



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

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.3/53
12 décembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission des entreprises, de la facilitation
du commerce et du développement

Septième session

Genève, 24-28 février 2003

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**EFFICACITÉ DES TRANSPORTS ET FACILITATION DU COMMERCE
POUR UNE PLUS LARGE PARTICIPATION DES PAYS
EN DÉVELOPPEMENT AU COMMERCE INTERNATIONAL**

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Le commerce peut être un puissant moteur de développement, de croissance et de lutte contre la pauvreté. Des transports efficaces et la facilitation du commerce peuvent augmenter sensiblement les échanges, stimulant la croissance de l'économie et créant de nouvelles chances pour les plus démunis. La présente note examine plusieurs questions afférentes à l'efficacité des transports et à la mise en œuvre de mesures de facilitation du commerce, y compris des questions juridiques touchant le commerce et les transports. L'infrastructure physique d'appui au commerce exige de gros investissements, mais un certain nombre de mesures peuvent être prises pour améliorer la productivité des moyens existants sans engager beaucoup d'investissements. Parmi les principales figurent la réforme du secteur des transports et l'utilisation accrue des techniques d'information et de communication. Il existe un certain nombre de mesures reconnues de facilitation du commerce qui pourraient abaisser le coût des transactions pour les pays en développement. La présente note examine aussi les nouvelles initiatives relatives à la sécurité et les incertitudes du cadre juridique du commerce et des transports internationaux, qui pourraient compromettre la possibilité pour certains pays en développement de continuer à participer au commerce international. Enfin, la note présente des suggestions sur la manière d'aider les pays en développement à assurer l'efficacité des transports et la facilitation du commerce par la prestation de services logistiques, et elle propose l'organisation d'une réunion d'experts sur ce sujet.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
Introduction	3
Transports efficaces	5
A. Situation générale	5
B. Besoins d'infrastructure	6
C. Aspects opérationnels	7
1. Réforme du secteur des transports	7
2. Techniques d'information et de communication.....	9
Facilitation du commerce	10
A. Situation générale	10
B. Facilitation du commerce et systèmes de gestion.....	11
C. Administration douanière	11
D. Facilitation du commerce et sécurité	12
Efficacité du transport et facilitation du commerce: l'environnement juridique.....	14
A. Besoin de certitude et de prévisibilité.....	14
B. Transport multimodal	14
C. Documents commerciaux et documents de transport: moyens électroniques.....	16
Action future.....	17

INTRODUCTION

1. L'amélioration de l'environnement et des mécanismes du commerce doit être replacée dans la perspective des objectifs de développement 1 et 8 du millénaire. L'objectif 1 consiste à réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015 et il exige l'accroissement de la production économique, de la productivité, de l'investissement et du commerce des pays en développement. L'objectif 8 consiste à construire un partenariat mondial pour le développement grâce à un système commercial et financier ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire, impliquant notamment une volonté de bonne gouvernance, de développement et de lutte contre la pauvreté, sur les plans national et international.

2. La promotion de transports efficaces et la facilitation du commerce offrent de grandes possibilités de gains de productivité. Les systèmes actuels de gestion des échanges et du transport ont révolutionné la manière d'effectuer les transactions commerciales internationales et les opérations de transport qui leur sont associées. Ces systèmes utilisent largement les nouvelles techniques informatiques pour surveiller les transactions et les opérations. Leur efficacité est fondée sur des méthodes de travail en réseau permettant de traiter les courants d'information et d'améliorer les processus décisionnels. Ils ont apporté de nouvelles formes de partage des connaissances grâce auxquelles les concurrents deviennent des partenaires et les agents des secteurs public et privé et leurs homologues partagent les mêmes objectifs et la même vision.

3. En 1980, le rapport du coût total du transport à la valeur des marchandises importées (importations mondiales de 1980) était estimé à 5,49 % pour les pays développés, contre 10,44 % pour les pays en développement¹. En 2000, ce rapport est tombé à 5,21 % et 8,83 % respectivement, ce qui représente une réduction de 5 % et 16 %. Autrement dit, en 20 ans, les progrès des systèmes de gestion logistique ont manifestement apporté au commerce des pays en développement de grands bienfaits. On voit donc que des coûts élevés dus aux lacunes de l'infrastructure et de l'équipement, à une mauvaise gestion et à la lourdeur des procédures administratives peuvent être enrayerés grâce à la mise en place d'un cadre réglementaire approprié, à la conteneurisation et à de meilleurs outils de gestion. On voit aussi que les économies apportées par une meilleure efficacité sont particulièrement importantes pour les pays en développement.

4. Les obstacles procéduraux et opérationnels résultant d'un cadre institutionnel ou juridique inapproprié paraissent aujourd'hui anachroniques. L'amélioration de ce cadre s'impose, afin que les pays en développement puissent aligner leurs systèmes de gestion sur les pratiques internationales et relever convenablement les nouveaux défis du commerce international. Par ailleurs, il convient d'améliorer aussi l'accès à l'informatique et l'utilisation de cette technique afin de répondre aux besoins du commerce international. Ces améliorations pourraient se traduire par une économie de temps (durée des transactions) ou d'argent (réduction

¹ Les possibilités de réduire le coût des transactions sont très variables d'une région à l'autre et selon les caractéristiques des pays. Alors que les pays en développement sans littoral ou insulaires assument en moyenne des frais de transport qui représentent environ 12 % de la valeur des importations, le chiffre pour les pays en développement de l'Amérique et de l'Asie est de 7 à 8 % (voir *Étude sur les transports maritimes, 2002*, chap. 4, tableau 40).

des coûts)². Il est parfois difficile d'établir le niveau absolu des économies à réaliser, mais la nécessité d'une amélioration est bien réelle.

5. Dans la pratique, une transaction fait habituellement intervenir une trentaine de parties (négociants, transporteurs, banques, assureurs, transitaires, courtiers en douane, etc.) et nécessite une quarantaine de documents (dont beaucoup ne sont pas destinés simplement aux administrations mais aussi aux transporteurs, aux entrepôts en douane et aux autres maillons de la chaîne commerciale)³. En outre, plusieurs segments d'une transaction commerciale internationale, tels que la vente, le transport, l'assurance et le paiement, s'appuient normalement sur des règles précises. Le fonctionnement harmonieux du commerce international exige donc non seulement une bonne gestion de la filière d'approvisionnement, étayée par une infrastructure et des services de transport bien conçus, mais aussi un bon cadre juridique.

6. Dans la production et la commercialisation mondiales de marchandises originaires des pays développés comme des pays en développement, la logistique est devenue un important service à valeur ajoutée. Elle a modifié la manière d'appréhender la production, le commerce et le transport, et elle influence donc aussi bien le travail des expéditeurs de marchandises que celui des transporteurs. Les dispositions prises pour le transport, l'entreposage et la distribution, associées à la gestion de l'information connexe, constituent la stratégie logistique des entreprises qui font du commerce international. Il importe de tenir compte de cette démarche intégrée car elle associe sous la rubrique «logistique» trois fonctions, qui ont un rapport technique entre elles, et par conséquent trois types de coûts, à savoir les frais de transport, les frais de manutention/entreposage et les frais administratifs.

7. À moins de disposer d'une infrastructure commerciale bien en place, les pays ne peuvent pas tirer profit de l'accès préférentiel aux marchés obtenu par négociation. Les gouvernements des pays en développement doivent se soucier en priorité de leur environnement national du commerce et des transports et adapter les politiques correspondantes. Il s'agit de moderniser l'infrastructure des transports, de créer un environnement propre à améliorer la productivité des moyens existants, d'améliorer le potentiel commercial des entreprises nationales, de mettre en œuvre les recommandations relatives à la facilitation du commerce, de revoir le cadre juridique et de promouvoir l'investissement étranger et le transfert des connaissances⁴.

² Banque mondiale, «The economic impact of trade facilitation measures: A development perspective in the Asia-Pacific region, 2002, econ.worldbank.org/files/20929_APEC_TF_Report_Final.pdf. Le rapport de la Banque constate que des mesures de facilitation du commerce, notamment l'amélioration des opérations portuaires et douanières, pourraient augmenter de 285 milliards de dollars É.-U. les échanges entre les membres de l'APEC.

³ Fermin Cuza, premier Vice-Président, Mattel, Inc., Symposium de l'OMC sur la facilitation des échanges, Genève, mars 1998.

⁴ Voir Carole Brookins, Administrateur à la Banque mondiale, allocution d'ouverture au Séminaire du Cadre intégré sur l'intégration, de l'OMC, Genève, 21 et 22 octobre 2002.

8. Ce concept intégré, qui englobe les questions touchant les services et les entreprises de commerce et de transport, ainsi que les cadres opérationnel, institutionnel et juridique dans lesquels s'inscrivent les transactions du commerce international, se retrouve dans les travaux de la CNUCED sur la logistique commerciale. La CNUCED s'insère ainsi dans un réseau implicite d'organisations internationales qui s'occupent de questions semblables liées à la facilitation du commerce. La CNUCED, en tant que membre du Comité de haut niveau sur les programmes du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, a proposé une formule de coopération commune à tous les organismes partenaires, qui fonctionne désormais à l'adresse suivante: www.un-tradefacilitation.net.

TRANSPORTS EFFICACES

A. Situation générale

9. Tandis que le commerce mondial continue à progresser rapidement, la nécessité de disposer de transports nationaux et internationaux efficaces, économiques et respectueux de l'environnement est de plus en plus pressante. Étant donné que sur les grands marchés la concurrence grandissante oblige les entreprises à adopter des systèmes de production «à flux tendus», le succès d'une branche d'activité, orientée vers l'exportation, dans un pays en développement est subordonné de plus en plus à son aptitude à satisfaire la clientèle sur le plan des coûts, de la rapidité, de la fiabilité et de la souplesse dans la livraison. Pour l'ensemble de la chaîne du transport, les vols de marchandises et les risques terroristes exigent la révision et le renforcement des mesures de sécurité.

10. Le transport joue un rôle majeur dans la logistique et la qualité des services de la chaîne d'approvisionnement. Étant donné l'interaction complexe entre la recherche de sources d'approvisionnement, les fournisseurs, les fabricants, les commerçants et les consommateurs, le transport multimodal apparaît comme une solution permettant d'adapter les systèmes de transport aux besoins logistiques du consommateur final. Il permet d'intégrer une large gamme de services de transport au sein de la chaîne d'approvisionnement, en s'appuyant sur une technologie de l'information et de la communication qui fonctionne bien. Cette intégration facilite l'échange d'information avant et après le transport ainsi que la prestation de services de pointe tels que l'information immédiate, ce qui accélère le courant d'information, le rend plus fiable et améliore la qualité du service.

11. Dans bien des pays en développement, des opérations peu efficaces et des retards se produisent aux points de transbordement (d'un mode de transport à un autre), au passage des frontières et dans le réseau national de transport. Ces retards sont dus aux facteurs suivants: carences de l'infrastructure, médiocrité du matériel de manutention des marchandises et des véhicules, présence de fonctionnaires peu compétents et peu motivés, effectifs de personnel inappropriés, mauvaise coordination, manque d'information, lenteur des communications, choix limité de transporteurs, nécessité de transborder les marchandises d'un véhicule à un autre au passage des frontières, absence de transport de conteneurs porte à porte et formalités commerciales excessives. La suppression de tous ces facteurs est de nature à réduire les coûts et les retards et donc à améliorer le potentiel d'expansion du commerce dans les pays en développement.

B. Besoins d'infrastructure

12. À la sixième session de la Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement, l'insuffisance de l'infrastructure des transports et des télécommunications a été définie comme étant un obstacle majeur à la participation de beaucoup de pays en développement au commerce mondial. Les gouvernements ont été encouragés à promouvoir l'investissement dans l'infrastructure des transports, des télécommunications et de l'informatique. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a recommandé qu'en vue de tirer le meilleur profit de l'investissement étranger direct (IED), les pays en développement, entre autres choses, mettent en place l'infrastructure physique et technique correspondante et en améliorent la qualité⁵. L'IED et l'aide publique au développement (APD) sont des compléments précieux aux capitaux intérieurs, mais ce sont les pays hôtes qui doivent fournir l'essentiel de l'effort pour investir dans cette infrastructure. Les pouvoirs publics doivent créer un cadre rationnel et orienté vers le marché, qui offre les conditions requises pour l'investissement du secteur privé, afin de compléter leurs propres investissements d'infrastructure.

13. En 2000, les échanges d'articles manufacturés représentaient 76 % du commerce mondial annuel, en valeur. La plupart des marchandises voyagent en conteneur et, selon les estimations, le trafic par conteneur devrait doubler dans les 10 années à venir; un investissement massif dans les installations portuaires et les moyens de transport intérieur s'impose donc pour faire face à cette croissance. Dans la décennie 1990-1999, les mouvements de conteneurs dans les ports des pays et territoires en développement sont passés de 26,4 millions d'EVP à 80,9 millions⁶. L'emploi du conteneur pour le transport porte à porte ou le transport multimodal offre de grandes possibilités de réduire le coût et la durée du transport, et aussi celle d'améliorer la sécurité tout au long de la chaîne de transport.

14. Pour acquérir une infrastructure et du matériel de transport modernes, on peut conclure des partenariats secteur public-secteur privé, dans lesquels le secteur privé apporte le capital et les connaissances et partage les risques d'investissement avec des organismes d'État. Les services de transport sont de plus en plus financés par des capitaux privés, avec la présence de puissantes entreprises opérant à l'échelle mondiale. Mais les projets d'infrastructure offrant un volume de trafic limité ou peu d'installations ouvertes à tous les usagers n'ont guère de chances de susciter beaucoup d'intérêt de la part des chefs d'entreprise ou des investisseurs. En pareil cas, le jumelage de l'infrastructure de transport avec de grands projets d'exportation de produits agricoles ou minéraux constitue la garantie d'un bon volume de trafic et permet d'attirer les investissements. Cette formule a été utilisée en Afrique du Sud pour créer des couloirs de

⁵ OCDE, L'investissement direct étranger au service du développement: optimiser les avantages, minimiser les coûts, 2002, www.oecd.org/pdf/M00034000/M00034678.pdf.

⁶ CNUCED, *Review of Maritime Transport, 2001*, UNCTAD/RMT/2001 et CNUCED, *Étude sur les transports maritimes, 1991*, TD/B/CN.4/8.

développement. L'Afrique du Sud est en train de créer une zone industrielle de 12 000 hectares associée à la construction d'un nouveau port en eau profonde sur le fleuve Coega⁷.

15. On peut citer une autre initiative importante pour le développement de l'infrastructure, c'est le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui vise à convertir la volonté de développement économique de l'Afrique en projets tangibles. Le NEPAD instaure un lien entre l'investissement et la bonne gouvernance et il devrait stimuler la construction d'infrastructures sous-régionales et régionales.

16. Les gouvernements des pays en développement sont donc de plus en plus conscients de la nécessité d'investir largement dans l'infrastructure commerciale, mesure indispensable pour attirer les investissements et développer les échanges nécessaires à leur développement économique.

C. Aspects opérationnels

17. Une étude récente⁸ qui a été faite dans la région de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) a conclu que les investissements dans la facilitation du commerce permettaient d'augmenter notablement les échanges. D'après cette analyse, les facteurs offrant le plus grand potentiel d'amélioration étaient la logistique portuaire, l'efficacité des douanes et l'environnement réglementaire. L'analyse regroupe tous les éléments nécessaires pour améliorer la logistique commerciale sous la rubrique de la facilitation du commerce, y compris l'infrastructure et les services de transport. Les entreprises de logistique dispensent les services suivants: transport de fret, manutention des marchandises, magasinage et entreposage, dédouanement, agences de transport, centres et dépôts de conteneurs, gestion des stocks, traitement des commandes, planification et contrôle de la production.

18. Le développement de services de transport et de services logistiques efficaces est tributaire non seulement de l'infrastructure des transports de base, mais aussi, chose plus importante, de la création de mécanismes performants permettant d'utiliser au mieux l'infrastructure disponible. Dans bien des pays en développement, le problème est que la réglementation, la planification et la gestion des différents éléments de l'infrastructure d'appui au commerce sont très dispersées et sans coordination véritable. Une meilleure coordination entre les différentes parties prenantes à l'échelle nationale et à l'échelle régionale apporterait de gros progrès et permettrait de mieux utiliser la capacité de transport.

1. Réforme du secteur des transports

19. La réforme du secteur des transports est un processus long et complexe mais elle peut améliorer la compétitivité du commerce extérieur en abaissant le coût des transports.

⁷ La Coega Development Corporation, créée en 1999, appartient entièrement au Gouvernement sud-africain; voir www.coega.co.za.

⁸ Banque mondiale, «The economic impact of trade facilitation measures: a development perspective in the Asia-Pacific region», 2002, econ.worldbank.org/files/20929_APEC_TF_Report_Final.pdf.

Cette réforme peut prendre les formes suivantes: amélioration de la gestion, déréglementation destinée à encourager la concurrence, commercialisation et privatisation. La commercialisation exige que les entreprises de transport fonctionnent selon des principes commerciaux. Pour le secteur public, cela veut dire que l'entreprise doit être autofinancée et ne pas attendre de subvention de l'État. De plus en plus de gouvernements confient au secteur privé la gestion et l'exploitation de leur infrastructure des transports. En août 1996, la Communauté de développement de l'Afrique australe a signé un protocole de transport⁹ qui prévoit expressément la déréglementation, la participation du secteur privé, la rationalisation et la facilitation du contrôle aux frontières.

20. Dans le domaine du transport maritime, la libéralisation de l'accès aux marchés, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), est un élément important de la réforme du secteur des transports. La libéralisation progressive des services maritimes auxiliaires qui intéressent particulièrement les pays en développement concerne actuellement les services d'agence maritime, les services d'expédition de marchandises, la manutention des marchandises, le magasinage et entreposage et le dédouanement. Toutefois, les négociations en cours dénotent une tendance nette à étendre le débat au transport multimodal et aux services logistiques, comme l'ont proposé un certain nombre de pays membres de l'OMC, y compris des pays en développement¹⁰. D'éventuels engagements d'ouvrir les marchés aux prestataires de services auxiliaires faciliteront le passage de la notion de service public à celle de service commercial dans les ports de tous les pays, pas seulement des pays en développement. Comme pour les transports maritimes, les prestataires de services portuaires et de services auxiliaires qui jouissent encore d'un monopole verront leurs privilèges s'effriter et devront faire face à la concurrence non seulement des entreprises privées nationales mais aussi de puissantes sociétés multinationales.

21. Si la privatisation n'aboutit qu'assez lentement à créer une infrastructure de transport, elle devient la norme dans l'exploitation des terminaux à conteneurs, d'où la naissance d'un marché compétitif qui se développe rapidement. Cette exploitation exige de gros investissements et une bonne part de ces investissements sera fournie ou gérée par des sociétés privées. Dans les ports, la privatisation se traduit souvent par le fait que l'administration portuaire, agissant en qualité de propriétaire foncier, accorde à un exploitant de terminal un bail ou une concession de longue durée l'habilitant à gérer et à exploiter une infrastructure de transport. C'est ainsi qu'en juin 2000, la gestion du port de Djibouti a été confiée, pour une durée de 20 ans, à une société privée, Dubai Port International. Au bout d'un an, ce changement a permis de relever la productivité, le nombre de mouvements de conteneurs par heure ayant augmenté de 118 %, et d'augmenter aussi le débit, avec une progression de 87 % du trafic de transbordement et de 14 % du trafic de transit¹¹. Outre qu'il représente un progrès du point de vue de l'exploitation, cet

⁹ www.satcc.org/docs/protocol.pdf.

¹⁰ Des propositions d'extension du champ d'application des négociations ont été présentées par l'Union européenne, Hong Kong (Chine), le Japon, la Norvège, la République de Corée et Singapour.

¹¹ Information communiquée au secrétariat de la CNUCED par l'administration du port de Djibouti.

exemple révèle incontestablement le potentiel de coopération économique qui existe entre les pays en développement dans le domaine du transport.

22. On assistera dans les années à venir à la montée de la concurrence à mesure que les ports qui exploitent des terminaux à conteneurs feront appel au secteur privé. Dans le même temps, les entreprises de transport et les prestataires de services logistiques rivaliseront pour offrir un service porte-à-porte, afin d'obtenir davantage de commandes et d'améliorer leurs recettes. Les pays en développement devront se préparer à ce processus pour négocier l'obtention d'une aide à l'OMC et en assurant le cadre nécessaire pour que la privatisation des services commerciaux soit fructueuse¹².

2. Techniques d'information et de communication

23. L'utilisation plus étendue des techniques d'information et de communication par les consommateurs et les fournisseurs de services de transport peut faire baisser le coût des transactions tout en améliorant la qualité des services, dans l'intérêt du commerce international. Dans certains pays en développement, le transport des marchandises est souvent ralenti par suite de l'absence ou des lacunes de l'information, ce qui empêche la planification des opérations et retarde le dédouanement des marchandises. Grâce aux progrès de l'ordinateur, accessible à bas prix, et à l'Internet, les utilisateurs et les fournisseurs de services de transport mettent en place des systèmes informatiques pour faciliter l'acheminement des marchandises.

24. La création de sites Internet par les transporteurs permet aux chargeurs des pays en développement de se renseigner par ordinateur sur les calendriers d'appareillage et sur les tarifs, puis de réserver des places pour les marchandises à expédier. Les grands transporteurs de conteneurs dispensent de plus en plus de services en ligne, ce qui permet d'abaisser le coût des transactions pour l'expéditeur et d'écourter sensiblement le temps nécessaire pour organiser le transport, de sorte que les marchandises peuvent parvenir à destination plus rapidement. Par ailleurs, l'expéditeur peut suivre le cheminement de la cargaison et par conséquent prévenir le destinataire de tout retard. Ce qui importe particulièrement pour les pays en développement, c'est d'améliorer l'accès des négociants à l'Internet, d'abaisser le coût de la connectivité à l'Internet et d'améliorer aussi le transfert de savoir-faire et la formation professionnelle.

25. L'équipement et les systèmes de localisation des cargaisons à l'aide des techniques d'information et de communication permettent aux entreprises de transport d'offrir un service plus efficace. Le Système d'informations anticipées sur les marchandises (SIAM) de la CNUCED a permis en particulier à un certain nombre de transporteurs ferroviaires des pays en développement d'abaisser leurs frais d'exploitation et d'augmenter la capacité des installations existantes. Une série d'applications informatiques donne des informations permettant de traiter les problèmes de transit et de transport multimodal. Une masse de données concernant les mouvements de marchandises recueillies sur une longue période permet aux gouvernements et aux institutions d'analyser les problèmes nationaux, sous-régionaux et régionaux et d'étudier les

¹² Voir CNUCED, «Guidelines for port authorities and Governments on the privatization of port facilities», UNCTAD/SDTE/TIB/1, 1998, et Banque mondiale, Reform Tool Kit, www.worldbank.org/html/fpd/transport/ports/toolkit.htm.

possibilités d'investissement nouveau dans le secteur des transports. Le SIAM a été appliqué dans 16 pays d'Asie et d'Afrique.

26. Grâce à des systèmes fondés sur la communauté portuaire, les différents agents de la chaîne de transport peuvent échanger des renseignements par la voie électronique et partager l'information commune, de sorte que chacun a accès aux mêmes informations et que le traitement des opérations commerciales s'en trouve accéléré. Dans certains ports, les administrations compétentes (douanes et administration portuaire) et les entreprises ont créé des sociétés mixtes chargées de mettre au point, d'installer et d'exploiter ces systèmes¹³, élément indispensable pour améliorer la sécurité le long de la chaîne de transport.

FACILITATION DU COMMERCE

A. Situation générale

27. La facilitation du commerce vise à mettre en place pour les transactions du commerce international un environnement accepté dans le monde entier, cohérent, transparent et prévisible. Elle permet aux institutions des pays en développement qui sont en retard sur le plan technologique de se hausser au niveau de leurs partenaires commerciaux plus avancés. Non seulement elle est bénéfique pour le commerce des pays, mais aussi elle devient un facteur important dans les décisions d'investissement du secteur privé. Elle est fondée sur des habitudes et pratiques acceptées sur le plan international et résultant de la simplification des formalités et des procédures, de la normalisation des installations et des moyens physiques et de l'harmonisation des lois et règlements applicables au commerce et au transport.

28. La marginalisation des pays en développement découle de la faiblesse de leur assise industrielle; elle est aggravée par les problèmes liés à des procédures commerciales inefficaces et à l'accès à des services adéquats de transport international et d'appui. Pour les produits manufacturés, la fiabilité et la rapidité du transport sont des éléments qui peuvent avoir plus d'importance que son coût. Les procédures commerciales et les services de transport font partie intégrante des mesures à prendre pour permettre au commerce et à l'industrie des pays en développement de participer de façon plus rationnelle aux processus de la mondialisation.

29. L'amélioration du cadre administratif des transactions commerciales serait particulièrement bénéfique pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont habituellement désavantagées lorsqu'elles sont confrontées à des procédures commerciales opaques. Les PME des pays en développement sont pénalisées par des procédures commerciales excessives car celles-ci constituent un élément des coûts fixes et elles ont pour effet de diminuer les bénéfices et de décourager les entreprises de faire du commerce international. Des mesures de facilitation du commerce pourraient donc améliorer les débouchés pour ces entreprises et contribuer à leur donner de nouveaux partenaires commerciaux.

¹³ On peut citer les exemples suivants: Portel Servicios Telemáticos (Espagne), CNS Port Community Systems and Maritime Cargo Processing plc (Royaume-Uni), DAKOSY (Allemagne), SEAGHA (Belgique), PCR (Pays-Bas), ADEMAR2000/PROTIS2001 (France) et Portnet.com (Singapour).

30. La facilitation du commerce est un élément décisif pour l'infrastructure économique d'un pays. Elle vise à créer pour le commerce international un environnement cohérent, transparent, prévisible et accepté dans le monde entier. En cette époque de fabrication et de distribution «en flux tendus», cet environnement de facilitation des importations et des exportations non seulement favorise le commerce des pays, mais aussi constitue un facteur de plus en plus important dans les décisions d'investissement du secteur privé.

B. Facilitation du commerce et systèmes de gestion

31. Des initiatives récentes à l'échelle régionale comme celles qui ont été prises dans le cadre de l'APEC et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), et à l'échelle multilatérale, c'est-à-dire à l'OMC, ont placé la facilitation au premier plan des préoccupations en matière de développement du commerce. La question n'est pas nouvelle pour les protagonistes de la première heure comme l'Union européenne ou les nations d'Asie les plus avancées, mais cette visibilité «renouvelée» est la confirmation naturelle du bien-fondé de leur prise de position initiale et de l'opportunité d'apporter un soutien, qui tardait à venir, pour leur action dans ce domaine, de la part de ceux qui étaient auparavant réticents ou passifs. Comprendre les raisons de cette évolution pourrait permettre de mieux comprendre aussi la manière dont il convient désormais d'envisager la facilitation du commerce dans une démarche systémique.

32. Trois grands facteurs ont redonné à la facilitation du commerce un caractère d'urgence. Deux d'entre eux sont généralisés: il s'agit de l'abaissement des obstacles tarifaires et de l'adoption de règles contraignantes uniformes pour le commerce international. Leurs conséquences sont bien connues: le premier facteur a rendu les obstacles non tarifaires plus visibles et suscité l'analyse et la proposition de mesures correctives; le deuxième facteur, dans la recherche d'une prise en compte générale de toutes les facettes du commerce, a placé les procédures commerciales normalisées sur la table des négociations multilatérales.

33. Le troisième facteur est celui qui a probablement eu la plus forte incidence, bien qu'il soit moins reconnu. Il découle des améliorations notables apportées par les milieux commerciaux à leurs systèmes de gestion. La rapidité, la qualité, l'exactitude et la délégation des pouvoirs aux échelons inférieurs de la hiérarchie sont courants aujourd'hui dans les entreprises qui font du commerce international et les entreprises de transport. Les entreprises du secteur public et du secteur financier ou bancaire traditionnel ont mis plus de temps à s'adapter et doivent aujourd'hui faire face aux exigences de leurs partenaires.

C. Administration douanière

34. Une bonne administration des douanes est indispensable à une politique de bonne gouvernance. Les services douaniers ont des responsabilités très étendues dans l'application des politiques officielles en matière de commerce international: dédouanement des marchandises importées ou exportées, perception des taxes, prévention de la contrebande d'armes, de drogues ou de personnes, et fourniture aux pouvoirs publics de données statistiques aux fins d'analyse et de planification. La Chambre de commerce internationale (CCI) a fait des suggestions

concernant les principales fonctions automatisées d'une administration des douanes moderne, rationnelle et efficace¹⁴.

35. Pour diverses raisons, beaucoup d'administrations des douanes ne sont pas en mesure de s'acquitter des responsabilités susmentionnées et de nombreuses fonctions sont souvent négligées ou mal exercées. Des progrès notables ont été faits, avec des résultats variables selon les administrations et les régions du monde. Pour traiter le problème, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dispense à ses membres une assistance technique considérable et elle a élaboré un programme de réforme et de modernisation douanières. Le programme doit aider les administrations des douanes à devenir plus autonomes en utilisant mieux leurs ressources, en renforçant leurs moyens de gestion et en mettant au point des processus et des procédures bien conçus et efficaces¹⁵.

36. La mise en œuvre d'un programme de réforme et de modernisation douanières est complétée habituellement par des systèmes automatisés tels que le Système douanier informatisé de la CNUCED (SYDONIA). Depuis 1985, SYDONIA a été installé dans plus de 80 pays en développement ou en transition. Il est conçu pour harmoniser et réduire les formulaires et les formalités; il est fondé sur des recommandations, des normes et des codes de la CEE et de l'OMD (y compris ceux qui concernent la Formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux), et sur d'autres normes, et il s'en inspire. Le logiciel peut être adapté à la méthode d'évaluation en douane de chaque pays et traduit dans sa langue officielle. La version de SYDONIA la plus récente comprend un module de gestion des formalités de transit. La mise en place de systèmes de ce genre permet de réaffecter le personnel à des activités d'évaluation de risque et à des activités liées à la sécurité¹⁶. En mars 2002, la CNUCED a diffusé la dernière version de SYDONIA, Sydonia World, qui est placée dans l'Internet et permet aux administrations des douanes et aux milieux commerciaux de participer directement au commerce électronique. Sydonia World est fondé sur SYDONIA++; il préserve l'investissement effectué par les administrations douanières dans l'informatique tout en permettant aux pays de développer leur capacité de traitement électronique à leur propre rythme.

D. Facilitation du commerce et sécurité

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

¹⁴ CCI, International Customs Guidelines (document n° 103/190), 10 juillet 1997.

¹⁵ On trouvera des précisions sur le programme à l'adresse suivante: www.wcoomd.org/ie/En/Past_Events/trade99/crme.html.

¹⁶ On trouvera des précisions sur le programme à l'adresse suivante: www.asycuda.org.

38. De telles préoccupations relatives à la sécurité peuvent avoir des incidences tant immédiates qu'à long terme sur plusieurs aspects pratiques des opérations commerciales internationales. L'idée d'un Partenariat douanier et commercial contre le terrorisme (C-TPAT) et l'Initiative de sécurité des conteneurs, lancés par le Service des douanes des États-Unis, sont actuellement à l'étude dans des instances bilatérales et dans des organisations internationales comme l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation maritime internationale et l'OMD.

39. Les initiatives récentes prises en matière de sécurité et le travail accompli par le Service des douanes des États-Unis pour mettre en place une nouvelle réglementation des importations aux États-Unis auront une incidence majeure sur les pays en développement, particulièrement pour le commerce par conteneurs. Un règlement prévoyant la présentation à la douane de la déclaration de la cargaison du navire avant son chargement à bord dans les ports étrangers en vue de réexpédition vers les États-Unis va entrer en vigueur le 1^{er} février 2003¹⁷. D'après ce nouveau règlement, tous les transporteurs sont tenus de présenter une déclaration de cargaison pour chaque conteneur à expédier aux États-Unis, 24 heures avant son chargement à bord du navire. La nature des marchandises doit être décrite avec précision et le défaut de production de l'information en temps voulu peut entraîner des sanctions pécuniaires et/ou des retards dans la délivrance de l'autorisation de décharger. Tout conteneur identifié comme étant à haut risque devra être inspecté avant le chargement.

40. Ce règlement augmente le risque de retard dans le chargement des cargaisons et pourrait entraîner un encombrement des ports. L'obligation de déclaration préalable a suscité une vive résistance des milieux commerciaux tant aux États-Unis qu'à l'étranger et pourrait rendre le commerce plus difficile pour les PME des pays en développement.

41. Ces initiatives en matière de sécurité pourraient être l'occasion de créer un outil inédit de gestion du risque fondé sur la notion de «renseignements de facilitation». Cette notion est analogue à celle qui est appliquée par de nombreuses administrations des douanes, mais elle a une plus grande portée. Elle vise à recueillir suffisamment d'informations pour distinguer les «bonnes» entreprises de commerce et de transport des «mauvaises», et à faciliter le travail pour le commerce légitime. On pourrait alors affecter davantage de ressources douanières et sécuritaires à la répression du trafic illicite.

42. En sus d'une augmentation des coûts, les mesures de sécurité actuelles vont-elles apporter une nouvelle qualité à l'environnement opérationnel et institutionnel du commerce des pays en développement? La réponse à la question dépend en grande partie de la prestation à ces pays de l'aide nécessaire, sous forme de ressources techniques et financières et des moyens d'édifier durablement une infrastructure autonome et viable de gestion du commerce.

¹⁷ *Federal Register*, vol. 67, n° 211, 31 octobre 2002. Rules and Regulations.

EFFICACITÉ DU TRANSPORT ET FACILITATION DU COMMERCE: L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE

A. Besoin de certitude et de prévisibilité

43. Le bon fonctionnement du commerce international et du transport est subordonné en grande partie à l'existence d'un cadre juridique répondant convenablement aux problèmes posés par l'évolution technique et commerciale et garant de certitude et de prévisibilité. Un cadre juridique incohérent et complexe est une source d'incertitude, ce qui augmente le coût des transactions car il entraîne la nécessité de faire des enquêtes, l'ouverture de procès coûteux et un besoin accru d'assurances. Par conséquent, les instruments juridiques internationaux concernant le commerce et les transports visent au premier chef à créer un environnement juridique cohérent, transparent et prévisible propre à faciliter les échanges. Ils donnent aux gouvernements et aux milieux commerciaux les outils et les normes nécessaires pour améliorer le commerce international grâce à l'harmonisation des lois et règlements applicables et à la simplification des formalités et des procédures.

44. Toutefois, pour atteindre cet objectif, les lois et règlements doivent être mis à jour en fonction des progrès de la technique et de l'évolution du commerce. Dans les dernières décennies, le transport des marchandises a profondément changé par suite de l'apparition de nouveaux moyens de transport et de communication. La croissance exponentielle du trafic conteneurs, depuis sa naissance dans les années 60, ainsi que les progrès techniques qui ont amélioré les systèmes de transfert des marchandises entre différents modes, ont considérablement modifié les caractéristiques et les méthodes du transport moderne. Le transport multimodal ou porte-à-porte n'a cessé de gagner du terrain. Les expéditeurs et les destinataires préfèrent souvent traiter avec une seule partie (l'entreprise de transport multimodal), qui organise l'acheminement des marchandises de porte-à-porte et en assume la responsabilité contractuelle de bout en bout, même si elle n'assume pas toutes les étapes du transport.

45. Par ailleurs, l'informatique joue un rôle appréciable dans le bon fonctionnement des services internationaux de commerce et de transport. Les moyens de communication électronique servent à échanger des renseignements, conclure des contrats, localiser les marchandises en transit et accomplir les fonctions des documents de transport habituels dans le commerce international.

46. Pour profiter au maximum de cette évolution, il faut pouvoir s'appuyer sur un cadre juridique uniforme.

B. Transport multimodal

47. Malgré de nombreuses tentatives, il n'existe aujourd'hui aucun régime international uniforme gouvernant la responsabilité afférente au transport multimodal. La Convention des Nations Unies sur le transport multimodal international de marchandises, adoptée en 1980, n'a pas recueilli un nombre de ratifications suffisant pour entrer en vigueur. Les Règles CNUCED/CCI applicables aux documents de transport multimodal, qui sont entrées en vigueur en janvier 1992, sont une série de termes et d'expressions types à faire figurer dans les contrats commerciaux. Toutefois, étant donné leur caractère contractuel, elles sont assujetties à toute loi applicable et, par conséquent, ne peuvent pas assurer l'uniformité de la réglementation à l'échelle internationale.

48. Le cadre juridique actuel consiste donc en un ensemble de conventions internationales régissant le transport unimodal (maritime, routier, ferroviaire et aérien), de lois et règlements régionaux, sous-régionaux et nationaux variés et de modèles de contrats dont la terminologie est normalisée¹⁸. L'absence d'un régime mondial uniforme a obligé les pays en développement à concevoir des solutions à l'échelle régionale et/ou sous-régionale telles que les lois et règlements élaborés par la Communauté andine, l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). La prolifération ces dernières années de lois et règlements régionaux, sous-régionaux et nationaux très divers a débouché sur la tendance à une plus grande «désunification» sur le plan international. D'après une étude du secrétariat de la CNUCED, si les lois et règlements adoptés aux échelons régional, sous-régional et national s'inspirent dans une certaine mesure de la Convention sur le transport multimodal et des règles CNUCED/CCI, il existe des divergences notables sur des questions primordiales comme la responsabilité, les limites de cette responsabilité et la prescription. La situation actuelle est exposée en détail dans le rapport du secrétariat de la CNUCED intitulé «Implementation of multimodal transport rules» (UNCTAD/SDTE/TLB/2 et Add.1).

49. Suivant les recommandations d'une réunion d'experts qu'il a organisée en novembre 2001, le secrétariat de la CNUCED mène actuellement une étude de faisabilité pour déterminer si un instrument international gouvernant la responsabilité en matière de transport multimodal serait souhaitable, acceptable et applicable. Les résultats de l'étude devraient être disponibles au début de 2003 et contribueront aux délibérations d'un groupe de travail de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), qui a entrepris récemment l'examen d'un projet d'instrument sur le droit des transports¹⁹. Ce texte, qui a été élaboré par le Comité maritime international (CMI), est conçu essentiellement pour le transport maritime, mais il est proposé de l'appliquer à tous les contrats de transport multimodal comprenant un trajet maritime. Reste à savoir si cette solution améliorerait l'actuel cadre réglementaire gouvernant le transport multimodal.

50. Le projet d'instrument dont le groupe de travail de la CNUDCI est saisi a des conséquences importantes pour les perspectives économiques des pays en développement, particulièrement pour les moins avancés d'entre eux. Il affecterait dans une mesure appréciable la possibilité pour ces pays de continuer à participer au commerce international. Il instaure une nouvelle approche du partage des risques entre les transporteurs et les chargeurs, le chargement étant manifestement en faveur des transporteurs. Son application au transport multimodal compromettrait sérieusement la possibilité pour les pays en développement, notamment les pays sans littoral, de profiter des avantages que peuvent apporter la conteneurisation et le transport

¹⁸ Par exemple le FBL 1992 de la Fédération internationale des associations de transitaires assimilés et le MULTIDOC 1995 du Conseil maritime baltique et international (BIMCO).

¹⁹ Document A/CN.9/WG.III/WP.21 de la CNUDCI, disponible sur le site Web www.uncitral.org. À la suite d'une demande de la CNUDCI, les secrétariats de la CNUCED et de la CEE ont envoyé des commentaires sur ce projet de texte (document A/CN.9/WG.III/WP.21/Add.1 de la CNUDCI), disponible sur le site Web www.uncitral.org. Les commentaires de la CNUCED, accompagnés du texte correspondant du projet d'instrument, sont disponibles sur le site Web www.unctad.org (UNCTAD/SDTE/TLB/4).

multimodal. Il importe d'apporter aux pays en développement l'aide nécessaire dans les négociations afin qu'il soit tenu compte de leurs intérêts dans l'élaboration du projet d'instrument. La participation de la CNUCED à ces délibérations doit être envisagée dans ce contexte.

C. Documents commerciaux et documents de transport: moyens électroniques

51. La Loi type sur le commerce électronique (1996) et la Loi type sur les signatures électroniques (2001) de la CNUDCI donnent aux gouvernements des règles et principes, acceptables sur le plan international, permettant de supprimer les obstacles juridiques à l'emploi des moyens de communication électroniques dans le commerce international à l'échelon national. Pourtant, des incertitudes subsistent du fait que les premières conventions internationales régissant le transport s'appliquaient à des documents sur papier et que la substitution de moyens électroniques aux documents traditionnels négociables demeure un gros problème pour le secteur des transports.

52. Le temps et la dépense consacrés au traitement de documents nombreux, le temps passé à attendre l'arrivée du connaissement au port de débarquement, le coût et les inconvénients découlant de la livraison des marchandises non accompagnées du connaissement original ou de la livraison contre des «lettres de garantie» sont des exemples de problèmes que l'on pourrait éviter grâce à l'électronique. Cette considération est particulièrement importante pour les pays en développement qui désirent faire parvenir leurs matières premières et leurs produits de base sur le marché mondial en régime de «flux tendus». Or les transactions où le connaissement négociable est indispensable pour le transport sont fréquentes dans les pays en développement. Des marchandises comme le riz, le sucre et le café sont régulièrement négociées «sous voile» de même que le pétrole et les produits pétroliers. Il est donc indispensable que ces pays soient associés au développement du commerce électronique, particulièrement dans le secteur maritime²⁰. D'une manière générale, on peut dire que les pays en développement ont beaucoup à gagner à se convertir à l'électronique. Ils souffrent actuellement des coûts disproportionnés associés à l'établissement des documents de transport traditionnels sur papier, particulièrement lorsque ces derniers ne sont pas nécessaires pour les besoins de la transaction proprement dite.

53. Le projet d'instrument sur le droit des transports, qui est actuellement à l'étude à la CNUDCI, permet d'utiliser à la fois les «enregistrements électroniques» et les «documents de transport sur papier» et il leur donne un statut juridique égal. Si le projet est adopté, il constituera un moyen important d'éliminer les obstacles juridiques à l'emploi des documents électroniques et il facilitera ainsi le commerce et le transport internationaux.

54. Les travaux de la CNUDCI n'en sont encore qu'à leur début, et il faudra attendre de nombreuses années avant l'entrée en vigueur d'un instrument international. En attendant, conformément aux recommandations formulées par la Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement à sa sixième session, le secrétariat procède à une enquête sur l'utilisation des documents de transport négociables et sur les possibilités de les remplacer par des documents électroniques dans le commerce international. Dans cette optique, le questionnaire envoyé par le secrétariat à différents secteurs concernés, y compris

²⁰ Voir le document TD/B/COM.3/EM.12/2, partie II.

les entreprises, les négociants, les banques et les intermédiaires, a suscité un vif intérêt et de nombreuses réponses. Les résultats de l'étude seront communiqués aux États membres et à la Commission à sa prochaine session.

55. Ces questions sont manifestement de la plus haute importance et elles exigent un examen attentif de toutes les entités, tant du secteur public que du secteur privé, qui participent au commerce mondial ou sont désireuses de la faciliter.

ACTION FUTURE

56. Comme il a été dit dans le présent document, les services de transport multimodal et les services logistiques sont indispensables pour accroître l'efficacité du transport, faciliter le commerce et abaisser le coût des transactions. La logistique est devenue un important service à valeur ajoutée dans la production et la commercialisation des marchandises tant des pays développés que des pays en développement. Elle a modifié l'optique de la production, du commerce et du transport, et elle intéresse donc aussi bien les chargeurs que les prestataires de services de transport.

57. L'expansion de la conteneurisation et l'emploi du conteneur pour le transport de porte-à-porte ont facilité l'acheminement de bout en bout des marchandises empruntant différents modes de transport. Comme on l'a vu précédemment, le trafic par conteneur devrait doubler dans les 10 ans à venir avec la mondialisation et le commerce des articles manufacturés. Les services de transport multimodal et les services logistiques vont donc faire l'objet d'une demande croissante.

58. On observe un autre phénomène révolutionnaire qui caractérise la conteneurisation et le transport multimodal, c'est l'emploi des techniques et des moyens d'information et de communication (TIC). Des systèmes perfectionnés de gestion et d'exploitation fondés sur les TIC permettent de maîtriser les coûts, d'utiliser l'équipement de façon optimale et ils apportent une nouvelle qualité dans les relations avec la clientèle. L'emploi de ces techniques accélère l'échange d'informations, fournit l'information préliminaire nécessaire à la planification, raccourcit la longueur des opérations liées à l'information, offre un plus grand choix aux chargeurs et améliore la qualité du service. Le recours à ces techniques est nécessaire pour assurer la gestion de la chaîne d'approvisionnement.

59. Les pays en développement doivent se doter d'une plus grande capacité de services de transport multimodal et de services logistiques. La prestation de ces services exige une meilleure infrastructure physique, institutionnelle et juridique et ouvre des débouchés aux entreprises de transport et de commerce des pays en développement. Les stratégies à mettre en œuvre seraient notamment des politiques de soutien visant à renforcer le potentiel commercial local et à le rendre plus compétitif, l'élimination des obstacles opposés aux fournisseurs nationaux de services et des mesures visant la mise en place de cadres institutionnels permettant de créer des partenariats entre les entreprises nationales et régionales et les grandes sociétés internationales prestataires de services logistiques internationaux. La coopération bilatérale et régionale pourrait être envisagée comme un premier pas dans cette direction.

60. Les services que devraient dispenser les entreprises de logistique des pays en développement sont les suivants: transport de marchandises, manutention, magasinage et

entreposage, dédouanement, agence de transport, centres et dépôts de conteneurs, gestion des stocks, traitement des commandes, planification de la production et contrôle de la production.

61. La facilitation du commerce est un facteur essentiel du développement, particulièrement pour les pays en développement. Le climat qui s'est instauré après la Conférence de Doha donne la possibilité aux membres de l'OMC de chercher ensemble les meilleurs moyens de mettre en œuvre des mesures «en faveur de l'accélération accrue du mouvement, de la mainlevée et du dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit»²¹.

62. Il conviendrait de définir des initiatives de coopération multilatérale pour évaluer les conséquences éventuelles de décisions mondiales de facilitation du commerce dans le cadre du système commercial de l'OMC ainsi que les modalités de mise en œuvre de ces décisions contraignantes dans les pays en développement, aux échelons national et régional. Il conviendrait aussi d'explorer des formules possibles de coopération entre la CNUCED et l'OMC en vue d'assurer des activités d'assistance technique cohérentes, complètes et complémentaires.

63. Les pays en développement ont besoin d'une aide pour obtenir les moyens durables de planifier et d'appliquer des initiatives nationales et régionales de facilitation du commerce et du transport, dans le cadre de leur stratégie de prestation de services logistiques.

64. Les questions susmentionnées doivent être examinées à fond par toutes les parties prenantes: chargeurs/propriétaires de marchandises, transporteurs, transitaires, exploitants de services logistiques, douanes, décideurs, administrateurs des transports et du commerce. Une réunion d'experts est envisagée pour explorer l'incidence de l'évolution récente du transport multimodal et de la logistique sur les pays en développement et les conditions dans lesquelles ces derniers peuvent participer à la prestation de services de ce genre.

²¹ Par. 27 de la Déclaration ministérielle de Doha (www.wto.org).