



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****133^e session**

Genève, 5-8 février 2013

Point 6 d) de l'ordre du jour provisoire

**Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles
des marchandises aux frontières, 1982 («Convention sur l'harmonisation»):
mesure de l'efficacité en matière de passage des frontières
dans le cadre de la Convention sur l'harmonisation****Moyens d'intégrer une mesure de l'efficacité et des critères
de comparaison dans la Convention sur l'harmonisation****Note du secrétariat****I. Mandat**

1. Le manuel CEE-OSCE¹ des meilleures pratiques en matière de franchissement des frontières («Handbook on Best Practices at Border-Crossings: a Trade and Transport facilitation perspective»), publié au début de 2012, a été examiné en détail lors de la table ronde sur le rôle des bonnes pratiques aux points de passage des frontières dans l'application de la Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières, 1982 («Convention sur l'harmonisation»). La table ronde s'est déroulée le 14 juin dans le cadre de la 131^e session du Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) qui s'est tenue du 12 au 15 juin 2012. L'une de ses conclusions a été que le suivi constituait un élément crucial pour la bonne application des dispositions de la Convention sur l'harmonisation. En particulier, des indicateurs et/ou des critères de comparaison harmonisés de l'efficacité des opérations au passage des frontières ont été jugés nécessaires pour améliorer encore cette efficacité (ECE/TRANS/WP.30/2012/9, par. 19 j)). Les participants ont également constaté que le manuel appelait l'attention sur la nécessité de suivre les bonnes pratiques et les normes reconnues sur le plan international et que, compte tenu du cadre législatif souple prévu par la Convention, des exemples des meilleures pratiques et/ou de lignes directrices s'avéraient

¹ Commission économique pour l'Europe – Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

essentiels pour l'application harmonisée de la Convention à l'échelle nationale (ECE/TRANS/WP.30/2012/9, par. 19 c)).

2. Tant la nécessité d'un suivi de l'efficacité que les avantages qu'il procure sont un thème récurrent des débats qui se sont déroulés ces dernières années, notamment lors du séminaire sur la mise en œuvre de l'annexe 8 de la Convention sur l'harmonisation qui s'est tenue à Genève le 18 juin 2009 (ECE/TRANS/WP.30/2009/10, par. 20). Même si l'on s'accorde à dire qu'il convient de prendre des mesures dans ce sens, aucune disposition concrète n'a encore été adoptée à ce jour.

3. Par ailleurs, conformément à son mandat et à son programme de travail, le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports peut lancer et mener des initiatives tendant à harmoniser et à simplifier les règlements, les règles et les documents relatifs aux procédures de passage des frontières pour les divers modes de transport intérieur, administrer les conventions et accords relatifs à la facilitation du passage des frontières et suivre leur mise en œuvre, examiner et approuver des propositions d'amendements, des recommandations, des résolutions, des observations et des exemples de pratiques de référence se rapportant à ces instruments juridiques et, le cas échéant, les soumettre aux comités de gestion concernés pour examen et adoption/approbation officielle.

4. Dans ce contexte, le secrétariat a élaboré le présent document dans le but de proposer un ensemble d'options visant à intégrer dans la Convention sur l'harmonisation des indicateurs d'efficacité et des critères de comparaison systématiques, aux fins de leur examen par le Groupe de travail. Le Groupe de travail est invité à étudier ces options et à charger ensuite le secrétariat d'élaborer des propositions de modification précises sur telle ou telle option, qui seront examinées à la prochaine session.

II. Introduction et contexte

5. Le chapitre 9 du manuel CEE-OSCE des meilleures pratiques en matière de franchissement des frontières porte sur la question de l'établissement de critères de comparaison et de la mesure de l'efficacité concernant le passage des frontières, en tant qu'outil permettant d'améliorer les opérations, et présente les méthodes existantes de mesure de l'efficacité, en prenant appui sur le programme de la Banque mondiale relatif à la facilitation du commerce et des transports en Europe du Sud-Est. Les indicateurs décrits sont la mesure du temps d'attente, le degré de facilitation, la qualité et la rapidité des procédures et l'efficacité de l'administration tandis que les aspects méthodologiques concernent les procédures de collecte de données, l'échantillonnage des données, les études quantitatives et subjectives et le coût des démarches.

6. Il ressort de ce qui précède que l'établissement de critères de comparaison est un élément essentiel de l'amélioration de l'efficacité et des méthodes de travail, étant entendu que ce qui est mesurable peut être maîtrisé. Établir des critères de comparaison permet essentiellement de détecter les problèmes et favorise la coopération interorganismes et la coopération entre pays. Le cadre juridique international existant applicable à la facilitation du passage des frontières, y compris la Convention sur l'harmonisation, se prête largement à la mise en place de normes permettant de mesurer l'efficacité. L'introduction de telles normes est d'autant plus nécessaire que, premièrement, la Convention sur l'harmonisation suppose déjà l'adoption de pratiques visant à réduire les formalités, les contrôles et autres obstacles au passage de frontières, l'évaluation étant à cet égard un gage de succès, et que, deuxièmement, la mesure de l'efficacité et la fixation d'objectifs d'amélioration sont du même coup un moyen de suivre la mise en œuvre concrète de la Convention. Le Groupe de travail voudra peut-être examiner la valeur ajoutée procurée par l'adoption de critères de

comparaison en tant qu'outil de contrôle du succès et du degré de mise en œuvre de la Convention sur l'harmonisation et envisager d'en faire l'objet d'une prescription ou d'un exemple de bonne pratique à intégrer dans la Convention.

7. En bref, le manuel présente plusieurs méthodes, parmi lesquelles²:
- Le programme de la Banque mondiale relatif à la facilitation du commerce et des transports en Europe du Sud-Est, appliqué dans les Balkans et en Asie centrale;
 - L'étude temps-coût de la CESAP³ sur les couloirs en Asie de l'Est et en Asie centrale;
 - L'étude de l'OMD⁴ sur le temps nécessaire pour la main levée des marchandises dans le cadre de l'analyse des procédures douanières dans plusieurs pays de l'OMD;
 - L'observatoire des temps d'attente aux frontières de l'IRU⁵;
 - L'indice de performance logistique de la Banque mondiale;
 - L'enquête *Laufzettel* de l'UE⁶ pour les États baltes.

Le manuel décrit également une méthode permettant de créer un système harmonisé et global d'indicateurs de l'efficacité pour la mise au point d'un indice d'efficacité bien défini, simple et crédible.

8. La mesure de l'efficacité est également un élément important de l'approche par couloir de la Banque mondiale et de son guide pratique pour la gestion des couloirs commerciaux actuellement en phase pilote. Un couloir, qui est un ensemble d'itinéraires établis à partir des réseaux de transport de pays limitrophes, est complexe car il revêt généralement un caractère multimodal et suppose de nombreux passages de frontière. La volonté de faciliter non seulement le commerce et le transport, mais également l'intégration régionale, est au cœur de cette approche. Elle requiert presque par définition des efforts conjoints des exploitants tant publics que privés et des organismes d'État. On peut évaluer l'efficacité d'un couloir sous l'angle des coûts, des délais et de la fiabilité, ces aspects étant liés à l'infrastructure, au renforcement des capacités institutionnelles et aux réformes de la réglementation.

9. Le guide pratique pour la gestion des couloirs commerciaux est conçu de manière à fournir une liste de référence à la Banque mondiale et aux autres institutions participant aux projets relatifs aux couloirs. Les responsables de projet et les décideurs peuvent accéder, sur un site unique, à un ensemble d'instruments qui leur permettront d'évaluer, d'améliorer et de gérer l'efficacité des couloirs. Il peut être intéressant d'examiner les avantages que pourrait procurer l'intégration, dans le Guide pratique pour la gestion des couloirs commerciaux, du système d'indicateurs de l'efficacité⁷ présenté dans le manuel de la CEE-OSCE. De plus, un système informatisé avec un guichet d'accès unique comme celui du guide pratique peut également avoir des effets positifs sur la collecte de données et l'application effective de la méthode à tous les points de passage des frontières ainsi qu'aux points d'entrée et de sortie des couloirs.

10. Enfin, il ne faut pas négliger l'intérêt de la méthode préconisée dans le manuel en ce qui concerne la mesure de l'efficacité en matière de passage des frontières pour le projet

² Pour en savoir plus, voir CEE-OSCE Handbook of Best Practices at Border Crossings – a Trade and Transport Facilitation Perspective, chap. 9.

³ Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique.

⁴ Organisation mondiale des douanes.

⁵ Union internationale des transports routiers.

⁶ Union européenne.

⁷ Voir UNECE-OSCE Handbook, p. 242 et 243, encadré 9.7.

des liaisons de transport Europe-Asie de la CEE. Ce projet, même s'il porte essentiellement sur la définition des itinéraires prioritaires et les dépenses d'équipement nécessaires a également pour objectifs le renforcement des capacités nationales afin de faciliter le transport et le transit internationaux, y compris le passage des frontières, et le partage des expériences, et des bonnes pratiques sur les axes de transport euroasiatiques. À cet égard, il est important de mettre au point et d'appliquer une méthode permettant d'évaluer l'efficacité de chacun des itinéraires et d'effectuer des comparaisons avec les routes maritimes (de port à port en y ajoutant le transport intérieur), et de définir les conditions dans lesquelles les solutions offertes par les liaisons Europe-Asie seraient concurrentielles. Et surtout, l'examen de la poursuite du projet pour 2012-2015 prévoit l'introduction d'indicateurs pour en mesurer le succès, la promotion de la méthode et des applications pilotes du manuel ainsi que l'adhésion de tous les pays participant à la Convention sur l'harmonisation.

III. Options envisageables pour la prise en compte de la question dans la Convention sur l'harmonisation

11. Tout d'abord, le meilleur moyen de contrôler et d'évaluer l'efficacité au passage des frontières dans le cadre de la Convention sur l'harmonisation serait de s'attacher à fixer des objectifs et à remédier aux problèmes. L'évaluation devrait être suivie de mesures de renforcement des capacités, d'un échange d'informations et d'une assistance technique afin de renforcer la coopération entre les pays et l'application de la Convention. Même si l'approche statistique ou l'établissement de comparaisons sont utiles, il s'agirait d'un objectif secondaire: le contrôle de l'efficacité serait principalement un outil complémentaire pour contribuer à la mise en œuvre.

12. Il convient de noter que le suivi de l'efficacité et des progrès est déjà prévu dans la Convention, bien que les méthodes et les outils soient laissés à la discrétion des États contractants. Les dispositions figurent dans les annexes 8 et 9 de la Convention, relatives au transport routier et au transport par chemin de fer, respectivement. L'article 7 2) de l'annexe 9 concerne l'enregistrement des retards et la communication d'informations afin de les réduire, tandis que l'article 7 de l'annexe 8 prévoit qu'une enquête sur les progrès réalisés sera effectuée tous les deux ans. Le Groupe de travail des transports par chemin de fer (SC.2) de la CEE, directement associé au processus de mise en œuvre de l'annexe 9 de la Convention sur l'harmonisation, étudie actuellement des modalités de suivi et de notification. Celles-ci comprennent la communication de rapports périodiques transmis par les pays pour donner un aperçu des principaux progrès accomplis et des difficultés rencontrées, ainsi que l'élaboration d'études comparatives tous les deux ou trois ans⁸. L'introduction d'indicateurs d'efficacité et des méthodes connexes dans la Convention sur l'harmonisation serait donc également utile à la mise en œuvre de l'annexe 9 et, de manière générale, aux travaux du Groupe de travail des transports par chemin de fer.

13. Sur le plan pratique, l'intégration des indicateurs d'efficacité du Groupe de travail des transports par chemin de fer et des méthodes connexes dans la Convention devrait laisser une certaine latitude aux États contractants. Par exemple, il est parfois préférable de fournir un cadre de bonnes pratiques intégré à la Convention plutôt que d'y introduire une norme juridiquement contraignante pour l'utilisation d'une méthode et d'un mécanisme de notification spécifique.

⁸ Pour en savoir plus, voir ECE/TRANS/SC.2/2012/6.

A. Ajout à l'annexe 8 (exemple d'une disposition stricte)

14. L'annexe 8 de la Convention sur l'harmonisation porte sur le passage des frontières pour le transport routier. Son article 7 précise que «le Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe effectue tous les deux ans une enquête auprès des Parties contractantes sur les progrès réalisés dans l'amélioration de l'efficacité des procédures de franchissement des frontières dans leur pays».

15. Cet article pourrait être complété par exemple par le texte suivant: «le Secrétaire exécutif réalise cette enquête en s'appuyant sur les indicateurs d'efficacité décrits dans l'appendice 3 de la présente annexe.».

16. Un nouvel appendice 3 pourrait inclure les indicateurs et les méthodes permettant d'obtenir des résultats d'enquête fiables et harmonisés. Des données de référence peuvent être définies sur la base de chaque enquête en vue de la suivante. Les objectifs et les références pourraient être établis tous les deux ans pour chacun des pays ou sous forme d'une moyenne pour toutes les Parties contractantes. Cette disposition stricte aurait pour avantage d'améliorer progressivement la mise en œuvre de la Convention et le degré d'harmonisation entre les pays. Un de ses inconvénients tient au fait que certains pays risquent de ne pas pouvoir appliquer intégralement la méthode.

17. La modification de l'annexe 8 serait soumise aux dispositions de la Convention relatives aux amendements.

B. Ajout d'une nouvelle annexe sur les bonnes pratiques recommandées (exemple d'une disposition souple)

18. Dans le cas de cette option, les indicateurs d'efficacité et les méthodes connexes ne s'appliqueraient pas uniquement au transport routier mais cadreraient avec le champ d'application tout entier de la Convention, notamment l'annexe 9 sur les transports par chemin de fer, récemment entrée en vigueur. La proposition consisterait en l'occurrence à inclure dans une nouvelle annexe 10 des recommandations non contraignantes préconisant l'utilisation d'un nombre non limité d'indicateurs et de méthodes existants. Chaque État contractant appliquerait à son gré et de sa propre initiative la méthode qu'il préfère, afin d'évaluer lui-même et d'améliorer l'efficacité au niveau national.

19. L'ordre du jour des sessions ordinaires pourrait comporter un nouveau point au titre duquel les États contractants feraient part de leur expérience et de leur pratique de l'application d'une ou de plusieurs des méthodes figurant dans la nouvelle annexe 10. Celle-ci serait conforme aux dispositions de la Convention relatives aux amendements.

C. Élaboration d'une résolution/recommandation non contraignante sur les bonnes pratiques (option souple)

20. Comme le montrent les résolutions d'ensemble sur la circulation routière et sur la signalisation routière (R.E.1 et R.E.2), le Groupe de travail pourrait élaborer un document général sur les bonnes pratiques, distinct de la Convention mais s'inspirant de ses dispositions, à mettre à jour et à modifier s'il y a lieu, et que les États contractants appliqueraient volontairement.

21. En termes de procédure et de calendrier, il est plus facile d'élaborer une résolution/recommandation, qui ne nécessite pas de longues démarches administratives. Un autre avantage est que des entités privées pourraient prendre part à l'élaboration d'une telle résolution et donner des exemples de pratiques professionnelles susceptibles d'y être

intégrées. Si ces dispositions faisaient partie de la Convention, toute modification devrait suivre un cheminement administratif strict s'adressant uniquement aux États contractants. Enfin, ces bonnes pratiques peuvent être largement diffusées et constituer un document de référence pour des pays tiers en dehors de la région de la CEE.

D. Élaboration d'un protocole additionnel à la Convention, contraignant uniquement pour les États contractants qui le ratifient/y adhèrent (adhésion facultative pour une application stricte)

22. Un protocole additionnel serait un nouvel instrument juridique qui devrait être signé et ratifié et entrerait en vigueur selon la pratique du dépositaire établie à l'ONU. L'avantage de cette option est, premièrement, que seuls les États contractants souhaitant être liés par l'obligation ainsi créée seraient tenus de suivre la méthode prescrite et de communiquer les résultats obtenus. Deuxièmement, un instrument juridiquement contraignant distinct de la Convention sur l'harmonisation pourrait être signé par des pays tiers désireux de participer à une telle opération de mesure de l'efficacité sans avoir à adhérer à la Convention.

23. Le protocole serait administré au sein de la même structure administrative que celle qui administre la Convention sur l'harmonisation.

E. Mandat donné au Comité de gestion pour déterminer à intervalles réguliers les moyens et la méthode de suivi de l'efficacité (option souple)

24. Suivant cette option, qui ne nécessiterait qu'une légère modification de la Convention, le Comité de gestion serait habilité à décider périodiquement de procéder à une opération d'évaluation de l'efficacité, assortie de recommandations précises sur la méthode et les types d'indicateurs, en fonction de la situation, du temps disponible et des ressources des États contractants, par exemple.

25. L'amendement peut figurer dans le corps de la Convention ou dans l'annexe 7, qui traite du Comité de gestion. Cette solution s'avérerait relativement souple tant pour les États contractants que sur le plan administratif, dans la mesure où une décision du Comité de gestion suffirait pour lancer une évaluation de l'efficacité.

IV. Conclusions

26. En conclusion, même si les annexes 8 et 9 de la Convention sur l'harmonisation contiennent des prescriptions de base concernant les informations à communiquer sur les progrès réalisés, il reste à mettre en place une méthode ou des indicateurs communs permettant de procéder à une telle évaluation. L'adoption d'une liste d'indicateurs possibles qui représenteraient le plus petit dénominateur commun entre toutes les Parties serait donc un bon point de départ pour l'examen de la question. Ceux-ci pourraient notamment porter sur les aspects suivants:

- Délais;
- Coûts;
- Procédures administratives.

27. La deuxième étape consisterait à examiner comment exploiter les résultats obtenus. Comme le suggère le manuel, les résultats peuvent être utilisés au niveau local, national ou international, servir d'élément de comparaison avec les résultats précédents, être utilisés pour évaluer l'évolution dans le temps, avant et après une réforme par exemple, ou pour faire des comparaisons avec d'autres organisations.

28. Il est évident que l'évaluation de l'efficacité apporterait une contribution précieuse aux normes et pratiques des Parties contractantes à la Convention sur l'harmonisation. À cette fin, le Groupe de travail est invité à examiner les options possibles et à retenir celle qui répond le mieux aux besoins et aux objectifs des Parties contractantes.
