

**Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique**
Comité des transports**Cinquième session**

Bangkok, 19-21 novembre 2018

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire*

Les grandes questions en matière de transports : cadre de renforcement de l'efficacité du passage des frontières par le rail le long du réseau du Chemin de fer transasiatique et au-delà**Projet de cadre de renforcement de l'efficacité du passage des frontières par le rail le long du réseau du Chemin de fer transasiatique et au-delà****Note du secrétariat***Résumé*

Conformément aux recommandations énoncées lors de la Réunion régionale sur l'harmonisation des règles et règlements pour la facilitation du transport ferroviaire international, tenue à Astana les 20 et 21 décembre 2017, le secrétariat soumet à l'approbation du Comité des transports le projet de cadre de renforcement de l'efficacité du passage des frontières par le rail le long du réseau du Chemin de fer transasiatique et au-delà, dont le texte figure dans le présent document.

Le secrétariat, en collaboration avec l'Organisation pour la coopération des chemins de fer, a élaboré le projet de cadre en s'appuyant sur les recommandations issues de la cinquième réunion du Groupe de travail sur le réseau du Chemin de fer transasiatique, tenue à Busan (République de Corée) les 13 et 14 juin 2017.

Le projet de cadre examine quatre grandes questions ; il définit les objectifs à atteindre et les procédures à mettre en place pour les atteindre afin de renforcer l'efficacité du passage des frontières par le rail le long du réseau du Chemin de fer transasiatique. Les questions examinées sont : l'échange d'informations entre les compagnies ferroviaires ; les formalités douanières et celles imposées par d'autres administrations publiques ; les changements d'écartement des voies ; et la mesure de l'efficacité du passage des frontières par le rail.

Les objectifs fixés pour ces quatre questions sont les suivants : élaborer des principes directeurs pour l'échange électronique d'informations entre les compagnies ferroviaires et entre chaque compagnie ferroviaire et les organismes de contrôle ; harmoniser les formalités douanières pour le transport ferroviaire international au moyen d'arrangements appropriés entre les pays membres ; concevoir des modes opératoires normalisés pour faire face efficacement aux changements d'écartement des voies selon les différents scénarios possibles ; et élaborer des indicateurs détaillés pour mesurer l'efficacité du passage des frontières par le rail et utiliser une méthodologie normalisée pour recenser les difficultés et recommander des solutions.

L'application des mesures proposées dans le projet de cadre contribuera à réduire les temps de franchissement des frontières sur les lignes ferroviaires et à rendre les trains de marchandises plus fiables. Ainsi, la part modale des chemins de fer augmentera, et par voie de conséquence le recours à des moyens de transport plus durables, ce qui contribuera à atteindre les objectifs de développement durable.

* ESCAP/CTR/2018/L.1.

I. Contexte

1. Le transport est un moteur de développement économique et social. Toutefois, récemment, les effets externes négatifs associés aux transports sont devenus plus manifestes. Le transport est responsable d'environ 25 % des émissions de dioxyde de carbone au niveau mondial et 75 % de ces émissions sont imputables au seul transport routier. Cette situation ainsi que l'augmentation des encombrements et des accidents de la route et d'autres types de pollution tendent à indiquer une évolution des transports non durable.

2. Avec l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030, les solutions de transport durable ont bénéficié d'un regain d'attention, car la mise au point de ces solutions est nécessaire pour atteindre les objectifs de développement durable. Un moyen de rendre les transports plus durables consiste à recourir à des systèmes intégrés de transport intermodal, où les modes de transport sont utilisés en fonction des avantages qu'ils présentent, et à encourager la complémentarité plutôt que la concurrence entre les modes de transport. Pour parvenir à un tel système au niveau régional, il faut prendre des initiatives énergiques pour encourager le recours à des modes de transport économes en énergie et respectueux de l'environnement, tels que les chemins de fer.

3. De telles initiatives sont d'autant plus importantes que le transport terrestre devrait se développer considérablement. En effet, selon des estimations établies par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le transport total de marchandises devrait tripler sur la période allant de 2015 à 2050. En Asie et dans le Pacifique, le transport terrestre de marchandises devrait être multiplié par 3,2, soit plus des deux tiers du transport terrestre de marchandises à l'échelle mondiale. Le transport ferroviaire de marchandises devrait être multiplié par 1,7¹.

4. Les statistiques indiquent déjà une tendance à la hausse du transport ferroviaire international de marchandises. Le nombre de trains-blocs de conteneurs empruntant des itinéraires entre la Chine et l'Europe augmente rapidement (17 trains de marchandises en 2011 contre 3 673 en 2017, 2 itinéraires en 2011 contre 61 en 2017)². La réussite des services de trains de conteneurs organisés au cours de cette période confirme que le transport de marchandises par voie ferrée entre l'Asie et l'Europe est possible et qu'il prend moitié moins de temps que le transport maritime.

5. Pour soutenir le développement du transport terrestre, les États membres de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) mettent en place de nombreuses initiatives nationales et régionales visant à améliorer les infrastructures de transport, l'objectif étant de renforcer davantage la jonction entre modes de transport entre les pays. Grâce à ces initiatives, des fonds importants devraient être alloués à l'amélioration de la connectivité des transports entre les pays de la CESAP, l'essentiel des crédits étant directement consacré à l'amélioration du transport ferroviaire international.

¹ Calculs de la CESAP basés sur les données de l'OCDE et du Forum international des transports, *ITF Transport Outlook 2017* (Paris, 2017). Disponible à l'adresse : www.oecd-ilibrary.org/transport/itf-transport-outlook-2017_9789282108000-en.

² Agencia EFE, « Number of China-Europe freight trains highest in 2017 », 22 janvier 2018.

6. Les avantages comparatifs du transport ferroviaire ne sont pas encore pleinement exploités et d'autres initiatives doivent être prises pour renforcer le transport ferroviaire international. Les tronçons manquants sur le réseau du Chemin de fer transasiatique sont à divers stades de construction. Par ailleurs, si l'on veut renforcer le transport ferroviaire en Asie et entre l'Asie et l'Europe, il est impératif d'appliquer des mesures « souples » pour faciliter le transport ferroviaire international.

7. Les pays de la région ont reconnu la nécessité de telles mesures lorsqu'ils ont adopté la résolution 71/7 de la CESAP, dans laquelle la Commission a adopté le Cadre de coopération régional pour la facilitation des transports ferroviaires internationaux³, qui définit quatre questions fondamentales et 11 domaines de coopération pour renforcer les transports ferroviaires dans la région. Nombre de domaines de coopération recensés dans le Cadre mettent l'accent sur l'amélioration du transport ferroviaire au passage des frontières.

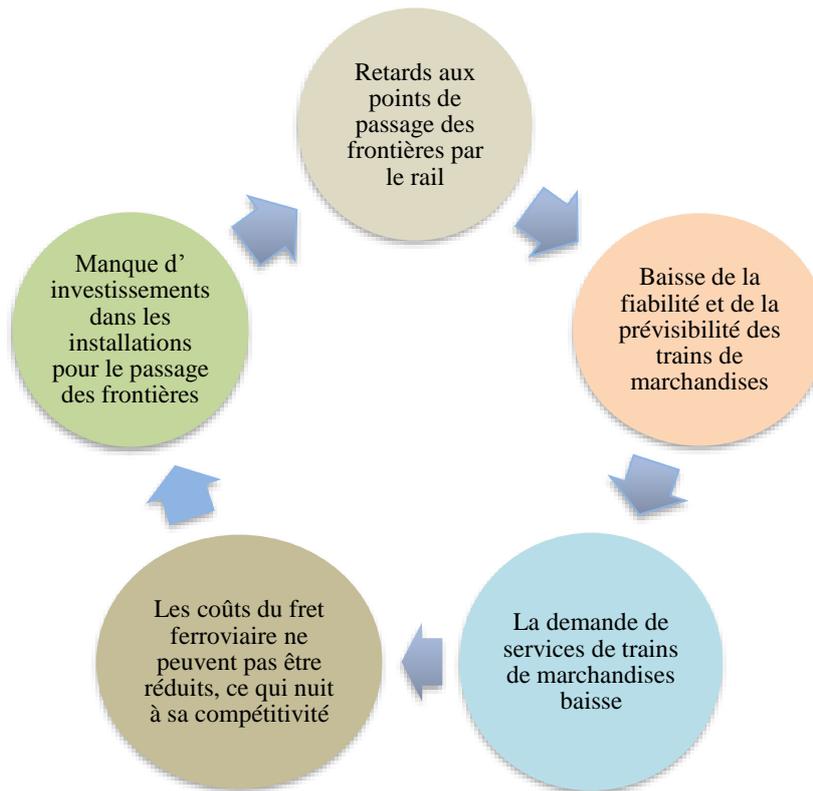
8. Les procédures de passage des frontières jouent un rôle central s'agissant de faciliter le transport ferroviaire international. Parce que la force d'une chaîne est égale à la force du maillon le plus faible, si un seul point de passage est faible, cela peut nuire à l'efficacité de tout le couloir ferroviaire. Les retards dus aux formalités de passage des frontières entraînent une augmentation des temps de transit, ce qui peut nuire à la compétitivité du transport ferroviaire par rapport aux autres modes de transport. Non seulement cela se traduit par une hausse des dépenses logistiques pour les entreprises, mais cela réduit également la fiabilité, la prévisibilité et la ponctualité des trains de marchandises. Cette situation entretient un cercle vicieux : à cause du manque de fiabilité du transport ferroviaire, la demande de services de trains de marchandises baisse, ce qui entraîne des coûts du transport plus élevés et compromet les investissements dans les installations pour le passage des frontières (figure I).

9. Les impératifs de développement durable et la nécessité de recourir à des modes de transport durables incitent les pays à réorienter leur stratégie de manière à privilégier le transport par le rail. Avec l'expansion du transport ferroviaire international, la question de l'efficacité des points de passage des frontières par le rail⁴ est appelée à gagner en importance s'agissant d'assurer la prévisibilité et la fiabilité du transport ferroviaire de marchandises, deux caractéristiques essentielles que les entreprises attendent d'un mode de transport.

³ Voir www.unescap.org/resources/regional-cooperation-framework-facilitation-international-railway-transport.

⁴ L'expression « points de passage des frontières par le rail » employée dans le projet de cadre fait référence aux gares ferroviaires où les opérations et formalités des douanes, de l'immigration, de la quarantaine et autres formalités réglementaires nécessaires à la circulation des marchandises, du matériel roulant et des personnes d'un pays à l'autre, sont finalisées. Il s'agit d'une expression générique qui englobe plusieurs termes distincts ou voisins utilisés dans divers pays et qui comprend également les gares et les postes-frontières ferroviaires, les gares d'échange frontalières, les gares ferroviaires de changement ou de transfert de bogies, les postes, points et bureaux de contrôle du passage aux frontières.

Figure I
Cercle vicieux créé par les retards aux points de passage des frontières par le rail



10. Le projet de cadre traite des problèmes majeurs qui ont une incidence sur l'efficacité des points de passage des frontières et comprend des propositions de mesures pratiques visant à éliminer les retards injustifiés. Si l'on applique les mesures proposées, le cercle vicieux qui résulte des longs retards aux points de franchissement des frontières peut devenir un cercle vertueux. L'amélioration de la fiabilité et de la prévisibilité des services de transport ferroviaire de marchandises permettrait d'accroître la demande, ce qui permettrait alors de réduire les coûts de ces services et d'améliorer la productivité et la compétitivité du transport ferroviaire de marchandises.

11. Le projet de cadre de renforcement de l'efficacité du passage des frontières par le rail a été élaboré sur la base des recommandations de la cinquième réunion du Groupe de travail sur le réseau du Chemin de fer transasiatique, tenue à Busan (République de Corée) les 13 et 14 juin 2017⁵. Les participants ont souligné que l'état de préparation opérationnelle du réseau du Chemin de fer transasiatique s'améliorerait si des mesures telles que la simplification des formalités douanières et l'échange efficace d'informations entre les compagnies ferroviaires étaient prises en vue de faciliter le transport ferroviaire, et ont suggéré qu'un cadre soit établi pour prendre en charge ces processus.

12. Le projet de cadre a été mis au point en collaboration avec l'Organisation pour la coopération des chemins de fer dans le cadre du projet sur l'harmonisation des règles et règlements pour la facilitation du transport ferroviaire international dans la région, qui est financé par le Gouvernement de la Fédération de Russie.

⁵ E/ESCAP/TARN/WG (5)/6, par. 16.

13. Les mesures qu'il comprend visent à soutenir les efforts que font les compagnies ferroviaires de la région pour améliorer l'efficacité des procédures de franchissement des frontières par le rail et ainsi, à renforcer la fiabilité du transport ferroviaire de marchandises.

II. Situation actuelle aux points de passage des frontières par le rail dans la région

14. Le réseau du Chemin de fer transasiatique compte 59 paires ou 118 points de passage des frontières. En Asie et dans le Pacifique, les opérations et formalités de passage des frontières par le rail présentent de nombreuses similitudes mais aussi de grandes différences.

15. Selon les données statistiques établies par l'Organisation pour la coopération des chemins de fer en 2016, cinq paires de passages des frontières dans la région Asie-Pacifique traitaient un volume annuel de fret supérieur à 15 millions de tonnes ; neuf autres paires assuraient un volume annuel de fret de 5 à 15 millions de tonnes⁶.

16. Les points de passage des frontières par le rail sont des goulets d'étranglement qui peuvent ralentir le transport ferroviaire international. En conséquence, une démarche globale est nécessaire pour faire face aux retards au passage des frontières. Plusieurs facteurs sont à l'origine des retards excessifs, comme l'inefficacité de l'organisation des opérations ferroviaires due notamment à l'absence de coordination, au recours à des documents sur papier pour les communications et à la longueur et au manque de coordination des contrôles réglementaires effectués par les services douaniers et d'autres organismes publics ; la gestion du changement d'écartement des voies ; et l'insuffisance des installations et équipements ferroviaires aux points de passage des frontières. Les mêmes facteurs sont à l'origine de l'absence de certitude quant aux heures d'arrivée et d'une augmentation des coûts du transport.

17. Dans une enquête, l'Organisation pour la coopération des chemins de fer a analysé la fréquence et la durée des retards à certains points de passage des frontières. Elle a conclu que les retards prolongés avaient plusieurs causes : les formalités de douane et de contrôle aux frontières (26 %, jusqu'à 3,85 jours) ; les erreurs techniques (23 %, jusqu'à 3,9 jours) ; les documents de transport incorrects (11,3 %, jusqu'à 3 jours) ; les problèmes d'organisation des trains résultant de l'insuffisance des infrastructures (10 %, jusqu'à 1,8 jour) ; les erreurs commerciales (6,5 %, jusqu'à 2,8 jours) ; le contrôle vétérinaire et sanitaire (2,6 %, jusqu'à 4 jours) ; et d'autres raisons (21 %, jusqu'à 2 jours)⁷.

18. En outre, selon un rapport de la Banque asiatique de développement, à certains points de passage des frontières par le rail, il faut en moyenne 32,2 heures pour accomplir toutes les formalités. L'une des principales causes de retard est liée à la rupture de charge : les terminaux ferroviaires n'ayant pas les capacités, ils ne peuvent pas accepter de nouveaux trains. La non-disponibilité des wagons et l'insuffisance de moyens pour les opérations de transbordement, notamment la gestion des changements d'écartement des

⁶ Calculs de la CESAP basés sur les données de l'Organisation pour la coopération des chemins de fer, *OSJD Bulletin of Statistical Data on Railway Transport for 2016* (Varsovie, 2017).

⁷ Organisation pour la coopération des chemins de fer, « Best practices to improve efficiency of international carriage by rail in Eurasia » (Varsovie, 2014).

voies, des contrôles douaniers, de la délivrance de nouveaux titres de transit et des inspections commerciales causent également des retards⁸.

19. En outre, le nombre de points de passage de la frontière le long des couloirs de transport, les retards qui en découlent et l'incertitude quant au temps d'attente sont autant de facteurs importants qui déterminent l'attractivité des couloirs ferroviaires. Les couloirs qui comportent de nombreux points de passage des frontières ne peuvent offrir une solution compétitive que si les points de passage ont un même niveau d'efficacité ; si un seul d'entre eux est inefficace, cela peut compromettre les performances de l'ensemble du couloir.

20. Compte tenu du rôle critique des points de passage des frontières par le rail à l'appui du transport ferroviaire international, il est essentiel d'en comprendre l'environnement.

Environnement complexe des points de passage des frontières

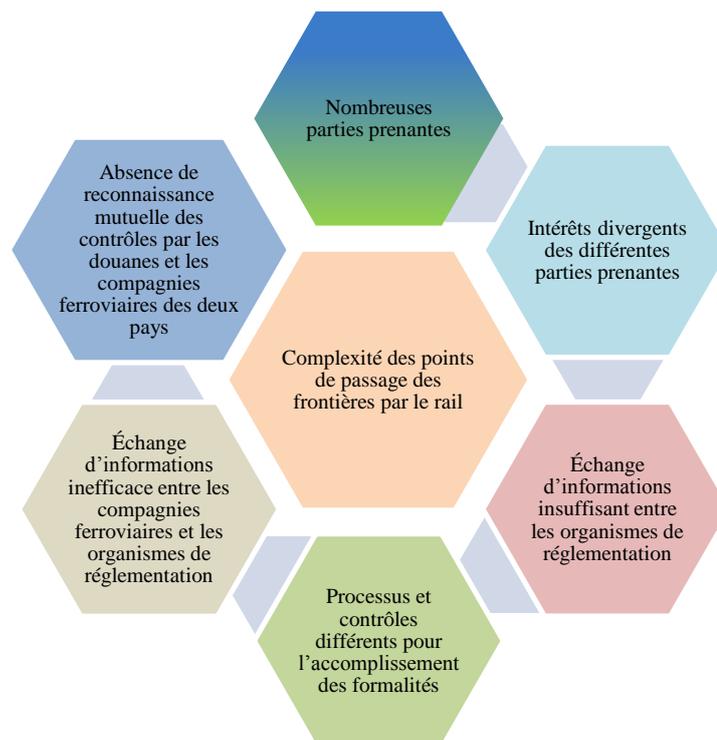
21. L'environnement aux points de passage des frontières est complexe du fait de la participation de nombreux acteurs, dont les intérêts divergent souvent (figure 2). Le destinataire, l'expéditeur, les transitaires, les courtiers en douane, les importateurs et les exportateurs veulent tous que les formalités soient minimales et rapidement accomplies. Les autorités de réglementation, comme les douanes, les agences phytosanitaires et sanitaires, les autorités responsables des licences et permis, les services de l'immigration et les gardes frontière ont besoin d'informations précises pour accomplir les formalités nécessaires dans le respect des règles et réglementations. Dans le cas de certaines marchandises, il arrive aussi qu'elles ne disposent pas de directives claires sur ce qui doit être inspecté et en quelle quantité pour accomplir les formalités.

Principales parties prenantes aux points de passage des frontières et interactions

22. De nombreuses parties prenantes exerçant des fonctions diverses interviennent aux points de passage des frontières par le rail. On peut les répartir en trois catégories : les compagnies ferroviaires, les organismes de réglementation et d'autres entreprises, y compris celles du secteur privé.

⁸ Banque asiatique de développement, *CAREC Corridor Performance Measurement and Monitoring Annual Report for 2016* (2016). Disponible à l'adresse suivante : www.carecprogram.org/uploads/2016-CAREC-CPMM-Annual-Report.pdf.

Figure 2
Complexité des points de passage des frontières par le rail



23. Les compagnies ferroviaires sont les principales parties prenantes aux points de passage des frontières où plusieurs activités techniques, commerciales et opérationnelles de transfert d'une compagnie à une autre sont effectuées, la partie technique consistant dans l'inspection du matériel roulant et la partie commerciale dans la communication des informations sur les marchandises transportées.

24. Aux points de passage des frontières, de nombreux organismes de réglementation veillent à ce que les règles et règlements applicables aux mouvements transfrontaliers de trains de marchandises soient respectés. D'autres entreprises interviennent également pour accomplir ces formalités. Le nombre d'organismes de réglementation aux points de passage des frontières dépend du type de passage et des marchandises qui y transitent.

25. Les services des douanes sont un organisme public majeur au passage des frontières. Ils veillent principalement au respect de la réglementation douanière relative à l'importation, à l'exportation et au transit de marchandises. Dans le même temps, ils sont également chargés de prévenir la contrebande et d'assurer la sécurité du transport.

26. D'autres acteurs publics tels que les gardes frontière et la police des services d'immigration interviennent aux points de passage. Leur principal objectif est de contrôler la circulation des personnes au passage des frontières. Les autorités phytosanitaires, sanitaires et de radiologie sont également présentes à certains points de passage.

27. La communication entre les organismes de réglementation et les compagnies ferroviaires aux points de passage des frontières par le rail peut être complexe et les formalités nécessaires ont considérablement besoin d'être harmonisées entre les pays. Les scelllements ou les contrôles douaniers ne sont pas mutuellement reconnus sauf lorsqu'il existe un accord entre pays. La constitution d'un territoire douanier commun, tel que l'Union

économique eurasienne, pourrait simplifier les formalités de passage des frontières par le rail dans les frontières internes des pays de l'Union.

28. Faute de mécanisme adéquat pour le partage de l'information entre les organismes de réglementation et la reconnaissance mutuelle des résultats d'inspections, bon nombre de procédures sont réalisées en double. Par exemple, si les résultats de l'inspection et de la certification du matériel roulant ne sont pas mutuellement acceptables, une nouvelle inspection est menée, ce qui entraîne des retards excessifs dans l'accomplissement des formalités au passage de la frontière.

29. Parmi les acteurs du secteur privé présents aux points de passage des frontières par le rail figurent les chargeurs ou leurs représentants, tels que les transitaires ou les courtiers en douane qui organisent l'envoi de marchandises et s'acquittent des formalités liées au transport de marchandises du point d'origine jusqu'à la destination. Les transitaires et les courtiers font appel à des transporteurs pour le transport de marchandises. À certains points de passage des frontières par le rail, des entreprises contrôlées par les compagnies ferroviaires ont été chargées d'appuyer les opérations ferroviaires, telles que les manœuvres et la formation des trains.

Morcellement du cadre juridique du transport ferroviaire international

30. Les dispositifs juridiques applicables au transport ferroviaire international, les règlements douaniers et autres obligations réglementaires relatives au passage des frontières déterminent les opérations et formalités aux points de passage des frontières par le rail. De nombreux instruments internationaux affectent les procédures de passage des frontières par le rail. Au premier rang figurent les régimes juridiques élaborés par l'Organisation pour la coopération des chemins de fer et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires. Les accords conclus par l'Organisation pour la coopération des chemins de fer et la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires fournissent un cadre juridique global qui couvre la plupart des aspects du transport ferroviaire international, notamment les lettres de voiture, l'utilisation des wagons et d'autres aspects applicables aux procédures de passage des frontières.

31. Sur les 28 pays qui sont membres du réseau du Chemin de fer transasiatique, 14 sont membres de l'Organisation pour la coopération des chemins de fer et six de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (dont trois sont membres des deux organisations). Les membres de la CESAP qui sont parties à l'un des deux régimes juridiques ou aux deux sont parvenus à un certain niveau d'harmonisation en ce qui concerne le transport ferroviaire international. Toutefois, de nombreux pays de la région ne sont parties à aucun des deux.

32. D'autres instruments internationaux ou régionaux fournissent des orientations sur les formalités de passage des frontières par le rail, à savoir : la Convention internationale pour faciliter le franchissement des frontières aux marchandises transportées par voie ferrée de 1952⁹ ; l'annexe 9 de la Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières¹⁰ ; les accords conclus dans le cadre d'arrangements sous-régionaux tels que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, la Communauté d'États indépendants, le Programme de

⁹ Actuellement 12 pays sont parties à cette Convention, dont un État membre de la CESAP.

¹⁰ Treize États membres de la CESAP sont parties à la Convention.

coopération économique régionale pour l'Asie centrale, l'Union économique eurasienne, l'Organisation de coopération économique, le couloir Europe-Caucase-Asie, l'itinéraire de transport international transcaspien et d'autres arrangements similaires, la Convention de 2006 relative à un régime de transit douanier international pour les marchandises transportées par chemin de fer sous le couvert de lettres de voiture SMGS¹¹, les conventions et instruments élaborés par l'Organisation mondiale des douanes et les accords bilatéraux qui définissent les modalités de mise en œuvre du transport ferroviaire entre les pays concernés.

33. Comme différents régimes juridiques et un grand nombre d'arrangements bilatéraux entrent en ligne de compte, il est difficile d'assurer un transport ferroviaire international ininterrompu car les règles, les procédures, les pratiques et les formalités administratives divergent. Lorsque les régimes juridiques sont différents, un plus grand nombre de documents de transport ferroviaire doivent être fournis, ce qui pèse sur l'organisation des opérations ferroviaires aux points de passage des frontières. La divergence des formalités de transit ferroviaire entre les pays aggrave les retards aux points de passage des frontières.

34. Le niveau général de participation des États membres aux instruments internationaux relatifs à la facilitation du passage des frontières par le rail reste faible. Ceci est dû en partie au faible volume du fret ferroviaire qui, par le passé, ne concernait qu'un petit nombre de pays. Toutefois, dernièrement, le trafic ferroviaire international s'est développé rapidement, en particulier le long de l'itinéraire reliant la Chine à l'Europe. De plus, dans de nombreux pays, l'infrastructure ferroviaire est en train d'être renforcée grâce au soutien apporté par des initiatives nationales.

35. Les technologies de l'information et de la communication connaissent une croissance rapide en raison de la diffusion exponentielle d'Internet et peuvent désormais être utilisées pour faciliter les transports. Pour soutenir l'augmentation du volume du fret ferroviaire et exploiter pleinement les avantages qu'offrent les nouvelles technologies, notamment l'échange de données par voie électronique pour ce qui est d'améliorer l'efficacité des contrôles réglementaires, de nouvelles dispositions visant à harmoniser les formalités douanières dans le transport ferroviaire international devraient être envisagées.

36. Le cadre s'inspirerait des bonnes pratiques qui sont actuellement énoncées dans divers autres accords et conventions. Il comprend un projet de système électronique de transport en transit pour le transport ferroviaire qui peut être concrétisé au moyen d'un mécanisme régional approprié.

III. Procédures principales aux points de passage des frontières par le rail

37. La situation aux points de passage des frontières est potentiellement un frein majeur à la fluidité du transport ferroviaire international. L'inefficacité des opérations et des procédures de passage des frontières est la cause principale de retards importants et de l'augmentation des coûts du transport, ce qui réduit les avantages comparatifs du transport ferroviaire. Plusieurs opérations et procédures cruciales, telles que les transferts de wagons et de marchandises d'une compagnie ferroviaire à l'autre, les changements de locomotive et d'équipe, les inspections techniques et les

¹¹ La convention n'est pas encore entrée en vigueur.

vérifications de la conformité aux normes de transport ferroviaire, ont lieu aux points de passage. Les compagnies ferroviaires opérant des deux côtés de la frontière sont soumises à des régimes et des normes juridiques différents. À certains points de passage, il faut également gérer les opérations liées au changement d'écartement des voies.

38. Aux points de passage des frontières, plusieurs vérifications réglementaires et contrôles de sécurité obligatoires doivent être effectués par les organismes compétents, comme les douanes, les gardes frontière, les services d'immigration et les administrations chargées de la quarantaine et des inspections sanitaires. Le manque de coordination entre eux est un obstacle majeur à la fluidité du transport ferroviaire international car les inspections et la documentation sont réalisées en double.

39. Pour un train de marchandises, les compagnies ferroviaires et les autorités douanières des deux côtés de la frontière demandent généralement les informations suivantes : a) les heures estimées d'arrivée et de départ du train ; b) le détail des marchandises transportées ; et c) des renseignements sur le matériel roulant si celui-ci est amené à passer la frontière. Le processus de passage de la frontière se déroule en trois étapes principales : des activités sont menées avant puis à l'arrivée du train et enfin au départ du train.

40. Lorsque le train de marchandises arrive au point de passage de la frontière, cinq formalités sont effectuées :

- a) Le transfert commercial d'une compagnie ferroviaire à l'autre ;
- b) Le transfert technique, notamment s'agissant de la gestion du changement d'écartement des voies ;
- c) Les formalités douanières ;
- d) Les formalités des services d'immigration et de la police des frontières ;
- e) Les formalités des autres organismes publics.

41. Le transfert commercial a lieu entre les compagnies de chemins de fer. Le document principal qui en résulte est la lettre de voiture ferroviaire qui comprend des renseignements sur le destinataire ainsi que la description et la valeur des marchandises transportées. Le long des couloirs ferroviaires internationaux, il peut s'agir de la lettre de voiture issue de l'Accord concernant le transport international des marchandises par chemins de fer (SMGS), de la lettre de voiture issue de la Convention concernant le transport des marchandises par chemin de fer (CIM), d'une lettre de voiture commune CIM-SMGS ou d'une autre lettre de voiture convenue d'un commun accord entre les compagnies de chemins de fer. Très souvent, la lettre de voiture est un document sur papier, mais de plus en plus de compagnies ferroviaires de la région envisagent de passer aux lettres de voiture électroniques car cela pourrait accélérer les formalités de passage des frontières.

42. Le transfert technique des wagons est nécessaire lorsque ceux-ci doivent traverser la frontière et emprunter la voie ferrée du pays voisin. La procédure et les documents requis sont précisés dans les accords ferroviaires bilatéraux et multilatéraux. L'accord relatif aux règles d'utilisation des wagons en trafic international de l'Organisation pour la coopération des chemins de fer comprend les conditions générales d'utilisation des wagons de transport de marchandises en trafic international.

43. Cet accord introduit une procédure normalisée pour l'accomplissement des formalités de transfert au passage des frontières. Il prévoit l'utilisation d'un formulaire servant à dresser la liste des wagons et un ensemble de règles applicables à la vérification des numéros de wagons, à la signature et à l'apposition du tampon sur la liste des wagons pendant le processus de transfert. Il comprend également des règles d'admissibilité des véhicules sur le plan technique afin qu'ils puissent circuler sur le réseau international, des prescriptions et des normes techniques.

44. De plus, l'appendice D de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) comportant les Règles uniformes concernant les contrats d'utilisation de véhicules en trafic international ferroviaire établit des règles applicables aux contrats entre l'exploitant du wagon qui sert de moyen de transport et la compagnie ferroviaire qui utilise ledit wagon et met l'accent sur les règles relatives à la responsabilité mutuelle et les délais de prescription.

45. En dehors du cadre juridique complet sur l'utilisation des wagons prévu par l'Organisation pour la coopération des chemins de fer et la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires, il semble que les compagnies ferroviaires ne sont pas parvenues à une reconnaissance mutuelle des inspections des wagons et du matériel roulant. Ainsi, si un wagon est jugé recevable par une compagnie mais écarté par l'autre en raison de protocoles d'inspection différents, alors le wagon est retiré et le train doit être recomposé, ce qui entraîne des retards supplémentaires.

46. La gestion du changement d'écartement des voies est un processus important qui a lieu aux points de passage des frontières le long du réseau du Chemin de fer transasiatique. Dans la plupart des cas, il s'agit de passer d'un écartement de 1 435 mm à 1 520 mm et inversement, et la procédure habituelle consiste à changer de bogies.

47. Les formalités douanières aux points de passage des frontières par le rail comprennent une déclaration préalable à l'arrivée, suivie d'une analyse du risque des informations soumises, afin d'obtenir une décision sur le niveau de contrôle douanier qui doit être appliqué aux marchandises. Après l'arrivée des marchandises, l'intéressé (ou son agent) dépose la déclaration de douane pour l'importation, l'exportation ou le transport en transit, selon le cas, et les marchandises sont dédouanées une fois les formalités nécessaires accomplies.

48. Les contrôles de l'immigration sont menés par la police des frontières ou des agents des services de l'immigration qui sont notamment chargés de vérifier l'entrée illégale de migrants et d'assurer une protection contre le terrorisme et la criminalité. Les contrôles aux frontières dépendent également des accords conclus entre les pays. En Europe par exemple, dans l'espace Schengen, les passeports ne sont pas contrôlés. Il est possible également de réduire les contrôles à l'immigration pour les agents des compagnies de chemins de fer des pays voisins en adoptant une démarche commune, comme le recours à des cartes d'identité spéciales mutuellement reconnues par les chemins de fer.

49. Les contrôles effectués par d'autres organismes publics dépendent de la nature des marchandises qui traversent la frontière. Selon les besoins, certains points de passage des frontières font l'objet de nombreux contrôles, notamment des contrôles phytosanitaires, sanitaires et radiologiques, qui sont gérés par d'autres organismes publics. Le transport ferroviaire international est un service commun fourni par deux entreprises ferroviaires

ou plus et son efficacité dépend directement de la coopération entre ces entreprises et des organismes de contrôle qui leur délivrent des autorisations.

IV. Principaux problèmes affectant l'efficacité au passage des frontières par le rail et moyens d'y faire face

50. L'efficacité des processus de passage des frontières dépend de la disponibilité des informations sur les exigences des compagnies ferroviaires et des autorités de réglementation des pays frontaliers s'agissant des divers critères que doivent remplir les trains de marchandises aux fins des formalités requises. Le projet de cadre recense les principaux problèmes ci-après, qui nuisent à l'efficacité des opérations aux points de passage des frontières par le rail.

A. L'échange d'informations entre les compagnies ferroviaires

Description du problème

51. Pour lancer et mener à bien les opérations ferroviaires et les formalités réglementaires aux passages frontaliers, les renseignements suivants sont habituellement requis : l'heure d'arrivée prévue et les déviations éventuelles pour les trains réguliers ; la lettre de voiture, car elle contient des informations normalisées et des renseignements sur l'expéditeur, le destinataire, les marchandises (nomenclature et description harmonisées), la destination ou le point de livraison, les caractéristiques commerciales, les tarifs du fret et les services supplémentaires facturés par la compagnie ferroviaire, la facture, les instructions de paiement et le poids ; et la liste des wagons contenant des informations sur les wagons devant être transférés à l'autre compagnie ferroviaire et le document utilisé comme indiqué ou convenu.

52. Dans la plupart des points de passage des frontières de la région, les tâches et procédures reposent sur la documentation papier. Les informations sont échangées par téléphone, télécopie, courrier électronique et remise en main propre de documents, ce qui entraîne des retards et nuit à l'efficacité au passage des frontières. Faute d'informations reçues au préalable, aucun préparatif n'est possible avant l'arrivée d'un train en ce qui concerne les principaux processus entrepris aux points de passage des frontières. Les procédures sont lancées à l'arrivée effective du train de marchandises lorsque le conducteur de la locomotive remet les documents sur papier. Ce dernier doit avoir ces documents en main lorsque le train quitte le point de passage.

53. Les documents papier comprennent : la liste des wagons, les lettres de voiture et des informations sur les scellements douaniers qui doivent être vérifiées à l'arrivée du train. Quand toutes les procédures sont terminées, les documents sont signés ou tamponnés avant d'être remis au représentant de la compagnie ferroviaire suivante. Après que les documents ferroviaires ont été remis à la gare frontière, les informations peuvent être saisies dans les systèmes électroniques ferroviaires nationaux, lorsque de tels systèmes existent.

54. Les autorités de réglementation et les compagnies de chemins de fer ont besoin d'informations pour lancer et accomplir les formalités au passage des frontières. Par conséquent, la manière dont l'information circule et se communique entre les parties prenantes influe considérablement sur l'efficacité du passage des frontières par le rail.

55. L'échange électronique d'informations entre les compagnies de chemins de fer peut nettement améliorer l'efficacité des procédures aux points de passage des frontières. Si les informations requises étaient échangées par voie électronique, l'organisation des opérations aux points de passage des frontières pourrait être considérablement simplifiée. À ce jour, de nombreux pays européens exploitent les avantages de l'échange électronique de données entre compagnies ferroviaires.

56. La Commission européenne a publié un règlement relatif à la spécification technique d'interopérabilité sur les applications télématiques pour le fret, qui régissent l'échange de données électroniques entre les entreprises ferroviaires, les gestionnaires d'infrastructures, les douanes et, dans certains cas, d'autres organismes publics. Ce règlement traite de divers aspects de l'échange d'informations, notamment des spécifications techniques d'interopérabilité de l'échange de données entre les gestionnaires d'infrastructures et les entreprises ferroviaires à l'intérieur de l'Union européenne et avec les États non membres de l'Union qui acceptent de se conformer à la réglementation.

57. De nombreux pays membres de la CESAP prennent également des mesures pour mettre en place l'échange électronique de données et renforcer l'efficacité des opérations ferroviaires internationales. Les chemins de fer de la Fédération de Russie ont mis au point des solutions avancées pour l'échange d'informations électroniques entre de nombreuses entreprises ferroviaires. L'échange électronique d'informations sur les opérations ferroviaires a été convenu au niveau bilatéral entre les chemins de fer de la Fédération de Russie et de nombreux pays, dont le Bélarus, la Chine, la Mongolie, les pays baltes, certains pays nordiques et des membres de la Communauté d'États indépendants et a déjà été mis en œuvre dans la plupart de ces pays. D'autres pays de la région mettent également au point des solutions d'échange électronique de données ferroviaires avec des entreprises de chemins de fer partenaires.

58. L'échange électronique d'informations entre les entreprises ferroviaires peut accroître sensiblement l'efficacité de la communication des données. Toutefois, beaucoup reste à faire pour exploiter pleinement le potentiel de ces solutions le long des couloirs ferroviaires internationaux. Historiquement, les solutions d'échange électronique ont été déterminées par les exigences et principes juridiques applicables au fonctionnement des voies ferrées ayant un écartement de 1 435 et 1 520 mm et aux exigences commerciales correspondantes.

59. Les initiatives prises par certains pays de la région en matière d'échange électronique d'informations peuvent déboucher sur la mise au point de systèmes ou messages électroniques différents pour les mêmes processus et événements. Une telle multiplicité peut empêcher l'information de circuler de manière fluide, en particulier le long des couloirs ferroviaires internationaux. Si les messages électroniques qui communiquent l'information nécessaire au transport ferroviaire au niveau régional ne sont pas harmonisés, la circulation de l'information risque d'être perturbée, ce qui compromettrait l'efficacité des opérations de transport le long des couloirs.

Objectif

60. Élaborer des principes directeurs pour l'échange électronique d'informations entre les compagnies ferroviaires et entre celles-ci et les organismes de contrôle.

Méthode

61. L'harmonisation de l'échange électronique d'informations ferroviaires est déjà prévue dans les solutions proposées par l'Organisation pour la coopération des chemins de fer dans ses brochures traitant du sujet ; les prescriptions techniques uniformes concernant les applications télématiques au service du fret de la COTIF qui sont l'équivalent de la Spécification technique d'interopérabilité sur les applications télématiques pour le fret ; et les initiatives concernant l'établissement d'une lettre de voiture électronique commune CIM/SMGS par le Comité international des transports ferroviaires.

62. À ce jour, de nombreux pays de la région Asie-Pacifique ne sont ni membres de l'Organisation pour la coopération des chemins de fer, ni signataires de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires mais la plupart d'entre eux développent le secteur du transport ferroviaire. L'harmonisation de leurs systèmes et modes d'échange d'informations relatifs à l'exploitation des trains de marchandises dans l'ensemble des réseaux ferroviaires permettrait de faire en sorte que l'information circule efficacement entre les entreprises de chemins de fer et les autorités de contrôle pour que les formalités de passage des frontières soient accomplies de manière adéquate. Des principes directeurs pour l'échange électronique d'informations entre compagnies ferroviaires et entre celles-ci et les organismes de contrôle devraient être élaborés, notamment pour les pays qui ne sont membres ni de l'Organisation pour la coopération des chemins de fer ni de l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires.

63. L'élaboration de ces principes directeurs pourrait être confiée à un groupe informel d'experts composé de représentants des pays membres intéressés et d'organisations spécialisées dans le domaine ferroviaire qui s'inspirerait des solutions d'échange électronique d'informations existantes, des normes et recommandations internationales applicables et des bonnes pratiques reconnues pour assurer un degré élevé d'interopérabilité pour les opérations ferroviaires.

64. Les principes ci-après applicables à l'échange électronique d'informations sont donnés à titre d'exemple : a) principaux messages à échanger dans le transport ferroviaire international ; b) structure et format des messages électroniques normalisés à échanger ; c) utilisation d'interfaces communes pour relier les différents systèmes nationaux ; d) méthodes de communication électronique compatibles et normes applicables ; e) normes en matière de protection et de sécurité des données ; et f) règles communes applicables au codage et à l'harmonisation des données.

65. Selon les priorités et le niveau de développement des systèmes d'échange électronique d'informations des administrations ferroviaires des pays membres, une démarche progressive devrait être utilisée pour la mise en œuvre de ces systèmes. Ces principes pourraient être appliqués sur une base volontaire. Toutefois, un accord sur l'échange électronique d'informations entre les administrations ferroviaires des pays membres de la CESAP intéressés pourrait également être envisagé.

B. Les formalités douanières et celles imposées par d'autres administrations publiques

Description du problème

66. L'accomplissement des formalités est une activité essentielle aux points de passage des frontières : les compagnies ferroviaires, les douanes et d'autres organismes publics échangent une grande quantité d'informations et de documents concernant, par exemple, la sécurité aux frontières, l'immigration, les questions sanitaires, la sécurité alimentaire, les informations vétérinaires et les questions phytosanitaires. Les formalités commencent lorsque les autorités reçoivent la documentation papier, ce qui ralentit la procédure de contrôle puisqu'aucune décision concernant les marchandises ne peut être prise à l'avance.

67. En outre, selon les pays, les exigences relatives à l'accomplissement des formalités douanières pour le transit ferroviaire international divergent, notamment sur des questions telles que la présentation des déclarations de douanes pour les marchandises en transit, la réalisation d'inspections physiques, les exigences de garantie pour le transit ferroviaire et les procédures connexes, la reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle et les exigences de documentation et d'information. En outre, l'absence de liens entre les systèmes électroniques d'information des administrations ferroviaires et ceux des autorités de contrôle de nombreux pays empêche la mise en commun des informations et fait obstacle à l'utilisation de nouvelles technologies dans le cadre des mesures de contrôle.

68. Pour soutenir l'augmentation du volume des marchandises transportées par chemin de fer, les avantages des nouvelles technologies doivent être pleinement exploités, en particulier l'échange électronique d'informations, pour rendre les contrôles réglementaires plus efficaces. Un instrument juridique visant à l'harmonisation des formalités douanières pour le transport ferroviaire international au moyen des technologies modernes pourrait être envisagé à cet égard. Cet instrument s'inspirerait des bonnes pratiques qui sont actuellement énoncées dans divers autres accords ou conventions. En outre, compte tenu des différents stades de développement des systèmes électroniques des administrations ferroviaires et des organismes de contrôle dans les pays, la mise en œuvre de ces systèmes devrait être échelonnée et menée conjointement aux procédures basées sur la documentation papier.

Objectif

69. Harmoniser les formalités douanières pour le transport ferroviaire international au moyen d'arrangements appropriés entre les pays membres.

Méthode

70. L'harmonisation des formalités douanières, reposant sur l'échange électronique d'informations entre les administrations ferroviaires, les douanes et d'autres organismes publics, permettrait d'organiser efficacement les formalités de passage aux frontières.

71. Les questions ci-après doivent être prises en considération dans l'élaboration d'un arrangement régional visant à harmoniser les formalités douanières pour le transport ferroviaire international à l'aide d'un système électronique de transport en transit ferroviaire.

Soumission de la déclaration préalable par voie électronique

72. Traditionnellement, les importateurs déclarent les marchandises à leur arrivée, les formalités douanières débutant à ce stade. Le dépôt d'une déclaration préalable à l'arrivée est à présent considéré comme une bonne pratique¹², car cela permet aux douanes de décider à l'avance du niveau de contrôle qui doit être appliqué et donc de dédouaner plus rapidement les marchandises. De nombreuses autorités douanières de la région ont ajouté des exigences de déclaration préalable à l'arrivée dans leur législation douanière.

73. De même, la soumission préalable d'informations sur le matériel roulant¹³ permet aux administrations ferroviaires des deux côtés de la frontière de préparer à l'avance le transfert technique et commercial. Dans le cas contraire, ces formalités ne débutent qu'à l'arrivée du train. En outre, d'autres organismes publics ont aussi besoin d'informations préalables afin de mieux préparer les inspections et les formalités requises.

74. Préalablement à l'arrivée des marchandises, une administration ferroviaire peut transmettre simultanément les informations aux administrations ferroviaires, aux douanes et aux autres organismes gouvernementaux des pays voisins par courrier électronique direct ou adressé au représentant de l'administration ferroviaire du pays voisin. La transmission électronique des renseignements avant l'arrivée est la solution la plus efficace. Toutefois, le format de la déclaration préalable à l'arrivée doit être convenu et harmonisé entre les entreprises ferroviaires puis entre celles-ci et les organismes de contrôle.

Harmonisation des messages requis pour le transit ferroviaire

75. S'agissant de la gestion électronique du transport en transit ferroviaire, il faut que les procédures de lancement du transit ou d'information préalable à l'arrivée, de gestion de garantie et d'achèvement du transit¹⁴ soient basées sur des échanges de messages électroniques entre les parties prenantes concernées. Pour cela, il faut faire l'inventaire des types de messages nécessaires et les harmoniser entre les administrations ferroviaires nationales de façon que chaque message soit compris de la même façon par toutes les parties prenantes. Le nouveau système de transit douanier, les solutions mises au point par l'Organisation pour la coopération des chemins de fer telles que décrites dans les brochures pertinentes de l'Organisation et les initiatives relatives à l'introduction d'une lettre de voiture électronique commune CIM/SMGS actuellement élaborée par le Comité international des transports ferroviaires peuvent fournir des orientations importantes à cet égard.

¹² La norme 3.25 de la Convention de Kyoto révisée demande à ce que les autorités douanières présentent des déclarations de marchandises avant l'arrivée des marchandises. Nombre d'instruments visant à faciliter le passage des frontières, tels que la Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières et l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce sur la facilitation des échanges encouragent le dépôt d'une déclaration préalable à l'arrivée des marchandises.

¹³ Cette disposition a été ajoutée à l'article 4.7 de l'annexe 9 de la Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières.

¹⁴ Le statut des marchandises ou des wagons sous contrôle douanier à la gare d'échange frontalière peut également être communiqué par voie électronique aux autres parties prenantes, comme c'est la pratique en Géorgie.

Garanties réduites pour le transit ferroviaire

76. De nombreuses autorités douanières exigent des garanties équivalentes aux droits applicables aux marchandises en transit. Il en résulte un lourd processus d'évaluation des droits, ce qui retarde davantage les procédures de passage de la frontière. En outre, compte tenu de l'absence de reconnaissance mutuelle des programmes des opérateurs économiques agréés, les administrations ferroviaires ne bénéficient pas de dispenses de garantie pour les opérations de transit ferroviaire international. Les douanes d'un pays de transit peuvent renoncer aux exigences de garantie pour le transit effectué par des opérateurs ferroviaires désignés qui sont mutuellement reconnus comme opérateurs autorisés dans le cadre d'un accord régional de transport en transit ferroviaire.

77. En outre, la garantie exigée par les douanes est normalement liée au risque perçu. En raison des caractéristiques particulières du transport ferroviaire, les risques de détournement des marchandises en transit sont plus faibles que ceux du transport routier. Une caractéristique importante du transport ferroviaire est que ce sont des chemins de fer uniques (ou quelques entreprises ferroviaires) qui transportent les marchandises. D'une manière générale, les chemins de fer sont entièrement responsables des opérations de transport ferroviaire et le processus de transfert des marchandises et du matériel roulant au passage des frontières est organisé, supervisé et enregistré dans les comptes des administrations ferroviaires. Par conséquent, la possibilité de détournement de marchandises est minime, ce qui justifie des exigences de garantie faibles ou nulles.

Reconnaissance de la lettre de voiture ferroviaire comme déclaration en douane

78. La législation douanière nationale impose généralement une déclaration de transit pour les marchandises qui transitent par le territoire national. La déclaration de transit reprend les informations figurant dans la lettre de voiture des marchandises transportées. Afin d'éviter les doublons dans la saisie des données, la lettre de voiture ferroviaire est de plus en plus souvent reconnue¹⁵ comme un document douanier car elle contient les informations requises par les douanes. Cela simplifie les procédures aux points de passage des frontières par le rail, ce qui permet de réduire le temps et les coûts liés à l'accomplissement des formalités douanières.

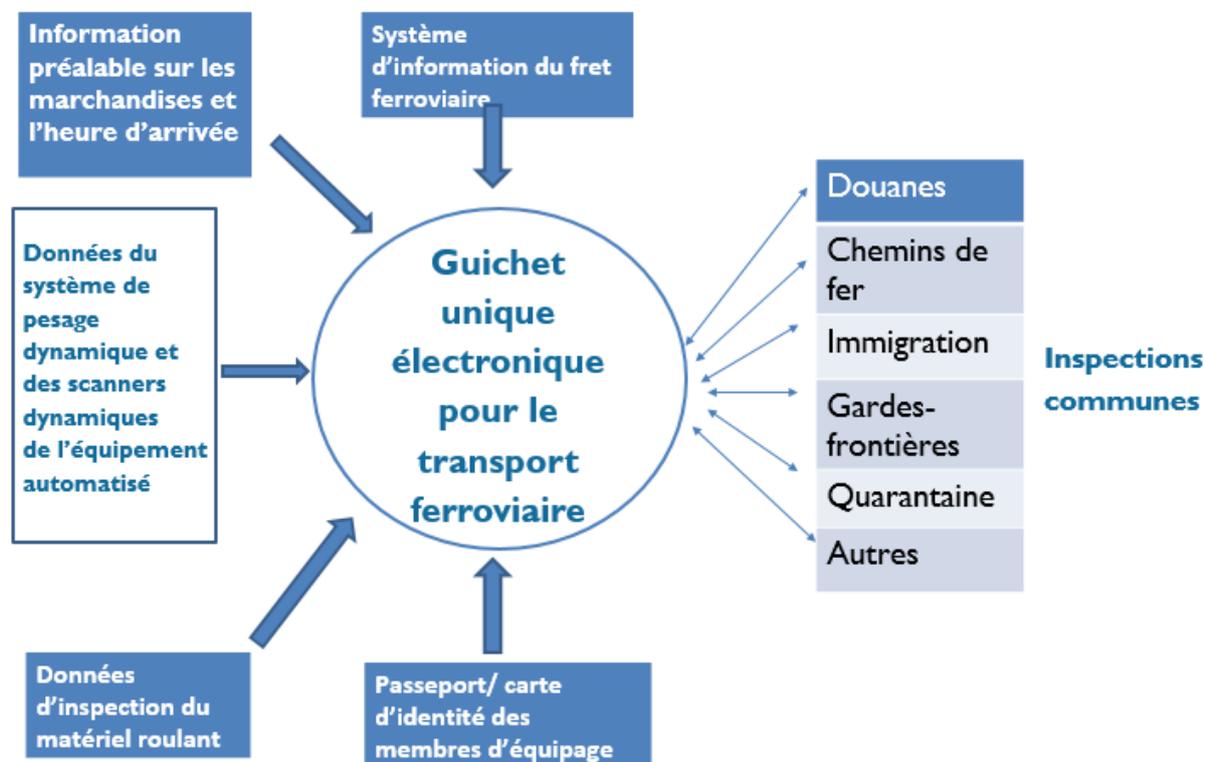
79. La reconnaissance de la lettre de voiture ferroviaire comme déclaration en douane peut prendre différentes formes. Par exemple, la note pourrait être utilisée pour remplacer une déclaration en douane sur papier ; ou bien, en plus de la lettre de voiture ferroviaire ou de la déclaration en douane sur papier, les données électroniques de la lettre de voiture pourraient être présentées sous la forme électronique d'une déclaration en douane ; ou encore, une lettre de voiture électronique pourrait faire office de déclaration en douane dématérialisée.

¹⁵ L'utilisation d'une lettre de voiture ferroviaire comme déclaration de transit douanier est prévue à l'article 9 de l'annexe 9 de la Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières ; dans l'accord relatif aux particularités du transit douanier des marchandises transportées par chemin de fer dans le territoire de l'union douanière de la Communauté économique eurasienne ; dans le Code des douanes de l'Union européenne ; et dans la législation douanière de certains États.

Guichet unique électronique pour le transport ferroviaire

80. Un guichet unique électronique pour le transport ferroviaire pourrait être envisagé aux points de passage des frontières par le rail en faisant appel aux technologies modernes (figure 3). Les informations, documents et certificats requis par les chemins de fer et les organismes publics pour accomplir les formalités sont les mêmes pour la plupart. Par exemple, le descriptif des marchandises et les renseignements sur les lieux de chargement et de déchargement sont habituellement exigés par les administrations ferroviaires, les douanes et les services de contrôle de la quarantaine et de l'inspection sanitaire. Les données recueillies auprès de sources multiples, telles que les systèmes électroniques des administrations ferroviaires, des douanes et des services de l'immigration, les équipements de contrôle automatique et les scanners dynamiques, pourraient être stockées sur une plateforme neutre ou un guichet unique pour le transport ferroviaire. Elles pourraient ainsi être consultées par les autorités de contrôle aux points de passage des frontières aux fins des formalités réglementaires.

Figure 3
Guichet unique pour le transport ferroviaire



Source : adapté du modèle sur les contrôles intégrés au franchissement des frontières (www.unescap.org/resources/model-integrated-controls-border-crossings).

81. L'échange d'informations pourrait être plus efficace si les systèmes d'informations ferroviaires étaient reliés aux systèmes d'autres organismes publics, aux installations nationales de guichet unique et aux systèmes d'informations des transporteurs. Notamment, cela éviterait de devoir soumettre les mêmes informations plusieurs fois. L'introduction de l'échange électronique d'informations transfrontalier entre les organismes publics concernés pourrait contribuer au bon déroulement des opérations transfrontalières et à la réduction des retards aux points de passage des frontières. La gestion des risques en serait en outre facilitée, ce qui

améliorerait l'efficacité des contrôles effectués par les douanes et d'autres organismes publics. En d'autres termes, l'échange électronique d'informations entre les organismes publics aux postes de passages des frontières par le rail contribuerait à rendre les contrôles plus efficaces.

Utilisation des nouvelles technologies pour améliorer l'efficacité des mesures de contrôle

82. Le recours aux nouvelles technologies et aux inspections non intrusives permettrait d'effectuer de manière plus efficace les formalités de passage des frontières. L'utilisation de nouvelles technologies, telles que les scanners dynamiques et les systèmes de pesage dynamiques, permet de recueillir les données nécessaires à l'exécution des contrôles requis lorsque le train est en marche. Des inspections non intrusives des marchandises et du matériel de transport, telles que l'utilisation de scanners à rayons X et de scanners mobiles, permettraient d'accroître l'efficacité des formalités de contrôle.

83. Parmi les autres nouvelles technologies qui pourraient être utilisées aux points de passage des frontières, on peut citer : les systèmes individuels ou multifonctionnels qui assurent une surveillance électronique grâce à la vidéosurveillance ; l'inspection commerciale automatisée des trains et des wagons à l'aide de portes à détection électronique ; la technologie d'imagerie thermique et la surveillance vidéo pour contrôler les surcharges de marchandise, la conformité du chargement des marchandises et la sûreté de l'arrimage ; le repérage et l'enregistrement automatiques des wagons, qui permet de détecter le numéro de wagon ou de conteneur ; et le repérage automatique de tout rayonnement ou fuite de substances chimiques.

84. Lorsqu'elles utilisent les installations d'inspection, les autorités ferroviaires et de contrôle peuvent partager les résultats de l'inspection. Si les dispositifs d'inspection sont installés à un endroit autre que celui où s'effectue le dédouanement, les données recueillies doivent être transmises aux centres de contrôle aux points de passage des frontières et, si nécessaire, aux bureaux de douane intérieurs, afin que, lorsque le train entre en gare, les autorités ferroviaires, douanières et autres autorités de contrôle possèdent déjà les informations dans leurs systèmes.

85. La mise en service de systèmes automatisés pourrait réduire considérablement le temps nécessaire à l'inspection des trains et améliorer l'efficacité des inspections techniques et commerciales, ainsi que des contrôles réglementaires. Les autorités douanières devraient encourager l'adoption de nouvelles technologies et harmoniser leurs systèmes avec ceux des compagnies de chemins de fer afin d'obtenir rapidement les informations dont elles ont besoin pour remplir les formalités requises.

Contrôles communs aux points de passage des frontières par le rail

86. Les formalités douanières entre pays voisins devraient se faire dans une gare ferroviaire commune prévue à cet effet. Suivant cet arrangement, le train n'a pas besoin de s'arrêter à la sortie et à l'entrée des points de passage, mais seulement en un point unique. Diverses options sont possibles pour se conformer aux exigences réglementaires. Les services frontaliers de deux pays peuvent effectuer des inspections physiques communes des marchandises et du matériel roulant. Étant donné les ressources limitées dont disposent les organismes de contrôle, une autre option est de confier l'inspection commune à des organismes responsables désignés et de partager ensuite les résultats avec d'autres organismes. Il est également possible pour les organismes de contrôle d'un pays d'effectuer les inspections au point d'entrée et de communiquer l'information à leurs homologues dans le pays

voisin. Cela n'est toutefois possible que s'il y a reconnaissance réciproque des méthodes de contrôle. La planification et l'exécution de contrôles communs¹⁶ devraient faire l'objet d'une approche systématique pour répondre aux préoccupations des organismes concernés.

87. La deuxième solution serait de procéder à des contrôles par étapes dans le cadre desquels les pays effectuent les contrôles de manière indépendante. Dans ce cas-là, tous les organismes situés au-delà de la frontière procèdent à des inspections communes, ou alors un seul organisme conduit l'inspection, puis communique l'information aux autres organismes. Cette solution permet d'éviter la duplication des inspections et permet la mainlevée rapide des marchandises, mais elle exige une bonne coopération entre les différents services à la frontière. Le transfert du traitement des formalités de dédouanement vers un emplacement non situé à la frontière peut réduire les encombrements et accélérer l'accomplissement des formalités de transit aux points de passage des frontières.

88. En raison du volume croissant de marchandises et de véhicules qui franchissent les frontières internationales, il est impossible de procéder à une vérification physique de toutes les marchandises en transit. Sur la base d'informations soumises au préalable, les douanes procèdent normalement à une analyse des risques en se fondant sur des critères prédéfinis pour déterminer le niveau d'inspection requis pour telles ou telles marchandises. Le cas échéant, les douanes et d'autres organismes gouvernementaux pourraient procéder à une évaluation intégrée des risques pour déterminer quelles marchandises devraient être inspectées conjointement. L'analyse intégrée des risques est particulièrement importante pour les passages frontaliers très fréquentés. En général, les inspections des marchandises en transit aux points de passage des frontières devraient se limiter au minimum et être justifiables.

Normalisation et harmonisation des exigences en matière d'information

89. Avant de mettre en place un système d'échange électronique d'informations pour le transport ferroviaire, il faut avoir pris le temps nécessaire pour harmoniser les exigences quant aux informations requises par les organismes ferroviaires et les services gouvernementaux chargés des contrôles aux points de passage. Le nombre de documents exigés à titre de pièces justificatives devrait être réduit aux seules informations nécessaires à la bonne exécution des formalités réglementaires. Les douanes et autres organismes gouvernementaux exigent souvent un trop grand nombre de documents – contrats de vente, connaissements, lettres de crédit, ou encore autres documents commerciaux et certificats divers – et accomplissent des formalités administratives, par exemple tamponner des documents, pour formaliser les procédures.

90. Les exigences excessives en matière de documentation vont à l'encontre des efforts de rationalisation des formalités de dédouanement aux frontières et, comme l'expérience l'a montré, ces méthodes sont inefficaces car les documents recueillis sont généralement archivés sans avoir été véritablement contrôlés. La mise au point de méthodes efficaces d'analyse des risques, de collecte de renseignements et d'audits après dédouanement peut contribuer à diminuer le nombre de documents exigés et à faciliter les formalités connexes, tout en améliorant la qualité des contrôles.

¹⁶ L'article 5 de l'annexe 9 de la Convention sur l'harmonisation invite également les parties contractantes à mettre en place toutes les formes d'inspections communes sur la base d'accords bilatéraux.

91. La standardisation et l'harmonisation des données et de la documentation permettraient de rationaliser les procédures de franchissement des frontières, d'améliorer l'efficacité de l'échange électronique d'informations entre les parties prenantes, de mettre en place un guichet unique électronique pour le transport ferroviaire, d'utiliser conjointement les installations d'inspection, d'intégrer l'analyse des risques et d'introduire des contrôles communs.

92. Pour résoudre les problèmes liés à la surabondance d'informations et de documents différents exigés par les douanes et les autres organismes de réglementation, les normes internationales devraient être harmonisées au niveau régional et officialisées dans le cadre d'un accord régional.

C. Différence d'écartement des voies

Description du problème

93. La nécessité de faire face à une différence d'écartement des voies est l'un des principaux facteurs à l'origine des retards aux points de passage des frontières. Le long du réseau du Chemin de fer transasiatique, les opérations effectuées en cas de changement d'écartement se déroulent aux points de passage des frontières (on passe généralement d'un écartement de 1435 mm à un écartement de 1520 mm). Cependant, il existe aussi des points de passage avec d'autres types d'écartements.

94. Des solutions techniques efficaces s'imposent pour gérer les différents types d'écartements des voies, faute de quoi il peut y avoir des retards importants aux points de passage des frontières. Les capacités de transbordement limitées, l'indisponibilité des wagons, la longueur des opérations de transbordement et l'inefficacité de l'échange d'informations entre les transporteurs ferroviaires sont quelques-uns des facteurs qui nuisent à la bonne gestion des différences d'écartement des voies.

95. Le Cadre de coopération régional pour la facilitation des transports ferroviaires internationaux prévoit plusieurs solutions pour gérer les différences d'écartement des voies, dont le transbordement, le changement de bogies, l'utilisation de wagons équipés de bogies à écartement variable, l'existence d'un double gabarit et la conversion des différents écartements de voie en un seul écartement standard.

96. Il n'existe pas de solution universelle pour gérer les ruptures d'écartement des voies. La solution à retenir devrait dépendre des caractéristiques de chaque point de passage et du type de marchandises qui traversent la frontière, ainsi que de leur volume. Plusieurs méthodes peuvent être employées au même point de passage.

Objectif

97. Concevoir des modes opératoires normalisés pour faire face efficacement aux changements d'écartement des voies selon les différents scénarios possibles.

Méthode

98. Le changement de bogie pour les wagons et le transbordement pour les conteneurs sont les moyens les plus courants de gérer les ruptures d'écartement dans la région. L'échange d'informations entre les administrations ferroviaires contribuerait à renforcer les efforts visant à remédier à ce problème et à prévenir les retards qui y sont liés.

99. En ce qui concerne les changements de bogies, l'exécution des opérations liées aux changements d'écartement de part et d'autre de la frontière pourrait être gérée efficacement pourvu que des voies des deux écartements distincts permettent de traverser les deux points de passage, facilitant ainsi la circulation du matériel roulant des deux côtés de la frontière. En outre, le changement de bogie aux points de passage des frontières pourrait être rendu plus efficace si les administrations ferroviaires des pays voisins se mettaient d'accord pour mettre en place les aménagements nécessaires.

100. En outre, il faut disposer d'une capacité suffisante et équilibrée pour faire face aux changements d'écartement, l'accent devant être mis sur le rechargement des conteneurs et le changement des bogies pour les wagons. Il faut entendre par cela une capacité suffisante pour gérer tout ce qui a trait aux voies latérales, aux gares de triage, aux terminaux à conteneurs, aux grues et au matériel de levage, aux stations de transbordement, aux systèmes de changement de bogie et aux ensembles de vérins.

101. Si les installations sont bien conçues et que des procédures opérationnelles sont suivies en parallèle, il est possible de gérer le problème du changement d'écartement des voies dans le même intervalle de temps que celui nécessaire aux autres opérations ferroviaires, comme le changement de locomotives, le changement d'équipage, les inspections techniques pour l'acceptation des wagons, les inspections de sécurité pour les marchandises dangereuses, ainsi que les contrôles réglementaires des douanes et autres organismes gouvernementaux.

102. Il est également recommandé de mettre en place des règles de transfert claires et de bien définir les opérations liées aux changements d'écartement des voies sur la base d'accords bilatéraux, en tenant compte des observations des organisations ferroviaires spécialisées. Ces questions, notamment les spécificités relatives à un point de passage particulier, devraient être exposées en détail dans les procédures opérationnelles normalisées relatives aux changements d'écartement, en vertu d'un accord mutuel entre les chemins de fer de pays voisins.

D. Mesure de l'efficacité du passage des frontières par le rail

Description du problème

103. Les recommandations figurant dans le présent projet de cadre ont une portée générale. Leur mise en œuvre améliorerait globalement l'efficacité du passage des frontières par le rail. Toutefois, chaque point de passage est unique et pose des difficultés et des problèmes particuliers. Pour mettre en œuvre la recommandation qui apporterait la solution la plus judicieuse, il faudrait mener une étude approfondie sur les points de passage aux frontières de pays voisins en optant pour une démarche systématique et méthodique permettant d'appréhender les complexités de chaque gare et d'en définir les besoins propres.

104. De plus, un indicateur global de mesure de l'efficacité est nécessaire pour mieux comprendre l'intérêt et l'impact des mesures visant à améliorer l'efficacité du passage des frontières. Jusqu'à présent, plusieurs mécanismes de mesure et de suivi de l'efficacité sont utilisés pour le transport ferroviaire international de marchandises et le passage des frontières. On peut citer notamment la méthode temps/coût-distance, le mécanisme de mesure et de suivi de l'efficacité des couloirs de transport, et les études de l'Organisation mondiale des douanes sur le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises.

105. Les membres de l'OSJD ont mis au point des critères de durée fixant des objectifs pour la réalisation de certains types d'opérations ferroviaires, frontalières et douanières, conformément à des plans d'ensemble visant à améliorer le transport et à promouvoir son développement dans chacun des 13 couloirs de transport de l'OSJD.

106. Bien que ces indicateurs soient pertinents, aucun d'entre eux ne permet d'évaluer de manière exhaustive l'efficacité des opérations de passage des frontières par le rail. Par conséquent, il est nécessaire de disposer d'indicateurs complets ou d'un indice pour évaluer l'efficacité des opérations en question.

Objectif

107. Élaborer des indicateurs détaillés pour mesurer l'efficacité du passage des frontières par le rail et utiliser une méthodologie normalisée pour recenser les difficultés et recommander des solutions.

Méthode

108. Afin de mettre au point une méthode normalisée pour l'analyse approfondie des passages aux frontières, les éléments suivants sont nécessaires :

- a) Données actuelles et prévisions concernant le trafic de fret ferroviaire le long des points de passage et le type de marchandises transportées ;
- b) Examen des dispositions juridiques applicables au transport ferroviaire ;
- c) Informations concernant les principaux acteurs présents aux points de passage des frontières et leurs responsabilités ;
- d) Rapport sur l'état du matériel, des installations et de l'infrastructure ferroviaires aux frontières ;
- e) Analyse critique des opérations ferroviaires et des formalités douanières et autres formalités accomplies par les organismes publics, notamment : a) les opérations effectuées avant l'arrivée des trains, telles que la communication d'informations préalables, les opérations préparatoires à l'arrivée des trains, l'analyse des risques, l'arrêt des trains à la frontière et leur escorte par des gardes frontière ; b) les opérations réalisées après l'arrivée des trains et pendant la durée de l'arrêt au point de passage, notamment les transferts techniques et commerciaux, les inspections techniques, les vérifications des sceaux, le changement des bogies, les opérations de transbordement de conteneurs et les formalités douanières et autres formalités officielles ; c) les opérations accomplies au moment du départ des trains (recomposition des trains, opérations de répartition) ;
- f) Examen approfondi des arrangements existants relatifs à l'échange d'informations entre administrations ferroviaires et entre celles-ci et les autres organismes de contrôle, y compris pour ce qui est des documents et informations échangés sous forme papier, des documents et informations échangés par voie électronique, des différentes données requises au sein des administrations ferroviaires et entre celles-ci, ainsi que de l'interopérabilité des systèmes informatiques en place pour l'échange d'informations par voie électronique d'une administration ferroviaire à l'autre et entre ces administrations et les autorités douanières ;

- g) Examen du niveau de coopération actuel entre les organismes de contrôle de l'exécution des formalités liées aux passages des frontières ;
- h) Recommandations.

109. La méthode normalisée décrite ci-dessus permet d'évaluer de manière approfondie le déroulement des opérations et formalités à accomplir au passage des frontières. Cette analyse permet de repérer les principaux problèmes qui nuisent à l'efficacité desdites opérations et formalités et de recommander des mesures adaptées aux caractéristiques particulières de certains points de passage.

110. De surcroît, il est suggéré de procéder à un examen approfondi des méthodes existantes d'évaluation de l'efficacité afin de recommander l'adoption de mesures d'ensemble aux fins de l'amélioration de l'efficacité du passage des frontières. La mise au point d'un indicateur de performance global pour déterminer l'efficacité du passage des frontières par le rail et comparer les performances dans ce domaine encouragerait les pays à prendre les mesures voulues pour fluidifier le passage des frontières le long du Chemin de fer transasiatique et au-delà, ce qui donnerait un nouvel élan aux efforts dans ce sens.
