);</p> <p>Interopérabilité des systèmes et des messageries électroniques (entre entreprises, et entre ces dernières et l'administration).</p>
Secteur financier (banques et assurances)	<p>Contrôle des risques financiers, réduction des frais de gestion, libération rapide des</p>

	cautions, exactitude des données.
Exportateurs/importateurs	Interopérabilité des systèmes et messageries électroniques (entreprise à entreprise et entreprise à administration); Rentabilité (délais, coûts et fiabilité).
Consommateurs	Prix, qualité et innocuité des produits, protection du consommateur.

Source: CNUCED.

B. Plates-formes de facilitation du commerce

37. Pour réformer la facilitation du commerce d'une manière efficace, il faut que des relations de collaboration s'établissent entre le secteur public et le secteur privé pour que s'instaure un dialogue sur les besoins et les intérêts des uns et des autres et que la transparence de leurs objectifs et des mesures qui sont prises soit assurée. Plusieurs structures ont été mises en place pour encourager ce type d'échange et de collaboration entre le secteur public et le secteur privé.

38. L'idée des comités de facilitation du commerce remonte au milieu des années 1970 avec la création des premiers organismes public-privé qui étaient chargés de simplifier la documentation et de lancer le transfert électronique de données. Il en existe encore quelques-uns dans les États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (voir aussi l'encadré 1)²⁸. Dans les années 1990, on est passé aux comités nationaux de facilitation du commerce et des transports dont le mandat a été étendu pour couvrir la simplification des procédures commerciales et des procédures de transport et qui ont aussi souvent fait office de comités directeurs pour les projets d'assistance technique.

39. Plus récemment, compte tenu des négociations engagées à l'OMC sur la facilitation du commerce, un nouveau modèle de mécanisme consultatif a vu le jour: le groupe d'appui ou groupe de travail pour les négociations sur la facilitation du commerce. En effet, dans les pays en développement, les consultations entre secteur public et secteur privé sur leurs besoins et leurs priorités nationales dans ce domaine étaient rares. Or, il est important que les disciplines proposées dans le cadre de l'OMC fassent l'objet d'un tel dialogue avant la conclusion du futur accord sur la facilitation du commerce. Le dialogue peut aider les négociateurs à s'assurer que les dispositions proposées correspondent bien aux besoins et aux intérêts futurs de leur pays et qu'elles sont adaptées à leurs capacités de mise en œuvre. Certains pays ont créé des groupes de travail sur la facilitation des échanges négociée à l'OMC pour organiser ce dialogue public-privé sur les intérêts stratégiques nationaux dans les négociations et apporter des conseils d'experts et des recommandations sur les propositions formulées durant les négociations²⁹.

40. Les groupes de travail sur la facilitation du commerce sont généralement moins formels que les comités du même nom et sont souvent issus du groupe de parties prenantes qui a réalisé l'autoévaluation des besoins en matière de facilitation des échanges visée à

²⁸ On trouvera une liste à jour des organisations «PRO» à l'adresse: http://www.unece.org/cefact/nat_bodies.htm.

²⁹ Pour consulter la base de données de la CNUCED/CEE consacrée aux groupes de travail sur la facilitation du commerce dans le contexte de l'OMC, consulter www.unctad.or/tlb.

l'annexe D et transmise au secrétariat de l'OMC. Ces groupes de travail se réunissent plus ou moins régulièrement en présence de représentants du secteur privé et du secteur public. Si les négociations à l'OMC sont leur principal sujet de discussion, ils parlent souvent aussi du rattachement de la facilitation du commerce aux objectifs en matière d'intégration régionale et de développement économique national. Les membres de l'OMC ont souligné que des structures collaboratives de ce type faciliteront le respect des engagements qui seront pris dans le cadre de l'OMC³⁰.

Encadré 1. Plateformes public-privé de facilitation du commerce

La Suède a une longue expérience du dialogue public-privé en matière de facilitation du commerce. Créé en 1975, le Conseil suédois des procédures commerciales (SWEPRO) était l'organisme privé-public chargé de simplifier les documents commerciaux et les documents de transport. Depuis, son mandat a été révisé, et il est à présent un espace public-privé de facilitation du commerce qui suit l'évolution de la situation au niveau international et sert de plate-forme d'échange d'informations et de consultation entre les acteurs du secteur privé et du secteur public qui en sont membres. L'organisme dépend du Conseil national du commerce pour sa gestion, le financement de ses travaux de recherche et sa dotation en personnel.

Le Mali a créé un groupe de travail permanent pour les négociations à l'OMC sur la facilitation du commerce qui s'appuie sur le sous-comité des questions liées à la douane de la Commission nationale de suivi des accords de l'OMC, elle-même pilotée par le Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP). Le Groupe de travail est présidé par le Ministère du commerce et comprend des partenaires du secteur privé ainsi que des représentants de divers ministères et organismes publics. Ses réunions sont irrégulières mais sont généralement programmées en fonction des dates des réunions du Groupe de négociation sur la facilitation des échanges à Genève. Si l'essentiel de son activité consiste à élaborer une position de négociation à l'OMC, le groupe s'efforce aussi d'améliorer l'environnement commercial malien et a notamment réussi à faire étendre la durée de validité des certificats d'importation et d'exportation que les opérateurs de marché doivent obtenir auprès du Ministère du commerce.

Dans les Caraïbes, l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO) encourage ses États membres qui sont membres de l'OMC à se doter de groupes de travail sur la facilitation du commerce afin de mieux coordonner leurs positions pour les négociations en cours. Ces groupes sont nés des autoévaluations des besoins en matière de facilitation des échanges réalisées par des groupes de parties prenantes des secteurs public et privé dans le cadre de l'OMC. Le secrétariat de l'OECO facilite l'échange d'informations entre les groupes de travail nationaux; il leur apporte un appui substantiel et organise des réunions régionales. Attentifs aussi à l'évolution de la situation en dehors des questions discutées à l'OMC, ces groupes de travail sont considérés comme d'importants vecteurs de réforme des mesures de facilitation du commerce dans la région et deviendront un élément important du cadre régional en la matière.

41. Les modèles de plates-formes pour la facilitation du commerce diffèrent par leur composition, leur organisation institutionnelle et juridique, leur portée et leurs objectifs et vont de l'organisme public indépendant bien structuré doté d'un mandat de recherche et de prestation de services consultatifs au groupe plus informel formant un réseau d'acteurs intéressés qui se rencontrent à intervalles irréguliers. Certains d'entre eux ont des budgets

³⁰ Voir la communication du Honduras, de la Norvège et de la Suède (TN/TF/W/158) et de Sainte-Lucie (Job (09)/11), OMC.

indépendants financés par des contributions privées et publiques et par des services payants, alors que d'autres dépendent du parrainage des pouvoirs publics qui met à leur disposition personnel et équipements. La plupart des groupes de travail chargés de la facilitation des échanges n'ont pas de budget indépendant et n'en ont pas besoin en raison de leur structure informelle et de leur mode de fonctionnement, se contentant de compter sur les institutions et les entreprises qui détachent du personnel lors des réunions et lorsqu'il faut s'acquitter de tâches précises. Ils ont de temps à autre besoin de crédits pour tel ou tel activité de formation ou travail de recherche.

42. Il est possible de tirer des enseignements sur la viabilité des plates-formes nationales de facilitation des échanges à partir de l'expérience des divers modèles existants. S'agissant du succès du projet et de la motivation des participants, les mécanismes fondés sur la collaboration connaissent différentes phases. Dans la phase initiale, la motivation sera à la mesure de la satisfaction éprouvée par les partenaires de participer à un dialogue qui n'existait pas auparavant et d'observer les premiers résultats concrets. En revanche, les changements qui portent sur le long terme exigent d'eux une contribution et une collaboration constantes qui ne sont pas immédiatement récompensées. Jugeant le rapport coût-avantage de leur participation à de telles entités trop défavorable, certains partenaires, en particulier ceux du secteur privé, risquent de renoncer au projet. La gestion du groupe est alors décisive pour conserver la dynamique. Il arrive souvent que le secteur public doive se charger de la création de ce type de plate-forme, et non seulement pour ce qui concerne le financement initial. Il doit mobiliser le secteur privé en lui montrant les avantages qu'il peut retirer de la coopération et d'un engagement ferme à travailler sur la base d'une plate-forme et doter celle-ci d'un mandat concret. Si les partenaires de la plate-forme constatent des retombées positives en termes de mesures politiques, ils seront tentés de poursuivre leur coopération, forts de l'idée que le temps et les ressources investis servent leurs intérêts et contribuent à l'instauration d'un environnement commercial et économique plus sûr et plus fiable.

C. Modèles pour l'élaboration d'un guichet unique fondé sur les partenariats public-privé

43. Une fois qu'ils ont compris la nécessité d'assurer un flux d'informations commerciales ininterrompu tout au long des chaînes mondiales d'approvisionnement, beaucoup de pays en développement envisagent de créer un guichet unique pour le commerce international. Il s'agit de centraliser les services pour faciliter et accélérer l'échange d'informations commerciales entre les différents transacteurs (voir tableau 1)³¹. Ces informations commerciales représentent parfois une trentaine ou une quarantaine de formulaires et de documents³² que les opérateurs commerciaux, ou les courtiers en douane et les transitaires agissant en leur nom, doivent présenter aux différentes autorités et que celles-ci doivent se transmettre les unes aux autres.

44. Il existe plusieurs formes de guichet unique. Le guichet unique physique réunit des représentants des administrations publiques en un seul et même lieu afin que les opérateurs commerciaux n'aient plus à faire le tour des administrations pour remettre leurs documents.

³¹ La définition la plus courante du «guichet unique» est celle du Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) qui le définit comme suit: «système permettant aux opérateurs qui participent au commerce et aux transports de communiquer des informations et documents normalisés à un seul point d'entrée afin de satisfaire à toutes les formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit».

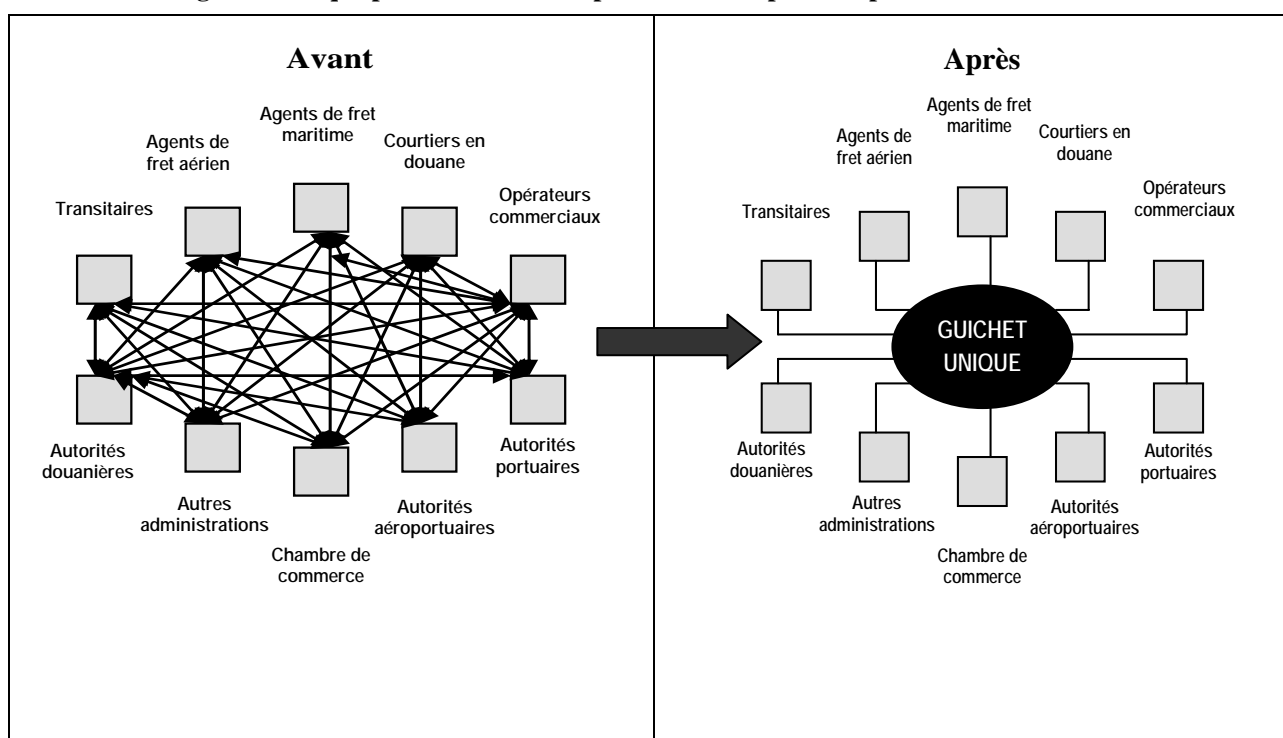
³² Autorisations d'importation/d'exportation, certificats sanitaires, certificats techniques, certificats d'origine, factures et déclarations en douane, pour n'en citer que quelques-uns.

Si le guichet unique est informatisé, les documents peuvent être soumis électroniquement en une seule fois. Les données sont ensuite transmises par le biais de la plate-forme électronique aux administrations et aux entités privées compétentes qui en assurent le traitement, chacune selon ses procédures. L'opérateur commercial est informé de l'état d'avancement de son dossier par messagerie électronique et obtient les permis et certificats requis par l'intermédiaire du guichet unique.

45. La figure 2 montre les interactions entre les parties engagées dans une transaction commerciale internationale avant et après la mise en service d'un guichet unique. Grâce au guichet unique, les opérateurs peuvent s'acquitter de plusieurs formalités commerciales et réglementaires différentes: dédouanement, règlement électronique des droits de douane et des taxes, autres formalités liées aux règles commerciales, formalités liées à l'expédition, au transport, à l'assurance et formalités bancaires. Les services offerts par ces guichets uniques et leur étendue géographique varient d'un pays à l'autre.

Figure 2.

Le guichet unique pour un commerce plus efficace et plus compétitif



Source: CNUCED.

46. Les guichets uniques pour le commerce international relèvent le plus souvent d'une initiative gouvernementale. Ils sont généralement mis en place sous la direction de l'administration la mieux placée pour leur assurer un appui politique solide et obtenir les réformes juridiques et organisationnelles nécessaires ainsi que des ressources humaines et financières durables. Dans la plupart des cas, ce type d'initiative est mis en œuvre par les autorités douanières en étroite collaboration avec les administrations publiques chargées des procédures de passage des frontières. À cela deux raisons principales: premièrement, les douanes sont responsables au premier chef de la déclaration, du dédouanement, du contrôle et de la mainlevée des marchandises. Deuxièmement, elles exploitent déjà des systèmes d'automatisation des procédures douanières, dont le Système douanier automatisé (SYDONIA) de la CNUCED, qui peuvent remplir certaines des conditions nécessaires au passage à un service électronique centralisé (voir l'encadré 2). Il existe des guichets uniques en fonctionnement, par exemple au Ghana, au Guatemala, à Maurice, au Sénégal, à Singapour et en Thaïlande.

47. Comme la mise en œuvre d'un guichet unique est une opération assez complexe qui nécessite des investissements substantiels ainsi que des technologies, des connaissances et des compétences spécialisées, les gouvernements cherchent souvent à établir des partenariats avec le secteur privé. Ces partenariats public-privé permettent au secteur public de faire appel au secteur privé pour mobiliser des ressources financières, des connaissances en matière de gestion, des technologies et des compétences et créer l'infrastructure essentielle la plus efficace possible. Tandis que le gouvernement est responsable de la réglementation du commerce et des transports internationaux, les acteurs du secteur privé interviennent sur le marché en tant que prestataires de services de transport et de services logistiques, fournisseurs de technologie informatique de pointe et de services de réseau à valeur ajoutée. La combinaison de ces deux forces est d'une importance capitale pour les guichets uniques dont la clientèle est un groupe bien particulier d'utilisateurs (opérateurs commerciaux, transitaires, agents de fret aérien et maritime, courtiers en douane, autorités portuaires et aéroportuaires) qui ont besoin, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, d'un service rapide pour les livraisons «juste à temps». C'est essentiel pour le commerce des produits périssables et soumis à des contraintes de temps.

Encadré 2. Le système SYDONIA de la CNUCED favorable au guichet unique

Le programme SYDONIA de la CNUCED, qui est actuellement utilisé dans plus de 90 pays, a pour principal objectif de moderniser les douanes, y compris d'automatiser les procédures de dédouanement. Il s'efforce de faciliter le commerce en accélérant le dédouanement grâce aux technologies de l'information et à la simplification de la documentation et des formalités. Il cherche aussi à augmenter les recettes fiscales des pays en procédant à la numérisation de leur tarif douanier en vue du calcul automatique des droits et des taxes. La fourniture en temps réel de statistiques commerciales et fiscales fiables qui contribuent à la planification des politiques économiques, représente un autre objectif également important qui découle aussi du traitement des données douanières.

Il existe plusieurs versions du logiciel SYDONIA, dont la dernière – SYDONIAWorld – promeut les techniques douanières modernes, tels la gestion des formalités de dédouanement, le contrôle sélectif des cargaisons, la discipline des opérateurs commerciaux, les modes de paiement sécurisés et le contrôle de l'acheminement des marchandises vers les bureaux de douane autorisés. Il est donc facile de réaliser l'interface entre les logiciels SYDONIA et ceux utilisés par les guichets uniques. Ainsi, à Madagascar, les procédures douanières ont été automatisées par le biais de SYDONIA++ qui a ensuite été utilisé en interface avec le système de guichet unique GasyNet, introduit en 2006 dans le cadre d'un partenariat public-privé entre les autorités douanières et le réseau communautaire Malagasy.

La stratégie d'application du système SYDONIA a été élaborée et affinée sur la base d'une expérience de plus de vingt-cinq ans. La mise en œuvre se déroule en plusieurs étapes selon une approche axée sur la prudence, la rentabilité et la viabilité.

De plus, le programme SYDONIA élabore actuellement un concept de guichet unique qui vise principalement deux objectifs:

- a) Établir ou développer la coopération entre les autorités douanières, les administrations centrales et les services des frontières pour permettre le partage électronique des documents et créer des procédures communes de traitement et de contrôle;
- b) Permettre aux opérateurs commerciaux et aux transporteurs de présenter en une seule fois toute la documentation et l'information commerciales requises pour satisfaire aux règles d'importation, d'exportation et de transit.

Source: CNUCED.

48. S'agissant du guichet unique, le modèle de partenariat public-privé le plus courant est la structure commerciale ad hoc qui assure la gestion du guichet, à savoir notamment la maintenance, la mise à jour, la formation des personnels et les centres d'appel ouverts vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Coentreprise réunissant un ou plusieurs organismes publics – autorités douanières, ministères du commerce et des finances, autorités portuaires et aéroportuaires – et les principaux acteurs du secteur privé – chambres de commerce, associations d'agents maritimes, établissements bancaires ou entreprises de télécommunications –, la structure fonctionne sur le principe du partage des profits et des risques liés à l'investissement. Le tableau 2 présente quelques modèles de guichets uniques fondés sur un partenariat public-privé ainsi que leur actionnariat.

Tableau 2
Modèles de guichets uniques fondés sur des partenariats public-privé

<i>Pays/date de mise en service</i>	<i>Coût de mise en service (en millions de dollars)</i>	<i>Structure ad hoc</i>	<i>Modèle de partenariat public-privé</i>
Singapour (1989)	10	Crimson Logic Ltd. (anciennement Singapore Network Services) exploitant TradeNet et TradeExchange	Trade Development Board: 55 % Autorité du port de Singapour: 15 % Autorité de l'aviation civile: 15 % Singapore Telecoms: 15 %
Maurice (1994)	s.o.	Mauritius Network Services Ltd., exploitant MauriNet Pte. Ltd.	Actionnaires d'origine: MaurInvest: 60 % (créé par des partenaires nationaux) dont: <ul style="list-style-type: none"> • Quatre organismes gouvernementaux: 53 % • Chambre de commerce et d'industrie: 47 % Crimson Logic Singapore: 40 % (partenaire étranger chargé de fournir le savoir-faire et la technologie)
Ghana (2000)	6	Ghana Community Network Ltd. (GCNet)	SGS-Société générale de surveillance: 60 % Customs Excise and Preventive Service: 20 % Ghana Shippers Council: 10 % Ecobank Ghana Limited: 5 % Ghana Commercial Bank: 5 %
Sénégal (2002)	5	GAINDE 2000 exploitant ORBUS 2000 et CORUS	Services douaniers (Comité de gestion de la prestation informatique douanière): 80 % Secteur privé: 20 %

Source: CNUCED, sources diverses.

49. Le capital initial peut être constitué de fonds publics (Sénégal, Singapour) ou se partager entre fonds publics et privés (Ghana, Maurice). La structure ad hoc est conçue pour devenir autonome. La plupart des pays qui exploitent ce type de système garantissent le rendement de l'investissement et l'autonomie du projet en rendant obligatoire l'utilisation du guichet unique; autrement dit, tous les opérateurs commerciaux sont tenus de passer par le guichet unique pour établir leurs documents et dédouaner leurs marchandises. Le recouvrement des coûts est assuré par les différentes commissions facturées aux usagers, par exemple:

- a) Droit de licence monoutilisateur/droit d'inscription acquitté au départ par chaque utilisateur du système;
- b) Redevance annuelle;
- c) Commission prélevée pour chaque document envoyé et traité par le guichet unique;
- d) Commission fixe par transaction.

50. Les partenaires qui souhaitent constituer un partenariat public-privé pour créer et exploiter un guichet unique viable devraient observer un certain nombre de principes de base, notamment:

- a) Une approche coordonnée, réaliste et efficiente des achats;
- b) Une volonté commune des représentants du secteur public et du secteur privé;
- c) La transparence et la confiance;
- d) Des attentes réalistes de la part du secteur public vis-à-vis du secteur privé, et la compréhension par le secteur privé des objectifs du secteur public;
- e) Un cadre juridique adapté aux achats et aux besoins du projet s'agissant des services nécessaires à la création d'un guichet unique (par exemple: définition des responsabilités de chacun des partenaires, acquisition des systèmes informatiques, fourniture de services de réseau à valeur ajoutée, dispositions relatives à la soumission électronique des informations commerciales, authentification et vérification des signatures électroniques, partage et stockage des données, questions de confidentialité).

51. Un pays en développement sans littoral qui s'équipe d'un système informatisé de facilitation du commerce, comme un guichet unique électronique, peut devenir un élément du maillon terrestre et offrir des services de transit à ses voisins. S'il s'appuie sur une infrastructure et des systèmes logistiques efficaces, le guichet unique peut, à moindres frais, compenser les longues distances et l'éloignement géographique.

52. Même si de nombreux pays en développement sans littoral exploitent déjà des systèmes douaniers automatisés, tel SYDONIA, aucun n'a encore créé de guichet unique, surtout par manque de connaissances et de technologie et faute d'une infrastructure de communication suffisante. Toutefois, dans le Caucase et en Asie centrale, certains pays semblent assez avancés. Plusieurs d'entre eux, dont l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan et la Mongolie, ont déjà franchi les premières étapes vers la mise en œuvre d'un guichet unique. C'est d'autant moins surprenant que ces pays sont extrêmement éloignés de leurs marchés potentiels à l'étranger³³. Dans la plupart des pays de cette région, ce sont les autorités douanières qui ont pris l'initiative de créer des guichets uniques, sauf

³³ Distances entre les pays du Caucase et d'Asie centrale et les ports maritimes les plus proches: Arménie: 700 km; Azerbaïdjan: 800 km; Mongolie: 995 km; Ouzbékistan: 2 950 km; Tadjikistan: 3 100 km; Kirghizistan: 3 600 km; et Kazakhstan: 3 750 km (CESAP, 2006).

en Mongolie, où la Chambre de commerce et d'industrie a lancé le projet, en étroite partenariat avec l'Administration générale des douanes mongoles.

53. Le succès des modèles existants de guichet unique montre que les partenariats public-privé ont une contribution décisive à apporter à la facilitation du commerce. C'est particulièrement vrai si l'on pense aux technologies de pointe et aux services, aux connaissances et aux compétences spécialisées dont ne disposent peut-être pas encore les administrations publiques et qui réclameraient des ressources supplémentaires et du temps. Ces modèles ne sont donc pas seulement indispensables pour renforcer l'efficacité et la pérennité des services publics, ils permettent aussi aux administrations publiques de se concentrer sur les missions qui sont les leurs.

V. Questions à examiner

54. Les temps difficiles que nous traversons exigent la mobilisation des gouvernements qui sont appelés à jouer un rôle plus actif, grâce à des politiques nationales et régionales novatrices, pour promouvoir l'infrastructure des transports dans le cadre de plans en faveur du commerce et du développement, y compris sur la base de partenariats public-privé. Cela vaut tout particulièrement pour les petits pays économiquement vulnérables, les pays sans littoral et les pays voisins de transit, ainsi que les petits pays insulaires où les volumes commerciaux ne sont pas suffisamment rémunérateurs et n'attirent pas facilement l'investissement privé.

55. Parmi les questions que les experts participant à la réunion souhaiteront peut-être examiner, on citera celles-ci:

a) L'expérience montre que les investissements judicieux réalisés dans les transports et la facilitation du commerce avec le concours d'opérateurs privés ont entraîné le développement des services de transport, la baisse des prix du fret et l'amélioration des liaisons. Ces investissements peuvent devenir un instrument stratégique pour sortir de la crise s'ils s'inscrivent dans des politiques budgétaires expansionnistes anticycliques de relance de l'économie par le commerce;

i) Lorsqu'ils élaborent les plans de redressement pour la période postérieure à la crise, comment les responsables politiques peuvent-ils prendre en compte et examiner les meilleures pratiques existantes en matière de financement du développement et d'utilisation des infrastructures et des services de transport et de facilitation du commerce?

b) De nombreux rapports attestent que les partenariats public-privé, au niveau mondial, sont une source avérée de savoir-faire, de compétences approfondies en matière de gestion et de technologies opérationnelles. Ils ont su mettre au point des solutions efficaces pour simplifier les formalités dans les ports maritimes ou les terminaux de fret terrestres ainsi que sur les plates-formes de facilitation du commerce, telles que les guichets uniques. Les pays les moins avancés et les petits pays économiquement vulnérables rencontrent parfois des difficultés à accéder aux solutions qui leur permettraient de réduire leurs coûts de transport et d'améliorer l'efficacité des transports et les liaisons;

i) Les modèles existants de partenariat public-privé peuvent-ils être adaptés aux conditions et aux exigences locales?

ii) Quel serait le meilleur moyen d'attirer le secteur privé, sa technologie et son savoir-faire dans les infrastructures et les services des ports et du transport terrestre et dans les infrastructures et les services de facilitation du commerce?

- iii) Est-il possible de reproduire les modèles qui ont particulièrement bien réussi dans les pays économiquement faibles?
- iv) Existe-t-il des contraintes quant à l'échelle ou à la taille que doit avoir un projet de partenariat public-privé dans le domaine des transports et de la facilitation du commerce?
 - c) Les pays en développement sans littoral et les pays voisins côtiers de transit doivent continuer à suivre de près et analyser certains accords de coopération, notamment avec le secteur privé, dans le domaine des infrastructures et des services de facilitation du commerce et de transport de transit;
 - i) Quelles mesures ont permis de réduire les blocages existant entre pays en développement sans littoral et pays en développement de transit?
 - ii) Quelles normes internationales les pays en développement sans littoral et les pays en développement de transit peuvent-ils adopter pour lever les obstacles au commerce et mettre fin aux blocages?
 - iii) Quelles technologies de l'information et de la communication internationales applicables à la logistique, à la facilitation du commerce et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement pourraient aider les pays en développement sans littoral et les pays en développement de transit à mieux participer au commerce international?
 - d) Les négociations en cours à l'OMC sur la facilitation du commerce finiront par aboutir à un nouvel ensemble d'engagements qui devront être appliqués par les États membres de l'OMC. Pour les pays en développement et les pays les moins avancés, ces engagements nécessiteront une réforme de la facilitation des échanges. Ils devront modifier leur cadre réglementaire, en adoptant des procédures et des pratiques nouvelles, en formant du personnel et en s'équipant de nouvelles technologies, notamment en matière d'administration douanière et pour la création de guichets uniques. Les pays en développement devront examiner les solutions leur permettant de financer ces réformes et de procéder au renforcement des capacités locales qui s'impose;
 - i) Les plates-formes nationales de facilitation du commerce déjà en place peuvent-elles contribuer à soutenir les réformes?
 - ii) Dans ce contexte, que peuvent faire les partenariats public-privé pour apporter des compétences, de la technologie et des fonds qui soient le plus utile possible?
 - iii) Comment les services douaniers peuvent-ils gagner en efficacité dans le domaine de la facilitation du commerce international et du recouvrement des recettes fiscales tout en luttant contre la fraude et en veillant au respect des règles internationales?
 - iv) Comment la communauté internationale peut-elle, à travers des mécanismes tels que l'Aide au commerce, apporter son aide au renforcement des capacités de réforme dans le domaine de la facilitation du commerce?