

Réunion préparatoire mondiale sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre
du Programme d'action d'Almaty

Genève, 8 et 9 juillet 2008

**Facilitation du commerce dans les pays en développement sans littoral
et les pays en développement de transit**

Résumé du Président

UNCTAD/DTL/TLB/MISC/2008/2

Introduction

1. La CNUCED a organisé, à Genève les 8 et 9 juillet 2008, une «réunion préparatoire mondiale sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty» consacrée à la facilitation du commerce dans les pays en développement sans littoral et les pays en développement de transit. Cette réunion, contribution de la CNUCED à l'examen à mi-parcours de haut niveau de la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty¹, avait pour objet de passer en revue les progrès récemment accomplis en matière de facilitation du commerce au bénéfice des pays en développement sans littoral et des pays en développement de transit, et d'évaluer les perspectives pour les cinq prochaines années, jusqu'en 2013, de la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty.
2. Le présent résumé de la réunion établi par le Président sera transmis en tant que contribution à la réunion d'examen à mi-parcours de haut niveau, qui aura lieu les 2 et 3 octobre 2008 à New York.
3. Ont participé à la réunion une cinquantaine de représentants de missions diplomatiques à Genève et de ministères nationaux du commerce et des transports, ainsi que d'organisations internationales, d'entreprises du secteur privé et d'autres institutions s'occupant de questions de transport et de commerce (voir l'annexe).
4. Les débats se sont articulés autour des quatre termes suivants:
 - a) Évolution depuis l'adoption de la Déclaration d'Almaty – nouvelles réalités;
 - b) Initiatives résultant de la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty – nouvelles approches;
 - c) Évolution escomptée – nouvelles attentes;
 - d) Nouvelles perspectives pour les cinq prochaines années.

I. Évolution depuis l'adoption de la Déclaration d'Almaty – nouvelles réalités

5. En passant en revue les mesures prises au cours des cinq premières années de la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty, les participants ont rappelé les réalités auxquelles étaient confrontés les pays en développement sans littoral et les pays en développement de transit. Dans le cas des pays en développement sans littoral, il s'agissait notamment de questions bien connues telles que l'éloignement des ports maritimes, les obstacles au passage des frontières, et la dépendance à l'égard des infrastructures des pays de transit, tous éléments qui contribuaient à alourdir les coûts de transport. Ainsi, si 1 000 kilomètres de transport maritime alourdissaient de 4 % le coût du transport, 1 000 kilomètres de transport terrestre ajoutaient 30 % à ce coût. Les mêmes études concluaient que les coûts de transport des pays en développement

¹ En 2003, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le Programme d'action d'Almaty (A/CONF.202/3). En 2007, elle a décidé de réaliser un examen à mi-parcours de la mise en œuvre de ce programme en octobre 2008 (A/RES/61/212).

sans littoral étaient de 50 % supérieurs à ceux des pays possédant des ports maritimes, ce qui revenait à ajouter 10 000 kilomètres au transport des marchandises vers les marchés extérieurs.

6. Outre ces facteurs qui pénalisaient les pays en développement sans littoral, un certain nombre d'éléments récents – tels que les exigences en matière de sécurité des chaînes mondiales d'approvisionnement, la hausse des coûts des combustibles et le souci croissant des incidences environnementales des transports terrestres – étaient venus aggraver une situation déjà défavorable.

7. Concernant de nouvelles approches du transport en transit entre pays en développement sans littoral et pays de transit mises en œuvre au cours des cinq premières années du Programme d'action d'Almaty, on a évoqué plusieurs expériences de solutions combinant regroupements d'entreprises et création de couloirs de transit, et dans ce contexte on a fait observer que des structures informelles permettaient souvent de trouver des solutions pratiques et d'obtenir des progrès sensibles sans passer par des négociations ou des accords formels. Il était également intéressant de noter que les opérateurs de pays de transit semblaient souvent prendre eux-mêmes des initiatives conduisant à une amélioration des activités dans les couloirs de transit.

8. Pour ce qui était des procédures de transit, il a été noté qu'un certain nombre d'accords et de conventions administrés par les Nations Unies apportait un appui aux opérations internationales de transport et de transit². Ces accords, qui pour la plupart étaient ouverts à tous les pays Membres de l'ONU, contribuaient à la simplification, à la normalisation et à l'harmonisation des procédures de transit entre les pays signataires. Par ailleurs, un grand nombre de normes et recommandations internationales, y compris les recommandations du Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU)³, étayaient également les procédures relatives au commerce et aux transports internationaux. S'agissant de savoir pourquoi les conventions et accords internationaux n'étaient pas davantage utilisés dans les pays en développement, les participants ont estimé que, pour tirer

² Ces accords et conventions étaient les suivants: a) Accord européen sur les grandes routes de trafic international; b) Accord européen sur les grandes lignes internationales de chemin de fer; c) Accord européen sur les grandes lignes de transport international combiné et les installations connexes; d) Accord européen sur les grandes voies navigables d'importance internationale; e) Accord intergouvernemental de 2003 sur le réseau du chemin de fer transasiatique; f) Accord intergouvernemental de 2006 sur le réseau du chemin de fer transasiatique; g) Accord sur un réseau ferroviaire international dans le Mashreq arabe, de 2003; h) Accord sur les routes internationales dans le Mashreq arabe, de 2001; i) Convention sur la circulation routière dans le Mashreq arabe de 2003; j) Convention sur la signalisation routière, de 1968; k) Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route; l) Conventions douanières relatives à l'importation temporaire des véhicules routiers privés et commerciaux; m) Convention douanière relative aux conteneurs, de 1972; n) Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR; et o) Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières, de 1982. Plusieurs de ces accords peuvent être consultés sur le site Web de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, à l'adresse <http://www.unece.org/trans/convention/legalinst.html>.

³ Voir: http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

profit de tels accords, il fallait s'appuyer sur une approche régionale globale, qui faisait souvent défaut. En outre, quelques pays ont estimé que des activités additionnelles de formation et de renforcement des capacités étaient nécessaires pour améliorer la connaissance de ces accords dans les pays en développement sans littoral et les pays de transit.

9. Dans un certain nombre de ports dans le monde, on assistait à un développement des infrastructures d'une importance stratégique pour les pays en développement sans littoral. Il a en particulier été noté que des opérateurs portuaires privés investissaient de plus en plus dans des installations dans de grands ports de transit dans le monde, contribuant ainsi à améliorer les compétences, l'efficacité et la gestion ainsi qu'à accroître les capacités, tous facteurs qui devraient être profitables à la fois aux pays de transit et aux pays en développement sans littoral.

10. Le rôle du secteur privé dans l'adoption et la mise en œuvre de nouvelles solutions en matière de transport terrestre a également été mis en avant. Le groupe SGS a présenté une communication sur des solutions de transit aux niveaux national et régional: i-Transit, mécanisme de suivi du transport en transit mis en œuvre du Ghana, et TransitNet, mécanisme de garantie et d'information en matière de transit douanier faisant appel aux technologies de l'information et de la communication, proposé en Europe⁴.

II. Initiatives résultant de la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty – nouvelles approches

11. La Banque mondiale a présenté un certain nombre de conclusions découlant de son examen global des systèmes de transit:

a) La médiocrité des infrastructures n'était qu'une partie du problème concernant le transit;

b) La prévisibilité de la chaîne de transit était un facteur aussi important, voire plus important. La fiabilité générale de la chaîne de transit devait être améliorée. Les études de la Banque mondiale montraient que chaque jour supplémentaire de transit accroissait de près de 1 % les coûts d'expédition;

c) Il fallait éliminer les règles qui entravaient la concurrence et les «frais généraux» de transit (services superflus, corruption). D'après la Banque mondiale, ces «frais généraux» alourdissaient de 30 à 100 % les coûts de transport;

d) Il existait suffisamment d'accords et de conventions aux niveaux international, régional et bilatéral, mais ce qui posait problème, c'était leur application. La Banque mondiale recommandait donc de mettre l'accent sur l'application des aspects fondamentaux des régimes de transit, tels que documentation, systèmes de TIC, réglementation des opérateurs de transit, systèmes de garantie, gestion des risques, indicateurs de résultats;

⁴ La mention d'entreprises et de produits commerciaux n'implique aucune approbation de la part du Secrétariat de l'ONU.

e) Les efforts devaient être concentrés sur les atouts et les faiblesses du transport en transit, y compris la réglementation commerciale des services et la gouvernance.

12. Une étude de la Banque mondiale consacrée spécifiquement au transport en transit en Afrique illustre plus précisément quelques-unes des principales problématiques du transport en transit:

a) Les retards dans la chaîne de transit se produisaient principalement dans le port d'entrée du pays de transit, et dans une moindre mesure au cours du transport terrestre, du passage des frontières et des opérations finales de dédouanement;

b) Les quotas, les allocations de fret et le système des files d'attente sur le marché des transports routiers étaient à l'origine de la médiocre qualité des services et d'une faible productivité, sans que rien n'incite à améliorer l'efficacité;

c) De nombreux individus dans les pays en développement sans littoral et les pays de transit auraient beaucoup à perdre à une facilitation du commerce de transit – sociétés de protection des convois routiers, chambres de commerce percevant des taxes pour les documents de transit, propriétaires de camions, fonctionnaires des douanes, etc.;

d) La mise en œuvre de mesures de facilitation du transit était principalement un processus national, et non régional;

e) L'économie politique – gouvernements, autorités portuaires et douanières – était le principal moteur du processus initial de facilitation, et la volonté politique dans le pays de transit était essentielle;

f) La participation de toutes les parties intéressées (autorités en charge des couloirs, secteur privé, secteur public) était indispensable au succès des mesures de facilitation du transit.

13. Il a été souligné que l'un des principaux progrès récents de l'analyse du transport en transit avait été le fait de considérer les opérations de transit binationales comme un seul et même élément d'une chaîne d'approvisionnement, à l'instar de ce que faisaient les industries manufacturières pour leurs lignes d'assemblage et leurs chaînes d'approvisionnement. Cette conception des choses, initialement suggérée par la CNUCED en 2003, bénéficiait désormais d'une reconnaissance croissante. Elle permettait de prendre en compte les interactions entre les différents fournisseurs de services intervenant dans une ligne de production de services de transit, qu'il s'agisse d'un couloir ou d'une chaîne mondiale d'approvisionnement englobant transit portuaire et trajets maritimes.

14. Il faudrait prendre en compte ces innovations opérationnelles récentes dans la planification des futures mesures concertées à promouvoir au titre du Programme d'action d'Almaty. D'autres changements potentiellement importants pourraient venir de l'environnement réglementaire qui se dégagerait aux niveaux régional et multilatéral. Les régimes de transit étaient actuellement soumis à un examen visant à les faire évoluer, si possible, vers un modèle commun universel.

III. Évolution escomptée – nouvelles attentes

15. Des négociations étaient en cours à l'Organisation mondiale du commerce sur les aspects relatifs à la facilitation du commerce de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994, s'agissant en particulier de clarifier et d'améliorer les articles V, VIII et X, en vue d'accélérer encore le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris des marchandises en transit. Les propositions à l'examen en matière de clarification portaient notamment sur les points suivants: a) liberté de choisir l'itinéraire de transit; b) traitement similaire pour le transport intérieur et le transit; c) établissement des redevances en relation directe avec le transit, clarification des règles de publication et transparence; d) dispositions visant à éviter les retards inutiles; e) règles régissant les acquits-à-caution et les garanties de transit et suppression des mesures de restriction du transit. Il a été estimé que les propositions portant sur l'accélération des formalités de passage des frontières permettraient dans tous les cas d'abaisser le coût du transport des marchandises. Toutefois, il était encore trop tôt pour savoir si les propositions finiraient par être adoptées dans le cadre du GATT.

16. Le représentant de la Mongolie a présenté un aperçu de la stratégie nationale de son pays en matière de transit et de sa mise en œuvre, ainsi que du programme de travail du Comité national mongol pour la facilitation du commerce et des transports. La stratégie avait permis à la Mongolie de fixer des objectifs clairs et précis pour sa politique de transit, qui était mise en œuvre avec l'assistance du Comité national et le concours d'autres parties intéressées, publiques et privées.

17. La modernisation des douanes et l'adoption en conséquence de procédures de facilitation du commerce avaient été au cœur des récentes réformes en République-Unie de Tanzanie, avec notamment l'automatisation des procédures douanières à l'aide du système SYDONIA++ de la CNUCED et la mise en service de scanners à rayons x dans le cadre d'une politique de gestion des risques. Par ailleurs, les infrastructures portuaires, routières et ferroviaires avaient été modernisées au cours des dernières années. Toutefois, le trafic de transit du port de Dar-es-Salaam diminuait d'environ 0,2 % par an depuis 1995 en raison, notamment, de la concurrence d'autres ports régionaux et des contraintes liées aux transports intérieurs. Les marchandises en transit représentaient de 20 à 25 % du trafic total du port de Dar-es-Salaam.

18. Les participants ont également pris note des communications présentées par la République islamique d'Iran et la Namibie, qui faisaient ressortir l'importance de la coopération régionale et d'organisations de coopération telles que l'Organisation de coopération économique, la nécessité d'investissements d'infrastructure, et les besoins en activités d'assistance technique et de renforcement des capacités pour le développement du transport en transit dans les pays en développement sans littoral et les pays de transit.

19. Dans son intervention, le représentant de la Commission économique pour l'Europe (CEE) a distingué deux aspects de la question du transit:

a) La fluidité du transit, qui concernait les réglementations et les conditions relatives aux marchandises, aux véhicules et aux infrastructures. Ces questions étaient dans une large mesure couvertes par les conventions et accords internationaux;

b) La liberté de transit, qui concernait des conditions commerciales telles que l'accès à la profession et l'accès aux marchés – par exemple, droits et permis de transit – qui relevaient de règles et d'accords nationaux, bilatéraux ou régionaux.

20. Il a été souligné qu'en raison de la mondialisation croissante, les questions de transport et de transit, qui relevaient jusque-là d'une approche nationale ou unimodale, s'inscrivaient désormais dans une approche régionale/mondiale multimodale de chaîne d'approvisionnement. D'où la nécessité de trouver de nouvelles solutions, pour les opérateurs comme pour les autorités régulatrices, et de travailler à la mise en place d'un système mondial de transit douanier parallèlement à un nombre croissant de systèmes régionaux de transit douanier.

21. Dans le souci de faciliter les procédures relatives au commerce, au transport et au transit, on avait développé le concept de guichet unique, afin de proposer un seul et unique point d'entrée national permettant aux opérateurs de fournir information et documentation selon des modalités normalisées aux diverses autorités réglementaires, douanes par exemple. La solution du guichet unique pouvait sensiblement améliorer le transport en transit. L'objectif ultime était que les opérateurs puissent soumettre en une seule fois, sous forme de données électroniques, toute l'information nécessaire. Il a été noté que le guichet unique était une solution idéale pour l'intégration régionale, car cela évitait la présentation répétée des mêmes données au passage des frontières. Cela s'appliquait également aux opérations de transit dans une perspective régionale. Des initiatives régionales de guichet unique existaient déjà, par exemple au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et de la Communauté européenne. Les participants ont noté que, dans le cadre du système SYDONIA de la CNUCED, un portail de guichet unique était en cours d'élaboration, qui permettrait de rattacher le système SYDONIA à d'autres systèmes publics et privés, par exemple ceux des communautés portuaires. Le guichet unique SYDONIA permettrait également, dans une optique régionale, d'associer le système SYDONIA et d'autres systèmes pour former un réseau régional d'échange d'informations.

IV. Nouvelles perspectives pour les cinq prochaines années

22. La réunion a pris note du processus d'examen à mi-parcours du Programme d'action d'Almaty⁵. Dans ce contexte, des réunions thématiques avaient été organisées sur les infrastructures de transport en transit (Ouagadougou, Burkina Faso) et sur la facilitation du commerce et des transports internationaux (Oulan-Bator, Mongolie). Des réunions régionales en Europe-Asie, en Afrique et en Amérique du Sud avaient également été organisées, de même qu'un certain nombre de réunions sur des thèmes particuliers. Enfin, la présente réunion constituait une contribution majeure au processus.

23. 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 établirait une synthèse des contributions des diverses réunions préparatoires sous la forme d'un document qui serait soumis à la réunion d'examen à mi-parcours prévue les 2 et 3 octobre 2008 à New York. Ce document porterait sur les aspects suivants:

⁵ Des renseignements sur le processus du Programme d'action d'Almaty, les rapports des réunions préparatoires et le calendrier de l'examen à mi-parcours en octobre 2008 sont disponibles à l'adresse <http://www.unohrlls.org/>.

- a) Évaluation générale de la situation des pays en développement sans littoral et des pays de transit;
- b) Politiques fondamentales en matière de transit;
- c) Infrastructures de transport en transit, et leur maintenance;
- d) Aspects relatifs à la facilitation du commerce;
- e) Mesures internationales d'appui;
- f) Mesures futures pour accélérer la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty.

V. Perspectives

24. Les participants ont demandé à la communauté internationale de fournir des compétences techniques, un appui au renforcement des capacités et des ressources financières pour promouvoir la mise en place de solutions concertées entre pays en développement sans littoral et pays en développement de transit dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'action d'Almaty, pour la période 2008-2013.

25. Ils ont également demandé aux institutions internationales de développement, en collaboration avec d'autres organisations internationales et régionales compétentes, de continuer de coordonner et d'intensifier leurs contributions à cet égard, afin d'apporter des améliorations concrètes aux mécanismes de facilitation du transit dans les pays de transit et les pays sans littoral.

26. Les participants ont identifié des éléments concrets, comme suit:

- a) Améliorer la compréhension des coûts de l'absence d'accès à la mer en poursuivant des programmes de recherche – et en diffusant les résultats – sur l'économie, notamment politique, des couloirs de transit, en particulier par la réalisation d'enquêtes et d'études de cas;

- b) Exécuter des programmes de renforcement des capacités visant à mettre en place des mécanismes de collaboration concernant des couloirs spécifiques, et développer les compétences en conséquence. Cela contribuerait à un dialogue sur les questions et les initiatives en matière de facilitation entre les pays, ainsi qu'entre le secteur public et le secteur privé;

- c) Promouvoir des projets ciblés dans les pays de transit et les pays sans littoral pour l'application, le cas échéant, de réformes fondamentales relatives à la facilitation, notamment dans les domaines des transports et des douanes;

- d) Aider des groupes de pays concernés par un couloir de transit ou au sein d'une sous-région d'échanges commerciaux à résoudre des questions systémiques, telles que la conception et l'application de régimes relatifs aux véhicules de transit, sur la base des meilleures pratiques internationales;

- e) Concevoir des systèmes de mesure de l'activité des couloirs de transit qui soient économiques et durables, et qui permettent une analyse comparative de l'activité de différents

couloirs. Il devrait s'agir d'un ensemble de mesures et d'indicateurs, accompagné d'activités de renforcement des capacités pour aider les pays de transit et les pays sans littoral à l'utiliser.

27. Il est en outre recommandé que des institutions internationales telles que la CNUCED, la CEE et la Banque mondiale créent un répertoire des meilleures pratiques pour la facilitation du transit et les domaines d'action correspondants.

VI. Questions d'organisation

28. La réunion a été ouverte au Palais des Nations, à Genève, le 8 juillet 2008, par M. Khalil Rahman, administrateur chargé de la Division de la technologie et de la logistique de la CNUCED.

29. M. Abdoulaye Sanoko, Conseiller à la Mission permanente du Mali, a présidé la réunion.

30. Au cours de la réunion, les participants ont présenté un certain nombre de communications, qui peuvent être consultées sur le site Web de la CNUCED à l'adresse:
<http://r0.unctad.org/ttl/GPM>.

Annexe

Liste des pays et organisations ayant participé à la réunion

Arabie saoudite
Bélarus
Bhoutan
Bolivie
Botswana
Burkina Faso
Burundi
Cameroun
Chine
Éthiopie
Ex-République yougoslave de Macédoine
Inde
Indonésie
Iran (République islamique d')
Iraq
Kazakhstan
Kirghizistan
Lesotho
Madagascar
Mali
Mexique
Mongolie
Namibie
Népal
Paraguay
Qatar
République arabe syrienne
République démocratique populaire lao
République-Unie de Tanzanie
Suisse
Turquie
Zambie
Zimbabwe

Agence de coopération et d'information pour le commerce international

Banque mondiale

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

Commission économique pour l'Europe

Groupe SGS

Union africaine
