



DIVISION DE FACILITATION (FAL) — DOUZIÈME SESSION

Le Caire (Égypte), 22 mars – 2 avril 2004

Point 3 : Mise en œuvre de mesures modernes de facilitation et de sûreté dans le transport aérien de fret

3.2 : Sûreté

SÉCURITÉ DU FRET AÉRIEN –IMPLICATIONS QUANT AU DÉVELOPPEMENT

(Note présentée par «The International Air Cargo Association» (TIACA))

SOMMAIRE

Ce document de travail souligne certaines contributions du fret aérien au développement ; il identifie les exigences actuelles de sécurité susceptibles de compromettre ces apports ; et suggère des réponses institutionnelles et stratégiques afin de permettre des correctifs quant à la facilitation.

La suite proposée à la Division figure au paragraphe 8.1.

1. INTRODUCTION

1.1 Les quatre éléments les plus dynamiques du développement en matière de fret aérien sont :

- a) Faciliter et préserver la participation du tiers-monde aux opérations du marché mondial ;
- b) Ouvrir des marchés d'exportation entièrement nouveaux pour des fruits, légumes et fleurs de valeur élevée ;
- c) Assurer la fourniture d'éléments de construction d'usine et de pièces de rechange de façon opportune et fiable ; et
- d) Assurer la collecte et la livraison de documents urgents et de produits d'exportation de valeur élevée.

¹ La version française est fournie par The International Air Cargo Association» (TIACA).

2. OPÉRATIONS DU MARCHÉ MONDIAL

2.1 Une fraction très importante du commerce mondial (la «United Nations Conference on Trade and Development» (UNCTAD) l'estime à plus d'un tiers) se compose de matières premières, de composants, de marchandises semi-transformées et transformées, dans le cadre international de réseaux intégrés de distribution, de fabrication et d'approvisionnement, sous le contrôle d'un nombre relativement restreint d'entreprises multinationales.

2.2 De telles opérations ont suscité un afflux sans précédent d'investissements étrangers au bénéfice des capacités de production de pays où le niveau d'éducation, la disponibilité de la main d'œuvre et les niveaux des salaires sont réunis selon une combinaison commerciale adéquate. Leurs bénéfices économiques, politiques et sociaux sont à présent bien appréciés et reflétés dans des programmes actifs, dans la plupart des pays en voie de développement, pour attirer et retenir de tels investissements.

2.3 Par ailleurs, il existe un volume important et croissant d'approvisionnement à l'extérieur par le biais de contrats de sous-traitance, pour lesquels les acheteurs étrangers procurent les matières premières, fournissent sur place une expertise et un contrôle de qualité et, de plus en plus, observent et veillent à l'application de normes de qualité en matière d'emploi et de protection de l'environnement.

2.4 La clé opérationnelle de la réussite et donc de la stabilité et de l'expansion, dans ces deux secteurs commerciaux externes, réside dans des livraisons soutenues, fiables, rapides et ponctuelles à toutes les étapes de ce qui est souvent une séquence très complexe de transactions d'import/export.

2.5 De telles exigences sont particulièrement rigoureuses dans certaines activités commerciales, particulièrement l'industrie des souliers et des vêtements, où la mode dicte les variations des produits afin de répondre aux fenêtres étroites de ventes saisonnières et où les processus d'assemblage électroniques s'alignent souvent sur une durée de conservation du produit de dix-huit mois. Ces industries occupent une place importante dans de nombreux programmes de développement nationaux.

2.6 La contribution de divers services de transport pour garantir la réussite desdites opérations ainsi que d'autres soumises à des contraintes de temps, variera d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre, mais des services de fret aérien/routier selon différentes modalités, assurés par des agences de transit en douane qualifiées, sont souvent essentiels.

3. FRUITS, LÉGUMES ET FLEURS

3.1 Une gamme croissante de délicieux fruits exotiques frais et hors saison ainsi que des légumes de qualité, disponibles auparavant dans de nombreuses économies développées, seulement en petites quantités et à des prix prohibitifs dans des magasins spécialisés, sont à présent courants, à des prix relativement bas, sur les étals de tous les supermarchés d'Europe et des États-Unis.

3.2 Un transport aérien bien géré, soutenu par un transitaire qualifié, une prise en charge au sol et des services de dédouanement expérimentés, a permis aux cultivateurs entrepreneurs dans un nombre croissant de pays en voie de développement de réduire les délais et coûts de réfrigération associés à des transports de surface alternatifs et de trouver des moyens entièrement nouveaux et rentables pour exploiter leurs avantages climatiques et autres avantages naturels.

3.3 Les résultats peuvent être spectaculaires. Presque d'un jour à l'autre, en termes de développement de marché conventionnels, le Pérou est devenu un des plus grands exportateurs d'asperges au monde.

3.4 Il y a une demi génération à peine, les orchidées étaient une curiosité de l'horticulture, achetées et portées uniquement lors de rares occasions spéciales. De nos jours, on les trouve chez tous les fleuristes. La Banque Mondiale a noté (Rapport technique 527) que les fleurs sont communément vendues en Suisse 48 heures à peine après qu'elles aient été coupées en Israël. Le village mondial est décoré de parterres de fleurs provenant du monde entier.

4. CONSTRUCTION ET ENTRETIEN D'USINES

4.1 La Russie et plusieurs états de l'Europe de l'Est et du Caucase ayant récemment obtenu l'indépendance progressent à des degrés variés, pour se concentrer sur des stratégies de développement de sources d'énergies majeures, particulièrement le pétrole et le gaz naturel. Le même scénario, avec des ajustements mineurs, se répète en d'autres et nombreux points de la carte du développement mondial.

4.2 Ces stratégies dépendent invariablement de la mise en service rapide des usines principales d'extraction, de traitement et de fourniture, respectant un délai précis, dans le cadre d'une séquence soigneusement planifiée, de la livraison et de l'utilisation de multiples composants et sous-ensembles. Une fois en place, ces installations génèrent des besoins fréquents, habituellement imprévisibles et toujours urgents, de pièces de rechange ou de remplacement.

4.3 Des services spécialisés de livraison de fret aérien sont des moyens indispensables pour faire face aux besoins complexes et impérieux des clients, parfois dans des conditions opérationnelles très hostiles et difficiles, et soumis à des formalités complexes aux mains d'autorités corrompues et incompetentes.

5. LIVRAISON EXPRESS

5.1 Malgré les mutations considérables des habitudes et protocoles de communication passés du courrier ordinaire aux supports électroniques, même les pays les plus développés dépendent, dans de nombreux secteurs commerciaux et officiels, de la disponibilité ponctuelle de différents documents papier.

5.2 Ces derniers peuvent aller de journaux à des relevés financiers, bancaires et d'assurance, en passant par des projets et plans spécialisés ou des titres de propriété originaux.

5.3 Ces services de livraison express constituent un fret naturel et de première classe pour les pratiques commerciales et les normes opérationnelles de sécurité accrues qui ont été une caractéristique unique de la fourniture de services de livraison intégrés depuis de nombreuses années. Ils partagent ces dernières avec des envois de valeur très importante, y compris des diamants et des billets de banque, confrontés aux dangers spéciaux du crime organisé lors de retards et arrêts inutiles et qui tirent des avantages spéciaux du contrôle minutieux dans les systèmes de contrôle de vol d'aéroport à aéroport.

5.4 Les entreprises de toutes tailles dans tous les pays en voie de développement, ont besoin de la fiabilité, de la sécurité conventionnelle et de la rapidité offertes par ces services express de première classe s'ils veulent s'intégrer et affronter la concurrence de façon efficace sur les marchés mondiaux les plus exigeants et rémunérateurs.

5.5 Un accès aisé à des services intercontinentaux du jour au lendemain est particulièrement important.

6. RESTRICTIONS DE SÉCURITÉ DUES AU TERRORISME

6.1 Ces nouvelles restrictions au développement commercial apparaissent sous deux formes principales étroitement liées :

- a) les exigences directes et à présent bien définies de gestion des frontières imposées par les États-Unis, l'U.E. et une série d'autres puissances commerciales sur la plupart des importations et un nombre croissant de transactions à l'exportation ; et
- b) des principes, pratiques et normes émergents associés à la sécurité mondiale négociés au sein de, et, éventuellement adoptés par des organisations intergouvernementales, y compris l'ICAO.

6.2 Ces règlements de sécurité très substantiels ont des implications spéciales pour la politique de développement mondial et leurs effets sur le transport aérien doivent être examinés, interprétés et traités à la lumière de leur contribution unique à l'expansion du commerce mondial.

6.3 Les caractéristiques principales «visibles» de ces réglementations accrues en matière de sécurité sont :

- a) des demandes pour un contrôle plus important des données ;
- b) un changement important du point de saisie des données de contrôle à compter de l'arrivée des marchandises à l'importation jusqu'à une étape stipulée dans la transaction avant l'exportation ;
- c) le recours à de nouveaux procédés pour le suivi et le tracé du fret de son point d'origine à sa destination, y compris le «Unique Consignment Identification» ;
- d) l'acquisition de volumes importants d'informations de routine sur les envois pour une série de processus d'évaluation du risque dans des systèmes de traitement automatisé à grande capacité des données ;
- e) l'utilisation obligatoire de scanners et d'autres moyens techniques comme alternatives ou suppléments à l'inspection physique intrusive habituelle - mais souvent impossible à effectuer ;
- f) l'imposition de retards variables sur certaines catégories d'envois ou sur des envois effectués par certaines catégories de commerçants/d'agents ;
- g) de fortes pressions officielles derrière certaines conventions de coopération volontaire, par exemple, aux É.U., les systèmes «Customs-Trade Partnership Against Terrorism» (C-TPAT), pour les commerçants, et les arrangements avec les ports «Container Security Initiative» (CSI) ; et
- h) certaines restrictions spéciales sur les importations d'aliments, introduites par la «US Food and Drugs Administration» (FDA).

6.4 Certaines de ces exigences sont appliquées d'une manière allant à l'encontre des pratiques de facilitation établies et sont encore plus difficiles à mettre en cause ou à contester parce que, dans leur majorité, elles ne sont pas écrites et reconnues. De tels éléments comprennent :

- a) un abandon des méthodes très efficaces de gestion du risque, en place dans les points clés de lutte contre le trafic de drogues et basées sur les informations et les renseignements portant sur la conformité des commerçants, au profit d'une évaluation envoi par envoi qui manque relativement de discernement.
- b) La collecte d'énormes quantités d'information sur les frets sans avoir la certitude nécessaire, même dans les économies les plus développées, que les systèmes de traitement des données pertinentes ont la capacité pour les analyser ;
- c) Une tendance à effectuer un meilleur contrôle point d'origine - destination en exigeant des transporteurs et des intermédiaires qu'ils fournissent des informations détaillées sur les envois, particulièrement ceux dans des conteneurs scellés, qui normalement ne leur sont jamais donnés, pour d'excellentes raisons de sécurité commerciale; et
- d) Des mouvements timides pour concentrer des procédures efficaces et facilitées dans des chaînes de livraison avec point de départ/destination « sûres », dépendant nécessairement de la collaboration mutuelle et intensive de douane à douane. Ceci est susceptible d'exclure des envois depuis de nombreux pays en voie de développement pouvant ne pas être considérés comme des partenaires viables en raison de normes moins élevées en matière d'efficacité et d'intégrité des douanes ou d'un manque essentiel d'expertise et d'équipement IT, et ce bien que de nombreux membres de la communauté des affaires soient entièrement dignes de confiance et en totale conformité.

6.5 Tous ces éléments de sécurité, combinés, pourraient avoir un effet adverse direct sur la compétitivité commerciale de nombreux pays en voie de développement. Associés, ils pourraient être un facteur aggravant s'ils s'imposent également dans la série de services que les transporteurs aériens peuvent offrir et fournir, tout en ajoutant considérablement aux coûts de transport de base.

6.6 Les éléments négatifs en résultant pour les opérations, les coûts supplémentaires et les contretemps importés dans les opérations commerciales «juste à temps», à présent des points d'accès vitaux aux marchés mondiaux pour la plupart des pays en voie de développement, ne peuvent qu'avoir un dur impact sur leurs industries de petite taille et de taille moyenne ainsi que sur des unités plus grandes, appartenant ou liées par contrat à de grandes multinationales.

6.7 Les exportations liées à des importations doivent être soumises à deux interventions domestiques de la douane. Ceci peut s'avérer déjà difficile en temps normal mais ces mêmes services douaniers, devant faire face à de nouvelles responsabilités de sécurité et conscientes des frais de «remboursement» des systèmes américain et autres, vont fort probablement les imiter et réduiront ainsi les profits ou les prix de vente des cargaisons, par le biais d'une nouvelle forme de taxation indirecte.

6.8 Les commerçants dans les pays en voie de développement auront sans doute des difficultés particulières à fournir jusqu'à 27 documents – la série optionnelle actuelle de données d'évaluation du risque de la «World Customs Organization» (WCO) – pour tout envoi. Il se peut qu'elles ne tombent sous aucune définition d'«expéditeur connu» pouvant être déterminée par leurs propres autorités nationales.

6.9 Si le combat mené, depuis de nombreux mois, par l'industrie du fret aérien, pour conserver le numéro de lettre de transport aérien comme un UCR adéquat n'aboutit pas, les commerçants eux-mêmes devront peut-être générer, soumettre et assumer la responsabilité pour un UCR allant jusqu'à 35 chiffres.

6.10 S'ils sont des exportateurs d'aliments aux États-Unis, ils devront trouver et payer un agent américain sans retour de plus-value commerciale d'aucune sorte, puis, ils devront se plier aux exigences détaillées d'une notification préalable. Il est peu probable que cela aidera ces cultivateurs et leur partenaires de marketing qui ont dû accepter des bénéfices forts limités, pour ne pas dire des pertes temporaires, afin d'être les premiers à trouver des marchés lointains pour les fruits et légumes.

6.11 Dans certaines économies développées, les gouvernements ont envisagé la sécurité comme un bon véhicule pour un durcissement du règlement de quarantaine phytosanitaire. Une fois de plus, les petits cultivateurs dans les pays en voie de développement seront particulièrement désavantagés.

6.12 Les restrictions de sécurité affectant directement le transport aérien n'aideront que fort peu. Les retards de routine occasionnés au fret périssable, à présent transportés par avion, pourraient contraindre à des investissements fort onéreux et peut être inacceptables dans des installations de réfrigération.

6.13 Les fournitures pour la construction d'usines, particulièrement les pièces de rechange, sont toujours requises à des moments bien précis, et sont souvent très urgentes. Les retards imposés par la sécurité qui pouvaient être prévus dans un voyage maritime d'une semaine ne peuvent pas être adaptés aux quelques heures de l'indicateur de livraison point de départ – destination caractéristique de ce secteur du fret aérien. Il n'y a aucune garantie que les exceptions reconnues comme nécessaires pour de telles situations, par des agences de sécurité dans certaines des économies les plus industrialisées, soient ou puissent être appliquées ailleurs.

6.14 Les services de livraison express, de par leur nom, sont particulièrement sensibles aux délais. Les retards et incertitudes qui pourraient être ignorés par les compagnies de navigation et, surmontés malgré tout, avec d'importants frais supplémentaires et des offres de service restreint par d'autres transporteurs aériens, sont tout simplement incompatibles avec les meilleurs systèmes intégrés. Il en résulte que tandis que ces installations peuvent rester ouvertes pour des échanges entre des pays développés dans lesquels les commerçants et les agences de contrôle disposent de ressources modernes et complètes, y compris des appareils spécialisés et coûteux de scanner et de rayons X, il se peut qu'ils deviennent indisponibles dans certains pays en voie de développement pour les clients commerciaux qui en ont le plus besoin pour conserver et consolider leur pénétration initiale dans le commerce mondial des marchandises et des services.

7. EXIGENCES STRATÉGIQUES ET INSTITUTIONNELLES

7.1 Il y a eu très peu de temps, en termes normaux de régulations, pour le développement d'une quelconque stratégie mondiale de sécurité ou une structure législative, à partir de ou autour des puissantes initiatives prises par les États-Unis l'U.E. et d'autres importantes entités économiques et politiques.

7.2 Il serait extrêmement bénéfique à l'expansion commerciale mondiale continue et à l'intégration constante d'économies plus pauvres dans ses mécanismes et avantages, si les premières initiatives internationales comprenaient cependant:

- a) la reconnaissance, l'examen et la correction des fardeaux commerciaux et économiques spéciaux, involontaires et sans publicité importante des règlements de sécurité anti-terroriste relatifs aux pays en voie de développement ; et
- b) une évaluation similaire des handicaps liés, pour ces pays, à l'accès et à la pleine utilisation de services de fret aérien modernes.

7.3 La première tâche, qui, dans sa forme la plus étendue, pourrait certainement attirer l'attention de la UNCTAD devrait également s'inscrire, en termes au moins égaux, avec l'environnement, le genre et la société civile, dans la stratégie de prêt de base de la Banque Mondiale, laquelle ne peut ignorer les effets compromettant la facilitation du commerce en raison d'exigences de sécurité inappropriées, mal adaptées et inefficaces mises en oeuvre. Il serait également utile si la Banque pouvait ajuster sa gamme croissante de projets de facilitation et de promotion du commerce afin de prendre en compte le rôle important et croissant du fret aérien dans des activités pratiques de développement. Une réunion commune de l'ICAO et de la Banque Mondiale, ouverte à l'industrie et à d'autres parties intéressées pourrait être une manœuvre d'ouverture utile.

7.4 L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) également, peut à peine poursuivre une réflexion, à défaut de négociations, sur la facilitation interprétée jusqu'à présent principalement en termes de réforme douanière, sans relever les effets des nouvelles réglementations de gestion des frontières sur le commerce mondial, en général, et sur les pays en voie de développement en particulier. L'OCM, à un niveau technique plus modeste, pourrait offrir des possibilités spéciales à sa vaste majorité de pays membres en voie de développement pour exprimer un avis concerté sur les nombreux aspects des pratiques actuellement étudiées par le groupe de travail sur la sécurité.

7.5 La seconde tâche semblerait correspondre parfaitement aux attributions de l'ICAO, sans doute par une synergie soigneusement planifiée entre les Divisions de Facilitation et de Sécurité.

8. ACTION PAR LA DIVISION

8.1 La Division est invitée à exprimer son avis sur ce sujet et à convenir que l'ICAO devrait jouer le rôle de leader dans l'établissement d'un régime moderne de sécurité pour le fret aérien prenant en compte l'impact économique sur les pays en voie de développement tout en relevant les défis constitués par les menaces actuelles pesant sur l'aviation civile.