



Commission économique pour l'Europe**Comité de gestion de la Convention TIR de 1975****Soixante-quatorzième session**

Genève, 9-11 février 2021

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

**Audit des comptes de la Commission de contrôle TIR
et du secrétariat TIR****Recommandation n° 6 du Bureau des services de contrôle
interne****Note du secrétariat****I. Mandat**

1. Au terme de son audit de la gestion du Fonds d'affectation spéciale TIR, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a recommandé à la Commission économique pour l'Europe (CEE) de solliciter l'avis du Bureau de la déontologie au sujet du conflit d'intérêts apparent découlant de l'arrangement relatif au projet eTIR conclu avec le partenaire extérieur, y compris la réception de fonds du partenaire extérieur auquel la CEE est désormais tenue de rendre compte en vertu de l'accord de contribution, alors qu'elle a pour responsabilité d'aider la Commission de contrôle TIR à superviser les activités dudit partenaire et à déterminer s'il respecte la Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR). (Voir la recommandation n° 6 figurant dans le document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2019/25).

2. Le secrétariat a reproduit dans l'annexe au présent document l'avis du Bureau de la déontologie publié le 13 novembre 2020.



Annexe

Réponse à la demande d'avis (UNECE/2019/TRANS/152/KA/AB) formulée pour donner suite au rapport 2019/010 du BSCI¹

1. Je me reporte au message, daté du 20 décembre 2019, que vous avez adressé au Bureau de la déontologie (UNECE/2019/TRANS/152/KA/AB) afin de donner suite à une recommandation formulée par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'ONU dans son rapport 2019/010 (AG/2018/720/02), ainsi qu'aux échanges par courrier électronique et téléconférence entre le Bureau de la déontologie et la Division des transports durables de la Commission économique pour l'Europe (CEE) intervenus entre cette date et le 23 septembre 2020.

2. Le Bureau de la déontologie prend en particulier note des recommandations pertinentes du BSCI, publiées le 13 mars 2019, notamment de la recommandation n° 6 aux termes de laquelle « [la] CEE [devrait] solliciter l'avis du Bureau de la déontologie au sujet du conflit d'intérêts apparent découlant de l'arrangement relatif au projet eTIR conclu avec le partenaire extérieur, y compris la réception de fonds du partenaire extérieur auquel la CEE est désormais tenue de rendre compte en vertu de l'accord de contribution, alors qu'elle a pour responsabilité d'aider la Commission de contrôle TIR à superviser les activités du partenaire extérieur et à déterminer s'il respecte la Convention TIR. ».

I. Résumé des faits

3. Compte tenu des informations qui lui ont été fournies, le Bureau de la déontologie comprend qu'en 1975, la CEE a adopté la Convention TIR, traité multilatéral visant à simplifier et harmoniser les dispositions administratives relatives au transport routier international. L'organe directeur de la Convention (le Comité de gestion, ci-après appelé « AC.2 »), a par la suite choisi l'Union internationale des transports routiers (IRU) comme organisation internationale à laquelle déléguer la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement du système de garantie international, ainsi que de l'impression et de la distribution des carnets TIR.

4. Les activités de l'IRU sont autorisées par l'AC.2 et supervisées par la Commission de contrôle TIR (TIRExB). Les décisions de la TIRExB sont appliquées par le Secrétaire TIR, avec l'appui du secrétariat TIR, lequel est composé de membres du personnel du secrétariat de la CEE. Les activités de la TIRExB et du secrétariat TIR sont financées par les recettes issues de la distribution de carnets TIR.

5. Selon les informations que la CEE a fournies le 29 avril 2020 au Bureau de la déontologie, le secrétariat ne supervise pas les activités de l'IRU relatives à la Convention TIR et ne les autorise pas ; il fournit des services d'appui aux organes intergouvernementaux compétents des Parties contractantes qui supervisent le système TIR et autorisent l'IRU à mener ses activités (AC.2, TIREXB). Les organes intergouvernementaux des États membres de la CEE et leurs organes subsidiaires et dispositifs ou structures d'appui (Comité des transports intérieurs et groupes de travail) sont les gardiens des conventions et des accords.

6. En 2003, les Parties contractantes à la Convention TIR ont lancé le « projet eTIR » prévoyant la dématérialisation du régime TIR. Sur l'initiative de l'Union européenne, il a été proposé de créer un mécanisme de financement qui verserait au secrétariat de la CEE des fonds destinés à financer le remplacement du système TIR fonctionnant sur support papier par le système eTIR et serait alimenté par des contributions volontaires de l'IRU ; ce mécanisme a été mis en place au moyen d'un mémorandum d'accord entre la CEE et l'IRU, et le projet du secrétariat a été approuvé par les États membres de la CEE (Comité exécutif).

¹ La réponse est reproduite telle qu'elle a été reçue.

7. Selon les informations que la CEE a fournies le 4 mai 2020 au Bureau de la déontologie, une étude réalisée par le secrétariat TIR ayant montré que les ventes de carnets n'avaient cessé de diminuer entre 2006 (3 599 850 unités) et 2018 (1 020 650 unités) (ECE/TRANS/WP.30/2020/3), les parties prenantes ont décidé de progresser dans la dématérialisation et d'instaurer sans tarder un système eTIR international.

8. En 2015, la CEE a signé avec l'IRU un mémorandum d'accord sur le financement d'un projet pilote mené dans le cadre du projet eTIR. En octobre 2017, la CEE et l'IRU ont conclu un mémorandum d'accord, ainsi qu'un accord de financement, visant à renforcer davantage la coopération entre elles aux fins de l'informatisation du régime TIR et prévoyant que l'IRU verse à la CEE une contribution volontaire de 1,7 million de dollars sur une période de cinq ans pour financer les activités du projet pilote mené dans le cadre du projet eTIR avec la participation de la République islamique d'Iran et de la Turquie (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2019/26).

II. Considérations de déontologie

9. Selon la recommandation n° 6 qu'il a formulée dans son rapport d'audit 2019/010, le BSCI a décelé un conflit d'intérêts apparent découlant de l'arrangement relatif au projet eTIR conclu par la CEE avec l'IRU. Il a notamment signalé la réception par la CEE de fonds de l'IRU, à laquelle la CEE est désormais tenue de rendre compte en vertu de l'accord de financement, alors qu'elle a pour responsabilité d'aider la Commission de contrôle TIR à superviser les activités de l'IRU et à déterminer si elle respecte la Convention TIR. C'est pourquoi le Bureau de la déontologie a été prié de formuler un avis concernant l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts et, le cas échéant, les moyens de l'atténuer.

10. Le Bureau de la déontologie souligne que, dans le présent examen, il a été guidé par la recherche de l'intérêt supérieur de l'ONU. L'intégrité institutionnelle de l'Organisation exige que soient respectés dans ses structures et dans toutes ses transactions et activités, y compris les relations contractuelles avec des entités extérieures, à la fois les principes d'indépendance et d'impartialité et la nécessité de prendre les devants pour résoudre tout conflit d'intérêts qui pourrait se présenter.

11. En ce qui concerne la relation de la CEE avec l'IRU, le Bureau de la déontologie constate que la CEE est tenue, dans le cadre de l'exécution du mandat qui lui a été confié par la Convention TIR, de veiller à ce que ses structures et ses processus de prise de décisions ne soient entachés d'aucun conflit d'intérêts apparent ou réel et soient en particulier libres de toute dépendance financière vis-à-vis de l'IRU et de toute obligation de lui rendre des comptes.

12. Du point de vue de la déontologie, cette situation peut donner lieu à un conflit de fonctions (c'est-à-dire un conflit entre des rôles incompatibles), dans le sens où la CEE aide la Commission de contrôle TIR à superviser la distribution de carnets TIR et à surveiller le fonctionnement du système international de garantie et d'assurance, tout en ayant l'obligation de rendre des comptes à l'IRU en application des dispositions de l'accord de financement. Cette situation est susceptible de créer une confusion au sujet du rôle de la CEE à l'égard de l'IRU et de la mise en œuvre de la Convention TIR.

13. Selon les accords cités ci-dessus, l'IRU joue le rôle d'agent d'exécution officiel de la Convention TIR (en assurant l'organisation du système de garantie et en distribuant les carnets TIR), mais aussi celui de donateur à la CEE dans le cadre du projet eTIR. Le Bureau de la déontologie constate que l'IRU, tout en étant une organisation à but non lucratif, obtient un revenu annuel de la distribution des carnets TIR. Le Bureau note que, tout en jouant un rôle stratégique dans le fonctionnement efficace de l'impression et de la distribution de carnets TIR, l'IRU peut aussi avoir un fort intérêt commercial à rester au cœur des événements liés aux transports et subir l'influence des transporteurs routiers.

14. De ce fait, du point de vue de la déontologie, la situation en question présente un risque élevé de conflit de fonctions, et de conflit d'intérêts, étant donné que l'IRU, agent d'exécution et distributeur, joue en même temps un rôle de bailleur de fonds vis-à-vis de la CEE et du secrétariat TIR. Cette situation peut compromettre la capacité des autres parties,

y compris la CEE et l'organe de supervision, de remplir leurs mandats de manière impartiale et objective. La crédibilité des activités des organes de la Convention TIR pourrait s'en trouver compromise, en particulier dans des cas où il faudrait établir les responsabilités, obtenir que des comptes soient rendus ou évaluer l'efficacité du système TIR.

III. Mesures d'atténuation envisageables

15. Afin d'atténuer ces risques de conflit de fonctions et de conflit d'intérêts, il est souhaitable de modifier la structure de financement du projet eTIR afin de mettre fin au financement direct de la CEE par des contributions volontaires de l'IRU. Il est particulièrement important que la CEE et l'IRU conservent la distance voulue et s'abstiennent d'établir un lien direct entre leurs rôles de supervision et d'exécution, d'une part, et la réception de fonds et la présentation de rapports, d'autre part. Il importe d'éviter soigneusement toute apparence de lien injustifié entre un financement provenant d'une entité extérieure et le positionnement favorable de celle-ci.

16. Il serait souhaitable que tout versement à la CEE de fonds destinés à la réalisation du projet eTIR soit autorisé directement par les organes directeurs de la Convention TIR (tels que l'AC.2 et la TIRExB) ou que ces fonds soient versés aux organes directeurs et ensuite affectés à la CEE ou au secrétariat TIR. Quant à la CEE, elle devrait faire directement rapport sur l'utilisation de ces fonds aux organes directeurs de la Convention TIR et non à l'IRU.

17. Le Bureau de la déontologie a pris note du document ECE/TRANS/WP.30/AC.2/147, daté du 17 février 2020, qui porte notamment sur l'adoption d'une nouvelle annexe 11 à la Convention TIR, dont l'article 11 est libellé comme suit :

« Hébergement du système international eTIR :

Le système international eTIR est hébergé et administré sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU).

La CEE-ONU aide les pays à connecter leurs systèmes douaniers au système international eTIR, y compris au moyen de tests de conformité visant à garantir leur fonctionnement correct avant la connexion opérationnelle.

Les ressources nécessaires sont mises à la disposition de la CEE-ONU de sorte que celle-ci soit à même de s'acquitter des obligations qui découlent des dispositions des paragraphes 1 et 2 du présent article. À moins que le système international eTIR ne soit financé au moyen de ressources issues du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, les ressources nécessaires sont régies par les dispositions du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU concernant les fonds et projets extrabudgétaires. Le mécanisme de financement du système international eTIR, qui relève de la CEE-ONU, est défini et approuvé par le Comité de gestion.

Note explicative au paragraphe 3 de l'article 11 :

11.11.3 Si nécessaire, les Parties contractantes peuvent décider de financer les dépenses opérationnelles liées au système international eTIR au moyen d'une contribution sur les transports TIR. En pareil cas, les Parties contractantes choisissent le moment auquel il convient de mettre en place d'autres mécanismes de financement, ainsi que les modalités correspondantes. Le budget requis doit être établi par la CEE-ONU, examiné par l'Organe de mise en œuvre technique et approuvé par le Comité de gestion. ».

18. Le Bureau de la déontologie croit comprendre que le document cité ci-dessus doit être adopté officiellement au premier trimestre de 2021. Il comprend en outre que l'annexe 11 est une manifestation de la volonté constante des États membres d'élargir le rôle du système eTIR et d'intensifier la coopération régionale. Elle va de pair avec l'apport à la CEE par les États membres, par le Compte de l'ONU pour le développement et par des organismes des Nations Unies de contributions nouvelles ou renforcées à la mise en place du système eTIR, qui est considéré comme un outil de lutte contre la pandémie actuelle de COVID-19. À cet égard, le Bureau de la déontologie souligne à nouveau qu'il importe de mettre en place, en tant que mesure d'atténuation complémentaire, une surveillance indépendante par

l'intermédiaire des organes directeurs compétents, dont l'AC.2, des fonds alloués à la CEE aux fins du projet eTIR, si cela n'a pas encore été fait.

19. En outre, le Bureau de la déontologie comprend que l'objectif dudit article 11 de l'annexe 11 de la Convention TIR est également de réorganiser le financement du projet eTIR et que ses dispositions pourraient permettre d'atténuer les risques de conflit de fonctions et de conflit d'intérêts.

20. Compte tenu des modifications qu'il est prévu d'apporter au financement du système eTIR, le Bureau de la déontologie recommande que le mémorandum d'accord existant entre la CEE et l'IRU daté d'octobre 2017 soit réexaminé, révisé et mis à jour une fois que l'annexe 11 sera entrée en vigueur, de manière que le mémorandum d'accord soit pleinement conforme à la structure de financement actualisée qui est proposée dans le cadre réglementaire de l'annexe 11 et dans la décision des Parties contractantes.

21. En attendant l'entrée en vigueur de l'annexe 11 et compte tenu du conflit de fonctions et d'intérêts qui a été repéré, le Bureau de la déontologie recommande aussi que, dans l'intervalle, des mesures soient prises pour faire en sorte que tout risque de conflit d'intérêts ou d'atteinte à la réputation qui pourrait découler des relations avec l'IRU soit atténué. La CEE pourrait donc saisir cette occasion pour entreprendre une révision complète de ses accords contractuels et de tous les autres accords administratifs actuellement en vigueur, ainsi que des transactions isolées avec l'IRU, et pourrait décider d'examiner soigneusement les autres activités commerciales de l'IRU susceptibles d'avoir une incidence sur la réputation de la CEE.

22. Le Bureau de la déontologie est prêt à répondre à toute question qui pourrait survenir et à fournir tous les éclaircissements voulus, le cas échéant.
