



Conseil économique et social

Distr. générale
31 juillet 2012
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Comité des transports intérieurs

Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports

132^e session

Genève, 9-12 octobre 2012

Point 5 d) de l'ordre du jour provisoire

**Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises
aux frontières, 1982 («Convention sur l'harmonisation»): table ronde
sur le rôle des bonnes pratiques aux points de passage des frontières
en liaison avec l'application de la Convention sur l'harmonisation**

Table ronde sur le rôle des bonnes pratiques aux points de passage des frontières en liaison avec l'application de la Convention sur l'harmonisation

Note du secrétariat

Résumé

La Commission économique pour l'Europe (CEE) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont organisé une table ronde sur le rôle des bonnes pratiques aux points de passage des frontières en liaison avec l'application de la Convention sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières, 1982 («Convention sur l'harmonisation»). La table ronde s'est tenue le 14 juin 2012 dans le cadre de la 131^e session du Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) (12-15 juin 2012).

La table ronde a permis de donner des informations détaillées sur le manuel OSCE-CEE sur les bonnes pratiques aux points de passage des frontières (Handbook on Best Practices at Border Crossings – A Trade and Transport Facilitation Perspective) publié au début de 2012 sous les auspices de la CEE et de l'OSCE et de présenter de nombreux exemples de bonnes pratiques dans la région de la CEE et au-delà. L'accent y a été mis sur le renforcement des capacités pour assurer une plus grande efficacité des mesures de facilitation du passage des frontières aux fins de la mise en œuvre optimale de la Convention sur l'harmonisation.

I. Introduction

1. A la soixante-quatorzième session du Comité des transports intérieurs, qui s'est tenue du 28 février au 1^{er} mars 2012, la CEE et l'OSCE ont officiellement présenté le manuel OSCE-CEE sur les bonnes pratiques aux points de passage des frontières intitulé «Handbook on Best Practices at Border Crossings – A Trade and Transport Facilitation Perspective», réalisé conjointement par l'OSCE et la CEE, en liaison avec l'application de la Convention sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières, 1982 («Convention sur l'harmonisation»). Cet ouvrage, financé par l'OSCE, comporte un grand nombre d'études de cas réalisées par des États membres de la CEE et un chapitre présentant différentes méthodes de mesure des résultats en matière de franchissement des frontières. Il pourrait devenir un instrument utile de promotion de la facilitation du franchissement des frontières.

2. Convention-cadre dans laquelle sont définis plusieurs principes fondamentaux sans lesquels le passage des frontières ne peut être facilité, la Convention sur l'harmonisation prévoit une grande souplesse pour l'application de ces principes à l'échelle nationale, car il est impossible de définir une solution unique adaptée aux 55 Parties contractantes. Il a donc été jugé indispensable de disposer d'exemples de meilleures pratiques afin de pouvoir appliquer la Convention de manière adéquate. Le Groupe de travail s'est félicité de l'organisation d'une table ronde conjointe entre la CEE et l'OSCE qui devrait permettre aux Parties contractantes d'examiner les bonnes pratiques décrites dans l'ouvrage et de faciliter la mise en commun de données d'expérience.

3. La table ronde s'est déroulée pendant la 131^e session du WP.30, le 14 juin 2012 à Genève. Au cours de la table ronde, différents exemples de bonnes pratiques au sein et au-delà de la CEE ont été examinés et l'ouvrage récemment publié a été présenté. La table ronde a mis l'accent sur le renforcement des capacités pour garantir une plus grande efficacité des mesures de facilitation du passage des frontières. Les débats et le programme s'adressaient à des fonctionnaires responsables des politiques dans les domaines des douanes, des transports et du commerce, et ils étaient également ouverts aux représentants de l'industrie des transports. Des exposés détaillés faits par des experts de différentes organisations gouvernementales et non gouvernementales, par des représentants de pays et par le secrétariat de la CEE figuraient au programme. Le présent document a été élaboré par le secrétariat de la CEE et résume les exposés et les débats qui se sont déroulés pendant la table ronde.

II. Participation

4. Ont participé au séminaire des représentants des pays suivants: Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Iran (République islamique d'), Italie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Pays-Bas, Pologne, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Suède, Turquie et Ukraine. Étaient également présents des représentants des États observateurs et des États non membres de la CEE suivants: Australie et Pakistan. La Commission européenne était représentée. Les organisations intergouvernementales suivantes étaient aussi représentées: Organisation de coopération économique (OCE), Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Une organisation non gouvernementale était aussi représentée: l'Union internationale des transports routiers (IRU). La liste complète des participants peut être consultée sur le site Web de la Division des transports de la CEE.

III. Déclarations de bienvenue

5. Dans sa déclaration liminaire, M^{me} Eva Molnar, Directrice de la Division des transports de la Commission économique pour l'Europe, a souligné l'importance du manuel OSCE-CEE sur les bonnes pratiques aux points de passage des frontières, et tout particulièrement du chapitre consacré aux méthodes de mesure de l'efficacité et d'évaluation comparative. Elle a souligné l'importance de ces méthodes aux fins du suivi et a invité le WP.30 à faire en sorte de les appliquer dans le cadre de la Convention sur l'harmonisation, car elles n'ont pas d'équivalent pour ce qui concerne la facilitation du franchissement des frontières.

6. Souhaitant la bienvenue aux participants au nom de son organisation, M. Roel Janssens, de l'OSCE, a souligné l'importance que revêtait la coopération de l'OSCE et de la CEE dans l'élaboration du manuel et a fait remarquer qu'il était important d'assurer la promotion du manuel dans toute la région de la CEE et au-delà.

IV. Exposés et débats

7. La table ronde a consisté en quatre séances de travail au cours desquelles des experts de diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que des représentants de pays et le secrétariat de la CEE ont fait des exposés, dont les textes peuvent être téléchargés à partir du site Web de la Division des transports de la CEE à l'adresse suivante: www.unece.org/trans/events/140612.html.

A. La Convention sur l'harmonisation et le manuel sur les bonnes pratiques (séance 1)

8. L'exposé du représentant du secrétariat de l'OSCE consacré à une introduction générale au manuel et à une présentation de quelques-uns de ses chapitres a permis de mettre en relief le contenu, les objectifs, les avantages et la portée du manuel, qui couvre les principaux aspects de la facilitation du passage des frontières, notamment quelque 120 exemples de bonnes pratiques et d'études de cas. En conclusion, il a déclaré que l'OSCE et la CEE entendraient continuer à promouvoir le manuel en commençant par un séminaire de formation prévu en juillet 2012 à Douchanbé.

9. L'exposé du secrétaire du Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) portait sur la Convention sur l'harmonisation en tant que contribution mondiale exceptionnelle à la facilitation du passage des frontières, et il a permis de donner un aperçu de la Convention sur l'harmonisation et de ses objectifs et avantages. L'accent y était surtout mis sur l'évolution de la Convention au fil des ans, les défis à relever et les perspectives de développement à venir.

B. Quelques exemples de bonnes pratiques nationales et régionales (séance 2)

10. Le représentant du Service public des douanes ukrainiennes a fait un exposé sur l'EURO 2012 et les contrôles conjoints aux frontières de la Pologne et de l'Ukraine. Cette présentation a permis de donner un aperçu des mesures mises en œuvre pour faciliter le passage des frontières et son thème principal était la coopération entre les services de douane de l'Ukraine et de la Pologne en matière, par exemple, d'échange d'informations aux points de contrôle, de réalisation de contrôles communs et de simplification des procédures.

11. L'exposé du représentant du Comité national des douanes du Bélarus était consacré aux bonnes pratiques qui s'étaient souvent avérées efficaces pour faciliter le passage des frontières à la fois dans le transport routier et dans le transport ferroviaire. Les principales caractéristiques de la procédure de dédouanement simplifié pour le transit au sein de l'Union douanière entre le Bélarus, la Fédération de Russie et le Kazakhstan ont été présentées. Pour ce qui est du transport ferroviaire, l'exposé visait à mettre en relief les résultats positifs de l'utilisation de la lettre de voiture commune CIM/SMGS (Convention internationale concernant le transport des marchandises par chemin de fer/Accord concernant le transport international des marchandises par chemin de fer). L'orateur a aussi insisté sur les avantages du système de notification préalable à l'arrivée, en vigueur au Bélarus, et sur le système de guichet unique aux points de contrôle et a abordé les questions d'infrastructures.

12. Le représentant de la Chambre de commerce internationale (CCI) d'Ukraine (région d'Odessa) a présenté un excellent exemple des avantages du principe de «guichet unique» qui permet aux opérateurs du commerce international de présenter leurs documents réglementaires en un lieu unique et/ou à une seule entité. Son exposé portait sur la mise en œuvre en Ukraine d'une «solution locale» de création d'un guichet unique et sur les caractéristiques de ce guichet. L'orateur considérait que le projet de guichet unique était le meilleur moyen d'augmenter l'efficacité et la sécurité et de réduire les coûts de passage des marchandises d'un pays à l'autre. Il a présenté les avantages du projet de transport combiné «Viking». Il s'agissait d'un projet commun associant les chemins de fer de la Lituanie, du Bélarus et de l'Ukraine ainsi que des compagnies de fret maritime et les ports de Klaipėda, Ilyitchovsk et Odessa. L'orateur a enfin décrit les principaux aspects de la mise en œuvre des déclarations en douane sous forme électronique.

13. Le représentant de l'Organisation de coopération économique (OCE) a fait un exposé sur les bonnes pratiques aux points de passage des frontières dans la région de l'OCE en analysant en détail les avantages et les limites des divers indicateurs et approches servant à mesurer l'activité des couloirs de transport et la corrélation avec la logistique de la chaîne d'approvisionnement. Il a également présenté des exemples de pratiques et de difficultés existant dans la région de l'OCE et mis en relief les enseignements et réalisations issus de la coopération fructueuse entre l'OCE et l'IRU dans la surveillance des goulets d'étranglement et de l'ensemble des couloirs de transport.

C. Rôle du secteur privé dans la mise en œuvre des bonnes pratiques aux frontières (séance 3)

14. Dans son exposé, le représentant du Ministère des douanes et du commerce de la Turquie a informé les participants des efforts faits par la Turquie pour moderniser ses points de franchissement des frontières grâce à des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Il a donné un aperçu des résultats positifs des premiers projets achevés et des projets à venir en mettant l'accent sur le projet pilote exécuté avec la Géorgie pour l'utilisation commune des postes frontière. Il a aussi souligné l'importance de la gestion des ressources humaines et de la formation du personnel pour continuer à renforcer et mettre en œuvre avec succès le processus de modernisation.

15. Le représentant de l'Union internationale des transports routiers (IRU) a exposé les projets et les outils de l'IRU pour la facilitation du passage des frontières, en mettant l'accent sur le fonctionnement et les avantages de l'Observatoire des temps d'attente aux frontières, qui est une application consultable sur le Web permettant d'enregistrer les temps d'attente aux frontières en vue de communiquer en temps réels des informations précises aux opérateurs et autres parties prenantes. Il a également présenté le rôle, les avantages et la couverture géographique du système de déclaration préalable électronique TIR (ou

prédéclaration électronique TIR) (TIR-EPD), qui propose un service informatique gratuit pour les opérateurs de transport.

D. Mesure de l'efficacité et évaluation comparative en matière de passage des frontières (séance 4)

16. Le représentant du Service australien des douanes et de la protection des frontières a fait une présentation générale des différentes méthodes d'évaluation de l'efficacité en matière de passage des frontières, sur la base d'études de cas pertinentes et des pratiques en vigueur en Australie. Il a fait une analyse approfondie des avantages de l'évaluation comparative, des méthodes et des indicateurs d'efficacité qui se sont révélés les plus utiles, ainsi que des cadres juridiques applicables. Il a également présenté à grands traits les conclusions de l'étude australienne sur le temps de dédouanement des marchandises et des études de cas réalisées sur un système de cargaison intégré et sur des équipements d'examen des conteneurs. Il a conclu en disant que l'évaluation comparative était la voie à suivre et qu'à cet effet, il fallait en normaliser les méthodes et les indicateurs.

17. L'exposé fait par le secrétariat de la CNUCED était axé sur le modèle temps-coût-distance et la méthode utilisée, fondée sur la représentation graphique des données sur le coût et le temps du processus du transport en transit. L'orateur a présenté à grands traits les objectifs et les avantages du modèle et a décrit la méthode et le processus suivis pour la collecte des informations.

18. La dernière séance de la table ronde s'est achevée par l'exposé du représentant du cabinet Dornier Consulting (Allemagne) portant sur la méthode TRAX fondée sur le calcul d'indices d'attractivité des axes de transport international de marchandises, telle qu'elle est appliquée sur le couloir TRACECA Europe-Asie. L'orateur a décrit en détail la méthode et les critères appliqués pour déterminer l'attractivité des axes ferroviaires et routiers. Il a aussi souligné les avantages de cette méthode pour déterminer les améliorations les plus intéressantes à mettre en œuvre sur des axes particuliers et les classer par ordre de priorité.

V. Conclusions

19. Les participants à la table ronde ont arrêté les conclusions et recommandations suivantes:

a) Les lourdes procédures appliquées aux frontières augmentent le coût des opérations de transport et sont un frein au commerce international, au développement économique et aux investissements étrangers. On peut rendre les transports et le commerce plus efficaces en supprimant les goulets d'étranglement et en appliquant des mesures de facilitation;

b) La Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières de 1982 est un instrument juridique essentiel dans le domaine de la facilitation du passage des frontières et de la gestion coordonnée des frontières. Correctement appliquée, elle peut contribuer non seulement à réduire les temps d'attente aux frontières et les coûts des transports et des échanges commerciaux mais aussi à limiter le plus possible les sommes affectées par les États à l'infrastructure et au fonctionnement des points de passage des frontières;

c) Étant donné que la Convention sur l'harmonisation prévoit un cadre législatif souple, des exemples de meilleures pratiques et/ou de lignes directrices sont essentiels pour son application à l'échelle nationale;

d) Le manuel OSCE-CEE donne un large aperçu des bonnes pratiques, sous l'angle à la fois du secteur privé et du secteur public, et appelle l'attention sur la nécessité de suivre les bonnes pratiques et les normes reconnues au plan international. Il peut être utilisé comme outil de formation au plan régional (par exemple au Collège de formation des gardes frontière de l'OSCE, à Douchanbé) ou, au plan national, pour renforcer les capacités «à la carte», en fonction des demandes spécifiques des divers pays;

e) L'application du manuel devrait être largement encouragée auprès des Parties contractantes à la Convention sur l'harmonisation, mais également auprès d'autres pays. Les décideurs devraient l'utiliser comme document de référence pour définir et mettre en œuvre des mesures mieux adaptées en matière de commerce, de transport, de passage des frontières et d'opérations douanières;

f) Il faut intensifier les efforts pour améliorer la coopération entre les services aux frontières au plan national comme au plan international. Pour faciliter cette tâche, il existe des concepts et des méthodes particulièrement bien adaptés, comme la mise en place de guichets uniques ou de points uniques de franchissement des frontières;

g) Les gouvernements doivent intensifier leurs efforts pour trouver un meilleur équilibre entre sécurité et facilitation du commerce;

h) Les technologies de l'information et de la communication (TIC) jouent un rôle croissant dans la gestion des opérations aux frontières et dans le domaine des douanes, ce qui nécessite un renforcement de la formation et des investissements;

i) Les partenariats public/privé aident à mettre en œuvre les mesures de facilitation du passage des frontières, en particulier dans les domaines suivants:

- Suivi de l'évolution de la situation aux points de passage des frontières et partage des renseignements recueillis avec toutes les parties concernées;
- Respect des exigences en matière d'infrastructure permettant d'assurer le déroulement efficace des formalités au passage des frontières;
- Utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour accélérer les formalités de passage aux frontières;

j) Le suivi constitue un élément capital pour assurer l'application judicieuse des dispositions de la Convention sur l'harmonisation. En particulier, des indicateurs et/ou des critères de comparaison concernant l'efficacité des opérations au passage des frontières sont nécessaires pour améliorer encore cette efficacité.