

**Commission économique pour l'Europe****Comité des transports intérieurs****Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports****Trente-quatrième session**

Genève, 15-17 septembre 2021

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire

**Développement de réseaux ou de liaisons de transport :****Liaisons de transport Europe-Asie****Propositions et observations des États membres de la CEE sur la poursuite de la mise en place des liaisons de transport Europe-Asie****Communication des Gouvernements azerbaïdjanais, géorgien, kazakh, turc et ukrainien***Résumé*

Le présent document contient des propositions formulées par les Gouvernements azerbaïdjanais, géorgien, kazakh, turc et ukrainien en réponse à la demande du Groupe de travail chargé d'examiner les tendances et l'économie des transports (WP.5) qui, à sa trente-troisième session en septembre 2020, invitait le secrétariat à lui donner, à la prochaine session qu'il tiendrait en 2021, un complément d'information sur les propositions et les observations des membres de la Commission économique pour l'Europe (CEE), s'agissant en particulier des pays les plus concernés par les différents couloirs, au sujet de la mise en œuvre du Projet concernant les liaisons de transport Europe-Asie (LTEA)<sup>1</sup>. En outre, le Comité des transports intérieurs, à sa quatre-vingt-troisième session tenue en février 2021, a encouragé le WP.5 à poursuivre ses activités relatives à la mise en service de ces liaisons et à lui en rendre compte en 2022<sup>2</sup>.

**I. Généralités**

1. À sa trente-troisième session, en septembre 2020, le WP.5 a pris note des propositions du secrétariat contenues dans le document ECE/TRANS/WP.5/2020/1, qui visaient à améliorer la connectivité des transports dans la région de la CEE et les liaisons avec d'autres régions et sous-régions. Il a décidé de poursuivre l'examen des questions relatives à la

<sup>1</sup> ECE/TRANS/WP.5/68, par. 18.

<sup>2</sup> ECE/TRANS/304, par. 59.



connectivité euro-asiatique et euro-africaine, conformément à son mandat, et demandé au secrétariat d'étudier, en ayant la maîtrise des coûts à l'esprit, la possibilité d'inviter davantage de représentants des États, du secteur privé et de la communauté scientifique, ainsi que des représentants d'autres régions, à présenter leurs vues à la prochaine session du WP.5<sup>3</sup>.

2. Le WP.5 a en outre invité le secrétariat à lui donner, à sa prochaine session en 2021, un complément d'information sur les propositions et les observations des membres de la CEE, en particulier des pays les plus concernés par les différents couloirs, au sujet de la mise en place des liaisons de transport Europe-Asie<sup>4</sup>. À ce propos, le secrétariat s'est dit prêt à organiser des discussions informelles avec les autorités gouvernementales et les autres parties prenantes avant la trente-quatrième session du WP.5<sup>5</sup>.

3. Dans ce contexte, le secrétariat a organisé, conjointement avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), un cycle de discussions informelles relatives aux prochaines étapes de la mise en place des couloirs de transport entre l'Europe et l'Asie, qui se sont tenues le 26 novembre 2020.

4. C'est à cette occasion qu'un groupe de cinq États, à savoir l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan, la Turquie et l'Ukraine<sup>6</sup>, situés sur les itinéraires routier et ferroviaire 3 du projet LTEA<sup>7</sup>, ont signifié qu'ils souhaitaient formuler des observations sur la poursuite de la mise en place des liaisons de transport Europe-Asie, en particulier sur la possibilité de mettre au point un mécanisme de gestion des couloirs. Ces États se sont également dits prêts à participer à la mise en œuvre, à titre expérimental, d'un tel mécanisme (éventuellement sur les sections Bakou-Tbilissi-Kars, Bakou-Poti et Bakou-Batoumi de l'itinéraire ferroviaire 3 du projet LTEA, ou sur d'autres sections ou itinéraires), y compris à l'établissement d'une liste de mesures et d'activités concrètes, classées par ordre de priorité et assorties de délais précis. Le présent document résume les priorités définies par ces cinq États et les mesures concrètes à mettre en œuvre pour les atteindre.

## II. Le point sur les itinéraires routier et ferroviaire 3 du projet LTEA : une analyse des points forts, des points faibles, des possibilités et des risques (SWOT)

5. Il y a près de vingt ans, au tout début du Projet concernant les liaisons de transport Europe-Asie dirigé par la CEE, 9 axes routiers, 9 liaisons ferroviaires, 17 liaisons par voies de navigation intérieures, 52 ports fluviaux intérieurs et 70 ports maritimes ont été recensés et classés par ordre de priorité en vue de leur développement ultérieur. Aujourd'hui, ces différents couloirs sont à différents stades de leur développement. Néanmoins, bien qu'il y ait beaucoup d'enseignements à tirer dans l'ensemble de la région euro-asiatique en ce qui concerne la gestion des couloirs, il apparaît qu'il n'existe pas de solution toute faite aux problèmes car les difficultés et les insuffisances varient d'un couloir, voire d'une section de couloir, à l'autre et nécessitent donc des réponses sur mesure.

6. Il ressortait du rapport sur la phase III du projet LTEA, présenté à la session de février 2019 du Comité des transports intérieurs, que si les itinéraires entre l'Europe et l'Asie étaient pratiquement opérationnels, il était nécessaire de poursuivre leur mise en service pour les rendre réellement compétitifs sur le marché du transport intercontinental de marchandises de grande valeur ou soumises à des contraintes de temps. Ce document soulignait en outre que les pays des couloirs gagneraient à unir leurs efforts, par exemple en définissant des plans de travail et des objectifs opérationnels propres à chaque couloir, en cherchant à attirer certains types et volumes de marchandises, en convenant d'indicateurs clefs de performance au niveau régional et en déployant d'autres efforts de coordination au niveau régional.

<sup>3</sup> ECE/TRANS/WP.5/68, par. 17.

<sup>4</sup> ECE/TRANS/WP.5/68, par. 18.

<sup>5</sup> ECE/TRANS/WP.5/68, par. 19.

<sup>6</sup> Ci-après « pays pilotes ».

<sup>7</sup> L'itinéraire 3 du projet LTEA qui s'étire de l'Europe du Sud-Est au Caucase du Sud et à l'Asie centrale en empruntant des liaisons transcaspennes, est un lien terrestre majeur entre l'Europe et la Chine.

7. L'analyse des points forts, des points faibles, des possibilités et des risques (SWOT) présentée ci-dessous est en partie tirée de l'étude réalisée par le cabinet de consultants Roland Berger pour l'Union internationale des chemins de fer (UIC) sur les couloirs central et méridional de la Route de la soie (Paris, avril 2021), car il s'agit de l'étude la plus récente menée à ce sujet. Elle reprend également des éléments du rapport sur la phase III du projet LTEA. On y trouvera en outre une évaluation ponctuelle de la situation actuelle le long de l'itinéraire 3 du projet LTEA.

<i>Points forts</i>	<i>Points faibles</i>
<p>Forte détermination des États à améliorer les flux de marchandises et à en attirer de nouveaux</p> <p>Nombreuses initiatives internationales en cours</p> <p>Réalisation de projets d'infrastructure à fort potentiel, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En Azerbaïdjan et en Géorgie : ports maritimes (en eau profonde) de Bakou et de Poti</li> <li>• En Turquie : doublement de la ligne ferroviaire Plovdiv-Istanbul, avec des projets d'amélioration du passage de frontière Svilengrad-Kapikule en Bulgarie</li> <li>• Programme de développement de lignes ferroviaires à grande vitesse reliant, par exemple, Istanbul à Edirne et Ankara à Izmir</li> </ul>	<p>Nombre insuffisant d'intervenants actifs le long du couloir, manque d'un organisme puissant de coordination/facilitation/intégration</p> <p>Absence d'entité centralisée assurant le transport de marchandises tout le long de l'itinéraire 3 du projet LTEA (les clients devraient communiquer d'un bout à l'autre avec une seule entité, et non avec trois ou quatre transporteurs)</p> <p>Services ferroviaires à horaires fixes limités (il faut fournir des services réguliers, fiables et efficaces pour gagner la confiance du marché)</p> <p>Services de transbordeurs limités et sans horaires fixes</p> <p>Problèmes d'interopérabilité, différences entre les régimes douaniers et les formalités de transport, écartement des voies différent</p> <p>Initiatives et projets internationaux ou régionaux trop nombreux, entrant parfois en concurrence et peu coordonnés</p> <p>Processus compliqués du fait du manque de numérisation des données et d'harmonisation entre les Règles uniformes concernant le contrat de transport international ferroviaire des marchandises (CIM) et l'Accord concernant le transport international de marchandises par chemins de fer (SMGS)</p>
<i>Possibilités</i>	<i>Risques</i>
<p>Reconnaissance accrue du rail comme un moyen de transport écologiquement durable, ce qui donne un nouvel élan au secteur</p> <p>Volonté des pays situés le long des couloirs de développer ces couloirs</p> <p>Fort potentiel de demande de la part des pays desservis et pour certaines catégories de marchandises</p>	<p>Supériorité des autres itinéraires du projet LTEA en ce qui concerne la durée d'acheminement, les coûts, la fiabilité et la complexité</p> <p>Déviations d'une partie de la demande de l'itinéraire 3 du projet LTEA vers d'autres itinéraires en raison d'un certain manque d'efficacité</p>

<i>Possibilités</i>	<i>Risques</i>
Harmonisation et numérisation des formalités douanières et des documents de transport pouvant permettre des progrès rapides	Subventions chinoises principalement destinées aux couloirs du nord pour le moment  Absence d'approche collective à l'échelle de l'ensemble du couloir (beaucoup de pays essaient individuellement d'attirer des volumes plus importants de marchandises)

### III. Domaines d'action prioritaires définis par les États

8. Comme le montre l'analyse ci-dessus, il existe un énorme potentiel d'amélioration de la connectivité interrégionale sur l'itinéraire 3 du projet LTEA. Les difficultés qui restent à surmonter, notamment le manque de coordination à l'échelle de l'ensemble du couloir, l'insuffisance des infrastructures et les lacunes administratives ou réglementaires, doivent être résolues efficacement et collectivement avec la participation de tous les acteurs concernés des secteurs public et privé pour que les couloirs répondent aux besoins des chaînes d'approvisionnement modernes en matière de fiabilité, de sécurité et de service à la clientèle.

9. Pour être efficaces, ces couloirs doivent non seulement disposer d'infrastructures de transport de qualité et bien entretenues, mais aussi compter sur une application harmonieuse des cadres juridiques, des règles et des politiques de transit et des mesures concertées de facilitation des transports et du commerce et sur la numérisation des documents de transport, entre autres. Pour qu'il soit possible de concevoir et de mettre sur pied des services intégrés tels que les trains-blocs, une coordination est également nécessaire (horaires réguliers, unification des droits de douane, interlocuteur unique de service à la clientèle, etc.)

10. C'est dans cette optique qu'il est proposé de mettre en place à titre expérimental, afin de poursuivre la mise en service de l'itinéraire 3 du projet LTEA, les mécanismes suivants :

a) Un mécanisme de gestion de la coordination du couloir

Ce mécanisme aurait pour principal objectif de définir des priorités pour l'ensemble du couloir en matière de coordination et d'interopérabilité et de veiller efficacement à ce qu'elles soient systématiquement appliquées :

- Les pays pilotes participants devraient se concerter pour définir des objectifs prioritaires en matière d'interopérabilité propres au couloir, élaborer des plans de travail et en assurer le suivi, et proposer des mesures correctrices permettant d'atteindre ces objectifs. Ce travail pourrait être effectué sous l'égide du WP.5, qui assurerait la coordination, la supervision et l'orientation d'ensemble, et en coopération avec des partenaires internationaux tels que l'OSCE et l'UIC.
- Les priorités en matière d'interopérabilité pour les itinéraires routier et ferroviaire 3 du projet LTEA devraient être définies à partir d'un « état des lieux » complet de la situation actuelle du couloir, en particulier en ce qui concerne les flux commerciaux, le nombre et la nature des services fournis (routiers, ferroviaires ou intermodaux) et les réseaux et nœuds reliés entre eux.
- Au début de la phase pilote et pendant la première année de fonctionnement, il pourrait être demandé au WP.5 d'être le cadre institutionnel de ce mécanisme de gestion.
- On trouvera ci-après, comme suite à la demande du Gouvernement géorgien, un aperçu de la composition et du mandat éventuels du mécanisme de gestion de la coordination du couloir qui serait établi à titre expérimental sur l'itinéraire 3 du projet LTEA :
  - Composition : coordonnateur de couloir désigné chaque année + hauts fonctionnaires représentant chacun des pays du couloir, notamment au niveau ministériel (transports, économie, douanes et, administrations portuaires).

- Mandat : avec l'appui du secrétariat de la CEE, définir des priorités en matière d'interopérabilité pertinentes et adaptées à chaque couloir :
  - Élaborer un plan de travail en vue d'exécuter les activités prioritaires pour le couloir et d'atteindre les objectifs ;
  - Repérer les capacités insuffisantes (financières, humaines ou en matière d'infrastructures, par exemple) et s'efforcer de les renforcer ;
  - Assurer la promotion commerciale du couloir et encourager son utilisation conformément aux objectifs opérationnels.
- Le Gouvernement kazakh est favorable à la proposition d'une coordination étroite avec d'autres initiatives en cours dans les couloirs de la région.

b) Un mécanisme d'étude de la performance du couloir

- La CEE a déjà mis au point et en application des bonnes pratiques concernant les mécanismes d'étude de la performance. Les études de la performance environnementale qu'elle réalise ont pour objectif d'examiner systématiquement et d'évaluer objectivement la performance d'un pays dans un domaine déterminé. Elles obéissent au principe de l'examen par les pairs. Depuis la mise en place de ce mécanisme, en 1994, plus de 45 études de la performance environnementale ont été menées, dans le cadre de trois cycles d'examen consécutifs. Une étude de la performance environnementale ne peut être effectuée qu'à la demande d'un État membre de la CEE. À réception de la demande, le secrétariat organise une mission préliminaire dans le pays pour évaluer la situation en collaboration avec les autorités environnementales locales. Une fois qu'il a été décidé de la structure de l'étude, une équipe complète d'experts entame une mission d'information qui débouche sur un rapport.
- Ces études de la performance ont pour objectif ultime la formulation de recommandations permettant d'aider les pays à l'examen à améliorer leur processus d'élaboration des politiques, à adopter des pratiques exemplaires et à se conformer aux normes et aux principes établis<sup>8</sup>.
- Un mécanisme d'étude de la performance permettrait d'examiner systématiquement et d'évaluer objectivement la performance d'un État en ce qui concerne la mise en service du couloir (action verticale) et de déterminer dans quelle mesure les objectifs prioritaires en matière d'interopérabilité horizontale (entre les pays) ont été atteints.
- On trouvera ci-après, comme suite à la demande du Gouvernement géorgien, un aperçu de la structure et du mandat éventuels du mécanisme d'étude de la performance du couloir qui serait établi à titre expérimental sur l'itinéraire 3 du projet LTEA :
  - L'étude de la performance d'un couloir devrait s'appuyer sur une méthode ou un outil approuvé par le WP.5, comprenant plusieurs modules ou approches aux fins du suivi continu de la performance dudit couloir et de son développement économique. Parmi ces modules pourraient figurer des examens par les pairs, des outils d'analyse commerciale et des outils relatifs à la connectivité portuaire.
  - Une étude de la performance d'un couloir pourrait comporter les phases suivantes : a) phase préparatoire ; b) mission d'évaluation ; c) élaboration du rapport ; d) examen par des experts et par les pairs ; e) publication et diffusion du rapport de l'étude ; f) présentation officielle du rapport final.
  - Le WP.5 pourrait être le cadre institutionnel et décisionnel intergouvernemental chargé de gérer le mécanisme d'étude de la performance des couloirs. Il aurait à ce titre pour mission de contribuer à la levée des fonds extrabudgétaires nécessaires aux études. Le secrétariat du WP.5 apporterait

<sup>8</sup> Pagani, F. Peer Review: A Tool for Co-operation and Change, 2002. OCDE, SG/LEG (2002)1. 11 septembre 2002.

également son aide pour la réalisation des études, l'établissement des rapports et le processus d'examen par les pairs.

11. Dans le cadre des deux mécanismes susmentionnés, les domaines de travail prioritaires définis par les États sont :

a) La dématérialisation des documents de douane et de transport

Les documents de transport suivants sont utilisés sur les itinéraires routier ou ferroviaire 3 du projet LTEA : connaissance, lettre de transport maritime, lettre de voiture CMR, lettres de voiture ferroviaire CIM, SMGS et CIM/SMGS, connaissance multimodal et lettre de transport du transitaire. À l'exception des deux derniers, tous ces documents sont unimodaux.

Le passage des documents de douane et de transport au numérique (ou dématérialisation) a pris de l'ampleur ces dernières années : les dispositions établissant le cadre juridique de l'informatisation complète du régime de la Convention TIR de l'ONU (système eTIR) sont ainsi entrées en vigueur le 25 mai 2021. Le système eTIR, qui sera donc bientôt une réalité, pourra ouvrir le régime TIR à de nouvelles applications, en particulier dans le domaine du transport intermodal dans les régions de la mer Caspienne et de la mer Noire<sup>9</sup>. Plusieurs Parties contractantes à la Convention TIR ont déjà entamé l'interconnexion entre le système informatique de leur administration douanière et le système international eTIR hébergé par la CEE.

D'autres instruments juridiques tels que la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR) et ses deux Protocoles, le Protocole à la CMR et le Protocole additionnel à la CMR concernant la lettre de voiture électronique (e-CMR), facilitent également les transports routiers transfrontaliers en jetant les bases d'un cadre contractuel de responsabilité concernant le transport international routier de marchandises. Les lettres de voiture CMR en version papier sont utilisées par les expéditeurs et les transporteurs depuis les années 1950, mais la dématérialisation des systèmes, des formalités et des documents s'amplifiant, les lettres de voitures électroniques (e-CMR) ont fait leur apparition ces dernières années.

Toutefois, la lettre de voiture électronique ne fait à ce jour l'objet que d'initiatives expérimentales ; plusieurs projets pilotes ont déjà été lancés selon des approches techniques ou pour des groupes d'acteurs différents (entreprise à entreprise, gouvernement à entreprise, gouvernement à gouvernement, etc.). La mise en place de la lettre de voiture électronique se heurte à de nombreuses difficultés parce que la Convention elle-même fait référence à un contrat de secteur privé (expéditeur, destinataire, transporteur) alors qu'en réalité, au fil des ans, la lettre de voiture CMR est devenue un document utilisé et soumis au contrôle de bon nombre d'autres acteurs (administrations douanières, police, banques, compagnies d'assurance, etc.). Sa dématérialisation est de ce fait une entreprise difficile : il est en effet nécessaire, quelle que soit la solution technique choisie, de s'assurer la participation de toutes les parties concernées et de garantir l'intégrité des données et la fiabilité des opérations.

La Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières (Convention sur l'harmonisation), quant à elle, permet de réaliser des gains financiers et d'efficacité en facilitant et en accélérant le passage des cargaisons aux frontières. Toutefois, son application devrait faire l'objet d'un contrôle régulier et il serait justifié de mettre en place des indicateurs clefs de performance afin de maintenir des normes opérationnelles élevées.

Parmi les principales activités menées actuellement pour faciliter la mise en œuvre du projet LTEA figure le processus d'unification de la législation ferroviaire, et plus précisément l'élaboration dans le cadre de la CEE d'une convention relative au contrat de transport ferroviaire international de marchandises relevant d'un régime juridique uniformisé. Une fois adoptée et entrée en vigueur, cette convention contribuera à

<sup>9</sup> À ce jour, 48 parties contractantes sur 76 ont indiqué vouloir entamer des discussions ou des projets sur le raccordement de leurs systèmes douaniers nationaux au système international eTIR.

améliorer la compétitivité des chemins de fer sur les itinéraires reliant l'Europe à l'Asie.

La conception et la mise en place de systèmes de transport intelligent de plus en plus sophistiqués tels que les dispositifs de suivi et de traçage des marchandises et les services télématiques pourraient également changer la donne dans le domaine des transports terrestres intercontinentaux. Les pays situés le long de l'itinéraire 3 du projet LTEA devraient donc se pencher sur la question.

b) Le développement des infrastructures de transport

L'un des principaux obstacles au développement des infrastructures de transport intérieur dans la région euro-asiatique demeure la faiblesse des financements. Pour faire face à cette difficulté, un observatoire international des infrastructures de transport est en train d'être créé sous les auspices de la CEE. Lorsqu'il sera opérationnel, il sera possible aux pays en développement sans littoral d'afficher leurs projets d'infrastructures de transport (en quête de financement) sur une plateforme en ligne utilisant un système d'information géographique. Ces projets y seront accessibles à l'ensemble des banques multilatérales de développement et des institutions financières internationales, qui pourront les consulter, les évaluer et éventuellement les financer. Les pays pilotes souhaiteraient vivement profiter des possibilités offertes par cet observatoire, qu'ils utiliseraient pour financer la construction des quelques liaisons d'infrastructures faisant encore défaut le long de l'itinéraire 3 du projet LTEA.

#### **IV. Plan de travail biennal pour l'itinéraire 3 du projet LTEA (2021-2023)**

12. Mécanisme de gestion de la coordination du couloir :
  - Création prévue à la session du WP.5 de septembre 2021.
  - Réunions à distance ou, si possible, en présentiel tous les trimestres (quatre fois par an).
  - Travaux menés conformément aux priorités convenues et au mandat approuvé par le WP.5.
13. Mécanisme d'étude de la performance du couloir :
  - Élaboration d'une méthode d'étude de la performance du couloir pour approbation par le WP.5 à sa session de 2022.
  - À la session de 2022 du WP.5, deux des cinq pays pilotes se porteront volontaires pour faire l'objet d'une étude complète de la performance du couloir dont le rapport sera présenté au WP.5 à sa session de 2023.

#### **V. Plan de dépenses pour l'itinéraire 3 du projet LTEA**

14. Conformément à son mandat, le secrétariat s'est dit prêt, dans le cadre du WP.5 et d'autres groupes de travail pertinents tels que le WP.24 ou le SC.1, à fournir tous les services de coordination et de secrétariat nécessaires à l'exécution de toutes les tâches et activités relatives au mécanisme de gestion de la coordination du couloir et au mécanisme d'étude de performance du couloir déterminées par les États. Si les réunions se tiennent uniquement à distance, les dépenses connexes pourraient être nulles.

15. En cas de besoin, il serait également possible de faire appel à d'autres ressources, notamment à des contributions en nature des États et aux contributions de différentes institutions financières internationales participant déjà au développement des couloirs de transport et à celles d'autres organisations internationales telles que l'OSCE.

## **VI. Orientations proposées par le Groupe de travail**

16. Le WP.5, qui a pour mission d'œuvrer à la mise en place de liaisons de transport entre l'Europe et l'Asie et d'autres couloirs de transport, est invité à examiner la proposition des cinq pays, qui tend à établir un mécanisme de gestion de la coordination du couloir et un mécanisme d'étude de la performance du couloir visant, en jouant sur les synergies, à accentuer la mise en service de l'itinéraire 3 du projet LTEA, et à formuler des observations à ce sujet.

17. En s'inspirant de l'exemple de cinq États situés le long de l'itinéraire 3 du projet LTEA, le WP.5 ou les États intéressés pourraient envisager de lancer des initiatives similaires le long d'autres itinéraires routiers ou ferroviaires, dans l'intérêt de l'ensemble du projet.

---