



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
17 mai 2022
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
**Réunion d'experts pluriannuelle sur les transports, la logistique
commerciale et la facilitation du commerce**
Neuvième session
Genève, 12-14 juillet 2022
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Transports durables et résilients et facilitation du commerce en période de pandémie et après : principaux enjeux et perspectives*

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Les perturbations causées par la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) et l'incertitude quant à une reprise durable rappellent brutalement combien les secteurs des transports et de la logistique sont peu préparés aux crises. Pour s'en convaincre, il n'est que de constater l'évolution de l'offre, de la demande et des habitudes de consommation entraînée par la pandémie, la multiplication des points de blocage sur les chaînes d'approvisionnement, l'encombrement des ports et les retards des navires, la hausse des taux et coûts du fret, et la détérioration de la fiabilité des services.

Les perspectives à court terme restent celles d'une aggravation des perturbations, sous l'effet de nouveaux variants du virus et de nouvelles vagues infectieuses, et d'une accentuation des risques géopolitiques. Plusieurs facteurs rendent difficile un retour rapide à la « normale » et, dans le même temps, ouvrent des possibilités aux secteurs des transports et de la logistique, notamment par la facilitation du commerce. Exploiter ces possibilités suppose de satisfaire à de nombreux impératifs, dont ceux de la transition numérique, de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à leurs effets, de l'adoption de combustibles à faible teneur en carbone, de la durabilité environnementale et de la promotion de la sécurité alimentaire et énergétique. Pour surmonter les problèmes et tirer parti des possibilités offertes, il faut des politiques et des stratégies appropriées qui visent avant tout à pérenniser les secteurs des transports et de la logistique.

Quelques-unes des principales questions soulevées par la pandémie de COVID-19 et ses conséquences seront examinées dans la présente note. Selon les réponses qui leur seront apportées, elles pourront déboucher sur une aggravation des problèmes existants ou ouvrir la voie à des solutions innovantes et élargir le champ des possibles, y compris pour les pays en développement. Il est donc essentiel que les secteurs des transports et de la logistique se voient appliquer des politiques et des stratégies qui tiennent compte de ces questions et leur permettent de s'adapter efficacement à la situation.

* Il a été convenu que le présent document serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du secrétariat de la CNUCED.



Les experts sont invités à réfléchir aux divers impératifs à satisfaire en vue de la facilitation des transports et du commerce et à formuler des recommandations sur la meilleure façon de procéder, à recenser les domaines d'action prioritaires et à définir le rôle des parties prenantes concernées, parmi les acteurs sectoriels, l'État, les secteurs public et privé et les partenaires de développement.

I. Introduction

1. Les chaînes d’approvisionnement mondiales sont devenues extrêmement élaborées et interdépendantes. Elles sont aussi plus exposées à des risques de grande ampleur, car elles comptent de plus en plus de points de rupture potentiels. Les perturbations causées par la pandémie de COVID-19 ont mis à l’épreuve les chaînes d’approvisionnement existantes et les modèles d’activité qui les sous-tendent, ce qui amène à s’interroger sur les capacités des systèmes de transport et des réseaux logistique et sur les possibilités de facilitation du commerce.

2. Après le choc initial, une reprise au rythme variable a commencé d’être observée à la fin 2020 et s’est poursuivie jusqu’en 2022. Le commerce des marchandises, en particulier le commerce des biens de consommation conteneurisés, a connu un rebond plus rapide que prévu et reste sur une dynamique solide. Il reste que la coexistence de courants contraires dans les chaînes d’approvisionnement, le manque de main-d’œuvre disponible, le déficit d’équipements et de capacités de transport, le problème du rapatriement des gens de mer et les coûts du fret pèsent sur les perspectives des secteurs des transports et de la logistique et compromettent leur durabilité et leur résilience à long terme. Ces facteurs entrent en jeu alors que la nécessité d’atténuer les changements climatiques et de s’adapter à leurs effets se fait plus urgente, que la transition énergétique se fait plus pressante, que des catastrophes naturelles et des phénomènes météorologiques inhabituels se produisent, que l’issue de la pandémie est incertaine et les stratégies vaccinales sont hésitantes, que la reprise économique est hétérogène et que les menaces géopolitiques grandissent, notamment en raison de la guerre en Ukraine et de ses répercussions dans la région de la mer Noire.

II. Le transport maritime et la logistique en période de pandémie et d’incertitude croissante

3. La pandémie de COVID-19 a montré combien les secteurs des transports et de la logistique étaient importants pour les chaînes de valeur mondiales, le commerce et les économies, si interdépendantes. La crise sanitaire a aussi montré combien ces secteurs étaient vulnérables face aux chocs et aux perturbations. Pour que le monde sorte de la pandémie, il convient de s’interroger sur le rôle des transports et de la logistique et d’aspirer à un avenir différent, qui se caractériserait par des chaînes d’approvisionnement sobres en carbone, résilientes et adaptables.

4. Étant donné que plus de 80 % des biens échangés dans le monde (en volume) sont transportés par voie maritime et que plus de la moitié de ces biens (en valeur) sont expédiés dans des conteneurs, le présent chapitre sera consacré à la chaîne d’approvisionnement maritime et à ses connexions avec l’arrière-pays. Outre les effets de la pandémie, il traite des mesures qui ont été prises pendant la crise afin d’en atténuer les effets immédiats et d’assurer la continuité des activités.

5. Les principaux enseignements peuvent être résumés en quelques idées maîtresses, à savoir l’impératif de la durabilité et l’importance de la mise en place de systèmes de transport sobres en carbone et résilients aux changements climatiques grâce à une préparation efficace, une bonne compréhension des principes de la gestion des risques et la reconnaissance de la contribution essentielle de la technologie, de l’accès à l’information en temps voulu, de la communication et des données au renforcement de la résilience.

A. La pandémie de COVID-19 : ses effets et les mesures de riposte

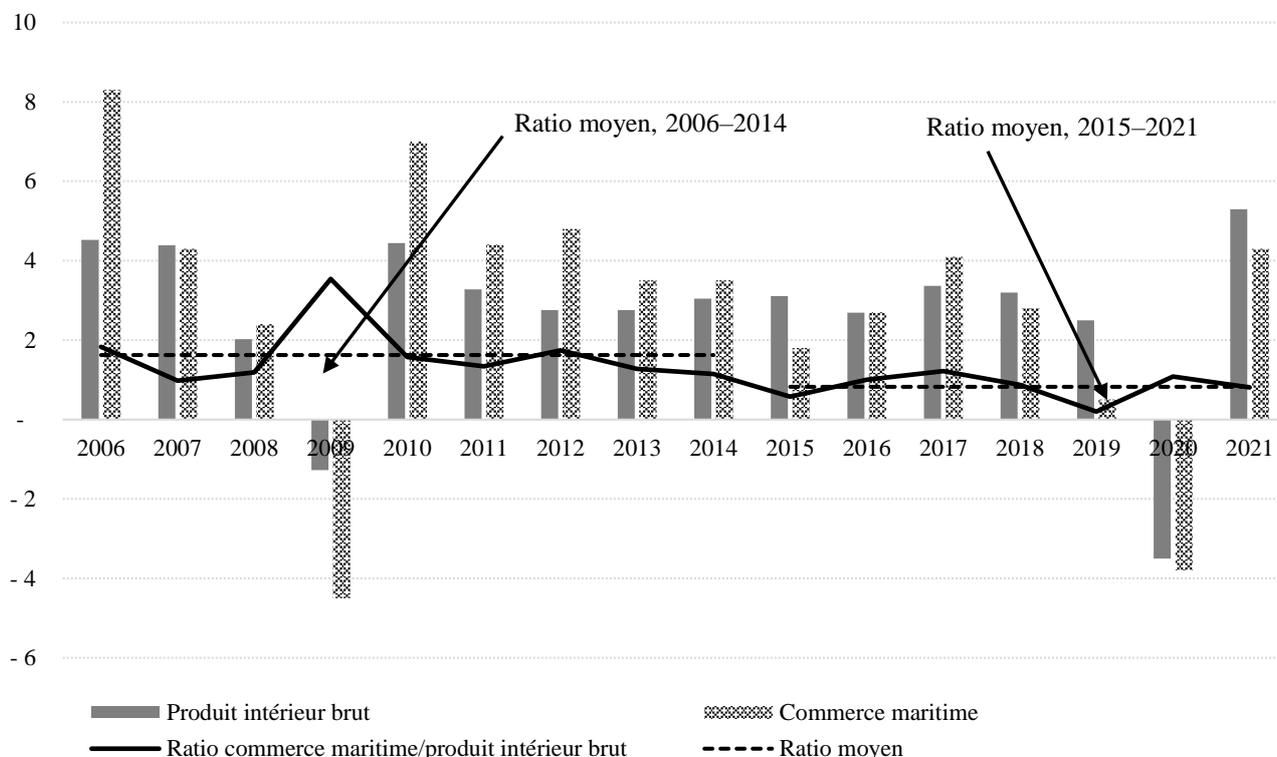
Flux commerciaux, escales et connectivité

6. La pandémie de COVID-19 a entravé le commerce maritime international en perturbant les opérations portuaires et en mettant les chaînes d’approvisionnement sous pression. Bien que les résultats aient été meilleurs que prévu, le volume du commerce

maritime a baissé de 3,8 % (fig. 1) et le trafic portuaire de conteneurs de 1 % en 2020¹. La croissance à moyen terme devrait être modeste, compte tenu des tendances de l'économie mondiale et du climat d'incertitude persistante.

Figure 1

Commerce maritime international, produit intérieur brut et ratio commerce maritime/produit intérieur brut
(Variation annuelle en pourcentage et ratio)



Source : CNUCED, 2021a.

7. De nombreux ports ont fait les frais des suppressions d'escales induites par la réorganisation ou l'annulation de certains itinéraires. Dans quelques ports, la connectivité s'est améliorée, en raison d'une évolution dans la gestion des expéditions maritimes conteneurisées et de l'augmentation de la taille des navires. Elle a permis de contrebalancer les effets négatifs des traversées à vide, qui font suite à la décision prise par des compagnies maritimes d'annuler des services réguliers en raison de la pandémie. En 2020, les petits États insulaires en développement ont continué de présenter les niveaux de connectivité les plus faibles. Des 25 pays les moins bien desservis, 18 étaient des petits États insulaires en développement.

8. Les acteurs de la chaîne d'approvisionnement maritime ont agi sans délai pour garantir la continuité de l'exploitation portuaire et des services de transport maritime. Les règles générales et les protocoles imposés à toutes les activités économiques ont aussi été appliqués aux activités maritimes et portuaires. Des lignes directrices et des programmes d'action préexistants sur la manière de faire face aux crises ont prouvé leur efficacité. Il s'est révélé essentiel de veiller à une bonne communication entre toutes les parties prenantes ainsi qu'à l'accès à des informations transparentes, exactes et précises. Les mesures de soutien aux salariés et l'adoption de stratégies globales qui aident tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement ont également été utiles.

9. Les administrations publiques ont sensiblement contribué à faciliter les projets et à promouvoir le dialogue et la collaboration avec les acteurs du secteur. Il faut aussi souligner les mesures qui ont été prises en vue du maintien des connexions avec l'arrière-pays, lequel

¹ CNUCED, 2021a, *Review of Maritime Transport 2021* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.21.II.D.21, Genève).

constituait un enjeu majeur dans de nombreuses régions du monde. La coordination aux frontières, destinée à faciliter les courants d'échange, et les efforts de coordination des administrations douanières et des organismes de contrôle aux frontières et d'inspection, ont aussi changé la donne (voir le chapitre III).

10. Par les gains d'efficacité qu'elle a permis et sa contribution à la facilitation du commerce, la technologie est également apparue comme une solution miracle. L'utilisation d'outils numériques dans les ports et dans le cadre des transports maritimes et de l'accès à l'arrière-pays a joué un rôle déterminant dans l'atténuation des effets de la crise et le renforcement de la résilience. D'une manière générale, les ports « intelligents » ont moins souffert des perturbations causées par la pandémie de COVID-19. Les ports qui ont investi dans des infrastructures numériques et dans la connectivité et qui ont encouragé l'échange de données entre les autorités portuaires, les expéditeurs et les transitaires ont su mieux essuyer la tempête. Les plateformes numériques ont facilité la présentation et le traitement de documents, de permis, de certificats et autres, et amélioré la coordination entre les parties prenantes et les organismes publics compétents, en permettant la libre circulation de l'information et l'harmonisation des mesures. Néanmoins, certains problèmes sous-jacents se sont fait jour, notamment les difficultés que rencontrent les petits acteurs, par rapport aux grandes entreprises de transport présentes dans le monde entier, lorsqu'il s'agit d'accéder à des connaissances techniques et de bénéficier de sources de financement.

Désorganisation de la chaîne d'approvisionnement, déséquilibre du marché et envolée des coûts

11. La reprise asymétrique du commerce maritime amorcée à la fin 2020 a été entravée par des points de blocage logistique, qui auraient permis aux compagnies de transports maritimes réguliers d'augmenter leurs bénéfices, mais aussi exacerbé les tensions dans les ports et le long des chaînes d'approvisionnement, parmi les acteurs du transport maritime et les négociants. En 2021, l'essor du commerce électronique, conjugué au manque de capacités, à la pénurie d'équipements, au rebond des contaminations dans certaines parties du monde, notamment dans le terminal international de conteneurs de Yantian (Chine), et au blocage du canal de Suez pendant une semaine, ont soumis les chaînes d'approvisionnement à une pression extrême.

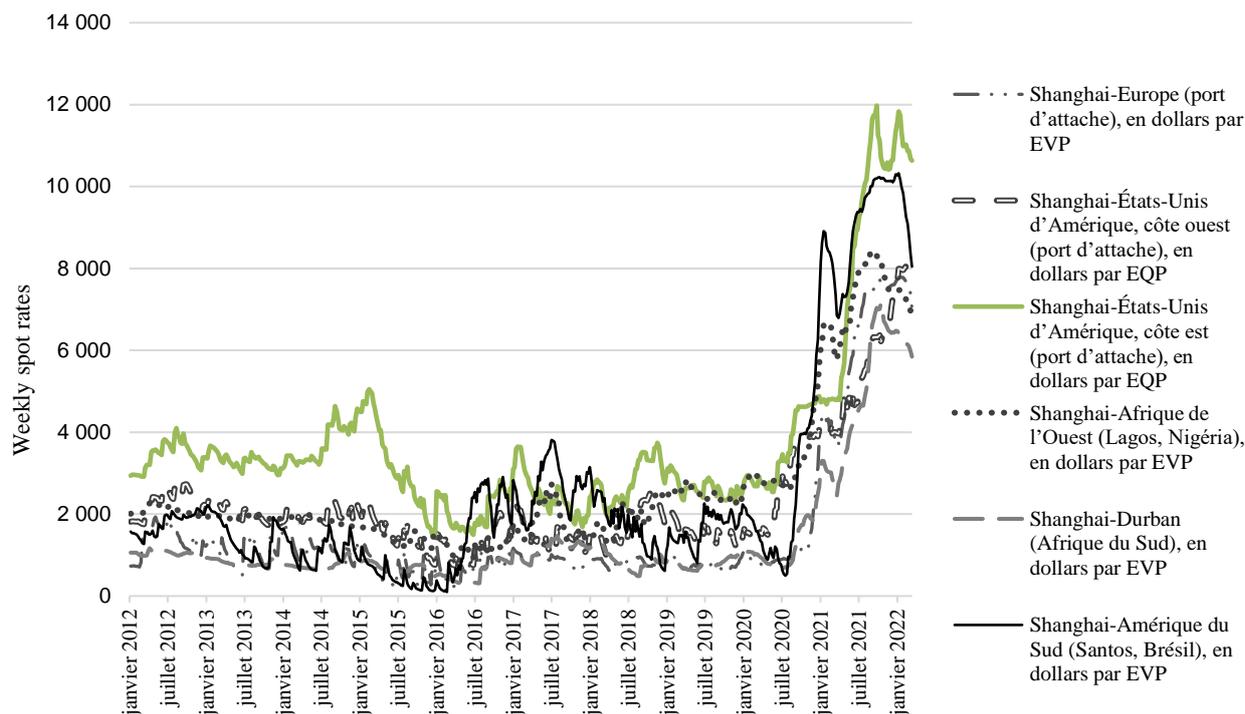
12. La pression s'est maintenue. Au premier trimestre 2022, on continuait d'observer un encombrement des ports et des points de blocage sur les réseaux de transport et de logistique. L'essor du commerce électronique a sans doute soutenu les flux commerciaux, mais il a aussi nécessité des centres de distribution et des capacités de transport. Selon des estimations prudentes, le commerce électronique international de biens avoisinera 1 000 milliards de dollars d'ici à 2030, contre 300 milliards de dollars environ actuellement². Il n'aura fallu qu'une seule année au commerce électronique pour atteindre un niveau de développement qui aurait normalement demandé cinq à sept années. En raison des grands encombrements dans les ports, des navires sont restés à l'ancre ou ont circulé à vitesse réduite, ce qui s'est traduit par une diminution de la capacité de charge pouvant aller jusqu'à 15 %³.

13. Les tarifs de fret se sont envolés, les frais supplémentaires se sont multipliés et les services sont devenus moins fiables, tandis que les retards s'accumulaient et les séjours à quai se prolongeaient. À la fin 2020, les tarifs par conteneur étaient plus de cinq fois plus élevés qu'en 2019 (fig. 2) ; ils sont toujours élevés aujourd'hui. De nouvelles perturbations, notamment l'arrêt des activités manufacturières et la fermeture des ports en Chine en mars 2022, après la détection de nouveaux cas de COVID-19, et les effets de la guerre dans la région de la mer Noire, pourraient encore gripper le système.

² McKinsey and Company, 2022, « Uncertainty returns – but this time, the cause is not COVID-19 », COVID-19: Briefing Note n° 97.

³ IHS Markit, 2022, *The great supply chain disruption: Why it continues in 2022*, janvier.

Figure 2
Indice des taux du fret conteneurisé au départ de Shanghai, certaines routes



Source : Secrétariat de la CNUCED, d'après les données pour 2022 de Clarkson Shipping Services, Clarkson Research Network. (La mention d'une entreprise ou d'un procédé breveté n'implique aucune approbation de la part de l'Organisation des Nations Unies.)

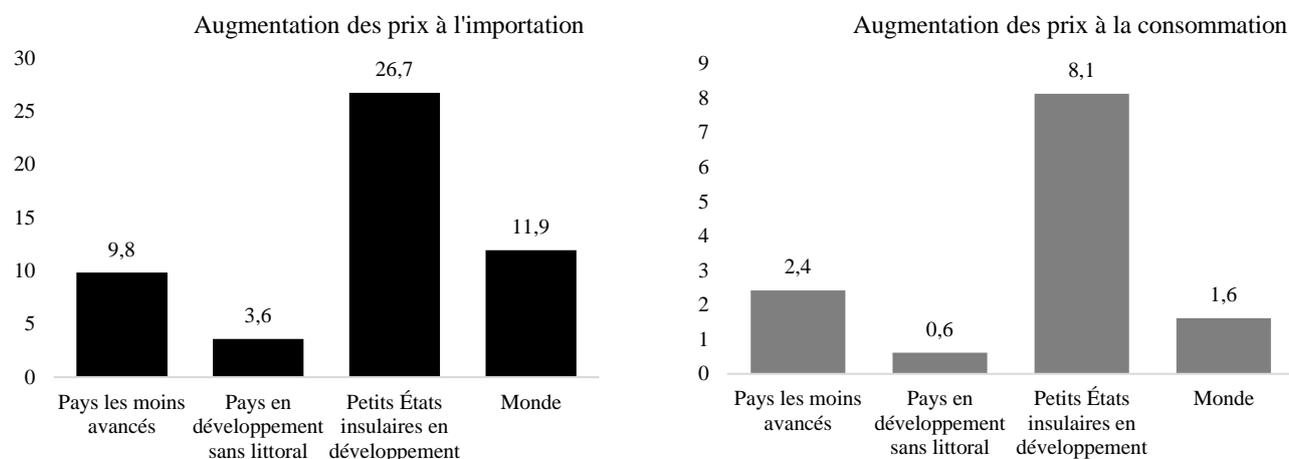
Acronymes : EQP = équivalent quarante pieds ; EVP = équivalent vingt pieds.

14. L'augmentation des coûts est problématique pour les chaînes d'approvisionnement et pour tous les opérateurs économiques, en particulier les petits expéditeurs qui sont moins capables de supporter des dépenses supplémentaires et désavantagés au moment de la négociation des tarifs et de la réservation d'espace sur les navires. Selon le modèle de simulation de la CNUCED, la montée des tarifs de fret entraînerait une augmentation de 11,9 % en moyenne des prix mondiaux à l'importation. Compte tenu de leur dépendance à l'égard des transports maritimes, les petits États insulaires en développement seraient les principaux lésés (fig. 3) et subiraient une hausse cumulée des prix à l'importation de 26,7 %, avec environ un an de décalage.

Figure 3

Simulation des effets de l'envolée des tarifs du fret conteneurisé sur les prix à l'importation et les prix à la consommation

(En pourcentage)



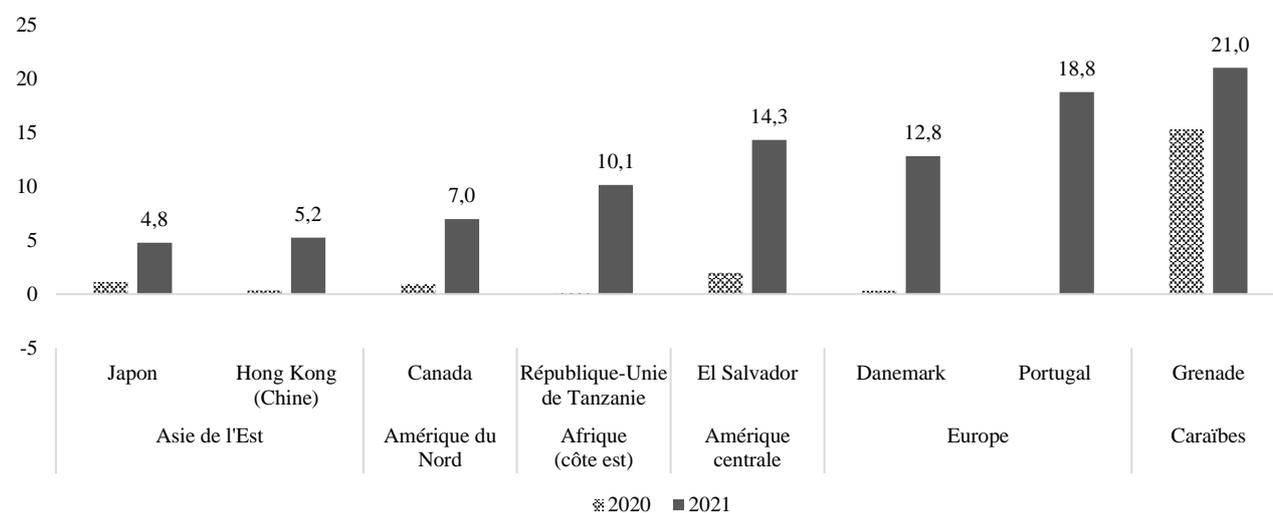
Source : CNUCED, simulation avec des données actualisées, d'après *Review of Maritime Transport 2021* (CNUCED, 2021a).

15. Selon les projections, en 2023, les prix mondiaux à la consommation seront supérieurs de 1,6 % aux niveaux qu'ils auraient atteint en l'absence d'une envolée des tarifs de fret. La hausse cumulée des prix à la consommation devrait être de 8,1 % dans les petits États insulaires en développement, et de 2,4 % dans les pays les moins avancés. Les données les plus récentes pour certains pays indiquent une hausse des prix à l'importation allant de 5 % environ à 21 % en 2021, la hausse la plus élevée concernant la Grenade (fig. 4).

Figure 4

Évolution des prix à l'importation des biens conteneurisés en provenance de la Chine et à destination de certains pays*

(En pourcentage)



* Pour lesquels des données étaient disponibles pour 2021.

Source : CNUCED, d'après la Base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce international des marchandises.

Notes : La définition des biens conteneurisés est celle retenue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans sa base de données sur les coûts des transports maritimes. Les variations en pourcentage correspondent à la moyenne des variations des prix à l'importation pour l'ensemble des produits de base.

16. La guerre en Ukraine, qui fait sentir ses effets dans la région de la mer Noire, devrait faire grimper les frais de transport et créer des surcoûts tout au long des chaînes d'approvisionnement ; elle devrait aussi menacer la sécurité alimentaire mondiale et léser les

pays importateurs nets de produits alimentaires et les pays les moins avancés. En outre, les tarifs du fret pétrolier et du vrac sec progressent, en raison de la hausse de la demande et de la perturbation du trafic maritime ainsi que du climat d'incertitude créé par la guerre.

Les problèmes de rapatriement des gens de mer et de changement d'équipage⁴

17. Tout au long de la pandémie, les gens de mer, au nombre de 1,9 million dans le monde et dont beaucoup sont originaires de pays en développement, ont apporté une contribution vitale en garantissant l'acheminement de biens essentiels et en sauvant le commerce maritime international de l'inertie. En raison des mesures de santé publique et des restrictions de déplacement qui ont été mises en place afin de juguler la propagation de la COVID-19, de nombreux gens de mer ont été dans l'impossibilité de regagner la terre ferme et contraints de rester en mer bien après l'expiration de leur contrat de travail et bien au-delà de la durée maximale du service continu à bord, fixée à onze mois par la Convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée, de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Pour les mêmes raisons, d'autres gens de mer n'ont pas pu rejoindre leurs navires et assurer la relève des membres de l'équipage restés à bord, ce qui les a privés d'une part de revenu importante et les a plongés, eux et leur famille, dans une situation économique difficile.

18. D'un point de vue humanitaire, les problèmes de relève d'équipage ont causé beaucoup de stress et de fatigue aux gens de mer et, partant, les a exposés à un risque d'accident plus élevé, ce qui a nui à la qualité des conditions de travail dans le secteur. Bien qu'il ait baissé, le nombre de gens de mer qui n'ont pas pu être rapatriés reste considérable ; il convient donc de continuer d'agir de concert à la résolution de cette crise. De plus, les répercussions du variant Omicron et des mesures de riposte sur les changements d'équipage ne sont pas encore bien connues, et de nouveaux variants préoccupants peuvent toujours faire leur apparition.

Les conséquences de la pandémie pour les contrats commerciaux

19. Par les retards et la désorganisation sans précédent des chaînes d'approvisionnement dont elle est la cause, la pandémie compromet l'exécution de diverses obligations contractuelles, ce qui peut déboucher sur des procès coûteux et soulever des questions juridictionnelles complexes, compte tenu du contexte. À moins que des stratégies communes ne soient trouvées afin de réduire le nombre de différends et de faciliter leur règlement, notamment par des dispositions contractuelles prévoyant une répartition équitable des risques entre les parties et par des moyens informels de règlement et de médiation, le nombre des procédures onéreuses à engager pourrait être tel que les systèmes judiciaires se voient dépassés et que la gouvernance et l'état de droit soient altérés.

20. Les acteurs du secteur sont invités à faire preuve, au besoin, de modération et de souplesse dans l'exercice de leurs droits. Les États devraient déterminer les cas dans lesquels une intervention ou une aide financière peut être utile et s'il convient de renforcer les mécanismes formels et informels de règlement des différends pour qu'ils puissent faire face à l'augmentation probable du nombre de litiges contractuels suite à la pandémie de COVID-19. Une action coordonnée des pouvoirs publics et des acteurs du secteur pourra se révéler nécessaire en vue de contrecarrer l'émergence de pratiques potentiellement déloyales et de frais abusifs, et de promouvoir la répartition des risques commerciaux, par l'élaboration et l'application de dispositions types qui établissent les obligations et droits contractuels au regard des circonstances associées à la pandémie.

21. Dans un monde soumis aux restrictions physiques, une plus grande dépendance à l'égard du commerce électronique conduit à de nouvelles considérations. De fait, si le commerce de biens se développe sensiblement dans le monde numérique, c'est bien dans le monde réel que les contrats commerciaux doivent être exécutés, c'est-à-dire que les biens

⁴ CNUCED, Organisation internationale du Travail, Organisation maritime internationale, Organisation mondiale de la Santé, 2022, Déclaration commune en faveur du maintien d'une collaboration propre à favoriser la résolution des problèmes de changement d'équipage, à préserver la santé et la sécurité des gens de mer, et à empêcher la désorganisation des chaînes d'approvisionnement pendant la pandémie actuelle de COVID-19, disponible à l'adresse https://unctad.org/system/files/non-official-document/un-joint-statement-on-crewing-crisis_en.pdf (en anglais).

doivent être produits, entreposés, distribués, transportés et livrés. Cela suppose des infrastructures matérielles et des réseaux physiques opérationnels, alors que la pandémie et ses effets continuent de poser de sérieux problèmes. Pour garantir la sécurité alimentaire et la fourniture de médicaments et matériels médicaux, assurer l’approvisionnement de la population et exploiter les avantages économiques de la croissance du commerce électronique, il faut pourvoir au fonctionnement efficace et coordonné des chaînes d’approvisionnement physiques à l’échelle de la planète. Dans ce contexte, il convient de veiller à l’adaptation aux changements climatiques et au renforcement de la résilience des infrastructures de transport, qui sont d’une importance vitale pour les pays en développement les plus vulnérables. Cela nécessitera une collaboration entre les pouvoirs publics et les acteurs du secteur ainsi que des politiques cohérentes et synergiques.

22. Il est probable que les cyberrisques s’accroissent considérablement, à mesure que les interactions en ligne se généralisent à tous les niveaux. Tous les pays seront alors plus vulnérables, ce qui pourra avoir des effets délétères sur des chaînes d’approvisionnement et des services essentiels. Il serait donc urgent de travailler de manière coordonnée à des mesures de protection contre la cybercriminalité et les cyberattaques. Cela nécessitera sans doute d’investir beaucoup plus et de renforcer les capacités, y compris en personnel qualifié.

Des ports et des transports maritimes durables et intelligents

23. Bien que la pandémie ait occupé le devant de la scène ces deux dernières années, d’autres questions restent des priorités mondiales, comme celles de l’atténuation des changements climatiques et de l’adaptation à leurs effets, de la décarbonisation du transport maritime et de l’écologisation des ports. En juin 2021, l’Organisation maritime internationale (OMI) a adopté de nouvelles mesures à caractère obligatoire visant à réduire l’intensité en carbone du transport maritime international. Si les nouvelles dispositions réglementaires sont essentielles pour progresser sur la voie de la décarbonisation, leur application s’accompagne de coûts d’ajustement. Comme la CNUCED l’a montré dans un rapport récent, les mesures devant décarboniser le transport maritime n’ont pas forcément les mêmes effets d’un pays à l’autre⁵. Il conviendra d’aider les pays économiquement vulnérables dans leur processus de transition énergétique et de décarbonisation du transport maritime afin que chacun ait les mêmes chances d’intégrer une chaîne d’approvisionnement maritime mondiale devenue durable et résiliente⁶. Dès lors qu’ils sont écologiquement viables et résilients, les systèmes de transport et les systèmes de logistique entretiennent entre eux des liens et des synergies indéniables. Des systèmes de transport et de logistique non durables accroissent les risques et les facteurs de vulnérabilité en cas de perturbations. La réduction des émissions de carbone produites par le transport maritime et l’accélération de la transition énergétique par l’abandon des combustibles fossiles conservent un caractère impérieux et jouent un rôle clef dans les stratégies de renforcement de la résilience.

Les infrastructures de transport essentielles : adaptation aux changements climatiques, renforcement de la résilience et réduction des risques de catastrophe

24. Les phénomènes météorologiques extrêmes et les catastrophes liées aux changements climatiques peuvent endommager sérieusement des infrastructures de transport essentielles et perturber le fonctionnement de l’ensemble de la chaîne d’approvisionnement, notamment en causant des retards, ce qui occasionne des coûts économiques élevés⁷. Dans ses rapports d’évaluation les plus récents, publiés en 2021 et 2022, le Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat a clairement mis en garde contre les phénomènes de plus en plus extrêmes de canicule, de sécheresse et d’inondation qui, du fait de leurs conséquences potentiellement dévastatrices, rendent l’adoption de mesures d’adaptation d’autant plus urgente. Selon le scénario qu’il a retenu, la température moyenne

⁵ CNUCED, 2021b, *UNCTAD Assessment of the Impact of the IMO Short-Term GHG Reduction Measure on States* (publication des Nations Unies, Genève).

⁶ Ibid.

⁷ Organisation météorologique mondiale, 2021, *WMO Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes (1970–2019)*, WMO-No. 1267, Genève ; voir aussi RTI International, 2022, *Act now or pay later: The costs of climate inaction for ports and shipping* (publication pour le compte de l’Environmental Defense Fund).

de la planète devrait dépasser de 1,5 °C les niveaux préindustriels d'ici à 2040, voire plus tôt, si rien n'est fait pour réduire les émissions de carbone dans les toutes prochaines années⁸. À mesure que les aléas climatiques s'intensifient, leurs effets devraient aussi se faire plus rudement sentir. Pourtant, nombre de ces effets peuvent être évités ou atténués si des mesures d'adaptation et d'atténuation sont adoptées rapidement au niveau mondial.

25. La lutte contre les effets des changements climatiques reste un enjeu majeur, même en période de pandémie, en particulier pour les groupes de pays les plus vulnérables tels que les petits États insulaires en développement. Dans ces pays, les infrastructures de transport côtier, notamment les ports et les aéroports, jouent un rôle déterminant dans le commerce extérieur, le tourisme, la sécurité alimentaire et énergétique, et la réduction des risques de catastrophe. À moins que des mesures d'adaptation efficace ne soient prises, ces infrastructures seront exposées à un risque d'inondation côtière de plus en plus élevé dès les années 2030⁹.

26. Les risques climatiques s'accroissent. L'élévation du niveau de la mer devrait concerner quasiment toutes les parties du globe. Selon des modélisations, les phénomènes d'élévation extrême du niveau de la mer qui se caractérisent par une certaine ampleur et une périodicité actuellement faible (par exemple de l'ordre d'une fois par siècle) deviendraient plus fréquents à l'avenir dans la plupart des régions du monde¹⁰.

27. Dans le cas d'un réchauffement planétaire de 1,5 °C, peut-être dès les années 2030, des phénomènes d'élévation extrême du niveau de la mer, d'une ampleur qui ne sont actuellement observables qu'une fois par siècle, pourraient se produire aussi souvent qu'une fois tous les dix ans dans de nombreux ports d'Amérique du Sud, d'Afrique, du golfe Persique, de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique. Ces projections sont d'un grand intérêt pour l'adaptation des ports aux changements climatiques. Au cours du XXI^e siècle, la variation de la périodicité (période de récurrence) des phénomènes d'élévation extrême du niveau de la mer (et des vagues associées) exposeront les ports, en tant qu'actifs à long terme, au risque d'être inondés, ce qu'il conviendra de prendre en considération lors du choix et de la conception des mesures d'adaptation à leur intention.

⁸ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2021, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Contribution du Groupe de travail I au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, disponible à l'adresse <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/> ; Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2022, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution du Groupe de travail II au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Pörtner H.-O., Roberts D. C., Tignor M., Poloczanska E. S., Mintenbeck K., Alegría A., Craig M., Langsdorf S., Löschke S., Möller V., Okem A. et Rama B. (dir. publ.)), Cambridge University Press, en cours d'impression, disponible à l'adresse <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>.

⁹ Monioudi I. N., Asariotis R., Becker A., Bhat C., Dowding-Gooden D., Esteban M., Feyen L., Mentaschi L., Nikolaou A., Nurse L., Phillips W., A.-Y. Smith D., Satoh M., O'Donnell Trotz U., Velegrakis A. F., Voukouvalas E., Vousdoukas M. et Witkop R., 2018, « Climate change impacts on critical international transportation assets of Caribbean small island developing States: The case of Jamaica and Saint Lucia », *Regional Environmental Change*, 18:2211-2225 ; Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development and efforts to eradicate poverty* (Masson-Delmotte V., Zhai P., Pörtner H.-O., Roberts D., Skea J., Shukla P. R., Pirani A., Moufouma-Okia W., Péan C., Pidcock R., Connors S., Matthews J. B. R., Chen Y., Zhou X., Gomis M. I., Lonnoy E., Maycock T., Tignor M. et Waterfield T. (dir. publ.)) ; Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2019, *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (Pörtner H.-O., Roberts D. C., Masson-Delmotte V., Zhai P., Tignor M., Poloczanska E., Mintenbeck K., Alegría A., Nicolai M., Okem A., Petzold J., Rama B. et Weyer N. M. (dir. publ.)), Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et New York, États-Unis d'Amérique.

¹⁰ Voir <https://unctad.org/news/climate-change-impacts-seaports-growing-threat-sustainable-trade-and-development>.

B. Voir plus loin que la crise et prévoir des systèmes de transport et de logistique résilients et durables

28. Si certains des déséquilibres entre l'offre et la demande et leurs effets immédiats sur le transport maritime et la logistique disparaîtront à mesure que la demande mondiale se stabilisera et que les blocages logistiques se dissiperont, il existe aussi des facteurs structurels qui déterminent actuellement les perspectives à plus long terme. Il s'agit notamment de la concurrence entre la mondialisation et la régionalisation des réseaux commerciaux et des réseaux de transport maritime, de l'évolution des habitudes de consommation, de l'essor du commerce électronique, de l'obligation de plus en plus impérieuse de durabilité et de la transition numérique. Tous ces facteurs montrent qu'il est nécessaire d'adopter une vision à long terme et de se hâter de tenir compte des critères de durabilité et de résilience dans la planification des opérations de transport et de logistique commerciale et les décisions d'investissement.

29. Pour surmonter les changements que la pandémie n'a fait qu'accélérer et les difficultés qui découlent de l'apparition de nouveaux risques géopolitiques, de la hausse des prix de l'énergie, de l'inflation et des craintes d'insécurité alimentaire et énergétique, le secteur devra faire siennes la gestion des risques, la préparation, la transition numérique, la décarbonisation et la résilience. Ce n'est que de cette façon que les systèmes de transport et de logistique résisteront et assureront leur pérennité.

30. Dans le cadre des mesures prises au titre de l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » en réaction aux obstacles au commerce et aux problèmes d'interconnexion des transports causés par la pandémie de COVID-19, un projet sur la connectivité des systèmes de transport et des infrastructures commerciales à l'ère des pandémies, financé par le Compte de l'ONU pour le développement, a réuni la CNUCED et les cinq commissions régionales. Ce projet visait à trouver, à l'échelle du système des Nations Unies, comment promouvoir des solutions sans contact, une connectivité sans discontinuité et des démarches collaboratives, tout en mettant à profit les normes et les instruments de l'ONU et en faisant appel à des services de conseil et des plateformes de coopération¹¹. Il a notamment donné lieu à la réalisation d'études d'impact régionales et mondiales et à la tenue de webinaires pour la communication des principales conclusions concernant les effets de la pandémie de COVID-19 sur la chaîne d'approvisionnement maritime et les mesures de riposte adoptées en vue de l'atténuation de ces effets. De plus, un guide pour la pérennisation de la chaîne d'approvisionnement maritime a été établi ; il sera largement diffusé et accessible depuis une plateforme Web¹². Ces travaux sur le renforcement de la résilience tirent parti des synergies avec les objectifs de développement durable (ODD) et s'appuient sur les activités d'assistance technique que la CNUCED mène déjà en faveur de la durabilité du transport des marchandises¹³.

31. Le programme de gestion portuaire de la CNUCED, qui relève du programme Train for Trade, s'est enrichi d'un cours spécial intitulé « Développer la résilience des ports face aux pandémies »¹⁴. Deux sessions ont été organisées en 2021. Les participants ont été invités à formuler des recommandations sur les mesures qui devraient être prises dans les communautés portuaires en cas de pandémie. Plus de 240 propositions ont été reçues, et les recommandations proposées ont été publiées récemment¹⁵.

Poursuivre la coopération visant à mettre fin à la crise actuellement subie par les gens de mer

32. Des gens de mer et de la main-d'œuvre maritime dépend la résilience des systèmes de transport maritime. De leur capacité de remplir leurs fonctions de manière efficace, sûre et durable dépendent le bon déroulement du commerce maritime de marchandises et la manutention efficace des cargaisons dans les ports. Les problèmes de rapatriement des gens

¹¹ Voir <https://unctad.org/project/transport-and-trade-connectivity-age-pandemics>.

¹² Voir <https://unttc.org/stream/maritime-supply-chain-resilience-tracker-and-kpis>.

¹³ Voir <https://unctadsftportal.org/>.

¹⁴ Voir <https://tft.unctad.org/port-management/building-port-resilience/>.

¹⁵ CNUCED, 2022, « Emerging strategies for ports during the pandemic », note de synthèse n° 93.

de mer et de changement d'équipage remettent en question la circulation des marchandises le long des chaînes d'approvisionnement et menacent la santé, le bien-être et les droits humains du personnel maritime. Il reste donc urgent, à la fois pour les pouvoirs publics et les acteurs du secteur, de continuer de s'employer, ensemble, à résoudre ces problèmes. Ainsi que l'Assemblée générale des Nations Unies l'en avait priée, dans sa résolution 75/17, adoptée en décembre 2020, la CNUCED a surveillé l'évolution de la crise causée par les problèmes de relève d'équipage et en a rendu compte au chapitre 5 de l'*Étude sur les transports maritimes 2021*¹⁶. Elle a aussi consacré au sujet une note de synthèse¹⁷, contenant des informations et données actualisées, publiée en décembre 2021. Ces deux publications montrent qu'il existe des possibilités pour les acteurs du secteur, les pouvoirs publics et les organisations internationales de coopérer à la protection des droits reconnus par la loi et des droits humains des gens de mer et à l'application des normes de travail pertinentes, dont celles qui figuraient dans la Convention du travail maritime, 2006, telle qu'amendée, et en particulier de soulager la détresse des gens de mer due à la pandémie de COVID-19¹⁸. De plus, en février 2022, la CNUCED, conjointement avec l'OMI, l'OIT et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont publié une déclaration commune¹⁹ dans laquelle elles prônaient la collaboration pour lutter contre les problèmes de relève d'équipage, préserver la santé et la sécurité des gens de mer et empêcher la désorganisation des chaînes d'approvisionnement. Conscientes de la contribution essentielle du secteur maritime au maintien des activités commerciales pendant la pandémie de COVID-19, les quatre entités demandent aux gouvernements, aux administrations nationales et locales et à toutes les parties prenantes, y compris les employeurs, d'adopter les 10 mesures ci-après (voir encadré).

Invitation à l'adoption de 10 mesures essentielles

1. Faire en sorte que les gens de mer aient accès sans délai à des soins médicaux et faciliter leur évacuation sanitaire lorsque les soins médicaux dont ils ont besoin ne peuvent pas être fournis à bord.
2. Considérer les gens de mer comme des « travailleurs clefs », qui fournissent un service essentiel, afin de faciliter les relèves d'équipage en mer et de permettre des déplacements transfrontaliers en toute sécurité, et accepter la légitimité des documents établis à cette fin.
3. Dans la mesure du possible, vacciner en priorité les gens de mer dans le cadre des programmes nationaux de vaccination contre la COVID-19 et exonérer ceux-ci de l'obligation de présenter une preuve de vaccination contre la COVID-19 lorsqu'ils se rendent dans un pays qui fait du respect de cette obligation l'unique condition à remplir pour entrer sur son territoire, conformément aux recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé.
4. Fournir aux gens de mer des équipements de protection individuelle appropriés ainsi que des matériels de test de dépistage de la COVID-19, y compris des matériels de test par amplification en chaîne par polymérase (test PCR) si nécessaire, ou les soumettre à ces tests, afin de faciliter le recensement des cas à bord ou au port et de simplifier les déplacements des gens de mer, notamment les congés à terre et les changements d'équipage.

¹⁶ CNUCED, 2021a.

¹⁷ CNUCED, 2021c, « Strengthening international response and cooperation to address the seafarer crisis and keep global supply chains open during the ongoing COVID-19 pandemic », note de synthèse n° 91.

¹⁸ Les activités menées à cette fin ont notamment consisté en une réunion en ligne sur les difficultés des gens de mer, organisée par la CNUCED en coopération avec l'Organisation internationale du Travail, à l'occasion de la Journée mondiale de la mer, le 30 septembre 2021, et une série de webinaires sur les problèmes de relève d'équipage et les problèmes rencontrés par les gens de mer pendant et après la pandémie (voir <https://unctad.org/meeting/maritime-webinar-series-crewing-crisis-seafarers-concerns-times-pandemic-and-beyond>).

¹⁹ Disponible à l'adresse https://unctad.org/system/files/non-official-document/un-joint-statement-on-crewing-crisis_en.pdf.

5. Veiller à l'application cohérente des normes et protocoles convenus au niveau international, y compris celles et ceux qui se rapportent aux déplacements de gens de mer et aux documents de vaccination, agir de manière bien coordonnée et prendre des mesures pour éviter l'imposition de sanctions, d'amendes et de frais excessifs.
6. Adopter les instruments juridiques les plus récents, notamment la Convention du travail maritime, 2006, et la Convention de 2003 sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée) (n° 185), telle qu'amendée, et garantir leur application.
7. Mettre en œuvre les orientations sectorielles pour la gestion de la COVID-19 à bord des navires de charge et des navires de pêche, publiées en décembre 2021 par l'Organisation mondiale de la Santé et récemment mises à jour, dans lesquelles est notamment soulignée l'importance de mesures non médicales telles que le port du masque, indépendamment du statut de vaccination.
8. Communiquer, s'il y a lieu, des certificats de santé publique aux réseaux de confiance pertinents, comme l'Organisation de l'aviation civile internationale, à des fins de voyages internationaux.
9. Poursuivre la collaboration afin de mettre les orientations applicables régulièrement à jour, en fonction de l'évolution de la situation et des découvertes scientifiques, et faire en sorte que des dispositifs soient en place pour limiter les cas d'urgence médicale en mer et les traiter efficacement.
10. Prendre ensemble des mesures concertées pour maintenir les gens de mer en sécurité et limiter la désorganisation des chaînes d'approvisionnement, et prévenir la propagation incontrôlée de nouveaux « variants préoccupants », qui pourraient faire perdurer la pandémie et ses conséquences socioéconomiques de large portée.

Source : CNUCED, Organisation internationale du Travail, Organisation mondiale de la Santé, 2022, Déclaration commune en faveur du maintien d'une collaboration propre à favoriser la résolution des problèmes de changement d'équipage, à préserver la santé et la sécurité des gens de mer, et à empêcher la désorganisation des chaînes d'approvisionnement pendant la pandémie actuelle de COVID-19.

Coûts et tarifs des transports

33. Les taux de fret devraient rester élevés. Les perturbations et les incertitudes liées à la crise géopolitique actuelle mettent à rude épreuve des chaînes d'approvisionnement déjà très sollicitées. Pour que les flux mondiaux de marchandises continuent leur course, et que le secteur des transports maritimes surmonte les épreuves et prospère, il conviendra d'adopter des mesures ciblées et réfléchies. À cet égard, il sera important de tirer les leçons de la crise de l'offre sans précédent causée par la pandémie de COVID-19. Les principales mesures à prendre seront notamment les suivantes :

- a) Surveiller les marchés de manière à garantir un contexte commercial équitable, transparent et concurrentiel. Les États devront suivre l'évolution des taux de fret ainsi que des droits et suppléments appliqués par les transporteurs et les terminaux portuaires ;
- b) Renforcer les capacités des organismes chargés de la concurrence dans le secteur des transports maritimes afin que ceux-ci puissent mieux comprendre l'évolution du marché et exercent la fonction de régulation requise. Des organismes de régulation tels que la Commission fédérale maritime des États-Unis d'Amérique sont pressés par les expéditeurs d'examiner les causes de la rentabilité des compagnies de transports maritimes réguliers en pleine pandémie ;
- c) Partager l'information et renforcer la collaboration afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des transports. On ne saurait surestimer l'intérêt d'une plus grande collaboration et de l'échange de données entre les différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement maritime, y compris les transporteurs, les ports, les prestataires de services de transport intérieur, l'administration douanière et les expéditeurs ;

d) Poursuivre et renforcer les travaux de recherche et de collecte de données afin de définir des politiques et des mesures d'intervention éclairées qui permettent de réduire les coûts des transports et de gagner en efficacité ;

e) Débattre et concevoir des scénarios de riposte immédiate et limitée dans le temps en vue de disposer de protocoles d'intervention d'urgence qui contribuent à limiter l'envolée des coûts de transport des produits alimentaires et autres biens essentiels, notamment pour les pays importateurs nets de produits alimentaires, les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés.

Tenir compte des conséquences de la pandémie pour les contrats commerciaux

34. Il sera essentiel pour les opérateurs économiques, à la fois pendant la crise actuelle et par la suite, de savoir faire face aux répercussions de la pandémie et des mesures de riposte du point de vue du droit commercial. Pour répondre aux besoins urgents de conseils sur le sujet, la CNUCED a établi, dans le cadre de ses activités de coopération technique en lien avec la pandémie de COVID-19²⁰, deux notes d'information de fond – l'une sur les demandes d'indemnité pour perte ou avarie de marchandises²¹ et l'autre sur le commerce international des marchandises²². Elle a aussi rédigé un rapport analytique centré sur le transport maritime des marchandises et le transport multimodal²³. Dans ces documents, la CNUCED s'intéresse aux conséquences juridiques de la pandémie pour l'exécution de différents types de contrat ainsi qu'à certaines clauses types, relatives à la répartition des risques commerciaux entre les parties et destinées à être incorporées dans des contrats d'affrètement, qui sont élaborées par les associations sectorielles. En outre, elle adresse des recommandations aux parties à un contrat commercial et expose aux décideurs les éléments à considérer. D'autres activités, dont une formation en ligne et des ateliers de renforcement des capacités, sont en cours de préparation.

35. Un problème qui est clairement apparu pendant la pandémie est celui des retards dans la documentation. Il est à espérer que l'expérience maintenant acquise incitera un plus grand nombre des parties à un contrat commercial à adopter les moyens électroniques sécurisés qui sont déjà disponibles et acceptés par les acteurs du secteur. La CNUCED participe activement aux travaux de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international sur les documents de transport multimodal négociables et aux travaux de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique sur l'harmonisation des cadres juridiques du transport multimodal dans cette région.

Généraliser l'évaluation des risques et la préparation

36. Les transporteurs, les autorités portuaires, les gestionnaires des infrastructures, les expéditeurs et les gestionnaires des chaînes d'approvisionnement devraient prendre systématiquement en considération des critères de risque dans leurs décisions et leurs plans. Ils ont besoin de diversifier les fournisseurs et partenaires commerciaux, d'améliorer les prévisions concernant la demande et les volumes, de planifier les besoins en capacités, y compris en matière de transport et de matériel, de mieux gérer l'inventaire et les stocks de sécurité, et de bien réfléchir aux avantages et aux inconvénients d'un modèle de gestion des chaînes d'approvisionnement « juste à temps » et d'un modèle de gestion « au cas où ».

37. Les investisseurs, les agences de notation et les organismes de réglementation attendent de plus en plus des autorités portuaires et des compagnies de transport maritime qu'elles tiennent compte des risques dans la planification de leurs activités. Il est essentiel de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de gestion des risques et de continuité des activités, d'établir des relations solides avec des partenaires clefs (par exemple les compagnies de transport maritime, les autorités portuaires, les expéditeurs et les prestataires

²⁰ Voir <https://unctad.org/project/transport-and-trade-connectivity-age-pandemics>.

²¹ CNUCED, 2021d, *COVID-19 implications for commercial contracts: Carriage of goods by sea and related cargo claims* (UNCTAD/DTL/TLB/INF/2021/1).

²² CNUCED, 2021e, *COVID-19 implications for commercial contracts: International sale of goods on CIF and FOB terms* (UNCTAD/DTL/TLB/INF/2021/2).

²³ *Contracts for the carriage of goods by sea and multimodal transport: Key issues arising from the impacts of the COVID-19 pandemic* (UNCTAD/DTL/TLB/INF/2022/1).

de services de transport intérieur) et de garantir la visibilité sur l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement.

Transition numérique

38. Pour améliorer le partage d'informations et planifier efficacement les besoins en ressources, il faut investir dans les infrastructures numériques. L'automatisation et les technologies intelligentes peuvent apporter la solution à bien des problèmes. Grâce aux technologies qui permettent d'avoir une visibilité « de bout en bout », de collaborer, de faire preuve de réactivité et d'adaptabilité, et d'optimiser les activités, il est possible de devenir plus résilient tout en restant compétitif. Une attention particulière devrait être accordée à l'arrière-pays et aux pôles intérieurs pour ce qui est faciliter le passage au numérique. Les mesures qui sont prises en vue de mettre les outils numériques au service de la durabilité environnementale, de l'efficacité économique et de la résilience dans les régions en développement devraient être soutenues.

39. Si elles sont adoptées, des solutions comme celles qui sont proposées par la robotique et les systèmes et composants intelligents et intuitifs permettront une meilleure connexion entre les usagers des ports, des gains d'efficacité et une réduction des coûts. Il reste que les solutions numériques comportent certains risques et rendent vulnérables aux failles de sécurité. Il sera donc primordial d'investir dans la cybersécurité et de garantir l'intégrité des systèmes de transport et de logistique et des chaînes d'approvisionnement auxquelles ils participent.

Transition énergétique et durabilité

40. Des ports et des transports maritimes intelligents et durables ont un rôle déterminant à jouer dans les programmes mondiaux de décarbonisation, de développement durable et de transition numérique. En conséquence, la transition énergétique et écologique des transports maritimes revêt un intérêt stratégique que l'urgence de la lutte contre la pandémie ne doit pas faire oublier. Pour s'engager sur la bonne voie, il est important que les programmes de dépense et de relance après la pandémie contribuent aussi à la durabilité environnementale, à l'écologisation des chaînes d'approvisionnement, à la promotion des combustibles à faible teneur en carbone et à l'accélération de la transition numérique dans toutes les régions.

41. Les compagnies de transport maritime vont devoir non seulement étendre leurs flottes et investir davantage pour répondre à la demande, mais aussi moderniser et remplacer leurs navires actuels pour atteindre les objectifs de décarbonisation. Cela nécessite que le cadre réglementaire soit plus prévisible et que le développement des carburants de remplacement soit moins entaché d'incertitude. Les ports adoptent de nouvelles stratégies, tirent parti des possibilités offertes par le commerce électronique et se préparent à un avenir sobre en carbone en s'employant à rendre leurs activités industrielles plus vertes. Ils ont un rôle à jouer dans la création de revenu et la croissance industrielle ainsi que dans l'avènement de transports maritimes verts et l'utilisation d'autres carburants.

42. L'augmentation des capacités à des fins de réduction des émissions de carbone, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable peut avoir des retombées positives considérables, pour ce qui est d'atténuer les changements climatiques et de s'adapter à leurs effets (par exemple, en réaction aux effets des canicules), et de devenir moins dépendant des importations énergétiques et de réduire les dépenses correspondantes. Cela est particulièrement important pour les petits États insulaires en développement et d'autres pays qui sont touchés durablement par la désorganisation des chaînes d'approvisionnement et risquent de subir un manque à gagner en raison des effets de la pandémie sur des secteurs économiques importants, comme celui du tourisme.

Lutter contre les effets des changements climatiques reste un objectif majeur

43. Si ses conséquences socioéconomiques de grande ampleur ont fait naître de nouvelles priorités qui risquent de compromettre les efforts visant à résister et à s'adapter aux changements climatiques, la pandémie de COVID-19 peut aussi avoir valeur de mise en garde, en ce qu'elle souligne l'importance décisive de la préparation, de la gestion des risques et du renforcement de la résilience. Les enseignements tirés de la pandémie devraient

entraîner un regain d'intérêt pour l'évaluation précoce des risques/des facteurs de vulnérabilité climatiques et inciter à planifier à long terme, sans quoi il ne sera pas possible de gagner en résilience et d'atteindre les objectifs de développement durable communs et de plus large portée qui sont énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et dans des accords internationaux. Il importe que les changements induits par les effets de la pandémie de COVID-19 (par exemple l'application nécessaire de mesures sanitaires et de mesures de sécurité aux ports d'entrée, l'évolution des marchés/habitudes touristiques et la plus grande dépendance à l'égard des ressources et produits locaux ou nationaux) soient pris en considération dans toute stratégie qui tend à l'adaptation des infrastructures et au renforcement de la résilience.

44. La pandémie s'est accompagnée d'une chute des investissements dans les infrastructures de transport. Or, sans une hausse sensible des investissements et un renforcement de leurs capacités, les pays en développement ne pourront pas « reconstruire en mieux ». Il est urgent d'accroître le financement de l'adaptation aux changements climatiques. Selon des estimations, les coûts d'adaptation dans les pays en développement sont cinq à dix fois plus élevés que le financement public effectif de l'adaptation, et cet écart ne fait que se creuser²⁴. En outre, il faut relever le niveau d'ambition afin que tous les pays du monde fassent des progrès en matière de planification, de financement et de mise en œuvre des mesures d'adaptation²⁵. L'OCDE estime qu'il faudra investir 6 900 milliards de dollars chaque année dans l'infrastructure pour atteindre les objectifs de développement durable d'ici à 2030. Il est urgent d'améliorer la disponibilité et l'accessibilité du financement en faveur des infrastructures vertes et bleues, notamment par le choix de subventions plutôt que de prêts, afin que la charge de la dette ne s'en trouve pas encore augmentée²⁶. Il pourrait en résulter d'énormes avantages économiques. La Banque mondiale estime que les investissements dans des infrastructures résilientes dans les pays en développement permettraient un retour de 4 200 milliards de dollars pendant la durée de vie des nouvelles infrastructures, soit un gain de 4 dollars par dollar investi²⁷.

45. Afin de contribuer à l'adaptation des infrastructures de transport et au renforcement de leur résilience, la Partenariat de Marrakech pour l'action mondiale pour le climat a formulé un certain nombre de recommandations relatives à la résilience des systèmes, infrastructures et véhicules de transport, et défini des objectifs intermédiaires d'ici à 2050 (pour 2025, 2030 et 2040)²⁸. Ainsi, d'ici à 2025, tout nouveau système, toute nouvelle infrastructure et, s'il y a lieu, tout nouveau véhicule de transport devraient pouvoir résister tout au moins aux conditions climatiques projetées pour 2050. D'ici à 2030, il faudrait qu'il en aille de même avec tous les systèmes et infrastructures de transport essentiels. D'ici à 2040, tous les systèmes et infrastructures de transport essentiels devraient pouvoir résister tout au moins aux conditions climatiques projetées pour 2100. Pour que ces objectifs soient atteints selon le calendrier prévu, il faudra agir beaucoup plus vite et renforcer les capacités techniques et humaines ainsi que le financement, en particulier dans les pays en développement.

46. Pour porter ses fruits, l'adaptation doit reposer sur des dispositifs légaux et réglementaires solides ainsi que sur des stratégies, des politiques et des plans de réduction des facteurs de vulnérabilité. On peut mentionner en exemple la stratégie d'adaptation aux changements climatiques et le plan d'action pour 2021-2026 que le Conseil des ministres de l'Organisation des États des Caraïbes orientales chargés de la durabilité environnementale a adoptés à sa huitième session, en mai 2021.

²⁴ Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2021, *Adaptation Gap Report 2021: The Gathering Storm – Adapting to Climate Change in a Post-Pandemic World*, Nairobi.

²⁵ Ibid. ; voir aussi TD/541/Add.2, par. 86 et 87.

²⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, 2017, *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing, Paris.

²⁷ Hallegatte S., Rentschler J. et Rozenberg J., 2019, *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity*, Sustainable Infrastructure Series, Banque mondiale, Washington.

²⁸ Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 2021a, *Climate action pathway: Transport, Action table*, disponible à l'adresse https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Transport_ActionTable_2.1.pdf ; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 2021b, *Climate action pathway: Transport, Vision and summary*, disponible à l'adresse https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Transport_Vision%26Summary_2.1.pdf.

47. Les normes, les orientations et autres outils à l'intention des parties prenantes ont aussi un rôle important à jouer. À cet égard, on peut notamment mentionner la méthode d'évaluation élaborée par la CNUCED dans le cadre de ses activités de coopération technique à l'intention des petits États insulaires en développement des Caraïbes²⁹, et les orientations sectorielles relatives à la planification de l'adaptation des ports et des voies de navigation intérieure aux changements climatiques³⁰, établies récemment par l'Association mondiale pour les infrastructures de transport maritimes et fluviales, en coopération avec des partenaires, dont la CNUCED. Il faut aussi signaler la publication par l'Organisation internationale de normalisation de la norme ISO 14091:2021 « Adaptation au changement climatique – Lignes directrices sur la vulnérabilité, les impacts et l'évaluation des risques³¹ », qui souligne l'importance de l'évaluation des risques et du suivi et de l'évaluation de toute organisation, indépendamment de sa taille, de son type ou de sa nature.

III. Croissance de la demande pour la facilitation des transports et du commerce

48. La perturbation des flux commerciaux provoquée par la pandémie de COVID-19 a eu, entre autres effets, celui de montrer l'intérêt de procédures simples, harmonisées, normalisées, transparentes, coordonnées et automatisées entre les pays. Rendre les procédures d'importation, d'exportation et de transit plus rapides, moins complexes et moins coûteuses est l'essence même de la facilitation du commerce.

A. Progrès dans l'application de l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur la facilitation des échanges

49. À ce jour, l'Accord sur la facilitation des échanges a été ratifié par 154 membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il est actuellement mis en œuvre par chacun de ces membres, en fonction du calendrier notifié. Il dispose que chaque membre de l'OMC parmi les pays en développement et les pays les moins avancés a la possibilité de décider des délais de mise en œuvre et, si nécessaire, de demander l'assistance de donateurs et d'organisations internationales, dont la CNUCED. La pleine application de l'Accord sur la facilitation des échanges devrait stimuler considérablement le commerce international et contribuer au développement durable des pays en développement et des pays les moins avancés ainsi qu'à la réalisation des ODD.

50. En outre, des mesures de facilitation du commerce, y compris des mesures relatives au transit, ont été introduites dans nombre d'accords commerciaux régionaux et sous-régionaux, venant ainsi compléter l'Accord sur la facilitation des échanges et souligner encore l'importance de cette facilitation. Cependant, ces accords internationaux, régionaux et sous-régionaux font naître une multitude d'obligations de facilitation du commerce, entre lesquelles il peut être difficile de s'y retrouver si celles-ci ne sont pas harmonisées. C'est pourquoi il est essentiel que les pays appliquent des règlements clairs, qui permettent de garantir le respect de ces obligations et d'établir un cadre transparent et logique de facilitation du commerce.

51. Selon diverses études internationales, la mise en œuvre de procédures commerciales efficaces peut être bénéfique, en particulier pour les pays en développement et les pays les moins avancés. Il est important que ces pays mènent des réformes visant à faciliter le commerce, notamment les procédures de transit, afin d'atteindre les ODD.

52. Cependant, le processus de facilitation du commerce a été freiné par la pandémie de COVID-19, puis par la guerre en Ukraine, qui ont sérieusement perturbé le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement et des chaînes de valeur. En vue de limiter la propagation

²⁹ Voir <https://SIDSport-ClimateAdapt.unctad.org>.

³⁰ Voir <https://www.pianc.org/publications/envicom/wg178>.

³¹ Voir <https://www.iso.org/fr/standard/68508.html>.

du virus, de nombreux pays ont commencé par fermer presque entièrement leurs frontières pendant une longue période, ce qui a empêché le commerce des marchandises.

53. Les effets sur la facilitation du commerce ont été mitigés. D'une part, dans un grand nombre des pays en développement et des pays les moins avancés, les ressources humaines ont été surexploitées et la coordination s'est révélée malaisée. Par exemple, de nombreux comités nationaux de la facilitation des échanges n'ont pas pu poursuivre leurs travaux pendant la pandémie, parce que les réunions en présentiel étaient impossibles et que les réunions en ligne étaient compliquées par les problèmes de connexion du personnel en télétravail.

54. D'autre part, dans un certain nombre de pays, l'imposition de restrictions comme celles qui visaient à empêcher les contacts entre les employés des entreprises de transport et le personnel chargé du contrôle des marchandises aux frontières, dont les agents des douanes, ont accéléré la dématérialisation ou la modernisation des procédures. Cela s'est traduit par le recours à des procédures douanières automatisées, à des systèmes de guichet unique ou à des portails Web visant à la transparence et la communication des nouvelles dispositions réglementaires. Autrement dit, malgré les souffrances humaines qu'elle a causées et les conséquences éminemment négatives qu'elle a eues sur le commerce, la pandémie de COVID-19 a déclenché une vague d'automatisation qui aurait sans doute autrement été plus tardive. Il devrait en résulter des gains d'efficacité à la fois à court terme et à long terme, dans le cadre des procédures de commerce international et à l'intérieur des administrations publiques.

55. En outre, les entreprises réfléchissent de plus en plus à la manière dont elles doivent planifier leurs activités pour assurer le fonctionnement ininterrompu de leurs chaînes d'approvisionnement. Elles ont notamment envisagé de relocaliser leurs activités de production et, avec un surcroît d'intérêt, de mettre en place des chaînes d'approvisionnement régionales. L'issue de cette réflexion et les décisions qui seront prises par les entreprises dépendront des dispositifs de facilitation du commerce existants et naissants. Parallèlement, la croissance du commerce électronique, qui s'est encore accélérée pendant la pandémie de COVID-19, rendra nécessaire une facilitation du commerce encore plus rapide.

B. Mesures de riposte à la pandémie de COVID-19

56. La CNUCED aide les pays en développement et les pays les moins avancés à se doter de capacités nationales et/ou régionales qui leur permettent de mieux faire face à des crises comparables à la pandémie de COVID-19 et de subir le moins possible la perturbation des flux commerciaux ; à cette fin, elle procède à une analyse ciblée et rapide des mesures d'urgence nationale en matière de facilitation du commerce et de leur application en période de crise.

57. Par exemple, la CNUCED effectue une évaluation rapide de l'état de préparation du pays considéré à des crises équivalentes ou comparables à la pandémie de COVID-19 et la communique au comité national de la facilitation des échanges et aux autres autorités compétentes en matière de commerce international et de transit des marchandises. Le but de l'exercice est de garantir la continuité du fonctionnement des chaînes d'approvisionnement et des chaînes de valeur ainsi que la continuité de la circulation des biens, notamment des biens essentiels, exportés, importés ou en transit, et de veiller au contrôle de la conformité aux règles douanières et sanitaires, afin de limiter les effets de toute crise éventuelle.

58. Par l'analyse rapide, la CNUCED tend aussi à recenser les mesures et dispositions applicables dans le domaine commercial en période de crise et à évaluer leur efficacité, en cherchant notamment à déterminer jusqu'à quel point l'existence de ces mesures et dispositions est connue, comment celles-ci sont mises en œuvre, quels partenariats et structures de coordination sont en place, si des informations sont disponibles en temps voulu et si les solutions disponibles sont transparentes, et dans quelle mesure les effets négatifs de la crise sur le commerce sont effectivement atténués.

59. À l'issue de la coopération technique ainsi fournie pendant la pandémie de COVID-19, la CNUCED a élaboré un projet visant à renforcer les capacités des pays du Pacifique de faciliter et d'accélérer le traitement des envois internationaux de secours en cas de crise humanitaire, de catastrophe naturelle ou de situation d'urgence complexe comme la pandémie de COVID-19. Le projet, qui couvre la période 2023-2026, permettra une gestion innovante des envois de secours et une coordination des mesures de facilitation du commerce dans la région du Pacifique en période de crise.

C. Solutions pour le commerce international

60. Comme cela a pu être observé pendant la pandémie de COVID-19, dans toute situation d'urgence ou de crise, la circulation des biens entre les pays devient problématique, du fait de la fermeture des frontières ou des perturbations et blocages causés par l'application de protocoles douaniers et de contrôles sanitaires qui rendent les procédures commerciales plus longues et plus coûteuses. Bien que les organismes de contrôle aux frontières aient mis en place des directives d'urgence peu après le premier confinement, la circulation des marchandises est restée entravée, ce qui a eu pour effets de retarder la livraison de biens essentiels et de matériels médicaux et d'altérer les résultats du commerce extérieur. Il en est résulté une vulnérabilité économique accrue, en particulier pour les petites et moyennes entreprises commerciales.

61. Des mesures de facilitation du commerce peuvent rendre le secteur privé plus résilient, entre autres, en améliorant l'accès à l'information et la transparence (voir l'article premier de l'Accord sur la facilitation des échanges), en dématérialisant les procédures de dédouanement (voir l'article 10 (par. 4) de l'Accord sur la facilitation des échanges) et en renforçant la coordination et la collaboration aux frontières (art. 10 (par. 7) et 23 (par. 2) de l'Accord sur la facilitation des échanges). En vue de contribuer à la croissance du commerce international, la CNUCED a mis au point divers outils numériques, dont des portails d'information commerciale, des guichets douaniers uniques et, à l'intention des comités de la facilitation des échanges, un outil de suivi des réformes et des programmes de renforcement des capacités pour la gestion des crises (cours en ligne pendant la pandémie).

62. Le programme SYDONIA aide les pays en développement et les pays en transition dans leurs efforts visant à faciliter le commerce, à moderniser les administrations douanières et à informatiser et dématérialiser les procédures de dédouanement des marchandises, à l'aide du système de gestion des procédures douanières de quatrième génération, SYDONIA World. En 2021, les systèmes SYDONIA étaient utilisés quotidiennement dans une centaine de pays et territoires, dont 39 des pays les moins avancés, 34 petits États insulaires en développement et 21 pays en développement sans littoral. À la demande d'États membres, le programme SYDONIA a été étendu de manière à proposer des services de conseil aux pouvoirs publics pour l'élaboration et la mise en œuvre de guichets douaniers uniques, une plateforme intégrée à l'intention des parties prenantes (ministères, banques commerciales, organismes de contrôle aux frontières, etc.) et le partage d'informations. Actuellement, 11 États membres utilisent ou mettent en place le système de guichet unique basé sur SYDONIA. Ces dernières années, l'équipe SYDONIA a établi des partenariats avec plusieurs entités internationales et organismes chargés du commerce et du développement, dont le secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, l'Agence allemande de coopération internationale, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires et le secteur des transports maritimes.

63. Depuis 2020, l'équipe SYDONIA et l'Agence allemande de coopération internationale élaborent ensemble une plateforme spécialisée d'intégration de données appelée ASYHUB³². Cette plateforme permet de relier le système SYDONIA World et les systèmes informatiques de fournisseurs de données sur les navires. Il rend les procédures de dédouanement et la gestion des risques plus efficaces en facilitant le traitement du manifeste de cargaison avant l'arrivée du navire. Il permet aussi d'intégrer et de traiter des données relatives à la cargaison avant l'arrivée ou le départ du navire. En 2021, la plateforme

³² Voir <https://unctad.org/news/digitizing-global-maritime-trade-project-launched>.

ASYHUB a été adaptée et optimisée. Elle fait actuellement l'objet d'essais pilotes au Cambodge et à Sri Lanka. Il est désormais possible d'échanger et de faire circuler des données entre la plateforme d'intégration de données ASYHUB et la plateforme de partage de documents SYDONIA World³³ dans ces deux pays. À Sri Lanka, de nombreuses plateformes permettent déjà l'échange automatique de données et d'informations sur les navires au moyen d'une fonctionnalité d'enregistrement des navires. La plateforme ASYHUB devrait être opérationnelle au Cambodge et à Sri Lanka en 2023.

64. Le secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et l'équipe SYDONIA ont élaboré ensemble un système de permis en ligne, eCITES, pour le dépôt et le traitement des demandes de permis de commerce international d'espèces menacées et la délivrance de ces permis. Ce système a fait l'objet d'un essai pilote à Sri Lanka en février 2020. Le Mozambique devrait suivre en 2022.

65. Dans le cadre du projet du Compte de l'ONU pour le développement relatif à la connectivité des systèmes de transport et des infrastructures commerciales à l'ère des pandémies, l'équipe SYDONIA a participé à la lutte contre les effets de la pandémie de COVID-19. En 2020, elle a publié des lignes directrices à l'intention des administrations douanières pour les aider à adapter leur utilisation du système SYDONIA World à la situation créée par la pandémie³⁴, notamment pour les aider à s'accommoder des mesures imposées sur le lieu de travail et à réduire les interactions directes. Dans ces lignes directrices, il est question de mettre en œuvre et de promouvoir plus avant les procédures sans papier, de personnaliser le module de gestion des risques du système SYDONIA World, de revoir l'organisation des administrations douanières, de faire évoluer la fiscalité, d'adapter les moyens informatiques et numériques, et de procéder à des analyses des données commerciales pour surveiller les effets de la pandémie. De plus, l'équipe SYDONIA a réalisé une enquête auprès des administrations douanières de 46 pays qui utilisent des systèmes SYDONIA afin d'évaluer sommairement leurs conditions de fonctionnement et de leur faciliter l'application des lignes directrices de la CNUCED devant les aider à s'adapter aux mesures de riposte à la COVID-19.

66. En 2021, l'équipe SYDONIA, en coopération avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, a mis au point un système automatisé pour les envois de secours, qui permet une coordination fluide et efficace des importations d'aide humanitaire. Ce système garantit que l'aide humanitaire d'urgence soit fournie en temps voulu et selon une logistique efficace. Dans le cadre de la pandémie de COVID-19, il permet de hiérarchiser et de dédouaner les envois de médicaments et de matériels médicaux.

67. L'équipe SYDONIA s'est attachée à offrir des formations de qualité aux utilisateurs de systèmes SYDONIA partout dans le monde, en mettant en place une plateforme d'apprentissage en ligne. Depuis 2020, la formation à distance et l'apprentissage en ligne sont devenues des éléments essentiels du renforcement des capacités. La plateforme d'apprentissage en ligne propose des tutoriels vidéo, des documents et des exercices qui permettent de maîtriser l'utilisation et la configuration des systèmes SYDONIA tels que SYDONIA World, le système automatisé pour les envois de secours et eCITES.

IV. Conclusions et voie à suivre

68. Dans un contexte mondial problématique, d'un point de vue économique, commercial et géopolitique, la crise de la COVID-19 a mis en évidence et amplifié les facteurs de vulnérabilité des chaînes de valeur mondiales, y compris des réseaux de transport qui les sous-tendent. Pour « reconstruire en mieux » et faire en sorte que le monde de l'après-pandémie soit durable et résilient, il convient de définir des mesures et des projets qui tiennent compte de la gestion des risques, de la technologie et de la durabilité environnementale.

³³ Voir <https://www.tradelens.com/>.

³⁴ CNUCED, 2020, *Adapting the use of ASYCUDA World to the COVID-19 situation: Guidelines to customs administrations* (UNCTAD/DTL/ASYCUDA/INF/2020/1).

69. Les experts sont invités à définir les domaines d'action prioritaires en vue d'aider les secteurs des transports et de la logistique à naviguer entre les différents écueils mondiaux et à parvenir à une reprise durable, tout en renforçant leur résilience et en progressant sur la voie de la durabilité. Ils souhaiteront peut-être examiner, entre autres, les questions suivantes :

a) L'augmentation des taux de fret, la concentration du marché et la régulation ; l'intérêt/la faisabilité de l'élaboration d'un dispositif de riposte d'urgence propre à atténuer les effets immédiats de la hausse des coûts et des prix des transports sur les petits États insulaires en développement afin de garantir la sécurité alimentaire et énergétique ;

b) La décarbonisation du transport maritime, la transition énergétique, les ports intelligents et durables, et la facilitation climatiquement rationnelle des transports et du commerce ;

c) L'accélération des mesures visant à permettre et faciliter les études de l'impact des changements climatiques, l'adaptation, le renforcement de la résilience et la réduction des risques de catastrophe pour les ports et d'autres infrastructures de transport essentiels, en particulier dans les pays en développement vulnérables ;

d) L'état de préparation aux perturbations, l'évaluation et la gestion des risques, et le renforcement de la résilience dans les secteurs des transports et de la logistique ;

e) Le maintien de la collaboration devant permettre de résoudre les problèmes de changement d'équipage, de préserver la santé et la sécurité des gens de mer, et d'empêcher la désorganisation des chaînes d'approvisionnement pendant la pandémie actuelle de COVID-19.

f) La technologie et le passage au numérique en tant que moyens de renforcer la durabilité et la résilience des secteurs des transports et de la logistique.

g) L'assistance technique, les besoins en matière de renforcement des capacités et la contribution des pouvoirs publics, des secteurs public et privé, et des partenaires de développement à la satisfaction des impératifs de durabilité et de résilience et à la résolution des problèmes qui perdurent dans les secteurs des transports et de la logistique.

h) Les mesures à prendre et les besoins à satisfaire pour accélérer la mise en œuvre des mesures de facilitation du commerce, en particulier au vu de la désorganisation récente des chaînes d'approvisionnement mondiales.
