



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Soixante-treizième session**Genève, 1^{er}-3 mars 2011

Point 10 h) de l'ordre du jour provisoire

Questions appelant un examen et une prise de décisions par le Comité:**Renforcement des mesures de facilitation du franchissement des frontières****(Convention sur l'harmonisation, projet eTIR et autres mesures de facilitation du transit douanier)****Activités du secrétariat et des Parties contractantes visant à renforcer la Convention TIR et à assurer la transparence de la gestion du régime TIR****Note du secrétariat***Résumé*

Le Comité des transports intérieurs (CTI) est invité à prendre note des activités menées par le secrétariat de la CEE – et à les soutenir – visant à renforcer la Convention TIR et à assurer une pleine grande transparence de sa gestion – tâches que la CEE a définies comme prioritaires dans le cadre de sa réforme.

I. Rappel**A. Convention TIR de 1975**

1. La Convention TIR, qui est administrée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE), est conçue pour faciliter le transport routier international au travers de l'utilisation d'un document de transit douanier international (carnet TIR) et assurer la sécurité et les garanties douanières nécessaires. La Convention compte 68 Parties contractantes et elle est régie par le Comité de gestion TIR (AC.2) qui est composé de l'ensemble des Parties contractantes à la Convention TIR. Chaque année, quelque 3 millions de transports sont effectués sous le couvert de carnets TIR.

2. Le système international de garantie est géré par l'Union internationale des transports routiers (IRU), une organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif spécial auprès de l'ECOSOC. À partir d'une autorisation accordée par l'AC.2, l'IRU imprime et distribue des carnets TIR et organise la garantie TIR au travers d'une chaîne internationale d'associations nationales de transport routier qui sont membres de l'IRU. La chaîne de garantie de l'IRU occupe, de fait, une situation de monopole pour ce qui est de l'impression, de la distribution et de la garantie des carnets TIR puisque, pour le moment, aucune autre organisation n'a manifesté d'intérêt pour assumer ce rôle.

B. Commission de contrôle TIR, secrétariat TIR et Fonds d'affectation spéciale TIR

3. Comme suite aux difficultés considérables rencontrées dans l'application de la Convention et dans le fonctionnement du système de garantie TIR au début des années 90, les Parties contractantes ont créé, en 1999, la Commission de contrôle TIR (TIRExB) pour assurer une supervision intergouvernementale du régime TIR et de son système de garantie international. Les décisions de la Commission de contrôle sont exécutées par le Secrétaire TIR (un membre du secrétariat de la CEE), qui est assisté par le secrétariat TIR. L'AC.2 approuve les effectifs du secrétariat TIR, ainsi que le mandat, le programme de travail et les activités de la TIRExB et du secrétariat TIR, leurs budgets et leurs plans de dépenses, les relevés de compte intermédiaires et les rapports financiers annuels.

4. Le fonctionnement de la TIRExB et du secrétariat TIR est actuellement financé par les utilisateurs du régime TIR (titulaires de carnets TIR) moyennant un droit prélevé sur chaque carnet TIR distribué par l'IRU (en 2010: 0,33 dollar des États-Unis par carnet TIR, dont le coût global s'élève à environ 50,00 dollars), conformément à une disposition particulière de la Convention. L'IRU recueille ces sommes versées au coup par coup et les transfère dans le Fonds d'affectation spéciale TIR, créé en 1998 par la CEE pour permettre le fonctionnement de la TIRExB et du secrétariat TIR. Ainsi, le transfert des fonds nécessaires à la mise en œuvre de ce financement n'est pas un don ou une contribution versé pour un projet particulier, mais une obligation légale prévue par la Convention. C'est aussi l'une des conditions qui a été posée à l'IRU pour être autorisée à produire et à vendre des carnets TIR et organiser les systèmes de garantie TIR.

5. Le Fonds d'affectation spéciale TIR est géré conformément aux règlements financiers, règles et directives de l'ONU. Il a été approuvé à la fois par le Groupe de vérificateurs externes des comptes et le Bureau des services de contrôle interne. Sa transparence est assurée par un mécanisme de présentation de rapports au Comité de gestion TIR.

C. Accord CEE-IRU

6. Cet accord a deux fonctions principales:

- a) Confirmer l'autorisation octroyée à l'IRU et préciser les responsabilités de l'IRU en vertu de cette habilitation;
- b) Définir les modalités applicables au transfert des sommes nécessaires au financement des opérations de la TIRExB et du secrétariat TIR.

7. La CEE signe l'accord sur le mandat du Comité administratif. Le contenu de l'accord est également adopté par l'AC.2. L'accord initial a été conclu en 1999 et il a été révisé à plusieurs reprises. Un nouvel accord courant jusqu'à la fin de l'année 2013 a été signé récemment (voir par. 15).

D. Régime TIR et réforme de la CEE

8. Le rapport d'évaluation externe de juin 2005, qui a été établi à la demande des États membres de la CEE, mentionne la Convention TIR comme un bon exemple de l'influence exercée par la CEE dans le domaine de la facilitation du commerce mondial. Les États membres soutiennent que le nombre d'États parties à la Convention TIR doit encore être augmenté pour que l'instrument touche des territoires extérieurs à la région de la CEE. Certaines des procédures de la Convention TIR gagneraient aussi à être informatisées. De la sorte, le rapport d'évaluation externe reconnaît la Convention TIR comme étant l'un des principaux instruments mondiaux administrés par la CEE, ayant un impact fondamental sur l'essor et la pérennité du secteur des transports dans le monde. Le plan de travail pour la réforme de la CEE (E/ECE/1434/Rev.1) a encore fixé les priorités suivantes:

- a) Renforcer la Convention TIR;
- b) Assurer une plus grande transparence de sa gestion.

II. Questions en jeu

A. Assurer une bonne gouvernance et la transparence financière par l'introduction, dans le texte de la Convention TIR, de prescriptions en matière d'audit applicables à l'organisation internationale habilitée

9. En 2005 et 2006, le Groupe de vérificateurs externes des comptes et le Bureau des services de contrôle interne ont respectivement procédé à la vérification de l'accord CEE-IRU et du Fonds d'affectation spéciale TIR et ils ont recommandé: 1) de modifier la Convention TIR pour introduire les conditions et prescriptions applicables à l'organisation internationale habilitée (actuellement l'IRU) sous la forme d'une nouvelle troisième partie de l'annexe 9 à la Convention; et 2) de soumettre l'IRU à un audit externe. Ces prescriptions en matière de vérification ont été mises en place et les audits ont eu lieu, mais pour le moment, ils ne portent que sur le montant par carnet TIR (environ 0,33 dollar des États-Unis, comme indiqué ci-dessus) transféré par l'IRU à la CEE. Étant donné que chaque carnet TIR revient en moyenne à l'IRU à environ 50,00 dollars, cela signifie que moins de 1 % des recettes tirées du régime TIR sont aujourd'hui soumises à vérification.

10. Le manque de transparence financière concernant le volet commercial de la mise en œuvre des accords et des programmes de l'ONU peut avoir des conséquences négatives pour l'Organisation. Pour assurer une totale transparence financière, les Parties contractantes sont d'avis, à une large majorité, qu'il convient de modifier la Convention en conséquence. À la demande expresse des Parties contractantes, le secrétariat de la CEE, en consultation avec le Bureau des services de contrôle interne, a rédigé les prescriptions en matière d'audit à intégrer dans la Convention TIR (annexe I du présent document). Toutefois, l'IRU n'accepte pas ces dispositions et quelques pays (Parties contractantes) ont bloqué l'adoption de ces propositions d'amendement, qui appellent un consensus.

B. Intention des Parties contractantes de financer la TIRExB et le secrétariat TIR par le biais du budget ordinaire de l'ONU

11. Dès la création de la TIRExB et du secrétariat TIR en 1999, les Parties contractantes ont ajouté dans le texte de la Convention la disposition suivante: «les Parties contractantes envisageaient qu'éventuellement le budget ordinaire de l'ONU puisse servir à financer le fonctionnement de la Commission et du secrétariat TIR». Toutefois, à ce jour, les efforts

pour obtenir un tel financement ne se sont pas concrétisés. À sa dernière session en septembre 2010, le Comité de gestion TIR a regretté cet état de fait et invité les Parties contractantes, ainsi que le secrétariat de la CEE, à prendre à tous les niveaux les mesures qui s'imposaient en vue d'inscrire le fonctionnement de la Commission et du secrétariat TIR au budget ordinaire de l'ONU, à compter du prochain cycle budgétaire de l'ONU. On trouvera à l'annexe II le plan des dépenses 2011, tel qu'il a été approuvé par l'AC.2. Celui-ci fournit une estimation préliminaire des sommes en cause, en rythme annuel, si ces activités devaient être entièrement prises en compte par le budget ordinaire.

C. Renouvellement de l'accord CEE/IRU

12. Avant la signature du nouvel accord CEE-IRU le 19 novembre 2010, l'IRU a soumis trois modifications visant à lui conférer des privilèges supplémentaires de la part de la CEE:

- a) Accorder à l'IRU le droit d'utiliser le logo de l'ONU;
- b) Accorder à l'IRU un titre spécial, «partenaire d'exécution de la Convention TIR», afin de distinguer l'IRU d'autres ONG dotées du statut consultatif auprès de l'ECOSOC;
- c) Mettre en place un comité directeur pour administrer le Fonds d'affectation spéciale TIR (dont l'IRU serait membre) et surveiller les opérations de la TIRExB, qui est chargée de superviser les activités de l'IRU en ce qui concerne le système de garantie TIR.

13. Au terme de consultations approfondies ayant impliqué d'autres services de l'ONU, notamment le Service juridique en tout premier lieu, il a été décidé qu'aucune de ces propositions ne pouvait être acceptée dans l'accord CEE-IRU. L'utilisation du logo de l'ONU ne peut être accordée, ce qui a été expliqué à l'IRU à plusieurs reprises. Au final, l'IRU a abandonné cette demande. Elle maintient en revanche avec insistance les deux autres propositions, aux fins de leur intégration dans l'accord CEE-IRU. Cependant, ces modifications ne seraient pas conformes à la présente Convention. Par conséquent, juridiquement, les Parties contractantes doivent tout d'abord décider si ces propositions sont acceptables et dans l'affirmative, elles doivent prendre une décision quant à la modification de la Convention. Toutefois, elles doivent examiner attentivement les implications que supposent ces changements fondamentaux, tout d'abord s'agissant du renforcement du statut de monopole de l'IRU dans le système TIR (un monopole de facto remplacé par un monopole *de jure*); de ses répercussions sur la transparence et l'exposition des pays; ainsi que du manque de clarté autour du statut de partenaire d'exécution dans le système onusien. Néanmoins, si les Parties contractantes se déclarent favorables à la modification de la Convention pour tenir compte des propositions de l'IRU, l'accord CEE-IRU sera dûment modifié en ce sens.

14. Compte tenu du long processus qu'implique une telle modification d'un point de vue réaliste, et des doutes subsistant quant à son issue, la CEE a recommandé de poursuivre l'accord actuel (sous réserve d'actualisations techniques/rédactionnelles uniquement) et cette approche a été adoptée par l'AC.2 en septembre 2010. L'IRU a fait savoir qu'elle pourrait accepter l'autorisation accordée par l'AC.2 (voir par. 2) et poursuivre ses fonctions au sein du système TIR pour la période 2011-2013, même en l'absence d'un accord CEE-IRU. À cet égard, l'IRU s'est vu rappeler que seule la signature d'un accord était reconnue par la Convention TIR comme une manifestation, juridiquement valable, de l'approbation requise, la CEE, les services juridiques de l'ONU et la Commission européenne partageant la même position sur la question. Si l'IRU n'avait pas signé le nouvel accord, le système de garantie TIR aurait perdu sa légitimité à partir du 1^{er} janvier 2011.

15. L'IRU a accepté de signer l'accord, le texte étant celui adopté par l'AC.2. La signature a eu lieu le 19 novembre 2010, mais, immédiatement après la signature, l'IRU a indiqué – lors de la réunion et dans une lettre ultérieure – sa volonté de demander une adaptation de cet accord sur la base des deux propositions en suspens par l'IRU.

III. Considérations du CTI

16. Compte tenu de ce qui précède, le CTI souhaitera peut-être:

a) Apporter son soutien sans réserve à ce que la CEE entreprenne des activités visant à assurer la bonne gouvernance et la transparence financière du régime TIR, moyennant l'introduction de prescriptions en matière d'audit dans la Convention TIR;

b) Donner son avis sur le financement des activités du secrétariat TIR et de la Commission de contrôle TIR;

c) Prendre note des efforts déployés par la CEE pour assurer la pérennité du régime TIR au-delà du 1^{er} janvier 2011, par la signature du nouvel accord CEE-IRU conformément aux dispositions de la Convention TIR, des règlements applicables de l'ONU et des mandats confiés par le Comité de gestion TIR.

Annexe I

Extraits de propositions d'amendements à la Convention TIR concernant l'autorisation donnée à une organisation internationale d'organiser le fonctionnement d'un système de garantie international et d'imprimer et de distribuer des carnets TIR¹

Dispositions relatives à l'audit d'une organisation internationale

Conformément aux conditions et prescriptions liées à l'autorisation, l'organisation internationale s'engage à:

...

o) Tenir des registres et des comptes séparés contenant des informations et de la documentation relatives à l'organisation et au fonctionnement d'un système de garantie international et à l'impression et à la distribution de carnets TIR;

p) Permettre aux membres du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ou du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, ou à d'autres personnes dûment autorisées, l'accès aux registres et comptes susmentionnés et faciliter à tout moment leurs inspections et vérifications;

q) Engager un vérificateur externe indépendant pour vérifier chaque année les registres et les comptes ci-dessus. Les directives et instructions relatives à la vérification externe sont adoptées par le Comité de gestion. La vérification externe se déroule dans le respect des Normes d'audit internationales et donne lieu à l'établissement d'un rapport annuel de vérification et d'une lettre d'observations qui sont communiqués par le vérificateur au Comité de gestion, des copies étant adressées directement au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Europe et à l'organisation internationale concernée.

...

¹ On trouvera le texte intégral des propositions d'amendements en question (troisième partie de la nouvelle annexe 9) dans le document ECE/TRANS/WP.30/2010/4/Rev.1.

Annexe II

Projet de plan des dépenses 2011

Activités du secrétariat TIR et de la Commission de contrôle TIR
(TIRExB)

<i>Objet</i>	<i>Montant (en dollars É.-U.)</i>
Personnel de projet	919 100
Personnel administratif d'appui	228 000
Honoraires et frais de voyage de consultants	30 000
Voyages officiels	40 000
Frais de mission	30 000
Formation du personnel	15 000
Matériel de bureau et bureautique	20 000
Entretien du matériel de bureau	2 000
Services contractuels externes	20 000
Frais généraux de fonctionnement	1 000
Estimation des dépenses directes totales	1 305 100
Appui au programme (13 % des dépenses directes totales)	169 700
Total général	1 474 800

Personnel du projet: 919 100 dollars É.-U.

Le montant prévu sous cette rubrique doit servir à financer pendant un an les salaires et coûts connexes² de 5 experts recrutés au titre de contrats à durée déterminée: 1 expert en douane, 1 juriste, 1 expert en gestion de projet ainsi que 2 experts des systèmes informatiques. Ce montant comprend aussi le coût des services d'un expert recruté pour une courte période afin d'aider à l'élaboration des projets informatiques prescrits. Ces dépenses se répartissent comme suit:

<i>Objet</i>	<i>Montant (en dollars É.-U.)</i>
Expert en douane P-4	179 600
Juriste P-4	178 900
Expert en gestion de projet P-4	208 000
Expert des systèmes informatiques P-3	141 000
Expert des systèmes informatiques P-2	111 600
Expert P-3	100 000
Total	919 100

² Conformément au Statut du personnel de l'ONU.

Personnel administratif d'appui: 228 000 dollars É.-U.

Le montant proposé sous cette rubrique doit servir à financer les salaires et coûts connexes³ de deux agents administratifs d'appui pendant un an.

Ces dépenses se répartissent comme suit:

<i>Objet</i>	<i>Montant (en dollars É.-U.)</i>
Commis d'administration G-4	108 000
Agent informatique G-4	120 000
Total	228 000

Honoraires et frais de voyage des consultants: 30 000 dollars É.-U.

Le montant prévu sous cette rubrique doit servir à couvrir les frais de consultation liés à un audit de sécurité dont le but est de tester le niveau de sécurité des applications Internet développées au sein du secrétariat: le projet «ITDBonline+».

Voyages officiels: 40 000 dollars É.-U.

Le montant proposé sous cette rubrique doit servir à financer les frais de voyage du personnel de projet et du secrétaire de la Convention TIR.

Frais de mission: 30 000 dollars É.-U.

Le montant prévu sous cette rubrique doit servir à financer les frais de subsistance des neuf membres de la TIRExB pour les réunions se tenant en dehors de Genève ainsi que pour celles se tenant à Genève.

Formation du personnel: 15 000 dollars É.-U.

Le montant prévu sous cette rubrique doit servir à financer la formation du personnel du secrétariat TIR.

Matériel de bureau et bureautique: 20 000 dollars É.-U.

Le montant prévu sous cette rubrique doit servir à financer l'achat et le remplacement du matériel de bureau nécessaire (ordinateurs, imprimantes, photocopieurs, télécopieurs, mobilier de bureau, etc.), y compris le matériel et les logiciels de la base de données.

³ Conformément au Statut du personnel de l'ONU.

Entretien du matériel de bureau: 2 000 dollars É.-U.

Le montant prévu sous cette rubrique doit servir à financer la réparation et l'entretien du matériel de bureau (ordinateurs, imprimantes, photocopieurs, télécopieurs, etc.).

Services contractuels externes: 20 000 dollars É.-U.

Le montant prévu sous cette rubrique doit servir à financer des dépenses liées à l'organisation de séminaires et de réunions de la TIRExB en dehors des locaux de l'ONU (salles de réunion, services d'interprétation et de traduction, impression de documents de formation par des entreprises extérieures, réceptions, frais de téléphone ou de télécopie, frais divers, etc.).

Frais généraux de fonctionnement: 1 000 dollars É.-U.

Le montant prévu sous cette rubrique doit servir à couvrir les coûts de communication (c'est-à-dire affranchissement du courrier, télécopie, appels longue distance, valise diplomatique) et d'autres frais divers.
