



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****157^e session**

Genève, 9 et 10 juin 2021

Point 3 c) vi) de l'ordre du jour provisoire

**Convention douanière relative au transport international de marchandises
sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR de 1975) :****Application de la Convention : Audit des comptes de la Commission
de contrôle TIR et du secrétariat TIR ; recommandation n° 7a :****Étude sur la baisse des ventes de carnets TIR****Baisse des ventes de carnets TIR****Note du secrétariat**

1. Comme suite à la demande que lui a adressée le Comité de gestion TIR (AC.2) à sa soixante et onzième session (octobre 2019), le secrétariat soumet en annexe (document informel TIRExB n° 13 (2019)) une étude qu'il a menée sur la baisse des ventes de carnets TIR, telle que modifiée compte tenu des observations formulées par la Commission de contrôle TIR (TIRExB) (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/145, par. 76).

2. La TIRExB a décidé que, dans le cadre de son programme de travail pour 2019-2020, elle étudierait les causes de la baisse des ventes de carnets TIR et élaborerait un plan d'action pour remédier à la situation (voir le point 13 du programme de travail). À sa quatre-vingt-deuxième session (juin 2019), elle a envisagé plusieurs méthodes d'étude. Elle a conclu qu'il serait approprié d'entreprendre une analyse en se fondant d'abord sur les contributions de ses membres et de l'Union internationale des transports routiers (IRU), puis d'élargir cette analyse à un public plus vaste une fois les premiers résultats obtenus. Elle a donc demandé au secrétariat de lancer l'étude avec ses membres et l'IRU, conformément au document informel n° 8 (2019), d'en présenter les conclusions dans un document et de diffuser celui-ci par courrier électronique pour obtenir des retours d'information. Elle a aussi décidé que, selon les résultats des échanges informels, le document lui serait ensuite soumis pour un examen plus approfondi ou serait présenté à l'AC.2, qui pourrait alors décider de le faire circuler auprès des autorités compétentes et des acteurs privés pour recueillir leurs vues. Le secrétariat a assuré qu'il s'efforcerait de faire figurer dans le document des données statistiques sur l'utilisation des carnets TIR au cours de la dernière décennie, en les ventilant soit par pays soit par région (TIRExB/REP/2019/82draft, par. 44 à 47).

3. Le secrétariat a élaboré l'étude ci-jointe pour examen par la TIRExB.



Annexe

Étude des causes de la baisse des ventes de carnets TIR au fil des années et plan d'action destiné à remédier à la situation

Novembre 2020

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction et mandat	4
II. Rappel historique et statistiques	5
III. Délivrance des carnets TIR : analyse des points forts, des points faibles, des possibilités et des risques (analyse SWOT)	13
IV. Prochaines étapes : plan d'action	18

Liste des figures

	<i>Page</i>
Figure I : Nombre estimatif et nombre effectif de carnets TIR distribués.....	4
Figure II : Parties contractantes à la Convention TIR	5
Figure III : Nombre de carnets TIR émis entre 2001 et 2019	6
Figure IV : Baisse spectaculaire du nombre de carnets TIR émis depuis 2014	6
Figure V : Nombre de titulaires actifs de carnets TIR	7
Figure VI : Le système TIR perd rapidement du terrain en Europe	8
Figure VII : Nombre de carnets TIR émis sur le territoire de l'Union européenne entre 2001 et 2018	8
Figure VIII : Évolution du système TIR en Fédération de Russie	10
Figure IX : Évolution du système TIR en Turquie	10
Figure X : Incidence de l'adoption du NSTI par certains pays de la région des Balkans	11
Figure XI : Cycle de vie du système TIR.....	11
Figure XII : Plan d'action.....	19

I. Introduction et mandat

1. Dans son rapport sur l'audit de la gestion du Fonds d'affectation spéciale « Transport international routier », le Bureau des services de contrôle interne du Secrétariat de l'ONU (BSCI) a notamment recommandé que la Commission économique pour l'Europe (CEE) attire l'attention de l'AC.2 sur la nécessité d'étudier les causes de la baisse des ventes de carnets TIR et d'élaborer un plan d'action pour y remédier¹.

2. Dans son rapport, le BSCI a fait savoir que, selon l'arrangement provisoire en vigueur, le financement de la TIRExB et du secrétariat TIR était fonction du nombre estimatif et du nombre effectif de carnets TIR distribués. Or le nombre des carnets distribués n'avait cessé de diminuer depuis 2015. En 2017, il avait chuté à 1,15 million, soit une baisse de 9,4 % par rapport à 2016. Étant donné que le financement des activités de la TIRExB et du secrétariat TIR était lié au nombre de carnets vendus, l'AC.2 a approuvé le prélèvement d'un montant plus élevé par carnet afin de couvrir les dépenses prévues. Le montant approuvé par carnet était de 1,43 dollar pour 2018, contre 0,60 dollar en 2015. En janvier 2018, le partenaire extérieur a cependant informé l'AC.2 que, compte tenu la situation financière difficile du secteur des transports, il continuerait de facturer le montant approuvé pour 2017, soit 0,88 dollar par carnet TIR. Auparavant, le nombre de carnets effectivement distribués était supérieur au nombre estimatif, de sorte qu'il y avait des excédents dans les montants perçus, mais au cours des trois dernières années, des déficits avaient été enregistrés malgré la hausse du montant prélevé par carnet.

Figure I

Nombre estimatif et nombre effectif de carnets TIR distribués

<i>Année</i>	<i>Nombre estimatif de carnets TIR à distribuer</i>	<i>Nombre de carnets TIR effectivement distribués</i>	<i>Différence par l'AC.2 (en dollars)</i>	<i>Montant du prélèvement par carnet tel qu'approuvé</i>
2015	1 900 000	1 500 450	(399 550)	0,60
2016	1 550 000	1 223 400	(326 600)	0,87
2017	1 480 000	1 154 650	(325 350)	0,88
2018	1 088 000	Non disponible ²	Non disponible	1,43

Source : Rapport du BSCI, mars 2019.

3. La CEE a expliqué que la baisse des ventes de carnets était imputable, pour une part, au retard pris dans la mise en place du système eTIR, et, pour une autre part, à la concurrence accrue avec d'autres systèmes de transit douanier. La poursuite des activités de la TIRExB et du secrétariat TIR étant tributaire de la vente de carnets TIR, le BSCI a recommandé à la CEE d'attirer l'attention de l'AC.2 sur la nécessité d'étudier et d'analyser les causes de la baisse des ventes et d'élaborer un plan d'action pour y remédier.

4. Comme suite à la recommandation du BSCI et à la décision de la TIRExB (TIRExB/REP/2019/82, par. 44 à 47), le secrétariat TIR a élaboré la présente étude. Le principal objectif de cette étude est d'analyser les causes de la baisse des ventes de carnets TIR et d'élaborer un plan d'action pour examen par la TIRExB, puis par l'AC.2.

¹ Le rapport complet est disponible à l'adresse www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/bcf/ac2/documents/2019/ECE-TRANS-WP30-AC2-2019-25f.pdf.

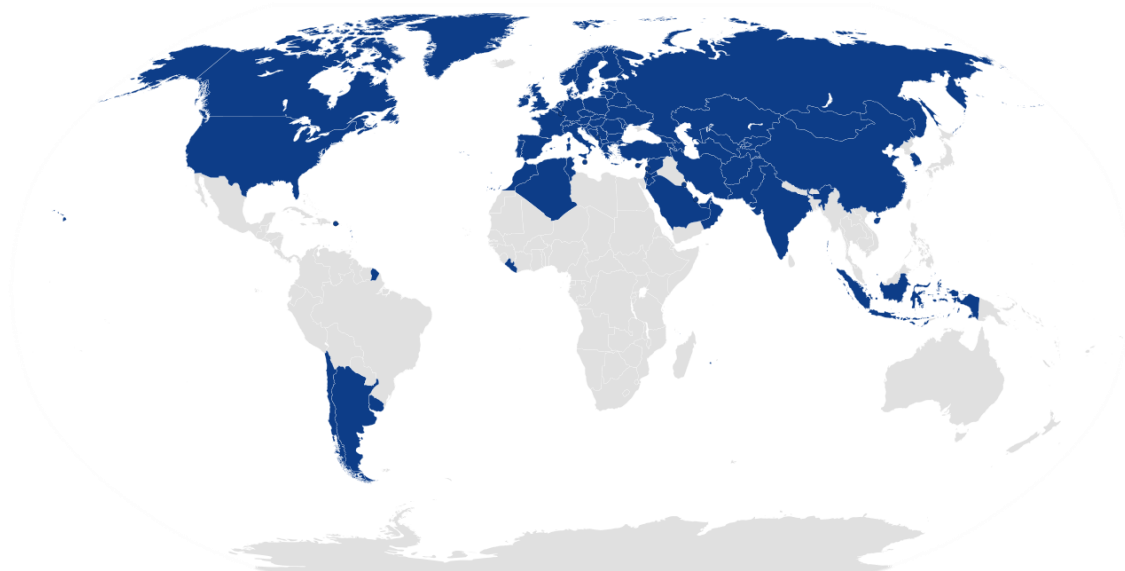
² Le tableau est issu du rapport du BSCI, et au moment où celui-ci a été élaboré, ces chiffres n'étaient pas disponibles. Étant donné que les recommandations et le rapport du BSCI sont cités dans le présent rapport, le secrétariat a décidé de reprendre le tableau tel quel.

II. Rappel historique et statistiques

5. La Convention TIR compte 76 Parties contractantes.

Figure II

Parties contractantes à la Convention TIR



Source : Secrétariat TIR.

6. Sur les 76 Parties contractantes, 21³ n'ont jamais utilisé le système ou ne l'ont pas utilisé depuis au moins trois ans, 9⁴ ont adhéré à la Convention assez récemment et n'ont pas encore effectué d'opérations de transport TIR ou n'en ont effectué que quelques-unes en 2018, et 1⁵ est une union douanière dont seuls les États membres peuvent effectuer des opérations de transport TIR. Ainsi, seules 45 Parties contractantes utilisent véritablement le système à l'heure actuelle.

7. Entre 2001 et 2019, un total de 47 390 600 carnets TIR ont été distribués.

8. C'est en 2006 que le nombre de carnets émis a été le plus élevé (3 599 850) et en 2019 qu'il a été le plus faible (858 100).

9. La Figure III montre l'évolution du nombre de carnets TIR émis au fil des années. Exception faite de la forte baisse survenue en 2009, le déclin a véritablement commencé en 2013-2014, le nombre de carnets vendus ayant diminué de 1 000 000 en un an.

10. Depuis, la baisse est régulière et le nombre de carnets vendus s'est établi à 858 100 en 2019.

³ Afghanistan, Algérie, Arménie, Canada, Chypre, État de Palestine, États-Unis d'Amérique, Indonésie, Irlande, Israël, Koweït, Libéria, Malte, Maroc, Norvège, Portugal, République de Corée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Tunisie et Uruguay.

⁴ Arabie saoudite, Argentine, Chili, Chine, Émirats arabes unis, Inde, Oman, Pakistan et Qatar.

⁵ Union européenne.

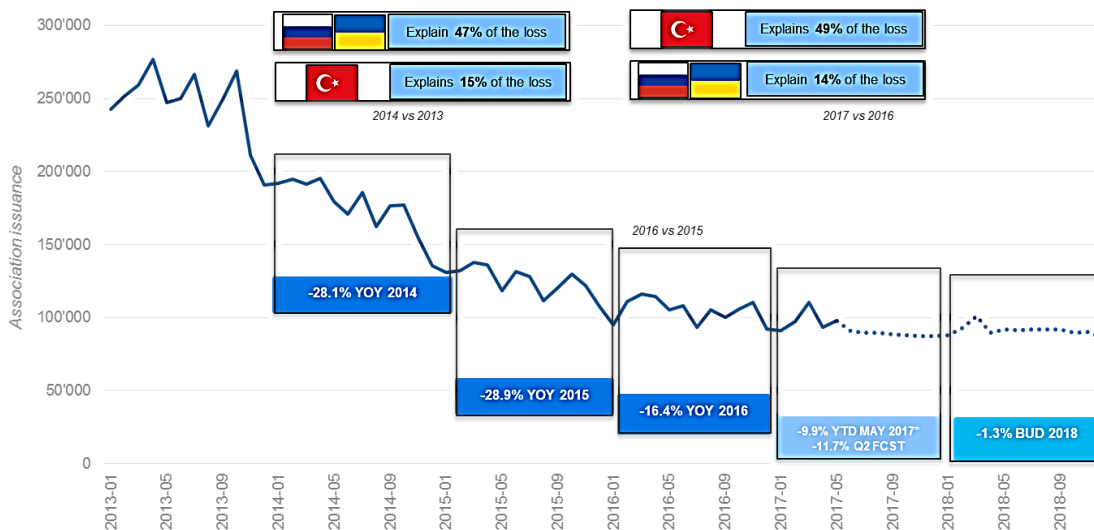
Figure III
Nombre de carnets TIR émis entre 2001 et 2019



Source : Secrétariat TIR.

11. Selon l'IRU, qui n'a fait qu'établir les statistiques sans chercher à les interpréter, la baisse survenue entre 2013 et 2014 s'explique, pour 47 %, par la diminution du nombre de carnets délivrés par l'Ukraine et la Fédération de Russie. Elle est également imputable, pour 15 %, au recul du nombre de carnets délivrés aux transporteurs turcs. Une autre baisse importante est survenue entre 2016 et 2017, le nombre de carnets émis en Fédération de Russie et en Ukraine ayant chuté de 49 %.

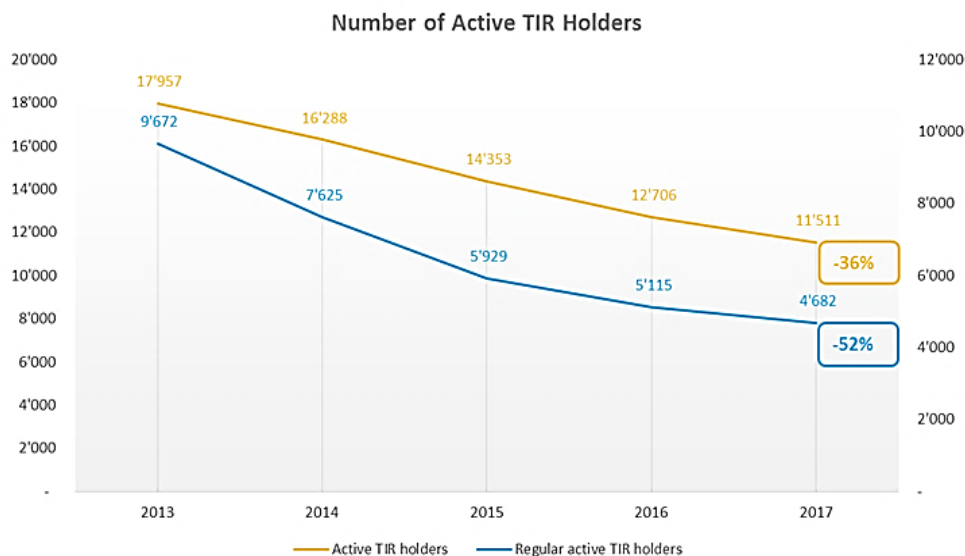
Figure IV
Baisse spectaculaire du nombre de carnets TIR émis depuis 2014



Source : IRU.

12. Entre 2013 et 2017, les titulaires actifs et réguliers de carnets TIR, c'est-à-dire les bons clients du système TIR, ont utilisé moins de carnets TIR par semaine.

Figure V
Nombre de titulaires actifs de carnets TIR



Source : IRU.

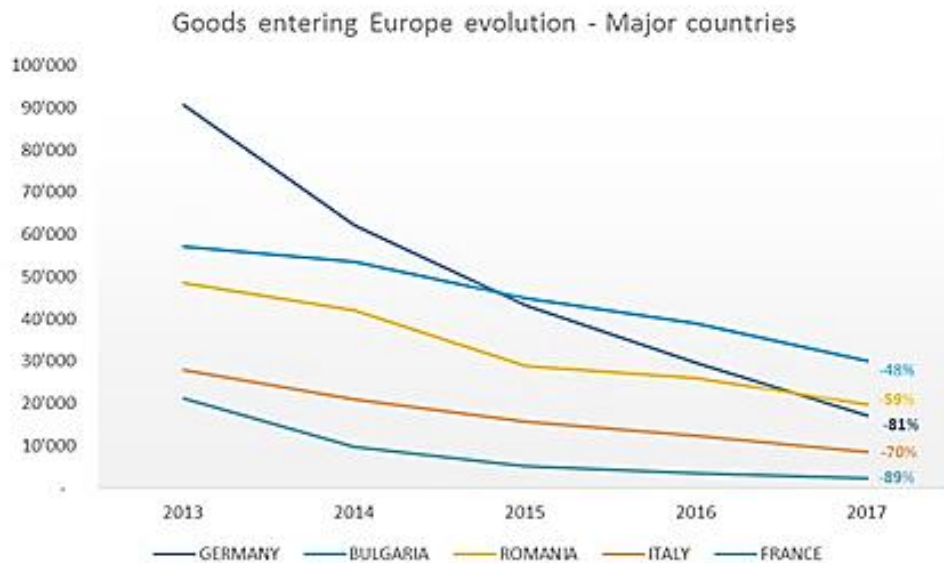
13. Selon l'IRU, le système TIR perd rapidement du terrain en Europe. Il est de moins en moins utilisé pour le transport de marchandises à destination du marché unique européen, car :

- Le transit douanier⁶ est pratique, aucun papier n'étant nécessaire et de nombreux courtiers et agents pouvant assister les transporteurs en tout temps et en tout lieu ;
- Le transit douanier est généralement moins cher, sauf pour les marchandises de groupage ;
- Le transit douanier repose sur des procédures simplifiées et efficaces (expéditeurs et destinataires agréés, garanties complètes et dispenses de garantie) ;
- Le transit douanier est un système moderne et flexible, qui satisfait pleinement aux besoins et aux exigences du commerce en 2020.

14. Au rythme actuel, des pays tels que l'Allemagne pourraient même arrêter totalement d'utiliser le système TIR avant 2020 (voir la figure VI).

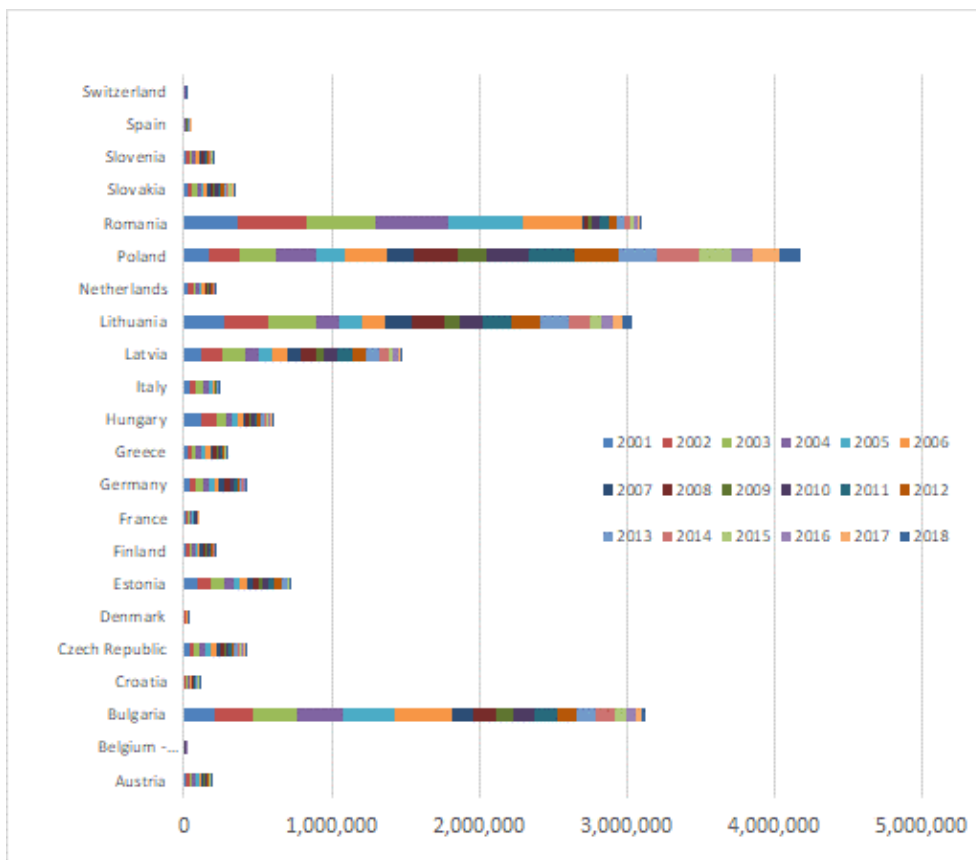
⁶ Le transit externe (T1) s'applique généralement aux marchandises non Union. Ce régime particulier permet par défaut aux marchandises non Union d'être déplacées d'un point à un autre au sein du territoire douanier de l'Union de telle sorte que les droits de douane et autres charges sont suspendus. Le transit interne (T2) s'applique généralement aux marchandises Union. Le régime de transit interne permet à l'opérateur économique de quitter temporairement le territoire douanier de l'Union et d'y revenir, tout en conservant le caractère UE des marchandises qui lui sont confiées. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/11_taxud_ucc_customs_transit_quick_info_fr.pdf.

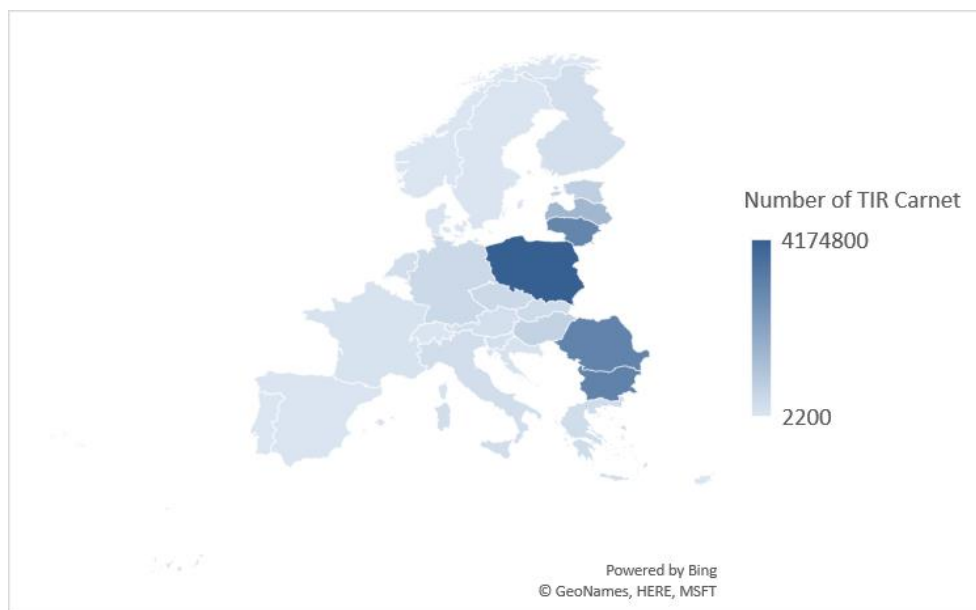
Figure VI
Le système TIR perd rapidement du terrain en Europe



Source : IRU.

Figure VII
Nombre de carnets TIR émis sur le territoire de l'Union européenne entre 2001 et 2018





Source : Secrétariat TIR.

15. Sur la période 2001-2018, la Pologne est la championne de la délivrance de carnets TIR avec un total de 4 174 800 carnets, suivie par la Bulgarie (3 124 500 carnets), la Roumanie (3 095 350 carnets) et la Lituanie (3 028 000 carnets).

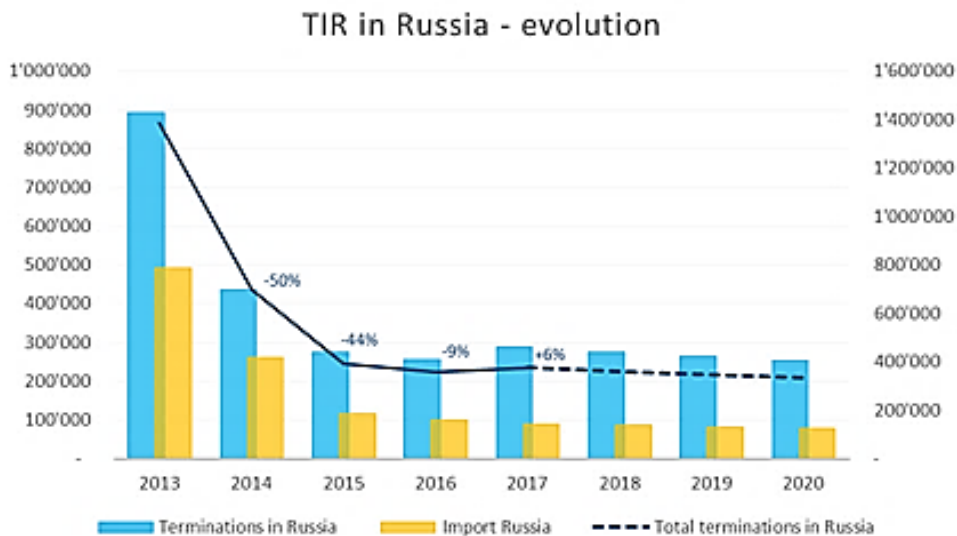
16. Sur le territoire de l'Union européenne, les pays qui ont délivré le moins de carnets TIR sur la même période sont le Portugal avec 5 600 carnets et Chypre avec 5 800 carnets.

17. La Figure VIII illustre l'évolution du nombre de carnets TIR émis en Fédération de Russie. Il y a eu une hausse du nombre d'opérations TIR achevées en Fédération de Russie, principalement en raison de l'augmentation du nombre de carnets délivrés aux transporteurs polonais.

18. Le nouveau système mis en place par la Commission économique eurasienne est plus souple. Dans l'ensemble, les efforts récemment faits par l'IRU pour promouvoir le système TIR dans la région n'ont pas porté leurs fruits.

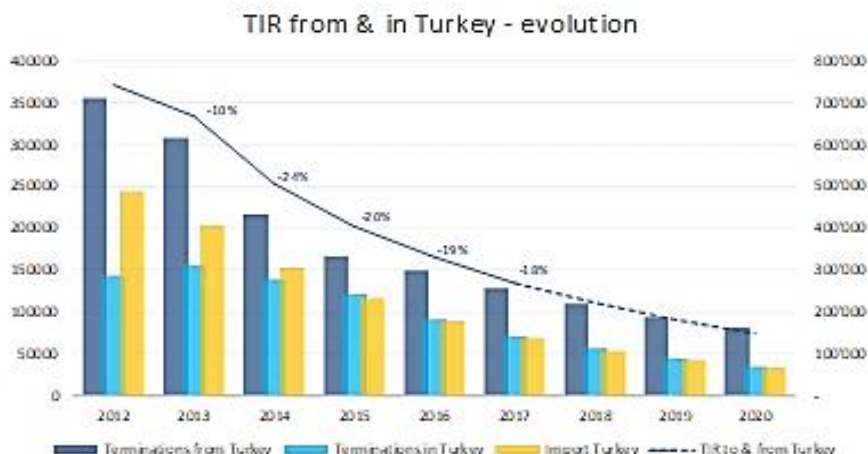
19. En 2020, l'IRU devrait fournir à la Fédération de Russie 45 000 carnets TIR de moins qu'en 2017, et il s'agit là d'une estimation optimiste, qui ne tient pas compte de l'annonce, par les autorités douanières de la Fédération de Russie, de la fin des procédures papier en 2020, ni des efforts continuellement faits pour étendre l'Union douanière eurasienne aux pays voisins.

Figure VIII
Évolution du système TIR en Fédération de Russie



Source : IRU.

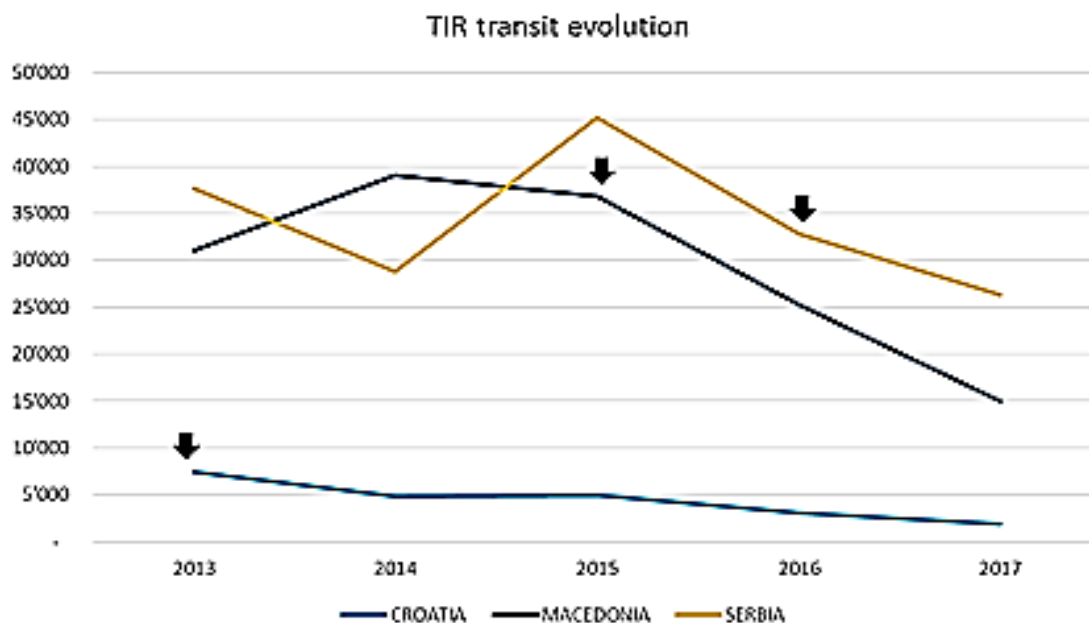
Figure IX
Évolution du système TIR en Turquie



Source : IRU.

20. Depuis décembre 2012 et l'adoption par la Turquie du nouveau système de transit informatisé (NSTI), que les opérateurs préfèrent au système TIR, le nombre de carnets TIR émis pour des trajets en provenance et à destination de la Turquie a diminué de 64 %. Cette tendance devrait se poursuivre. En 2020, l'IRU s'attend à distribuer à la Turquie 120 000 carnets TIR de moins qu'en 2017, dans le meilleur des cas.

Figure X
Incidence de l'adoption du NSTI par certains pays de la région des Balkans



Source : IRU.

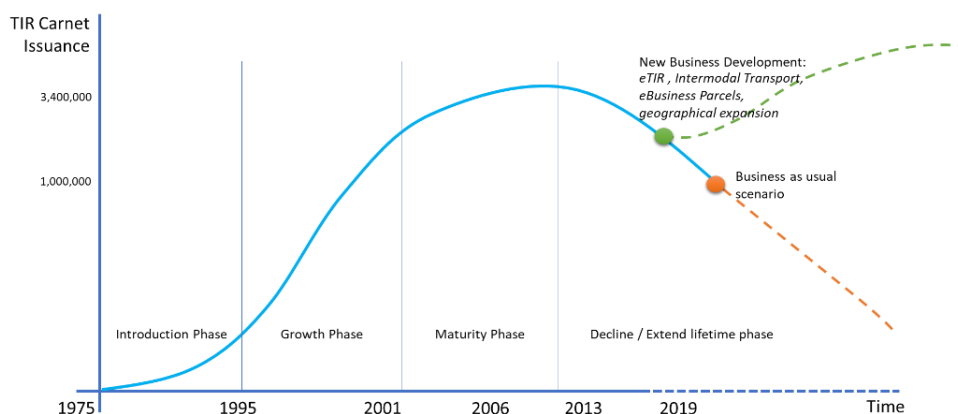
21. Le Croatie a adopté le NSTI en juillet 2012, la Macédoine du Nord en juillet 2015 et la Serbie en février 2016.

22. L'Albanie, la Bosnie et le Monténégro se préparent à adopter le NSTI en 2022, et le nombre de carnets TIR délivrés dans ces pays devrait diminuer de 30 000 par rapport à 2017.

23. Selon l'IRU, les autorités douanières ukrainiennes ont confirmé en mars 2018 que leur priorité était d'adopter le NSTI (dès 2020).

24. L'Azerbaïdjan, la Géorgie et la République de Moldova sont aussi en train de prendre des dispositions pour adopter le NSTI. En 2022, ces pays devraient délivrer au moins 90 000 carnets TIR de moins qu'en 2017.

Figure XI
Cycle de vie du système TIR



Source : Secrétariat TIR.

25. La Figure XI illustre le cycle de vie de la délivrance des carnets TIR depuis la conclusion de l'actuelle Convention TIR en 1975. À la lumière des faits analysés plus haut, il apparaît clairement que la délivrance des carnets TIR a dépassé sa phase de maturité et que, si l'on veut éviter que la baisse se poursuive dans les années à venir et rende potentiellement

la Convention obsolète, des mesures doivent être prises pour revitaliser le système TIR et, partant, la Convention, de manière à déclencher une nouvelle phase de croissance. Les mesures en question touchent à différents aspects du système, qu'il s'agisse de questions opérationnelles telles que l'eTIR, la tarification et les procédures commerciales, de l'expansion géographique stratégique, des marchés et produits de niche ou encore de la modernisation de la Convention.

26. Un fait est incontestable : la Convention TIR est dépassée. Elle n'est plus un outil moderne et adapté aux exigences du commerce, mais un instrument juridique ancien, qui n'a pas évolué en même temps que les besoins et impératifs du commerce, ses cinq piliers constituant son principal et unique avantage.

27. Si rien ne change, le nombre de carnets émis va chuter de façon si spectaculaire au cours des prochaines années que le système pourrait devoir être interrompu. L'émergence d'une nouvelle phase de croissance exige des solutions et des propositions radicales et directes. L'expérience a montré que l'adhésion de pays d'importance stratégique, tels que la Chine, l'Inde et le Pakistan, ne suffirait pas à stabiliser le système et à amener cette phase de croissance, du moins pas au cours des trois prochaines années. À ce stade, il faut faire le nécessaire pour stabiliser le système et veiller à ce que le nombre de carnets TIR délivrés annuellement reste proche du million. Parallèlement, de multiples mesures devraient être prises pour déclencher la nouvelle phase de croissance et ouvrir la voie à une nouvelle ère commerciale.

28. Dans la partie suivante de l'étude, les auteurs se penchent sur les raisons de la baisse des ventes de carnets TIR en procédant à une analyse des points forts, des points faibles, des possibilités et des risques (analyse SWOT), et formulent des recommandations. L'analyse SWOT est fondée sur les observations des membres de la TIRExB, mais aussi sur celles des autorités douanières, des associations nationales et des points de contact TIR et eTIR, auprès desquels le secrétariat a fait circuler l'étude en sollicitant des retours d'information.

29. En 2020, lorsque les pays du monde entier ont commencé à fermer leurs frontières et à imposer le confinement de la population en raison de la pandémie de COVID-19, les chaînes d'approvisionnement mondiales ont été durement touchées, y compris le système TIR. Des milliers de camions sont restés bloqués aux frontières, sans pouvoir livrer les denrées alimentaires et autres biens essentiels qu'ils transportaient. Les chauffeurs routiers et les entreprises de transport ne pouvaient pas accéder à l'information sur l'ouverture des frontières et les restrictions aux déplacements.

30. La CEE, l'IRU et les Parties contractantes à la Convention TIR s'emploient depuis quelques années à mettre en place une version électronique du système TIR. Il s'agit de créer un environnement opérationnel sans papier et sans contact, qui permette toujours le transport sûr et sécurisé des marchandises. Pendant la pandémie, il a été décidé d'accélérer l'instauration de l'environnement sans contact du système eTIR pour contribuer dans la mesure du possible à enrayer la propagation du virus. Le secrétariat a élaboré une brochure sur les avantages du système eTIR et lancé une campagne de promotion de l'interconnexion des systèmes douaniers nationaux avec le système eTIR.

31. Les organismes des Nations Unies et les gouvernements sont convenus que le système international eTIR permettrait de protéger la population du virus tout en facilitant et en simplifiant le franchissement des frontières.

32. Dans son rapport intitulé « Shared responsibility, global solidarity : Responding to socioeconomic impacts of COVID-19 » (Responsabilité partagée, solidarité mondiale : faire face aux retombées socioéconomiques de la pandémie de COVID-19), qui a été publié en mars 2020, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré qu'il fallait tirer parti des outils innovants tels que le système eTIR, l'e-CMR et les autres outils destinés à permettre l'échange d'informations électronique sans contact physique et à faciliter la circulation transfrontière des marchandises.

33. La pandémie de COVID-19 continue de sévir. L'un des enseignements à en tirer est qu'il faut repenser les opérations de franchissement des frontières. En février et en mars, les frontières ont été utilisées comme des « murs de défense » censés sauver les villes des « ennemis ». Il n'a fallu que quelques jours à l'humanité pour retomber dans une logique

moyenâgeuse. La fermeture des frontières n'était pas la solution. Elle ne pouvait qu'aggraver la situation, voire transformer une potentielle crise économique en troubles sociaux. La pandémie nous a fait prendre conscience de la fragilité du système de transport international. La Convention TIR et le système international eTIR peuvent jouer un rôle crucial dans l'avènement d'un monde sans obstacles, où la livraison des marchandises essentielles est sûre, sécurisée et efficace. Toutes les Parties contractantes, tous les partenaires et les institutions internationales concernées doivent travailler de manière solidaire et coordonner davantage leur action pour s'acquitter de leur responsabilité partagée.

III. Délivrance des carnets TIR : analyse des points forts, des points faibles, des possibilités et des risques (analyse SWOT)

34. Le tableau ci-après présente sous une forme synthétique les réponses reçues des Parties contractantes et des autorités douanières.

Étude des raisons de la baisse du nombre de carnets TIR utilisés

Forces

- Les cinq piliers de la Convention TIR, en particulier la reconnaissance mutuelle, constituent son principal avantage concurrentiel ;
- Le système TIR est le seul système de transit mondial ; il n'est pas régional et tous les États Membres de l'ONU peuvent l'adopter ;
- Le système TIR ne se limite pas à un seul mode de transport, mais est intermodal et peut facilement répondre aux exigences du secteur des transports, notamment, mais pas uniquement, en ce qui concerne les marchandises conteneurisées ;
- Le système TIR est adapté dans une certaine mesure aux exigences du commerce moderne, qu'il s'agisse de l'augmentation du montant garanti par carnet TIR ou de la possibilité de recourir à des expéditeurs et destinataires agréés ;
- Le carnet TIR est un document de transit universellement reconnu ;
- De nombreux autres instruments juridiques adoptés sous les auspices d'organisations intergouvernementales régionales font référence au système TIR (accord-cadre sur le transport en transit de l'Organisation de coopération économique (OCE), accord concernant le Couloir lapis-lazuli, etc.) ;
- La procédure et la documentation sont simples ;
- Le système TIR ne peut être totalement remplacé par des systèmes régionaux ;
- Le système TIR repose sur un mécanisme de garantie international (garantie unique permettant le transport de marchandises dans tous les pays TIR) ;
- Le système TIR est fondé sur un partenariat public-privé ;

Faiblesses

- Bien que la Convention TIR compte 76 Parties contractantes, le système n'est opérationnel que dans 64 pays et moins de 45 l'utilisent véritablement ;
- Bien qu'il puisse s'appliquer au transport intermodal, le système TIR est soit suspendu durant les parties maritimes et ferroviaires du transport, soit pas du tout utilisé. En réalité, la possibilité d'utilisation du système TIR dans le cadre du transport intermodal est méconnue des autorités douanières et des transporteurs ;
- Le montant de la garantie n'est pas flexible et connaît certaines limites. La question non résolue des garanties relatives à l'alcool et au tabac constitue également une faiblesse ;
- La numérisation du système est lente ;
- L'utilisation du système est limitée aux seuls transporteurs autorisés. Bien que cet aspect puisse être considéré comme une force par les administrations douanières, il s'agit d'une contrainte pour les acteurs du secteur des transports ;
- Les prix des carnets TIR ne sont plus compétitifs ;
- Le transport sous le couvert de carnets TIR n'est généralement pas prioritaire aux frontières. Le transport TIR et le transport non TIR étant traités de la même manière, les avantages qu'apportent les cinq piliers perdent de leur intérêt ;
- La prédéclaration (TIR-EPD) n'est pas obligatoire et ne contribue donc guère à la gestion des risques dans nombre des Parties contractantes ;
- La procédure TIR s'effectue encore sur papier et est donc laborieuse ;
- Le système TIR n'est pas connecté aux systèmes électroniques des acteurs privés et des autorités douanières ;

Étude des raisons de la baisse du nombre de carnets TIR utilisés

- L'adoption du système TIR par un nombre toujours plus grand de pays ouvre des perspectives uniques en matière de développement durable, de prospérité économique et de promotion du commerce ;
- Les marchandises sont transportées par des personnes autorisées dans des véhicules ou des conteneurs sécurisés du point de vue douanier ;
- Les formalités douanières aux points de passage des frontières sont réduites ;
- Le système TIR est le système de transit douanier unique et harmonisé le plus vaste ;
- Le système TIR suscite un intérêt croissant dans de nombreux pays ;
- Le système TIR constitue une solution de transit abordable.
- Les procédures judiciaires sont fastidieuses (IRU/AXA et tribunaux) ;
- L'adoption de techniques modernes et adaptées aux besoins du commerce est relativement lente ;
- L'informatisation du système a pris trop de temps et n'est pas encore achevée ;
- Des pratiques modernes, telles que le recours à la sous-traitance, à des expéditeurs ou destinataires agréés et à des dispositifs électroniques, ne sont pas encore intégrées au système, pas même sous la forme de pratiques optimales ou recommandées ;
- La prise de décisions prend trop de temps et si un seul pays n'est pas prêt à mettre en place une nouvelle procédure ou technologie, tous les autres pays sont bloqués ;
- Les autorités ont parfois recours à des procédures de recouvrement forcé des sommes dues ;
- La garantie est limitée ;
- La Convention TIR compte un grand nombre de Parties contractantes et il est difficile de mettre en place des solutions universelles, qui fonctionnent dans tous les pays, sans qu'il n'y ait aucune réserve (particularités, exceptions, etc.) ;
- Les transporteurs doivent passer par des bureaux de douane, en particulier au départ et à l'arrivée à destination ;
- Des scelllements douaniers doivent obligatoirement être utilisés ;
- La procédure d'accès au système TIR est longue (opérateurs économiques, accords sur les véhicules, etc.) ;
- Les contrôles aux frontières sont longs ;
- Certaines données font défaut dans les carnets TIR. C'est notamment le cas des données sur la sécurité et la sûreté, que plusieurs Parties contractantes réclament.

Recommandations :

- Mener une étude sur la mise en œuvre du système TIR dans différentes Parties contractantes pour mettre en évidence les problèmes, les enjeux et les perspectives propres à chaque pays ou région. Le rapport consacré à cette étude pourra servir de source d'informations et d'exemples pour d'autres Parties contractantes, qui seront ainsi incitées à améliorer leurs opérations ;
- Accroître la visibilité du système TIR en veillant à ce que la CEE soit représentée aux réunions des groupes de travail sur le transit et le commerce de différentes organisations intergouvernementales

Recommandations :

- Renforcer la collaboration de la CEE avec les nouvelles Parties contractantes et avec celles qui n'ont pas encore rendu le système TIR opérationnel bien qu'ayant adhéré à la Convention il y a de nombreuses années, l'objectif étant de déterminer les raisons de la lenteur de leurs progrès et de les aider à mettre en œuvre le système ;
- Envisager l'utilisation du système TIR dans le cadre du transport intermodal route-rail, l'idée étant que le carnet TIR puisse être accepté comme déclaration de transit et comme preuve de la couverture de la garantie, et soit également valable pour la partie ferroviaire du transport ;
- Œuvrer à l'établissement d'un système de garantie souple, dans lequel le prix des carnets TIR, qui inclut le

Étude des raisons de la baisse du nombre de carnets TIR utilisés

(OCE, groupe de travail sur l'accord concernant le Couloir lapis-lazuli, etc.) ;

- Étendre le système TIR à d'autres régions ;
 - Prendre des mesures pour accroître la transparence du partenariat public-privé ;
 - Établir des lignes directrices pour renforcer la durabilité de la chaîne de garantie internationale (relation entre l'organisation internationale et les associations nationales, relation entre la CEE et l'organisation internationale, etc.) ;
 - Réduire les formalités douanières en cours de transit (par exemple au bureau de douane de sortie) ;
 - Informatiser la procédure TIR ;
 - Mesurer avant tout l'efficacité de la Convention TIR à l'aune du nombre de carnets TIR utilisés dans différents pays plutôt que du nombre de Parties contractantes ;
 - Rétablir la communication en faveur du système TIR (par exemple dans le contexte du Brexit) ;
 - Renforcer les activités de formation dans les Parties contractantes ;
 - Introduire une nouvelle accréditation des experts TIR, qui serait délivrée par l'Organisation mondiale des douanes et viserait à renforcer la formation dans le domaine douanier ;
 - Conserver les cinq piliers même une fois le système TIR informatisé.
- prix de la couverture de garantie, diffère non seulement en fonction du nombre de volets, mais aussi en fonction du montant de la garantie ;
 - Accélérer la numérisation du système ;
 - Permettre le passage prioritaire des transporteurs TIR aux frontières. Il pourrait s'agir d'ajouter dans le texte de la Convention une disposition selon laquelle les Parties contractantes devraient envisager de créer des voies réservées aux véhicules TIR aux frontières. Il pourrait aussi s'agir d'élaborer une recommandation relative aux contrôles axés sur le risque pour les opérations TIR. Une telle recommandation, conjuguée à une disposition sur la création de voies réservées aux véhicules TIR, pourrait favoriser le traitement prioritaire des véhicules TIR aux frontières ;
 - Procéder à une étude approfondie sur la promotion du transport intermodal. Cette étude viserait à mettre en évidence les goulets d'étranglement et les problèmes. Il s'agirait également de trouver des méthodes et des solutions pour surmonter les problèmes recensés, de recommander des mesures et de mettre en avant des pratiques optimales ;
 - Accélérer l'informatisation du système. Il devrait s'agir là de la priorité absolue ;
 - Hiérarchiser par ordre de priorité les points de l'ordre du jour et les éléments du programme de travail des organes de décision. Une approche ciblée s'impose ;
 - Traiter les questions prioritaires immédiatement, en y consacrant suffisamment de temps, et aborder ultérieurement les questions dont la valeur est strictement informative et les points récurrents de l'ordre du jour ;
 - Envisager différentes approches de l'intégration de nouvelles technologies dans le système TIR ;
 - Mettre diverses questions en lien avec les objectifs de développement durable et la Stratégie du Comité des transports intérieurs à l'horizon 2030 pour faciliter l'élaboration des programmes ;
 - Réduire le prix des carnets TIR ;
 - Clarifier la procédure de recouvrement des droits et taxes en définissant, au niveau national, des prescriptions minimales en cas d'irrégularité des opérations TIR ;
 - Mesurer avant tout l'efficacité de la Convention TIR à l'aune du nombre de carnets TIR utilisés dans différents pays plutôt que du nombre de Parties contractantes ;
 - Mettre en place des mesures de facilitation (expéditeurs et destinataires agréés, scellements spéciaux, etc.) ;
 - De manière générale, faire davantage confiance aux titulaires fiables et à leurs sous-traitants ;

- Recourir au statut d'opérateur économique agréé pour faciliter l'accès au système TIR et aux mesures de facilitation que prévoit la Convention ;
- Faciliter la procédure d'approbation des véhicules, de préférence en l'internalisant et en confiant sa gestion à des opérateurs économiques de confiance ;
- Éviter les bureaux de douane « en route » et ne conserver que les bureaux de départ et de destination dans les pays favorables à ce changement majeur.

Perspectives

- Le système TIR peut être étendu à davantage de nouveaux pays, surtout après l'adhésion de la Chine, du Pakistan, de l'Inde et de pays arabes à la Convention ;
- Potentiel de croissance ;
- Commerce électronique ;
- L'adhésion de pays comme la Chine, l'Inde et le Pakistan à la Convention et l'élargissement du système TIR ouvrent des perspectives d'amélioration de l'efficacité globale de celui-ci ;
- L'élargissement du système TIR offre également de nouvelles perspectives commerciales et des possibilités concrètes de promotion du transport multimodal et intermodal ;
- Le projet eTIR est une occasion unique de moderniser le système TIR, qui date des années 1970. Le projet eTIR amène toute une série d'avantages pour tous les acteurs concernés, tant sur le plan de la sécurité des opérations de transit qu'en matière de simplification des procédures ;
- L'utilisation du système TIR dans cadre du transport intermodal ;
- La mise en place de mesures de facilitation supplémentaires pour les transporteurs (réduction des contrôles aux bureaux de douane de départ et de destination, utilisation d'un carnet TIR spécial avec dispense de garantie, etc.) ;
- L'intégration de nouveaux couloirs de transit, tels que le couloir Nord-Sud, dans le système TIR ;
- La congestion d'autres formes de transport, en particulier du transport maritime et du transport aérien ;
- L'ouverture de nouvelles routes commerciales (par exemple les nouvelles routes de la soie) ;
- La possibilité de combiner les transports routier, maritime, aérien et ferroviaire ;
- L'essor futur du fret postal.

Risques

- Tout processus d'intégration régionale s'accompagne de la mise en place de zones de transit et de commerce communes. Les membres des unions économiques ainsi créées ont donc tendance à utiliser davantage les systèmes de transit régionaux lorsqu'ils commercent entre eux. À cet égard, on peut par exemple citer le nouveau système de transit informatisé (NSTI) de l'Union économique eurasiatique. Face à l'élargissement de la politique commerciale et de la politique de transit de l'Union européenne aux pays du Partenariat oriental et à d'autres voisins de l'Union, de plus en plus de pays envisagent de créer de nouveaux systèmes de transit nationaux et internationaux. Ainsi, une fois que l'Ukraine et la Géorgie appliqueront pleinement le NSTI, la procédure T1 sera utilisée dans le cadre du transport en provenance et à destination des États membres de l'Union européenne et d'autres pays ayant adopté le NSTI ;
- Le système TIR s'est récemment heurté à des contraintes de taille, qui étaient principalement le fait de pays parmi les principaux utilisateurs de carnets TIR. Ces contraintes sont également liées aux processus d'intégration régionale ;
- Le risque d'obsolescence ;
- Si le système TIR ne peut pas répondre aux besoins et aux attentes des pays, il restera peu utilisé. Son élargissement ne fera pas croître son taux d'utilisation sans informatisation ni promotion du transport intermodal ;
- Tout retard supplémentaire dans l'informatisation du système TIR rendra celui-ci moins attractif et risque même d'en compromettre la survie ;
- Le fait de renoncer à l'adoption de pratiques modernes peut empêcher la facilitation des opérations TIR et avoir une incidence néfaste sur l'utilisation des carnets TIR ;
- La diversité des niveaux de développement et des attentes des pays peut continuer de faire obstacle à la réalisation des objectifs communs ;
- L'apparition de nouvelles méthodes de fraude et de contrebande, qui sont plus perfectionnées ;

Étude des raisons de la baisse du nombre de carnets TIR utilisés

- L'évolution de la structure des échanges commerciaux ;
- La lenteur de la mise en œuvre du système eTIR ;
- Le manque d'appui adéquat à la mise en œuvre du système eTIR dans les Parties contractantes ;
- Le manque de compétitivité par rapport aux systèmes informatisés analogues ;
- La reconnaissance mutuelle des mesures de contrôle douanier (possibilité d'importer des marchandises interdites et des marchandises autres que celles déclarées dans le manifeste des marchandises embarquées) ;
- La disponibilité de la garantie financière dans les limites fixées (la garantie financière n'étant valable que si elle ne dépasse pas la limite fixée) ;
- L'absence de version électronique du carnet TIR ;
- L'insuffisance des informations fournies par le carnet TIR quant aux marchandises transportées et l'impossibilité de traiter automatiquement ces informations ;
- L'exercice par l'IRU d'un monopole en tant qu'organisation internationale visée à l'article 6 de la Convention TIR (possibilité d'adoption de mesures unilatérales du même ordre que celles que les associations moldave et roumaine ont déjà adoptées) ;
- L'absence de transparence des activités de l'organisation internationale visée à l'article 6 de la Convention TIR ;
- L'existence de tensions entre plusieurs Parties contractantes voisines.

35. Le tableau ci-après présente sous une forme synthétique les réponses reçues des acteurs privés et de l'organisation internationale visée à l'article 6 de la Convention TIR.

*Étude des raisons de la baisse du nombre de carnets TIR utilisés**Forces*

- Outil éprouvé de facilitation du commerce et du transit
- Système mondial que plus de 70 pays ont déjà adopté, que plus de 60 Parties contractantes utilisent et dont l'expansion se poursuit
- Un seul document de transit et de garantie, qui offre une plus grande sécurité à toutes les parties prenantes
- Accès contrôlé au système TIR et reconnaissance mutuelle des contrôles douaniers
- Système de garantie centralisé, dans lequel les responsabilités sont clairement définies, et dont la gestion est assurée par une organisation internationale mandatée par toutes les Parties contractantes

Faiblesses

- La procédure TIR s'effectue toujours sur papier
- Certaines opérations sont à effectuer manuellement par les parties prenantes (remplir et tamponner)
- Le carnet TIR est difficile à remplir en raison de son format et de sa configuration
- La procédure est chronophage à cause des opérations que toutes les parties prenantes doivent effectuer manuellement
- L'intégration insuffisante des systèmes informatiques des acteurs privés et publics peut nuire à l'efficacité du système pour les utilisateurs
- Le système s'adapte difficilement aux pratiques commerciales modernes (informatisation, expéditeurs et destinataires agréés, augmentation du nombre de lieux de

- Responsabilité conjointe et solidaire (titulaires et associations) à l'égard des autorités douanières
- Il existe dans chaque pays une association nationale, qui est responsable à l'égard des autorités douanières en application d'un accord de garantie national conclu entre ces deux parties
- Couverture allant jusqu'à 100 000 euros par transport TIR pour tous les transports
- Le système TIR est un système de transit multilatéral, qui simplifie les procédures douanières et évite aux transporteurs de devoir s'acquitter de diverses formalités douanières aux frontières nationales
- Les documents de transit et les garanties sont reconnus sur le plan international
- Les procédures du secteur privé sont largement harmonisées, presque entièrement informatisées et opérationnelles
- Le système TIR peut être particulièrement efficace en cas de groupage de marchandises, car la procédure porte sur le camion tout entier, pas sur les différents lots que celui-ci transporte
- L'application TIR-EPD est pleinement conforme aux exigences nationales des Parties contractantes
- La mise en œuvre du système est régie par un cadre juridique et institutionnel multilatéral
- chargement et de déchargement, application du système TIR au transport intermodal, etc.)
- Le processus de prise de décisions est long et fastidieux (amendements à la Convention TIR, par exemple)
- Le processus d'informatisation du système TIR demeure inachevé et n'est pas pleinement en phase avec les pratiques douanières et commerciales actuelles (pas d'accord sur les données supplémentaires à fournir, par exemple, de sorte qu'il faut faire appel aux services d'intermédiaires, qui rendent la procédure plus coûteuse et plus fastidieuse)
- Les titulaires de carnets et l'IRU n'ont qu'un accès restreint à la Banque de données internationale TIR, voire aucun accès
- Il n'existe pas de mécanisme de coordination des secteurs public et privé en matière de stockage des données et de gestion de la Banque de données internationale TIR
- La réglementation et la gestion des données relatives aux titulaires de carnets TIR par les autorités compétentes des Parties contractantes manquent de clarté, de sorte que les données peuvent être inadéquates ou insuffisantes, ou ne pas cadrer avec les dispositions de la Convention TIR
- Le traitement de l'information est inéquitable, les acteurs privés étant forcés de publier les prix des carnets TIR, information que les systèmes de transit concurrents peuvent utiliser à leur avantage (dumping)
- La mise en œuvre du système TIR par les autorités nationales n'est pas toujours harmonisée et il n'est pas évident de résoudre rapidement les problèmes susceptibles de nuire à l'efficacité du système pour ses utilisateurs

IV. Prochaines étapes : plan d'action

36. Sur la base des résultats de l'analyse des raisons de la baisse des ventes de carnets TIR au fil des ans, ainsi que des recommandations formulées par les points de contact TIR et eTIR et par les membres de la TIRExB, le secrétariat a élaboré un plan d'action (voir la figure XII).

Figure XII
Plan d'action



Source : Secrétariat TIR.

37. L'un des points de contact a déclaré que le monde avait évolué, mais que, malheureusement, le système TIR était toujours en 1975. Cette observation n'a pas été incluse dans l'analyse SWOT, mais le secrétariat est d'avis qu'elle résume parfaitement la situation dans laquelle le système TIR se trouve aujourd'hui.

38. Le plan d'action proposé s'étale sur quatre ans et comporte deux phases : une phase de stabilisation, qui doit débuter immédiatement et prendre fin vers 2022, et une nouvelle phase de croissance, qui débutera elle aussi immédiatement, en parallèle de la phase de stabilisation, et devrait commencer à donner des résultats en 2024.

39. Les mesures proposées sont réparties en trois domaines d'action parallèles et interconnectés :

- a) Modernisation de la Convention TIR ;
- b) Fonctionnement efficace ;
- c) Développement de l'activité commerciale.

40. Le secrétariat est d'avis que ces trois domaines d'action couvrent toutes les recommandations formulées par les experts et permettent de définir des mesures concrètes et ciblées. Compte tenu de l'environnement bureaucratique dans lequel évolue l'AC.2 et de la durée du processus de prise de décisions au sein de cet organe, les Parties contractantes devraient apporter leur appui et contribuer activement aux travaux pour assurer une mise en œuvre rapide des mesures proposées. Tout retard supplémentaire dans l'application des mesures de réforme et de revitalisation ne fera qu'accroître la baisse du nombre de carnets TIR émis.

41. Les mesures proposées sont les suivantes :

- a) Modernisation de la Convention TIR :
 - i) Adopter et mettre en œuvre l'annexe 11 ;
 - a. Adopter les spécifications techniques du système international eTIR sur la base des dispositions de l'annexe 11 et assurer leur entrée en vigueur ;

b. Achever l'élaboration du système international eTIR et veiller à son interconnexion avec un nombre aussi grand que possible de systèmes douaniers centraux, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'annexe 11, pour garantir une transition rapide et sans heurt d'une procédure papier à une procédure électronique ;

ii) Recenser les dispositions de la Convention TIR à moderniser :

a. Mener une étude sur les avantages d'autres systèmes régionaux pour repérer de bonnes pratiques susceptibles d'être intégrées au système TIR ;

b. Procéder à une analyse des besoins et exigences propres à différentes régions géographiques d'importance stratégique, telles que la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, l'Asie orientale et l'Afrique subsaharienne ;

c. Procéder à une analyse détaillée des désavantages et des faiblesses de la Convention TIR en tenant notamment compte des observations des acteurs privés ;

d. Procéder, sur la base des résultats de l'analyse du développement de l'activité commerciale (troisième domaine d'action), à une analyse destinée à recenser les modifications qu'il pourrait être nécessaire d'apporter à la Convention TIR ;

e. Déterminer, sur la base des analyses susmentionnées, les dispositions de la Convention à moderniser ou à modifier, élaborer les projets de modifications dans le cadre de l'AC.2 et procéder à leur adoption définitive ;

b) Fonctionnement efficace :

i) Connecter la Banque de données internationale TIR à un nombre aussi grand que possible de systèmes douaniers centraux, achever en parallèle l'élaboration des modules de la Banque de données (titulaires et bureaux de douane) et faire en sorte que la Banque de données soit connectée rapidement et sans heurt au système international eTIR ;

ii) Connecter un nombre aussi grand que possible de systèmes douaniers centraux au système international eTIR longtemps avant l'entrée en vigueur de l'annexe 11 ;

iii) Établir et maintenir une connexion efficace entre le système international eTIR et divers systèmes de transit régionaux bien établis, tels que le NSTI et le système de transit de la Commission économique eurasiennne ;

c) Développement de l'activité commerciale :

i) Procéder à une analyse approfondie, détaillée et stratégique pour ouvrir le système international eTIR et la Convention TIR à de nouveaux marchés, repérer les Parties contractantes auxquelles la réactivation du système TIR serait bénéfique ou les pays qui gagneraient à adhérer à la Convention ;

ii) Offrir des avantages concurrentiels aux utilisateurs du système TIR : eTIR, facilitation de l'obtention de visas pour les chauffeurs, eCMR, etc. Il s'agit également de numériser d'autres conventions pertinentes des Nations Unies et de coopérer avec des acteurs du secteur des transports (transitaires, exploitants de chemins de fer, etc.) dans le cadre d'autres initiatives de numérisation de documents de transport ;

iii) Collaborer activement, par exemple avec d'autres commissions régionales ou avec des organisations régionales, à l'opérationnalisation du système TIR dans les régions géographiques d'importance stratégique ;

a. Élargissement géographique de la Convention TIR :

i. En Asie, il faut redoubler d'efforts pour encourager les pays d'Asie du Sud-Est et davantage de pays d'Asie du Sud à devenir Parties contractantes, l'objectif étant de compléter la chaîne de garantie, et œuvrer à rendre le système opérationnel dans ces pays avec l'appui, la contribution et la collaboration active d'organisations régionales telles que la CESAP, la BASD, l'ASEAN, l'ASACR et la BIMSTEC ;

ii. Dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, ainsi que dans les autres pays arabes, il faut compléter la chaîne de garantie avec le soutien de la CESA, éventuellement en invitant l'Iraq à devenir Partie contractante, et organiser des ateliers pour aider les pays de la région à commencer à utiliser le système TIR de manière systématique ;

iii. En Afrique subsaharienne, il faut repérer, avec le soutien de la CEA et de l'équipe CNUCED-SYDONIA, les couloirs de transport via lesquels transite un volume important de marchandises, et organiser des missions, des ateliers et des études pour activer le système dans la région et inciter les pays à l'adopter. À cet égard, la coopération avec les organisations responsables de la gestion des couloirs revêt une importance cruciale ;

iv. En Amérique latine, il faut adopter la même approche, à savoir sélectionner un couloir commercial, qui traverse de préférence des pays déjà Parties contractantes, et inciter ceux-ci à commencer à effectuer des opérations TIR dans la région. Le rôle de la Banque interaméricaine de développement serait capital dans cette entreprise. Les programmes de coopération infrarégionale sont également importants, et la CEPALC peut être un partenaire clef ;

v. De manière générale, il faut élaborer, pour toutes ces régions, un plan d'action dans le cadre duquel les commissions régionales des Nations Unies et d'autres organisations régionales auront un rôle à jouer, non seulement pendant la phase initiale de développement de l'activité commerciale, mais aussi pendant les phases opérationnelles. Ces acteurs feront ainsi partie du système TIR et du secrétariat TIR. Il s'agit là de la seule façon d'assurer la viabilité à long terme du système TIR ;

iv) Assurer la viabilité du système international eTIR et repérer des marchés de niche :

a. **Transport intermodal et logistique** : Le secteur a des besoins particuliers et le système TIR a des avantages particuliers à offrir. Ces avantages ne sont toutefois pas les mêmes dans toutes les zones géographiques. En plus de l'analyse en cours dans le cadre de la TIRExB, il faut élaborer des supports d'information détaillés pour informer les acteurs du marché du transport intermodal et de la logistique des potentiels avantages du système TIR, et tenter d'organiser le plus grand nombre possible d'essais pilotes en conditions réelles pour mettre en évidence ces avantages. L'analyse du transport intermodal doit englober tous les scénarios de transport, y compris ferroviaires, maritimes et aériens ;

b. **Marchandises issues du commerce électronique et fret postal** : Pour l'instant, il n'est pas recommandé d'utiliser le système TIR pour la prestation de services postaux, qui sont principalement réglementés par la Convention de Kyoto révisée (voir les commentaires à l'article 3 de la Convention). Toutefois, les services postaux ont évolué, surtout avec l'essor du commerce électronique, et aujourd'hui, des milliards de colis sont transportés d'un continent à l'autre. Un système mondial tel que le système international eTIR est donc nécessaire pour contrôler les flux et réduire la fraude douanière. Ce débouché appelle une analyse plus approfondie ;

c. **Durabilité du système international eTIR** : L'annexe 11 de la Convention énonce les principes selon lesquels le système international eTIR fonctionnera et évoluera. En parallèle, le Groupe d'experts des aspects théoriques et techniques de l'informatisation du régime TIR (WP.30/GE.1) s'emploie à élaborer sous leur forme définitive les spécifications techniques du système (version 4.3), sur la base desquelles le secrétariat développe le système. Toutefois, compte tenu de la nature technologique des travaux et comme les Parties contractantes n'ont encore pris aucune décision sur le fonctionnement, le financement, la maintenance et le développement du système, il convient d'analyser toutes les questions liées à la durabilité de celui-ci en élaborant une étude, qui prendrait la forme d'un plan d'activité.

42. La TIRExB devrait soumettre le plan d'action à l'AC.2 pour adoption, de sorte que le secrétariat soit doté d'un mandat clair quant aux mesures à prendre, dans les années à venir, pour revitaliser le système TIR et accroître ainsi le nombre de garanties électroniques et de carnets TIR délivrés.
