



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/393
6 avril 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Onzième session,
São Paulo, 13-18 juin 2004
Point 8 d) de l'ordre du jour provisoire

**FACILITATION DU COMMERCE ET DES TRANSPORTS:
MISE EN PLACE D'UN CADRE SÛR ET EFFICACE POUR LES ÉCHANGES
INTERNATIONAUX**

Note thématique

Résumé

La facilitation du commerce et des transports revêt une importance croissante pour les pays en développement qui ont besoin de services rapides, fiables et fréquents pour acheminer leurs exportations et leurs importations et qui doivent aussi se conformer à des prescriptions nouvelles et plus strictes en matière de sécurité.

La présente note analyse l'évolution récente du commerce et des transports internationaux ainsi que leur rôle dans la mondialisation et dans le développement. Les conditions du commerce ont changé en raison des menaces terroristes et des mesures de sécurité qu'elles entraînent. Ce document décrit certaines des nouvelles prescriptions imposées aux chargeurs et aux prestataires de services de transport.

Les pays en développement, en particulier les pays sans littoral et les pays les moins avancés, éprouvent de grandes difficultés à s'adapter aux exigences d'un cadre commercial sûr et efficace. La communauté internationale doit leur prêter main forte. Le Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce est une initiative multilatérale qui peut contribuer à améliorer les conditions du commerce et des transports internationaux dans l'intérêt des gouvernements, des négociants, des prestataires de services de transport et des autres acteurs intéressés des pays en développement.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 – 3	3
Le commerce international et le transport des marchandises	4 – 23	3
Production et échanges internationaux.....	5 – 8	3
Évolution des transports.....	9 – 23	5
Facilitation du commerce et des transports	24 – 32	8
Le rôle de la facilitation du commerce et des transports	25 – 30	9
Coopérer pour faciliter le commerce.....	31 – 32	11
Des conditions sûres pour le commerce et les transports	33 – 46	12
Nécessité d'accroître la sécurité	33 – 34	12
Nouvelles initiatives en matière de sécurité	35 – 46	12
L'action future	47 – 55	14

Introduction

1. Dans les années 90, les services de logistique commerciale et leur gestion ont connu une profonde transformation. Deux grandes tendances se sont dessinées: d'une part, la mondialisation du commerce a entraîné celle des transports, les prestataires de services opérant à l'échelle planétaire; d'autre part, la fusion des activités de fabrication et de distribution et le morcellement géographique croissant de la production mondiale ont donné naissance à des chaînes d'approvisionnement assurant le transport de porte à porte. En raison de cette évolution, de nombreux pays en développement doivent s'atteler à une tâche difficile: faire en sorte que leurs propres producteurs et négociants puissent tirer parti des systèmes de transport mondiaux dont disposent leurs concurrents. Dans la pratique, cela signifie que les pouvoirs publics doivent procéder à des réformes permettant de relier efficacement les systèmes de transport nationaux et régionaux aux systèmes mondiaux de logistique commerciale. Il leur faut aussi tenir compte de l'obligation de respecter des prescriptions nouvelles et plus strictes en matière de sécurité, ce qui soulève des difficultés particulières pour les pays en développement.

2. Le présent document traite de l'évolution récente du commerce et des transports internationaux, ainsi que des nouvelles exigences en matière de sécurité et d'efficacité commerciale. On verra comment la facilitation du commerce et des transports peut concourir à l'application des nouvelles mesures de sécurité, tout en aidant les pays en développement à mieux participer à la production et aux échanges mondiaux. Enfin, il sera question du Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce, initiative multilatérale qui peut contribuer à l'établissement d'un cadre plus efficace et plus sûr pour le commerce et les transports internationaux.

3. Cette note thématique a été établie en vue de la table ronde sur le thème «La facilitation du commerce et des transports: mise en place d'un cadre sûr et efficace pour les échanges internationaux», qui aura lieu à l'occasion de la onzième session de la Conférence.

Le commerce international et le transport des marchandises

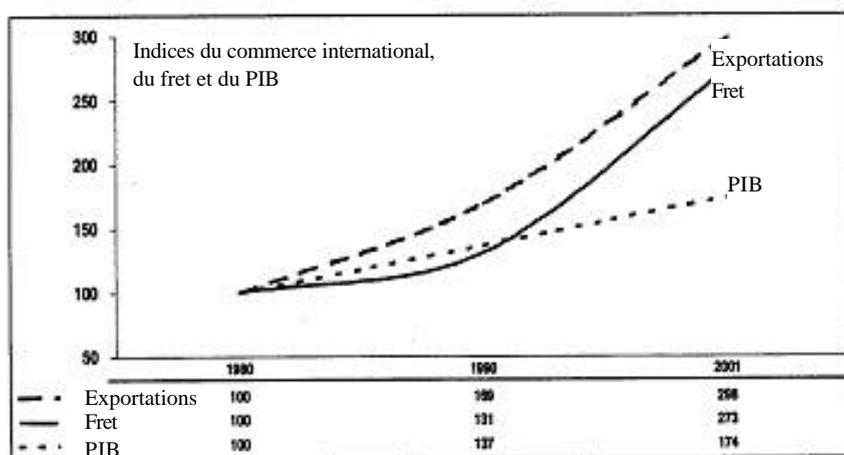
4. La compétitivité des exportations d'un pays n'est pas seulement fonction de sa capacité de production: il doit aussi pouvoir acheminer les marchandises aux marchés étrangers au moindre coût, en respectant les conditions prescrites par les importateurs et les consommateurs, ce qui est déterminant pour la capacité d'approvisionnement et dépend en grande partie de la disponibilité, de la qualité et du prix des services de transport et de logistique. Le coût du transport international des exportations des pays en développement est en moyenne deux ou trois fois plus élevé que les droits de douane prélevés par les pays importateurs et constitue par conséquent le principal obstacle à l'accès aux marchés.

Production et échanges internationaux

5. L'essor des services de transport et de logistique s'inscrit dans l'évolution du système mondial de production. Les produits semi-finis, par opposition aux matières premières ou aux produits finis, occupent une place croissante dans le commerce international. Les échanges intragroupe représentent aujourd'hui environ un tiers du commerce mondial. Le commerce de produits non finis est étroitement lié à l'investissement étranger direct (IED) et exige en particulier une logistique internationale efficace.

6. Au cours des deux dernières décennies, la croissance du commerce mondial a été plus de deux fois supérieure à celle du produit intérieur brut (PIB) (voir la figure 1). Dans les années 90, elle a coïncidé avec une augmentation plus rapide encore des dépenses réelles consacrées au transport international: les exportations ont progressé d'environ 75 %, mais ces dépenses ont plus que doublé. Cela tient principalement à l'augmentation de la demande de livraisons «en flux tendus», qui a entraîné un accroissement de la part du transport aérien, ainsi qu'aux mesures prises pour rendre les services de transport multimodal de porte-à-porte plus fréquents, plus sûrs et plus fiables. En outre, la part des dépenses globales de logistique consacrée au transport a augmenté ces dernières années, tandis que fléchissait la part consacrée à l'entreposage et au financement des stocks.

Figure 1. Croissance mondiale du PIB, du commerce et des dépenses consacrées au transport international



Note: Le fret correspond aux dépenses de transport international (par avion, par bateau et par d'autres modes).

Source: Graphique établi par le secrétariat à partir de données de l'OMS et de la CNUCED.

7. Parallèlement, la structure du commerce extérieur des pays en développement s'est modifiée sous l'effet de mesures de diversification. Ils exportent de plus en plus d'articles manufacturés finis et semi-finis. Alors qu'en 1981, seulement 22 % des exportations des pays en développement à faible revenu étaient constituées d'articles manufacturés, en 2001 le pourcentage atteignait 80 %. Cette évolution exige des services et une infrastructure d'une qualité et d'un type nouveaux dans le domaine des transports et de la logistique, et il devient d'autant plus nécessaire de mener une action efficace en matière de facilitation.

8. Malgré une tendance générale positive, il subsiste d'importantes différences entre les pays et les régions en développement. Certains pays d'Asie du Sud-Est et la Chine dégagent actuellement d'importants excédents dans le trafic maritime conteneurisé, mais d'autres pays ont toujours du mal à attirer l'IED et à produire et exporter des articles manufacturés. C'est le cas en particulier de nombreux pays sans littoral, ainsi que des pays les moins avancés (PMA), qui

ne réunissent pas les conditions voulues pour attirer ou fournir les services de transport et de logistique aujourd'hui nécessaires au commerce. Ces conditions sont examinées dans la section suivante.

Évolution des transports

Conteneurisation et transport multimodal

9. Les conteneurs ont fait leur apparition dans le commerce international au cours des années 60. Dans de nombreux pays en développement, la conteneurisation a d'abord été jugée inadaptée à la situation locale parce qu'elle exigeait de gros investissements et réduisait la demande de main-d'œuvre. Aujourd'hui, on s'accorde à penser que les techniques utilisées dans telle ou telle partie du réseau mondial ne peuvent pas être différentes de celles qui sont utilisées dans une autre partie. Le choix des techniques doit se faire compte tenu de l'ensemble des coûts du système et, pour se raccorder à un réseau, les utilisateurs et les prestataires sont obligés de s'adapter aux normes et aux techniques en vigueur.

10. La conteneurisation est aujourd'hui prédominante dans le transport international des articles manufacturés. La plupart des produits entrant dans le commerce international voyagent dans des conteneurs, quel que soit le mode de transport utilisé, et la proportion de marchandises conteneurisées augmente encore. L'essor de la conteneurisation a entraîné une modification de la physionomie des transports. De plus en plus souvent, les marchandises sont acheminées de porte à porte par deux ou plusieurs modes. Le transport multimodal en vertu d'un contrat unique, l'une des parties étant responsable de la totalité des opérations, faciliterait considérablement le commerce et améliorerait la situation des négociants, en particulier dans les pays en développement sans littoral.

11. De nombreux pays en développement ne profitent cependant pas des avantages offerts par le transport multimodal. Parce que le parcours terrestre présente un risque élevé et qu'il n'y a pas de réglementation idoine dans ce domaine, les transporteurs internationaux préfèrent souvent ne pas offrir un contrat unique couvrant le transport de bout en bout et engageant leur responsabilité pour toute la chaîne des opérations. Dans bien des cas, un des principaux obstacles à la conteneurisation et au transport multimodal est l'inspection des marchandises par les autorités douanières et autres, qui exige le dépotage et un nouvel empotage des conteneurs dans le port ou à la frontière. Le déséquilibre du trafic conteneurisé, la médiocrité de l'infrastructure routière, la lourdeur des formalités à la frontière, le fait que le régime douanier des conteneurs est inadapté et l'insécurité de leur transport terrestre ajoutent aux coûts et aux risques que comporte la portion terrestre du transport multimodal.

Technologies de l'information et de la communication

12. On peut comparer l'introduction récente des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le secteur des transports et des services de logistique à celle de conteneurisation au cours des décennies précédentes. La numérisation des données sur le commerce et les transports est plus avancée dans les pays développés que dans les pays en développement. Les TIC exigent des investissements dans du matériel et des logiciels, ainsi qu'un renforcement des capacités. Bien que coûteux, ces investissements sont indispensables pour que les prestataires de services de transport et de logistique puissent être reliés aux réseaux

mondiaux et soient capables de soutenir la concurrence dans les conditions commerciales actuelles.

13. L'utilisation de l'Internet permet désormais aux chargeurs d'organiser en ligne la plupart de leurs opérations de transport, sinon la totalité. L'accès à l'Internet est donc indispensable aux négociants des pays en développement pour pouvoir améliorer leur position sur le marché - grâce à une meilleure information et, partant, à une plus grande transparence, avec notamment la création de portails Web pour l'achat de services de transport. Les communautés de transporteurs, en particulier les communautés portuaires, tireront encore plus de profit de l'Internet si elles établissent des portails communs répondant aux besoins d'information des principaux acteurs du secteur des transports.

14. La création de portails et leur connexion aux réseaux mondiaux de transport et de communication posent des problèmes importants aux pays en développement. En particulier, trois conditions essentielles doivent être remplies pour pouvoir mettre en place un portail d'information efficace au service des transporteurs. Premièrement, le système doit être adapté spécialement aux besoins locaux. Deuxièmement, tous les intéressés - chargeurs, prestataires de services, pouvoirs publics (y compris l'administration des douanes, dont la participation est essentielle au succès de l'entreprise) - doivent y être associés et doivent le considérer comme leur propre portail. Troisièmement, l'emploi de données numériques exige souvent une modification de la législation nationale.

Le cadre juridique

15. Pour assurer l'efficacité et la sécurité du commerce et des transports, on a besoin d'une législation appropriée. Leur facilitation passe par la mise en place d'un cadre juridique qui tienne compte de l'évolution technique et des pratiques commerciales et qui rende les choses claires et prévisibles. Une législation dépassée, complexe et fragmentaire est source d'incertitude et renchérit les transactions car elle entraîne des différends coûteux et une augmentation des frais d'assurance.

16. Actuellement, le cadre juridique international ne reflète pas l'évolution des techniques ni celle des pratiques commerciales. Malgré l'essor rapide de la conteneurisation et du transport multimodal, il n'y a pas de réglementation internationale uniforme régissant la responsabilité dans ce domaine¹. Le régime actuel consiste en un ensemble complexe de conventions internationales relatives au transport unimodal (maritime, routier, ferroviaire et aérien), de lois et règlements régionaux, sous-régionaux et nationaux disparates et souvent contradictoires et de contrats types². Certaines organisations internationales ont donc entrepris de rechercher une

¹ La Convention des Nations Unies sur le transport multimodal international de marchandises (1980) n'a pas recueilli un nombre de ratifications suffisant pour entrer en vigueur. Les Règles CNUCED/CCI applicables aux documents de transport multimodal (1992) ont un caractère contractuel et ne peuvent donc pas assurer l'uniformité de la réglementation à l'échelle internationale.

² Pour de plus amples renseignements à ce sujet, voir le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé «Implementation of Multimodal Transport Rules» (UNCTAD/SDTE/TLB/2 et Add.1), qui peut être consulté sur le site www.unctad.org.

solution acceptable. Un groupe de travail de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) a commencé récemment à étudier un projet d'instrument sur le transport de marchandises, qui s'appliquerait à tous les contrats de transport multimodal comportant un parcours maritime. Cette question revêt la plus haute importance et exige l'attention de toutes les entités, publiques ou privées qui s'intéressent à la facilitation du commerce mondial. Il importe aussi que les pays en développement participent aux délibérations afin que leurs intérêts soient dûment pris en considération.

17. L'utilisation de moyens électroniques de communication dans le commerce et les transports internationaux exige également un cadre juridique favorable. La législation de certains pays exige la présentation des documents originaux ou une signature manuscrite, ce qui fait obstacle à l'emploi des TIC. Les lois types de la CNUDCI sur le commerce électronique (1996) et la signature électronique (2001) établissent des principes directeurs utiles aux gouvernements qui veulent mettre en place un cadre juridique propice et sûr pour le commerce électronique en général, mais le secteur des transports se heurte toujours à un problème de taille - celui du remplacement des connaissances négociables par des documents électroniques³.

Les pays en développement en tant qu'utilisateurs et fournisseurs de services de transport

18. La connexion aux réseaux mondiaux de transport et de logistique est le préalable de la participation des pays en développement à la production et aux échanges internationaux. Mais si le volume du commerce est faible, la chose ne sera pas facile car les entreprises de transport ne jugeront pas rentable d'offrir des services d'une fréquence et d'une qualité suffisantes, et les pays ne pourront pas développer ou moderniser l'infrastructure nécessaire. De nombreux PMA sont actuellement pris dans un cercle vicieux: leurs échanges sont faibles, d'où des services de transport insuffisants, ce qui nuit à son tour au commerce. Cela vaut en particulier pour les pays sans littoral. De même, le développement du commerce Sud-Sud est entravé par le manque de services de transport directs entre les pays en développement ou par la médiocrité de ces services.

19. Dans le cas des itinéraires commerciaux pour lesquels la faiblesse des quantités, pour des raisons de rentabilité, fait obstacle à l'offre de services de transport suffisamment fréquents et efficaces, l'intervention du secteur public peut se révéler nécessaire, tout comme l'investissement dans l'infrastructure de base des transports exige souvent un financement de l'État. Pour relier aux réseaux mondiaux des régions isolées, des îles ou des pays sans littoral, les pouvoirs publics peuvent être appelés à investir dans l'infrastructure ou à subventionner les prestataires de services de transport. L'expérience a montré que lorsqu'on leur accorde au début des subventions ou d'autres formes de soutien, ils peuvent donner un coup de fouet au commerce - ce qui, par voie de conséquence, stipule la demande de services de transport, qui peuvent alors devenir rentables pour le secteur privé.

20. Il est important que les négociants des pays en développement aient accès à des services de transport internationaux adéquats, quelle que soit la nationalité des prestataires. Il faut aussi bien

³ Pour de plus amples renseignements à ce sujet, voir le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé «The Use of Transport Documents in International Trade» (UNCTAD/SDTE/TLB/2003/3), qui peut être consulté sur le site www.unctad.org.

voir que la participation des pays en développement à la fourniture de tels services fait partie intégrante de leurs efforts pour élargir les bases de leur économie et pour acquérir des capacités dans le secteur des transports, condition indispensable à l'établissement de liaisons économiques. Un chargeur ou un opérateur international peut réaliser que la coopération avec des prestataires locaux de services présente plus ieurs avantages: meilleure connaissance des conditions et de la culture du pays, relations bien établies avec les organes officiels et les organismes de commerce et de transport, davantage de souplesse et d'adaptabilité aux conditions locales, existence d'une flotte de transport et compétences linguistiques, entre autres. Afin d'exploiter ces avantages potentiels, les gouvernements devraient s'attacher à créer de nouvelles entreprises nationales de services et à renforcer celles qui existent déjà, par des mesures réglementaires et des mesures de promotion.

21. Les entreprises de transport international et de logistique offrent des services mondiaux et se procurent les éléments nécessaires pour ce faire à l'échelle mondiale - navires, techniques, équipages, conteneurs, spécialistes de la gestion, etc. L'expansion du marché pour les services de transport et leurs éléments offre aussi des débouchées aux pays en développement. Ces dernières années, les pays d'Asie, en particulier, ont accru leur part de marché dans plusieurs secteurs, notamment celui des transports maritimes. Les prestataires asiatiques de services de transport et de logistique ont créé certains des portails Internet de communication les plus modernes qui soient dans le domaine des transports. Les exploitants portuaires d'Asie sont devenus des acteurs d'envergure mondiale et de gros exportateurs de services gérant des ports à conteneurs dans le monde entier en vertu de concessions.

22. Mais beaucoup d'autres pays en développement, en particulier en Afrique, ne participent guère au transport international. Cela tient à maintes raisons liées à la faiblesse de l'investissement et au fait que, d'une façon générale, le secteur manufacturier et le secteur tertiaire sont peu développés.

23. La mise en place de services de transport efficaces dépend non seulement de l'infrastructure de base dans ce domaine mais encore, et surtout, de l'établissement de mécanismes efficaces permettant de tirer le meilleur parti de l'infrastructure disponible. Le problème dans de nombreux pays en développement tient à ce que la réglementation, la planification et la gestion des différents éléments de l'infrastructure des transports sont très mal coordonnées. Les lois et règlements régissant le commerce et les transports ainsi que l'organisation des services d'appui au commerce et de l'infrastructure sont souvent dépassés. D'où la nécessité d'adopter une politique moderne et des dispositions administratives qui permettent de remédier aux disparités et aux incohérences d'ordres institutionnel et organisationnel.

Facilitation du commerce et des transports

24. La facilitation du commerce vise à établir des conditions cohérentes, transparentes, prévisibles et acceptées par tous pour les transactions internationales. Elle permet aux institutions des pays en développement qui sont en retard sur le plan technique de se hisser au niveau de leurs partenaires commerciaux plus développés. La facilitation non seulement a des effets bénéfiques sur le commerce des pays, mais encore influe beaucoup sur les décisions du secteur privé en matière d'investissement. Elle est fondée sur des pratiques acceptées à l'échelle internationale, résultant de la simplification des formalités et des procédures, de la normalisation

des installations et des moyens matériels et de l'harmonisation des lois et règlements applicables au commerce et aux transports.

Le rôle de la facilitation du commerce et des transports

25. Les petites et moyennes entreprises (PME) des pays en développement sont handicapées par la lourdeur excessive des procédures commerciales, qui constituent des frais fixes et ont pour effet de diminuer les recettes et de décourager la participation au commerce international. Une amélioration du cadre des transactions commerciales profiterait tout particulièrement à ces entreprises, la facilitation du commerce pouvant élargir les débouchés et aider à accroître le nombre de partenaires commerciaux potentiels.

26. Les pays en développement doivent donc mettre en place un cadre propice aux transactions commerciales internationales, fondé sur une application effective des instruments internationaux, des meilleures pratiques commerciales reconnues et des normes communes. Les points de passage frontaliers revêtent une importance critique, car c'est là surtout que se cristallisent les problèmes dus aux écarts entre les conditions commerciales en vigueur dans le pays du vendeur et dans celui de l'acheteur.

27. Les pays en développement devraient aussi renforcer leur capacité de liaison avec les marchés régionaux ainsi qu'avec les réseaux internationaux de transport et de logistique. Cette capacité dépend des liaisons de transport et de l'efficacité et de la rapidité avec lesquelles les marchandises peuvent être acheminées des centres de production aux marchés de destination, c'est-à-dire de la qualité et de la fiabilité des livraisons. Les ports jouent à cet égard un rôle charnière dans le système de transport, assurant souvent la jonction entre des services de transport international d'une haute technicité et des services locaux moins perfectionnés.

28. Dans de nombreux pays en développement, on constate des inefficacités et des retards aux points d'échange (là où s'effectue le passage d'un mode à un autre), aux frontières et le long de la chaîne nationale de transport. Ces retards tiennent à ce que l'infrastructure, le matériel de manutention et les flottes de transport laissent à désirer, à ce que les procédures commerciales sont lourdes et les méthodes de gestion inadaptées et à ce que les connaissances spécialisées font défaut. En remédiant à ces lacunes on réduira les coûts et les retards et on améliorera donc le potentiel commercial des pays en développement.

29. La simplification des procédures et des règles nationales, sur la base des normes, recommandations et instruments internationaux, pourrait se traduire par une amélioration des services actuels sans exiger de gros investissements. Par exemple, en permettant le dédouanement des marchandises 24 heures sur 24, on pourrait doubler la capacité de la flotte de transport nationale. D'après une étude récente de la Banque mondiale, les domaines qui se prêtent le plus à une amélioration sont la logistique, l'infrastructure et l'efficacité portuaires, l'efficacité douanière et le cadre réglementaire. Les réformes institutionnelles visant à encourager la participation et la concurrence du secteur privé devraient accroître la productivité de l'infrastructure commerciale. L'utilisation des TIC et notamment de techniques de gestion des risques accélère l'échange d'informations et renforce l'efficacité des opérations douanières (voir l'encadré 1). Elle permet aussi aux responsables de disposer à l'avance de renseignements utiles pour la planification, offre aux chargeurs un plus grand choix et améliore la qualité des services.

L'utilisation des TIC est en outre nécessaire pour la gestion du transport multimodal et de la chaîne d'approvisionnement.

Encadré 1: Le SYDONIA et la gestion des risques

Pour protéger les intérêts nationaux, les services douaniers du monde entier doivent concilier la nécessité de faire preuve d'efficacité dans le traitement des marchandises et des passagers et celle de mieux faire appliquer les lois et règlements. Dans le commerce moderne, on ne peut pas se permettre d'interrompre la chaîne d'approvisionnement, et les douanes n'ont pas les ressources nécessaires pour contrôler chaque envoi. Le volume des marchandises entrant dans le commerce international va croissant et, aujourd'hui, les douaniers ne les examinent plus systématiquement de façon approfondie. L'informatisation des douanes a donné naissance à des systèmes de gestion des risques dans lesquels l'ordinateur détermine quelles sont les marchandises qui doivent être soumises à un contrôle, en fonction de critères établis par des spécialistes du renseignement et de l'application de la législation douanière.

Depuis les événements du 11 septembre 2001, la sécurité est devenue un souci primordial et aujourd'hui, plus que jamais, les services douaniers ont pour objectif premier d'arriver à contrôler efficacement les marchandises, mais sans en entraver le mouvement. Les contrôles douaniers ont pour objet non seulement d'assurer des recettes fiscales, mais encore de contribuer à la liberté et à la sécurité des échanges ainsi qu'à la lutte mondiale contre le terrorisme. Ce but ne peut être atteint qu'au moyen d'outils modernes, efficaces et informatisés, permettant aux douanes de recueillir des données et de les utiliser pour repérer les envois à haut risque.

Le Système douanier automatisé (SYDONIA) comporte un dispositif international de gestion des risques, fondé sur plus de vingt ans d'expérience de l'informatisation des opérations douanières et sur l'application du système dans plus de 85 pays. Le SYDONIA couvre toutes les étapes de l'apurement des déclarations, y compris des déclarations de chargement et de transit. Il utilise des outils perfectionnés - du choix classique de la procédure d'inspection et du classement des marchandises déclarées dans telle ou telle catégorie (verte pour les marchandises qui ne sont pas soumises à un examen, jaune pour celles dont la mainlevée est subordonnée à l'examen de la documentation, rouge pour celles qui doivent être inspectées avant la mainlevée, ou bleue pour celles dont la mainlevée sera octroyée mais pour lesquelles les services douaniers procéderont à une vérification après le dédouanement) à l'emploi du multimédia, d'images scannées et de dispositifs sans fil, qui permettent aux agents des douanes d'avoir immédiatement accès aux bases de données à des fins de renseignement et de contrôle. Les services douaniers peuvent désormais procéder à des vérifications qui n'étaient pas possibles auparavant: ils peuvent, par exemple, arrêter des marchandises en transit et s'assurer que la documentation présentée correspond bien à ce qui a été déclaré au départ, ou contrôler par sondage le chargement d'un conteneur et la situation des marchandises (dédouanées, en transit, etc.).

Le système permet de faire périodiquement le point du processus de gestion des risques afin de mesurer l'impact des critères de sélectivité et de changer, d'étoffer ou de supprimer les paramètres, s'il y a lieu.

30. Il faut donc aider les pays en développement non seulement à définir les améliorations matérielles à apporter aux réseaux de transport existants, mais encore à prendre des mesures

concrètes pour tirer le meilleur parti des ressources disponibles dans le domaine du commerce et des transports et pour éliminer dans toute la mesure possible les obstacles qui risquent d'entraîner une augmentation des coûts de transaction et de provoquer des retards injustifiés. Il convient notamment d'améliorer les capacités et l'efficacité commerciales des entreprises de transport nationales et des services auxiliaires, d'amener les négociants à modifier leur comportement, d'harmoniser les procédures et les documents administratifs et commerciaux, de revoir et de moderniser la législation, de promouvoir l'investissement étranger et le transfert de connaissances, et d'établir des relations nouvelles entre les institutions publiques, les transporteurs et les utilisateurs. Tant que cette infrastructure commerciale ne sera pas en place, les coûts de transaction risquent de demeurer excessifs et les pays ne profiteront pas de la libéralisation de l'accès aux marchés. Ils doivent donc se doter de lois et règlements et prendre des mesures d'organisation qui permettent de tirer le meilleur parti des structures matérielles existantes, le rôle de l'État passant progressivement de la gestion à la promotion de l'infrastructure et des services d'appui au commerce.

Coopérer pour faciliter le commerce

31. Pour porter pleinement leurs fruits, les mesures de facilitation du commerce et des transports doivent être fondées sur des normes acceptées dans le monde entier et être coordonnées au niveau régional. La coordination doit s'étendre à des initiatives comme l'harmonisation des nomenclatures tarifaires ainsi que de la documentation et des procédures douanières et commerciales, à l'amélioration de la coopération transfrontalière, à l'échange de données d'expérience entre pays voisins et à l'application d'accords sur le commerce de transit. Il s'agit de renforcer les couloirs de transit et d'établir pour le commerce de transit des procédures et des opérations mutuellement acceptables. Il importe aussi de développer et de renforcer les réseaux entre les organismes d'appui, de mener une action intégrée aux niveaux national, régional et local dans le domaine des services et systèmes de transport, et de promouvoir des partenariats pour la mise en place de systèmes de transport multimodal viables et économes en énergie.

32. Les problèmes décrits dans la section précédente risquent de s'aggraver, les nouvelles prescriptions en matière de sécurité entraînant des contrôles supplémentaires des moyens de transport et des marchandises et risquant de nuire à l'efficacité des opérations commerciales. Cela dit, les données obtenues grâce aux contrôles de sécurité peuvent être très utiles pour la mise au point de procédures et de pratiques commerciales plus efficaces. La facilitation du commerce et des transports pourrait être favorisée par l'utilisation généralisée de techniques modernes, par l'accélération et une meilleure coordination des formalités et par une meilleure gestion de l'information, progrès découlant des mesures de sécurité mises en place. Autrement dit, la «sécurité» peut bel et bien contribuer à la «facilitation», à condition que tous les partenaires et tous les acteurs du commerce international aient la possibilité et les moyens d'améliorer la qualité de leur intervention dans la chaîne d'approvisionnement. Les partenaires des pays en développement auront besoin d'un appui financier et technique de la part de la communauté internationale pour pouvoir mettre à profit les avantages offerts par cette évolution des systèmes.

Des conditions sûres pour le commerce et les transports⁴

Nécessité d'accroître la sécurité

33. Depuis les événements du 11 septembre 2001, on accorde partout une importance primordiale à la sécurité dans les transports. Les gouvernements, comme l'industrie, sont tous conscients de la nécessité d'accroître la sécurité dans le monde entier. Comme le commerce mondial dépend en grande partie des transports maritimes, on s'intéresse de très près à la sécurité dans ce secteur. Le Gouvernement des États-Unis, après avoir analysé lui-même la vulnérabilité des transports maritimes, a pris l'initiative de nombreuses mesures destinées à accroître la sécurité du trafic, des ports, des navires et des cargaisons. Plusieurs organisations internationales ont également réagi promptement face à la nécessité de renforcer les mesures de sécurité au niveau mondial et, depuis deux ans, travaillent à l'élaboration d'un large éventail de dispositions visant à rendre les transports maritimes plus sûrs.

34. Voici un aperçu de certaines initiatives ayant des incidences très importantes sur les pays en développement, à savoir l'Initiative pour la sécurité des conteneurs (CSI), la règle des 24 heures et le Partenariat douanier et commercial contre le terrorisme (C-TPAP), qui sont des mesures prises par les États-Unis, et le Code international pour la sécurité des navires et des installations portuaires (le Code ISPS) de l'Organisation maritime internationale.

Nouvelles initiatives en matière de sécurité

L'Initiative pour la sécurité des conteneurs (CSI)

35. Cette initiative part du principe que l'on peut renforcer la sécurité du système commercial en repérant et en inspectant les conteneurs à haut risque avant leur chargement. Il s'agit d'un programme en quatre parties qui prévoit la détection des conteneurs à haut risque avant qu'ils arrivent dans les ports des États-Unis, et l'utilisation de techniques permettant un premier contrôle rapide de ces conteneurs, au moyen notamment de détecteurs de rayonnement et de gros appareils à rayons X ou à rayons gamma.

36. Pour appliquer ce programme, les autorités douanières des États-Unis ont entrepris de conclure des accords ou des partenariats bilatéraux avec des gouvernements étrangers. Ces accords prévoient la présence, dans les ports étrangers, de fonctionnaires américains qui repéreront les conteneurs suspects à destination des États-Unis et procéderont à un contrôle préalable avant leur expédition. Les autorités américaines entendent mettre d'abord en œuvre la CSI dans les ports où le trafic conteneurisé à destination des États-Unis est le plus important, puis elle sera étendue à d'autres ports, toujours en fonction du volume du trafic, de leur emplacement et de considérations stratégiques. Les États-Unis offrent la réciprocité aux pays participants, qui peuvent donc envoyer des douaniers dans les ports américains pour y inspecter des conteneurs qui vont leur être expédiés.

⁴ Les renseignements fournis dans cette section sont tirés d'un rapport publié récemment par le secrétariat de la CNUCED sous le titre «Container Security: Major Initiatives and Related International Developments» (UNCTAD/SDTE/TLB/2004/1), que l'on peut consulter sur le site www.unctad.org.

La règle des 24 heures

37. Avant le 2 décembre 2002, la réglementation douanière américaine exigeait simplement que le capitaine de chaque navire arrivant aux États-Unis ait le manifeste à bord. En vertu de la règle des 24 heures, pour les marchandises expédiées aux États-Unis par porte-conteneurs, les transporteurs maritimes doivent désormais transmettre les manifestes de cargaison 24 heures avant le chargement dans les ports étrangers.
38. Cette mesure est étroitement liée à l'Initiative pour la sécurité des conteneurs et a principalement pour objet le rassemblement et l'analyse de données intéressant la sécurité. La réglementation douanière des États-Unis impose désormais la communication de manifestes détaillés pour les marchandises à destination des États-Unis 24 heures avant le chargement dans les ports étrangers. En se fondant sur les renseignements donnés dans les manifestes, les douaniers américains repèrent les conteneurs à haut risque avant qu'ils soient embarqués.
39. Puisqu'il s'agit de savoir ce que renferme exactement chaque conteneur, la description des marchandises doit être suffisamment précise pour permettre aux douaniers de reconnaître la forme, les caractéristiques physiques et l'emballage des biens énumérés dans le manifeste et de repérer toute anomalie lorsque le conteneur est passé au détecteur. Les descriptions générales ne sont plus acceptées car elles ne donnent pas suffisamment de renseignements sur la marchandise.
40. La loi sur le commerce adoptée en 2002 par les États-Unis contient des dispositions qui imposent de transmettre à l'avance des données sur les marchandises par voie électronique qui portent sur d'autres améliorations des méthodes d'information douanière. Elle constitue le fondement juridique de l'application de la règle des 24 heures non seulement au trafic entrant, mais encore au trafic sortant. Alors que cette règle permettait auparavant la présentation des données soit sur un formulaire papier des douanes soit sur support électronique, la loi sur le commerce prévoit uniquement la communication des données par voie électronique.

Le Partenariat douanier et commercial contre le terrorisme (C-TPAT)

41. Ce partenariat vise à favoriser la coopération entre les pouvoirs publics et les entreprises pour accroître la sécurité tout au long de la chaîne d'approvisionnement et aux frontières. Il s'agit notamment d'amener les intéressés à conjuguer leurs efforts pour sécuriser davantage les frontières grâce à l'amélioration et au renforcement des mesures de sécurité. Le Partenariat a un caractère volontaire et non contractuel. Chaque participant peut à tout moment y mettre fin par écrit.
42. Les participants s'engagent non seulement à appliquer et respecter des recommandations et directives précises en matière de sécurité, mais encore à les communiquer aux entreprises qui sont leurs partenaires dans la chaîne d'approvisionnement et à les intégrer dans leurs relations avec ces entreprises. Les recommandations et directives sont adaptées aux différentes catégories de participants et aux différents segments de la chaîne d'approvisionnement. Si on le leur demande, les participants doivent fournir des documents prouvant qu'ils se conforment à toutes les recommandations du Partenariat.
43. Le Service des douanes des États-Unis, pour sa part, s'engage principalement à soutenir les efforts déployés par les participants pour accroître la sécurité et à accélérer le dédouanement des

marchandises à la frontière des États-Unis. Lorsqu'une entreprise s'associe au Partenariat sa cote de risque baisse dans le Système automatisé de détection antiterroriste. Le Service des douanes procède aussi à une enquête initiale, puis à des enquêtes périodiques, pour évaluer les mesures de sécurité existantes et proposer des améliorations.

Le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (le Code ISPS)

44. Le nouveau Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires a été adopté par l'Organisation maritime internationale (OMI) en décembre 2002, à l'occasion d'une conférence diplomatique, par voie de modification de la Convention internationale de 1972 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (la Convention SOLAS). Il s'applique à tous les navires de charge faisant plus de 500 tonneaux de jauge brute, aux bateaux pour le transport de voyageurs, aux plates-formes mobiles de forage au large et aux installations portuaires qui sont au service des navires assurant des liaisons internationales. Il entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2004. La section A de cet instrument contient une liste de prescriptions obligatoires et la section B énonce des recommandations concernant le respect de ces prescriptions. Les 147 États qui ont ratifié la Convention SOLAS sont tenus d'appliquer le Code sans tarder, quel que soit leur niveau de développement.

45. Le Code ISPS vise à accroître la sécurité maritime à bord des navires ainsi qu'à l'interface navires/ports, en établissant des règles normalisées et cohérentes pour l'évaluation des risques. Ses principaux objectifs sont notamment de définir un cadre international de coopération entre les gouvernements des pays contractants, les administrations locales, les entreprises de transport maritime et les entreprises portuaires, pour détecter les menaces contre la sécurité et prendre des mesures préventives dans le cas des navires et des installations portuaires servant au commerce international, ainsi que de préciser le rôle et les responsabilités respectives des parties⁵.

46. Le Code impose un large éventail de prescriptions que les États parties à la Convention SOLAS doivent mettre en œuvre à bref délai, ce qui n'est pas sans préoccuper la communauté maritime et portuaire. Les nouvelles exigences en matière de sécurité imposent une charge particulièrement lourde aux pays en développement qui, souvent, n'ont ni les moyens financiers ni les compétences nécessaires pour s'y conformer. Pour faire en sorte que leurs ports ou les ports par lesquels passe leur commerce respectent le Code ISPS, ils ont besoin qu'on les aide techniquement et parfois financièrement à mettre en œuvre les nouvelles mesures de sécurité.

L'action future

47. Comme ce document l'a montré, les services de transport et de logistique sont de plus en plus importants pour assurer la compétitivité dans le commerce international et la production mondialisée. Par ailleurs, de nouvelles prescriptions en matière de sécurité compliquent la tâche des chargeurs et des prestataires de services de transport, en particulier dans les pays en développement. Des mesures de facilitation des transports et du commerce visant à créer

⁵ Pour de plus amples renseignements sur les responsabilités des gouvernements, des armateurs ou exploitants et des installations portuaires, voir le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé «Container Security: Major Initiatives and Related International Developments» (UNCTAD/SDTE/TLB/2004/1), par. 80 à 86. Ce document peut être consulté sur le site www.unctad.org.

un cadre commercial sûr et efficace sont donc indispensables pour promouvoir le commerce international des pays en développement.

Partenariats internationaux

48. Les pays en développement qui souhaitent mettre en place un cadre commercial sûr et efficace ont désormais le choix entre de nombreux instruments et de nombreuses structures institutionnelles. Il convient de coordonner les efforts multilatéraux pour les aider concrètement à tirer parti du rôle et des compétences de chaque partenaire potentiel et à enrichir leurs connaissances.

49. La coopération internationale dans le domaine de la facilitation des transports et du commerce devrait être renforcée pour accroître l'efficacité dans les pays bénéficiaires, en particulier dans les PMA. Il faut mettre au point des programmes visant à donner aux pays en développement des moyens durables de planifier et mettre en œuvre des mesures de facilitation. La création de pôles locaux de facilitation du commerce et des transports pourrait s'inscrire dans un programme général de renforcement des institutions qui jetterait les bases de la promotion de partenariats dans le domaine du commerce maritime, intérieur et frontalier. Ces pôles exploiteraient des systèmes nationaux d'information et de communication pour la surveillance du commerce et des transports et établiraient des réseaux régionaux de gestion des connaissances dans ce domaine, associant secteur public et secteur privé.

Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce

50. Pour s'attaquer efficacement aux problèmes évoqués dans ce document, il faut lancer une initiative mondiale permettant de mettre à profit les diverses mesures de facilitation du commerce déjà conçues et appliquées par différentes institutions internationales et intergouvernementales ainsi que par les intéressés, aux niveaux multilatéral, régional, national et local. Le Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce figure parmi ces initiatives. Il a été institué en 1999 par la Banque mondiale, en coopération avec diverses institutions internationales, dont la CNUCED. Il a pour but de favoriser une croissance mue par les exportations ainsi que l'atténuation de la pauvreté en encourageant la facilitation du commerce, grâce aux efforts conjugués de tous ceux - acteurs publics et privés, nationaux et internationaux - qui souhaitent contribuer à de nets progrès en ce qui concerne la facilitation des transports et du commerce dans les pays en développement et les pays en transition.

51. À la fin de 2001, le Comité de haut niveau chargé des programmes du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies a reconnu que la diffusion de connaissances et de données d'expérience jouait un rôle essentiel dans la coopération internationale en faveur de la facilitation du commerce, et que les questions concernant celle-ci devaient être examinées de façon coordonnée par les organismes des Nations Unies. D'où la création en 2002 du réseau de l'ONU pour la facilitation du commerce, qui regroupe les organismes des Nations Unies exerçant des activités dans ce domaine. Des réunions interinstitutions sont organisées périodiquement et un site Web donne des renseignements sur les mesures prises par chaque participant au réseau pour faciliter le commerce.

52. En 2003, des discussions entre la Banque mondiale et d'autres membres de ce réseau ont abouti à l'établissement d'un programme conjoint avec le Partenariat mondial pour la facilitation

du transport et du commerce (www.gfptt.org et www.un-tradefacilitation.net). Le site commun, hébergé par la Banque mondiale, est un pôle d'information conçu à l'intention des organismes et des professionnels qui s'occupent de la facilitation du commerce. Il offre des outils spéciaux pour la constitution de partenariats entre les institutions intéressées du secteur public et du secteur privé.

53. En mars 2004, plus de 155 partenaires participaient déjà au programme conjoint - organisations internationales, organismes nationaux publics et privés (ministères, chambres de commerce), associations professionnelles internationales et entreprises. Environ 40 partenaires viennent de pays en développement et de pays en transition. Les cinq partenaires principaux (la Chambre de commerce internationale, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale des douanes, la Commission économique pour l'Europe de l'ONU et la CNUCED) ont défini une structure thématique spécialisée qui permet d'obtenir des renseignements généraux et des renseignements détaillés sur des questions particulières. La qualité de l'information est assurée par les fonctionnaires de ces cinq institutions, qui tiennent à jour, chargent et classent les données.

54. Les particuliers et les autres partenaires institutionnels associés au programme conjoint ont des attentes diverses. Les transporteurs, les ports et les exploitants de terminaux, par exemple, visent la simplification des contrôles administratifs à la frontière et une amélioration de l'efficacité opérationnelle. Le programme est un moyen de favoriser l'application des recommandations et des directives, de fournir des conseils et de diffuser des renseignements concernant la facilitation des transports et du commerce. Qui plus est, il sert de «guichet unique» pour les gouvernements, les négociants, les entreprises de transport et d'autres acteurs des pays en développement qui souhaitent obtenir des renseignements sur les tendances récentes et sur les activités de partenaires de développement potentiels qui pourraient leur fournir une assistance dans ce domaine.

55. Les activités concrètes du partenariat comprennent l'établissement d'audits des mesures de facilitation des transports et du commerce et l'élaboration de plans d'action connexes; la mise au point d'indicateurs de résultats; la conception de logiciels pour mesurer le temps nécessaire au dédouanement, des programmes de téléenseignement et un appui aux efforts de diffusion, ainsi que des recherches sur le coût et l'impact des mesures de facilitation du commerce et des transports. La réussite de ces activités dépendra des contributions apportées par tous les secteurs et tous les pays, de même que la mise en place d'un cadre commercial sûr et efficace profitera aux utilisateurs et aux prestataires de services de transport des pays en développement comme des pays développés.
