



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Soixante-seizième session**

Genève, 25-27 février 2014

Point 4 h) de l'ordre du jour provisoire

Questions stratégiques de nature sectorielle:**Renforcement des mesures de facilitation du franchissement des frontières****(Convention sur l'harmonisation, Convention TIR, projet eTIR
et autres mesures de facilitation du transit douanier)****Crise du régime TIR****Note du secrétariat***Résumé*

Le présent document décrit brièvement la crise du régime TIR en Fédération de Russie: ses principales étapes, les derniers développements et les mesures prises par la CEE et d'autres partenaires pour la résoudre. Une analyse des raisons de cette crise est également proposée, ainsi que des solutions possibles. Ce document est soumis au Comité pour information.

Le Comité souhaitera peut-être faire des recommandations concernant des initiatives que le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports et le secrétariat pourraient prendre ainsi que les orientations à suivre pour continuer à renforcer le régime TIR et à accroître sa viabilité.



I. Synopsis de la crise

1. En juillet 2013, le Service fédéral des douanes de la Fédération de Russie (SFD) a décidé de ne plus accepter la garantie TIR. Les organes intergouvernementaux de la Convention TIR ont unanimement estimé que cette mesure constituait une brèche dans la Convention et ont demandé son retrait immédiat. Malgré cela, le SFD a commencé à la mettre en œuvre peu à peu dans diverses régions de la Fédération de Russie, ce qui a eu pour conséquence pratique de supprimer progressivement l'utilisation du régime TIR dans le pays. Le SFD n'a prévenu ni les organes du TIR ni le secrétariat des mesures qu'il comptait prendre, comme l'exige la Convention TIR. Il a aussi informé l'association nationale garante TIR (ASMAP) que l'accord qu'ils avaient conclu prendrait fin le 1^{er} décembre 2013, augmentant ainsi le risque de rendre le régime TIR inopérant en Fédération de Russie. À la fin novembre 2013, le SFD a repoussé la résiliation de l'accord de garantie avec l'ASMAP au 1^{er} juillet 2014, laissant planer le doute sur ce qu'il adviendrait du régime TIR en Fédération de Russie après cette date, tout en assurant que les opérateurs russes pourraient continuer à utiliser les carnets TIR et la garantie en dehors de la Fédération.

II. Ramifications

2. Chaque année, près de 3 millions d'opérations de transport TIR ont lieu chaque année pour une valeur totale des marchandises transportées supérieure à 500 milliards d'euros. Le principal utilisateur du régime TIR est la Fédération de Russie, où aboutissent de 50 % des opérations TIR (1,5 million par an). En outre, la Fédération de Russie occupe une position stratégique importante pour le transport et le commerce Europe-Asie. La Convention TIR a toujours joué à cet égard un rôle capital. La situation actuelle risque de compromettre les progrès réalisés ces dernières années en matière de liaisons entre l'Europe et l'Asie par les axes de transport routier. La crise peut avoir en particulier les conséquences négatives suivantes:

- Perte d'un instrument unique de facilitation du commerce et des transports pour de nombreux pays et partenaires commerciaux, notamment les pays vulnérables sans littoral de l'Asie centrale;
- Longs délais d'attente et queues aux frontières ayant pour effet d'entraver le transport routier des marchandises en Europe et dans toute l'Eurasie;
- Disparité sociale et économique;
- Quelque 50 % de réduction de l'utilisation du régime TIR sur le plan mondial.

III. Raisons officiellement avancées pour justifier les mesures prises par le SFD

3. Pour justifier cette mesure, deux arguments ont été avancés par le SFD:

a) L'importance du nombre et du montant des dettes douanières impayées du fait des infractions au régime TIR, qui ne font que croître; et

b) L'accord de garantie entre le SFD et l'association garante nationale ASMAP qui semble reposer sur une législation nationale dépassée. Les mesures prises par l'ASMAP pour couvrir ses responsabilités et son passif au titre de la Convention TIR ne correspondent notamment pas au Code douanier actuel de l'Union douanière constituée par le Bélarus, le Kazakhstan et la Fédération de Russie, ni à la législation de la Fédération de Russie.

IV. Analyse des causes et raisons de la crise

4. Il semble y avoir entre le SFD, d'une part, et l'ASMAP et l'Union internationale des transports routiers (IRU), d'autre part, une crise de confiance qui s'est aggravée au cours des années. Selon le SFD, les objets de litige, qui se sont accumulés, portent notamment sur l'augmentation considérable du montant des dettes douanières du fait des infractions au régime TIR, sur l'insuffisance du niveau de la garantie TIR, sur la charge de la preuve que la chaîne internationale de garantie TIR fait porter au SFD en cas d'infraction, sur la lenteur des procédures et sur le manque de transparence de la part de l'ASMAP. Certaines de ces questions sont analysées ci-dessous, en même temps que d'autres facteurs susceptibles d'avoir aggravé la crise.

Crise du TIR en 2002 en Fédération de Russie

5. Entre 1994 et 2002, les autorités douanières de la Fédération de Russie ont présenté à l'ASMAP de nombreuses demandes de paiement que l'IRU et l'ASMAP n'ont pas jugées légitimes. À la fin de 2002, l'IRU a annoncé que si ces réclamations n'étaient pas retirées elle suspendrait la couverture de garantie TIR sur le territoire russe à partir du 1^{er} janvier 2003 et qu'il n'y aurait donc plus de régime TIR dans la Fédération de Russie ni pour les transporteurs russes. En raison de l'importance du régime TIR pour l'économie russe, de l'absence de solution de rechange en matière de garantie et des fortes pressions exercées sur le plan national et international, l'administration douanière a été contrainte de signer avec l'IRU et l'ASMAP des «accords de règlement global» prévoyant une somme forfaitaire de 12 millions de dollars des États-Unis pour des demandes de paiement censées représenter au total 60 millions de dollars. La légitimité de ces accords semble remise en question par le SFD.

Cas déférés à la justice et demandes de paiement en souffrance

6. Entre 2004 et 2006, le SFD s'est adressé à des tribunaux nationaux pour tenter d'obtenir le paiement de 600 créances douanières, mais dans tous les cas le tribunal a statué en faveur de l'ASMAP, pour diverses raisons, notamment de procédure. D'un point de vue juridique l'ASMAP n'est donc pas tenue de payer ces créances. Les dettes qui en résultent continuent cependant à figurer – au titre de revenus douaniers non perçus – dans les comptes du SFD, qui en est redevable au budget de l'État et qui insiste donc pour que ces créances soient payées, si ce n'est par l'ASMAP alors par d'autres représentants de la chaîne internationale de garantie TIR. Le SFD est convaincu que si la chaîne de garantie TIR ne paie pas, le volet facilitation de la Convention TIR cesse de prévaloir.

7. Parmi les points positifs, il convient de noter que durant la période 2007-2012, le nombre et le montant des créances douanières ont sensiblement baissé en Fédération de Russie et ne posent plus de problèmes. Cela prouve que la gestion et la sécurité du régime TIR se sont considérablement améliorées, aux niveaux tant national qu'international.

Niveau de la garantie TIR

8. La Convention TIR prévoit une garantie forfaitaire par carnet TIR, quels que soient les marchandises transportées et leur itinéraire. En Fédération de Russie, l'Union européenne (UE) et certains autres pays ont fixé la garantie à 60 000 euros. Cette somme suffit à couvrir les pertes de revenu dans la plupart des cas, mais pour certaines marchandises de grande valeur le montant réel des droits de douane peut être supérieur, de quoi inquiéter les autorités douanières. D'un autre côté, la somme de 60 000 euros est beaucoup trop élevée pour certaines marchandises et certains pays. L'introduction d'un niveau de garantie souple serait donc justifiée. Si des discussions ont déjà été engagées à ce sujet il y a quelque temps, elles n'ont pas encore donné de résultats tangibles.

Système de garantie centralisé

9. L'IRU est actuellement la seule organisation internationale autorisée et, à quelques exceptions près, il n'existe qu'une seule association garante nationale (membre de l'IRU) par pays. Cette structure a été mise sur pied il y a longtemps car elle correspondait le mieux à l'époque aux exigences des gouvernements. Toutefois, avec la libéralisation du marché du transport routier de marchandises et l'apparition de dispositifs électroniques, un tel système centralisé ne s'impose plus. Il rend également les Parties contractantes plus vulnérables aux crises locales, comme celle qui est survenue en Fédération de Russie, lorsque l'autorisation de l'unique association garante nationale est retirée. La Convention TIR permet en principe l'existence de plusieurs chaînes de garantie et de plusieurs garants nationaux. Jusqu'à présent, toutefois, aucun autre prestataire de services potentiel n'a sérieusement tenté d'entrer dans le système, notamment parce qu'il paraît compliqué d'organiser l'impression, la vente et la distribution de carnets TIR sur support papier, qui constituent à la fois un document de garantie et une déclaration de transit douanier.

10. Avant le début de la crise en Fédération de Russie, une autre entité russe avait sollicité le droit de faire partie de la chaîne de garantie internationale du régime TIR. Cette demande avait été rejetée par l'IRU.

Régime de transit national et facteurs commerciaux

11. Le SFD s'emploie à promouvoir un régime de transit conçu au niveau national. Le marché du transit en douane de la Fédération de Russie est énorme et très intéressant pour les garants nationaux qui souhaitent vendre leurs services. Or, avant la crise actuelle, 80 à 90 % de ce marché était contrôlé par le régime TIR (ASMAP et IRU), ne laissant que 10 à 20 % aux garants nationaux. Depuis le début de la crise du régime TIR, la part des garants nationaux s'est fortement accrue.

Aspects géopolitiques

12. La Fédération de Russie, ses partenaires de l'Union douanière (Biélorus et Kazakhstan) ainsi que la Commission économique eurasiennne aspirent à créer un régime de transit régional reposant sur les principes du régime commun de transit de l'Union européenne (NSTI) et qui aurait comme objectif final d'être relié à ce NSTI.

13. L'Union européenne, qui est une union douanière depuis 1968, a permis d'utiliser également le régime TIR pour ses transports intérieurs jusqu'à la fin des années 1980, lorsqu'elle a décidé, dans le cadre du processus d'établissement dès le 1^{er} janvier 2002 d'un territoire douanier unique (dans lequel il n'y aurait plus de bureaux de douane aux frontières intérieures), de ne plus accepter les carnets TIR pour les transports intérieurs sur le territoire de l'UE mais seulement le régime commun de transit. Cela n'empêchait cependant pas l'utilisation du régime TIR pour les opérations de transport qui commencent ou se terminent hors de l'Union européenne ou transitent par son territoire. Les transporteurs de la Commission économique eurasiennne profiteraient donc aussi de la possibilité de choisir la meilleure option en matière de transit douanier: soit le régime TIR, soit le régime de transit national, soit celui qui prévaut au niveau de l'Union.

Position des autorités russes

14. Le Gouvernement russe (Ministère des affaires étrangères, Ministère des transports et Service fédéral des douanes) a confirmé à de nombreuses reprises sa détermination à maintenir la Fédération de Russie dans la Convention TIR. Mais dans le même temps le Gouvernement russe n'a pas fait part publiquement de sa position officielle quant à la solution à apporter à la crise.

15. Le 14 octobre 2013, la Cour suprême d'arbitrage de la Fédération de Russie a déclaré nulle et non avenue la décision prise le 4 juillet 2013 par le SFD de ne plus accepter la garantie TIR. En réponse, le SFD a annulé sa décision mais en a publié immédiatement une nouvelle allant dans le même sens mais sous un numéro de référence différent.

V. Faits nouveaux

16. Le SFD a mis en avant plusieurs principes que devrait strictement respecter à l'avenir un garant national (l'ASMAP et/ou une autre association): règlement des dettes en souffrance; garantie bancaire couvrant la totalité des responsabilités d'une association garante nationale; droit de recouvrement direct accordé aux autorités douanières; totale transparence financière de l'association en ce qui concerne les comptes et registres relatifs au régime TIR. Le SFD a souligné que de telles conditions s'imposent car les autorités douanières ont pour mandat de protéger les revenus du gouvernement mais ne disposent ni des moyens ni des ressources nécessaires pour le faire. Il espère donc que la chaîne de garantie TIR se chargera de récupérer les revenus manquants en cas d'infraction à la Convention TIR.

17. L'ASMAP et l'IRU semblent être d'avis que les exigences du SFD ne sont pas proportionnées au niveau actuel du risque d'infraction. À la fin octobre 2013, l'ASMAP a soumis au SFD ses contre-propositions de révision de l'accord de garantie nationale, qui comportent certains éléments répondant partiellement aux exigences du SFD. L'ASMAP accepte en particulier d'accorder au SFD le droit de recouvrement direct d'un fonds spécial de 1 million d'euros ainsi que de porter dans certains cas la garantie TIR à 160 000 euros, contre 60 000 euros actuellement. La réaction du SFD à ces propositions n'est pas encore connue. En novembre 2013, le SFD et l'IRU ont entamé des négociations directes, qui sont encore en cours.

18. Une nouvelle demande de renseignements a été soumise à l'IRU par une autre association russe. La CEE a également reçu des informations concernant le souhait de cette association de devenir un garant national autorisé du régime TIR. Reste à savoir si cette association remplit les conditions minimales fixées par la Convention TIR et si elle obtient l'autorisation du Gouvernement russe.

19. Afin de promouvoir davantage le régime de transit national, le SFD a annoncé une étude pilote au cours de laquelle la majorité des sociétés de transport russes (environ 500) auront l'occasion de transporter des marchandises sous douane en étant totalement dispensées de garantie. Les transporteurs étrangers ne peuvent pas participer à cette étude pilote.

20. Le 26 novembre 2013, le Gouvernement de la Fédération de Russie a réuni tous les ministères et organismes concernés pour examiner la situation actuelle en ce qui concerne l'application du régime TIR dans le pays et pour mettre au point une position commune sur les questions sous-jacentes. À la suite de cette réunion, le SFD a reporté au 1^{er} juillet 2014 la résiliation de l'accord de garantie avec l'ASMAP mais maintenu en vigueur les restrictions concernant l'acceptation de la garantie TIR. D'autres décisions prises par le Gouvernement n'avaient pas été rendues publiques au moment de la rédaction du présent document.

21. Lors de sa dernière session (à Rome, les 3 et 4 décembre 2013), la Commission de contrôle TIR (TIRExB) a adopté une déclaration concernant le fonctionnement du régime TIR en Fédération de Russie après le 1^{er} décembre 2013, appelant le Gouvernement russe à faire en sorte que les restrictions introduites soient abolies et que les principes du droit international soient respectés.

VI. Mesures prises par la CEE

22. En tant que dépositaire de la Convention TIR, la CEE a entrepris de nombreuses activités visant à préserver l'outil de facilitation unique que constitue cette convention et à aider les parties concernées (SFD, ASMAP et IRU) à trouver une solution. Dans des lettres adressées au SFD, au Ministre des affaires étrangères Lavrov et à la Mission permanente de la Fédération de Russie à Genève, elle leur a notamment demandé d'annuler (ou au moins de repousser) la mesure et d'agir en conformité avec la Convention TIR. Elle a aussi adressé plusieurs notes de service au Secrétaire général des Nations Unies pour l'informer de la situation et organisé diverses réunions intergouvernementales, élaboré de nombreux documents analytiques, fait rapport au Comité exécutif, maintenu des contacts étroits et réguliers avec tous les partenaires, suivi et analysé la crise, entre autres.

VII. Enseignements tirés et questions stratégiques à traiter

23. La crise a mis en évidence un certain nombre de questions stratégiques qui sont déjà prises en considération par les organismes intergouvernementaux de la Convention TIR:

- Transparence accrue au sujet du fonctionnement du régime TIR de la part de l'IRU et de ses associations membres;
- Nécessité d'augmenter le niveau de garantie TIR, qui ne paraît plus correspondre aux impératifs douaniers modernes, ou alors de fixer des niveaux de garantie souples;
- Nécessité d'informatiser complètement le régime TIR en remplaçant progressivement le carnet TIR sur support papier par une série de messages électroniques pour que le régime TIR réponde mieux aux besoins des chaînes d'approvisionnement et reste compétitif par rapport aux nouveaux systèmes de transit informatisés (NSTI). Ou alors de conserver le système actuel sur support papier et de lancer parallèlement un outil de facilitation eTIR;
- Nécessité de réduire la vulnérabilité des pays et des négociants lorsque survient une crise dont la solution n'est pas entre leurs mains, et donc d'envisager une décentralisation progressive du régime TIR en acceptant que plus d'une association nationale soit incluse dans la chaîne de garantie TIR.

24. Dans le but d'informatiser le régime TIR, les Parties contractantes et le secrétariat ont d'ores et déjà élaboré des dispositions techniques et procédé à une analyse coûts-avantages du projet eTIR. Il appartient désormais aux gouvernements de décider quelle forme juridique ils souhaitent adopter.

VIII. Considérations du Comité des transports intérieurs

25. Le principal objectif du présent document est d'informer le CTI de l'évolution et de l'approfondissement de la crise touchant l'application du régime TIR de facilitation du transit qui est susceptible d'être ou de ne pas être résolue par la session du Comité en février 2014. À la lumière de la situation qui prévaudra à ce moment, le Comité est invité à donner des indications sur:

- Toute mesure supplémentaire à prendre par le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) et par le secrétariat;
- Les directions stratégiques à adopter pour améliorer le régime TIR et accroître sa résilience en tirant les leçons de la crise.

26. En outre, le Comité souhaitera peut-être agir comme catalyseur pour inciter les gouvernements les plus directement intéressés à examiner les défis que pose et les occasions qu'offre la facilitation du transit au moyen de la Convention TIR.
