



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

Genève, 10 et 11 février 2016

Point 7 c) de l'ordre du jour provisoire**Révision de la Convention :****Amendement à la Convention concernant****le niveau maximal de garantie par carnet TIR****Amendement à la Convention en ce qui concerne
le montant maximal de la garantie par carnet TIR****Note du secrétariat****I. Contexte et mandat**

1. À sa soixantième session (février 2015), le Comité a été informé de la proposition du Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) par laquelle ce dernier invitait le Comité à demander à la Commission de contrôle TIR (TIRExB) d'examiner la proposition tendant à modifier l'alinéa ii) du paragraphe 3 de la première partie de l'annexe 9, ainsi que l'article 1 *bis* de l'annexe 8. Le Comité a estimé que ces propositions d'amendements étaient étroitement liées aux questions en cours d'examen par la Commission de contrôle et que l'avis éclairé de cette dernière sur le fond aiderait les Parties contractantes dans leurs délibérations. Le Comité a donc décidé de charger la TIRExB d'examiner ces propositions (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/123, par. 24).

II. Considérations de la Commission de contrôle TIR

2. Comme suite à cette demande, la TIRExB a commencé à examiner lesdites propositions dans le contexte de ses débats en cours lors de sa soixante-troisième session (avril 2015). Elle a poursuivi cet examen à la soixante-quatrième session (juin 2015) et l'a achevé à la soixante-cinquième session (octobre 2015).

3. Les résultats de cet examen figurent dans le document informel n° 11/Rev.1 (2015) final, qui est annexé au présent document. L'attention est appelée notamment sur la partie VI de ce document, dans laquelle la TIRExB énumère les avantages et les inconvénients des diverses options qu'elle a étudiées au cours de son examen, ces options étant les suivantes : 1) chaque pays détermine le montant maximal de la garantie; 2) plusieurs niveaux de garantie sont établis; 3) la couverture de garantie est



complète dans tous les pays parties à la Convention; 3 *bis*) chaque pays est libre de fixer son propre montant maximal de garantie ou de ne pas fixer de montant maximal; 4) on procède à une augmentation générale du montant maximal de garantie recommandé; et 5) on a recours à une garantie/un volet supplémentaire.

4. À sa soixante-cinquième session (octobre 2015), la TIRExB a fini d'étudier les options ci-dessus, qui avaient été proposées par la Fédération de Russie et d'autres pays, et communiquées à la Commission par l'AC.2, et qui avaient pour but d'assouplir le système de garantie TIR. Pour résumer, chaque option présentait des avantages et des inconvénients. Toutefois, à l'issue d'une analyse et de discussions approfondies, la TIRExB a conclu qu'aucune d'elles ne semblait à ce point avantageuse pour le régime TIR que l'on pourrait recommander aux Parties contractantes de modifier la Convention TIR en conséquence.

III. Considérations du Comité

5. Le Comité est invité à examiner les conclusions de la TIRExB et à les adopter éventuellement.

Annexe

TIRExB Document informel n° 11/Rev.1 (2015) final**TIR EXECUTIVE BOARD (TIRExB)****COMMISSION DE CONTRÔLE TIR (TIRExB)****ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ СОВЕТ МДП (ИСМДП)**Distr. restreinte
18 novembre 2015

ANGLAIS SEULEMENT

Comité de gestion de la Convention TIR de 1975**Commission de contrôle TIR (TIRExB)****Soixante-cinquième session**

Genève, 5 octobre 2015

Point III de l'ordre du jour

**Application de dispositions spécifiques
de la Convention TIR****Examen de propositions d'amendements****Note du secrétariat****I. Mandat**

1. À sa soixantième session (février 2015), l'AC.2 avait été d'avis que les propositions de la Fédération de Russie visant à modifier l'alinéa ii) du paragraphe 3 de la première partie de l'annexe 9 ainsi que le paragraphe 1 de l'article 8 étaient étroitement liées aux questions relatives à la mise en place de plusieurs niveaux de garantie (20 000, 60 000, 100 000, 200 000 euros et, éventuellement, une couverture de garantie complète) ou à l'utilisation de garanties supplémentaires, questions qui étaient alors débattues par la TIRExB, et avait par conséquent chargé celle-ci de les examiner. Comme suite à cette demande, la TIRExB avait commencé à examiner lesdites propositions dans le contexte de ses débats en cours lors de sa soixante-troisième session, les 8 et 9 avril 2015.

2. À la suite d'un premier échange de vues, la TIRExB avait prié le secrétariat de rendre compte en détail dans son rapport des conclusions auxquelles elle avait abouti. Ce rapport servirait par la suite de base à un document informel qui ferait l'objet d'un débat préliminaire lors de la session de juin 2015 de l'AC.2. La Commission avait également demandé au secrétariat de faire figurer dans le projet de document informel les avantages et les inconvénients de chacune des options envisagées, à savoir : 1) détermination indépendante par chaque pays du montant maximal recommandé de la garantie; 2) mise en place de plusieurs montants de garantie (20 000 euros, 60 000 euros, 100 000 euros et 200 000 euros); 3) couverture de garantie illimitée; 4) augmentation générale du montant maximal de la garantie. Conformément à cette demande, le présent document donne une vue d'ensemble des débats de la Commission sur les questions considérées et expose les conclusions préliminaires pour chaque option.

II. Historique des précédents débats au sein de la TIRExB

A. 2005-2006

3. En 2005, la TIRExB a eu un premier échange de vues sur la question de savoir si le montant de la garantie TIR par carnet TIR fixé en 1975 correspondait aux besoins actuels des autorités douanières en matière de protection des revenus de l'État. Plusieurs membres de la Commission ont alors estimé que le montant de 50 000 dollars des États-Unis était insuffisant. Toutefois, il a également été souligné que la garantie TIR par carnet TIR ne devait pas être considérée comme une garantie totale. En cas d'infraction, le montant total des droits et taxes douaniers pouvait être exigé du titulaire du carnet TIR ou de toute autre personne directement redevable qui aurait été identifiée. En outre, la TIRExB a été informée que certaines Parties contractantes estimaient que le montant actuel de la garantie était trop élevé pour des produits typiques de leur pays et se traduisait par des coûts injustifiés pour les transporteurs utilisant des carnets TIR. Si le montant de la garantie était augmenté, cela se traduirait inévitablement par un renchérissement des carnets TIR.

4. La Commission a décidé de poursuivre ses discussions sur la question lors de sessions ultérieures et, en particulier, d'examiner les options ci-après :

- La mise en place d'un montant de garantie inférieur pour certains pays (ou certaines régions);
- Une augmentation générale du montant de la garantie TIR;
- La mise en place d'un système de garantie analogue à celui de l'Union européenne, où il est possible de cumuler les montants respectifs de plusieurs bordereaux (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2006/5, par. 28 à 32).

5. Entre autres considérations, la TIRExB a noté en 2006 que pour la grande majorité des opérations TIR, 15 000 à 20 000 dollars des États-Unis suffiraient à garantir les droits et les taxes en jeu. S'agissant de l'éventuelle introduction d'un montant de garantie inférieur pour certains pays (ou certaines régions), la Commission a estimé qu'une telle approche régionale serait contraire au caractère universel de la Convention TIR, mettrait à mal l'équilibre et la reconnaissance mutuelle des risques et entraînerait des coûts de gestion injustifiés, voire des discriminations.

6. La Commission a alors (2006) tiré la conclusion générale que le montant de la garantie TIR était suffisamment élevé et qu'il existait dans la Convention des mesures supplémentaires appropriées pour préserver les recettes douanières, même dans les situations où le montant des droits et des taxes dus était supérieur à la limite de la garantie. Il a toutefois été reconnu que de telles mesures supplémentaires au plan national, notamment le convoyage douanier, avaient toujours fait l'objet de critiques de la part du secteur des transports et d'autres Parties contractantes, et que l'augmentation du montant de la garantie rendrait ces mesures inutiles (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2006/16, par. 23 à 25).

B. 2013 à aujourd'hui

7. En décembre 2013, la Commission est revenue sur la question d'une plus grande souplesse dans les garanties en étudiant le recours à des garanties supplémentaires. La majorité de ses membres étaient fermement convaincus que l'article 4 interdisait clairement toute forme de garantie ou dépôt supplémentaire (quel que soit le terme employé), car cela irait à l'encontre de l'esprit de la Convention TIR, instrument de facilitation mondial offrant à un groupe de transporteurs (titulaires de carnets TIR dûment agréés par les autorités douanières nationales) un modèle unique de

déclaration de douane et une garantie unique valables au niveau international. Par conséquent, la Commission a estimé que le moyen le plus approprié de résoudre le problème récurrent de la couverture de garantie insuffisante semblait être d'accroître le montant maximal par carnet TIR conformément au paragraphe 3 de l'article 8 (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2014/7, par. 21).

8. Lors de sessions ultérieures, la TIRExB a pris note de nouvelles initiatives que l'IRU avait l'intention de mettre en œuvre dans un proche avenir, notamment les carnets TIR comportant différents niveaux de garantie, l'extension à d'autres pays du système de volets TIR+, l'introduction d'un carnet TIR spécial pour les marchandises de grande valeur et de carnets TIR pour décharges multiples. Plusieurs membres de la Commission ont réaffirmé que même s'ils approuvaient dans le principe les efforts que faisait l'IRU pour élargir sa gamme de produits, de tels produits ne pouvaient pas être commercialisés sous l'appellation « TIR » (c'est-à-dire comme étant liés au régime TIR) s'ils avaient pour vocation de proposer des solutions à des situations qui n'étaient pas entièrement conformes aux dispositions de la Convention TIR, comme c'était notamment le cas des garanties supplémentaires (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/1, par. 9 à 11).

9. En 2014, au fil des discussions, plusieurs membres de la Commission ont appelé l'attention sur la différence entre des garanties souples (par introduction de différents niveaux de garantie) et des garanties supplémentaires (obligation pour les opérateurs TIR de fournir aux autorités douanières nationales une garantie complétant la garantie internationale prévue par la Convention TIR). La Commission a en outre jugé que le système de garantie actuel semblait suffisamment souple, car il permettait à chaque Partie contractante de fixer la limite de garantie recommandée. Certains membres de la Commission se sont toutefois inquiétés que des limites de garantie plus élevées fassent monter les prix des carnets TIR et rendent ainsi les transports plus chers.

10. D'une manière générale, la Commission a admis qu'une approche plus souple s'imposait, même si le chiffre moyen des demandes de paiement laissait penser que le niveau de garantie actuel était suffisant pour la majorité des transports TIR. On pouvait obtenir davantage de souplesse en établissant différents niveaux de garantie, en utilisant plus d'un carnet TIR par transport (système des volets) ou en mettant en place une garantie globale pour chaque transaction. Dans ces conditions, la TIRExB a prié l'IRU de réaliser une étude complète et de fournir des renseignements complémentaires sur les coûts et les conséquences à prévoir, en particulier dans le cas d'une multiplicité de limites de garantie (20 000, 60 000, 100 000 et 200 000 euros) (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/2, par. 12 et 13).

III. Récapitulatif des enquêtes de la TIRExB sur les demandes de paiement

11. La question du montant de la garantie a fini par être introduite dans l'enquête sur les demandes de paiement pour la période 2004-2006 et a donné lieu aux observations suivantes de la part de la Commission :

- Depuis 2002, le chiffre moyen pour les demandes de paiement a augmenté de 60 %, passant de 21 900 dollars É.-U. à 34 730 dollars É.-U.;
- Le montant moyen d'une demande de paiement au sein de l'Union européenne correspond à 21 % du montant de la garantie de l'UE, alors que le montant moyen d'une demande de paiement hors de l'UE s'élève à 77 % du montant de la garantie non-UE;

- Plus de la moitié des pays non membres de l'UE appliquent des mesures de contrôle supplémentaires en cas de dépassement du montant de la garantie. Certaines de ces mesures ne semblent pas conformes aux dispositions de la Convention TIR (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2008/4, par. 15 à 18).

12. On trouve dans le document informel n° 2 (2012)/Rev.1 de la TIRExB, qui présente les résultats de l'enquête 2007-2010 sur les demandes de paiement, des données supplémentaires sur le montant de la garantie. Ce document contient notamment le tableau ci-après, qui donne des exemples de l'évolution du montant de 50 000 dollars É.-U. de 1975 à 2009 dans différents pays (les pays mentionnés dans le tableau sont des Parties contractantes à la Convention TIR actives, pour lesquelles il existe des séries chronologiques complètes dans la base de données statistiques du FMI pour toute cette période; les données concernant les États-Unis sont indiquées à titre de référence). Les valeurs ont été calculées comme suit :

1. 50 000 dollars É.-U.₁₉₇₅ ont été convertis dans la monnaie nationale en appliquant le taux de change monnaie nationale/dollars de 1975¹;
2. Les taux d'inflation nationaux² ont été appliqués pour calculer le montant réel dans la monnaie nationale;
3. Le montant réel dans la monnaie nationale a ensuite été divisé par le taux de change de l'année correspondante pour calculer l'équivalent en dollars.

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009
Belgique	50 000	85 326	75 044	135 400	160 930	118 555	166 895	220 602
Danemark	50 000	84 241	82 709	155 775	178 788	138 596	193 746	256 336
Espagne	50 000	88 440	80 944	176 151	180 846	139 730	207 577	279 581
États-Unis	50 000	76 540	99 948	121 367	141 547	159 954	181 404	199 281
Finlande	50 000	83 484	89 211	169 352	157 210	115 769	155 852	206 202
France	50 000	81 816	77 354	132 713	155 066	114 460	159 474	206 810
Grèce	50 000	81 446	65 592	136 824	174 127	143 003	213 901	292 375
Hongrie	50 000	92 065	86 664	133 450	181 219	179 043	317 502	446 845
Irlande	50 000	90 583	105 846	177 730	182 025	151 875	228 912	302 874
Israël	50 000	51 505	58 326	124 189	148 241	156 454	149 107	201 672
Italie	50 000	78 371	82 645	161 719	147 354	126 542	180 829	239 086
Jordanie	50 000	92 732	101 088	86 885	100 336	114 959	129 526	165 324
Malte	50 000	81 891	79 485	120 326	121 202	109 905	149 656	201 738
Norvège	50 000	80 636	84 879	147 467	155 038	124 056	176 833	226 338
Pays-Bas	50 000	84 703	79 821	135 771	163 585	123 181	176 653	229 920
Portugal	50 000	68 865	65 867	132 893	167 544	132 286	196 052	257 287
Royaume-Uni	50 000	115 278	98 776	175 819	167 050	183 684	239 007	250 154
Suisse	50 000	83 383	87 324	158 438	208 383	152 029	197 470	261 343
Turquie	50 000	60 730	47 931	80 175	71 641	100 245	171 423	218 119

13. L'enquête 2007-2010 a révélé en outre que, pour la période considérée, le chiffre moyen des demandes de paiement s'élevait à 17 110 euros au sein de l'UE et 18 874 euros hors de l'UE, et que ce montant avait baissé de plus de 30 % par rapport aux résultats de l'enquête de 2007.

¹ Monnaie nationale par dollar É.-U., fin de période (source : FMI).

² Indice général des prix à la consommation (source : FMI).

14. La dernière enquête en date couvre la période 2009-2012 (voir le document informel n° 21 (2014)/Rev.1 de la TIRExB). D'après les résultats, le montant de la garantie semble satisfaisant dans la plupart des cas. Seuls quatre pays estiment que la limite de garantie constitue un problème, ou pourrait en constituer un, et proposent soit de la supprimer, soit de trouver un moyen de la relever. À sa soixantième session (septembre 2014), la TIRExB a dit regretter que d'importants utilisateurs du régime TIR n'aient pas communiqué leurs données, de sorte qu'il lui avait été difficile, voire impossible, d'apprécier les résultats de l'enquête ou de comparer les données obtenues avec celles des précédentes enquêtes. Néanmoins, en supposant que les chiffres des demandes de paiement dans les pays qui n'avaient pas répondu à l'enquête étaient comparables à ceux dans les pays qui y avaient répondu, le chiffre moyen des demandes de paiement avait augmenté de plus de 30 %, s'élevant à 23 677 euros par rapport à l'enquête précédente, mais restant en deçà des 26 142 euros dans l'enquête de 2007.

IV. Considérations de la TIRExB au sujet des propositions d'amendements soumises par la Fédération de Russie

15. Tandis que les débats sur la question à l'étude se poursuivaient au sein de la TIRExB, l'AC.2 a prié la Commission d'examiner les propositions visant à modifier l'alinéa ii) du paragraphe 3 de la première partie de l'annexe 9 ainsi que le paragraphe 1 de l'annexe 8, soumises par la Fédération de Russie, et de communiquer les avis de ses experts. Les propositions sont les suivantes :

Annexe 9, première partie, paragraphe 3, alinéa ii)

Remplacer déterminé par les Parties contractantes, que l'on peut exiger d'elle *par* que l'on peut exiger d'elle si ce montant maximum est déterminé par les Parties contractantes.

16. La Fédération de Russie justifie cette proposition en expliquant que, dans un passé récent, elle a recensé de nombreux cas dans lesquels le montant des droits et taxes douaniers dus pour les marchandises transportées sous le couvert d'un carnet TIR était supérieur au montant maximal qui pouvait être exigé de l'association garante, ce qui avait donné lieu à des procédures douanières supplémentaires pour les autorités douanières nationales, notamment la prescription du recours à un convoi douanier. En outre, en cas de perte de marchandises, les autorités douanières ont beaucoup de difficultés à recouvrer le montant total des droits et taxes douaniers dus, ce qui grève le budget national. La proposition de la Fédération de Russie consiste ainsi à autoriser les Parties contractantes à fixer elles-mêmes le montant maximal des droits et taxes douaniers qui doit être couvert par leur association garante nationale ou, s'il n'a pas été fixé de montant maximal, à prendre en charge par défaut le montant dû dans sa totalité. La Fédération de Russie pense que cette disposition lui permettrait de raccourcir le délai moyen de traitement douanier des carnets TIR aux frontières russes et de recouvrer les droits et taxes douaniers dans leur totalité (voir ECE/TRANS/WP.30/2014/17, point 1).

17. La proposition de la Fédération de Russie est complétée par une autre proposition d'amendement au texte principal de la Convention, qui va dans le même sens, à savoir :

Article 8, paragraphe 1, ligne 2

Après montant garanti *ajouter* ou, si un tel montant n'est pas établi, en totalité.

18. Les deux propositions vont dans le sens de l'établissement éventuel d'une couverture de garantie complète à la charge des associations garantes nationales dans la Convention TIR, alors qu'aujourd'hui leur responsabilité est limitée à un montant forfaitaire unique, déterminé à l'échelon national. Au vu de l'ampleur de ce changement dans l'application de la Convention TIR, la TIRExB a examiné ces propositions en tenant compte des considérations suivantes :

a) L'incidence de la couverture de garantie complète sur le rôle et le fonctionnement de la Convention TIR dans son ensemble, sachant notamment que la Convention a pour objet de fournir aux pays du monde entier, quel que soit leur niveau de développement économique, un régime de transit universel qui fonctionne parfaitement sans toutefois être coûteux;

b) Les incidences financières de la mise en œuvre d'une couverture de garantie complète. L'IRU serait alors amenée à tenir compte des diverses limites de garantie dans son évaluation périodique du coût des carnets TIR;

c) L'incidence de la mise en place de multiples limites de garantie sur la facilitation du franchissement des frontières dans le cadre de la Convention TIR. La conséquence directe de l'existence de multiples limites de garantie serait que les bureaux de douane d'entrée (de passage) auraient la responsabilité de déterminer si la limite de garantie associée au carnet TIR est suffisante. Cette tâche nécessiterait des contrôles supplémentaires des documents (en vue de déterminer la valeur douanière), voire des contrôles physiques (en vue de déterminer le code SH);

d) Les progrès informatiques et l'informatisation du régime TIR offrent une occasion unique d'introduire un nouveau concept dans les dispositions de la Convention TIR, à savoir des garanties illimitées dont le prix dépendrait des droits et taxes effectifs des marchandises transportées. Ainsi, les garanties ne seraient pas limitées dans les accords entre les associations garantes nationales et les administrations douanières, et il appartiendrait aux associations garantes nationales et à l'organisation internationale de fixer le prix de la garantie qui serait achetée et utilisée par le transporteur. On obtiendrait un maximum de souplesse, car les transporteurs paieraient le montant exact requis pour garantir le paiement des droits et taxes pour les marchandises effectivement transportées. En outre, les autorités douanières n'auraient plus besoin de vérifier que la garantie fournie par le transporteur est suffisante pour couvrir les droits et taxes en cas d'infraction.

V. Débats en 2015

19. Pour commencer, la TIRExB a examiné à sa soixante-troisième session (avril 2015) les résultats préliminaires d'une analyse du montant de la garantie, que l'IRU continue de mener actuellement. La Commission a noté qu'il semblait exister un fort intérêt pour l'assouplissement du montant de la garantie. Il était ressorti de l'analyse de 595 demandes de paiement adressées à des titulaires de carnets TIR concernant des carnets émis entre 2008 et 2014 que, dans plus de 50 % des cas, les droits et taxes ne dépassaient pas 10 000 euros, et qu'une garantie de plus de 60 000 euros n'avait été nécessaire que dans 14 % des cas. L'analyse des données du système de prédéclaration électronique TIR envoyées aux autorités douanières du Bélarus (un des principaux utilisateurs de ce système) pendant les deux premiers mois de 2015 avait fait apparaître des tendances similaires, à savoir que le montant moyen des droits et taxes par carnet TIR s'élevait à environ 30 000 euros et que la limite de garantie de 60 000 euros n'avait été dépassée que dans 10 % des cas. Durant cette partie du débat, les membres de la Commission ont en général été d'avis que :

a) Il serait nécessaire que l'IRU communique dès que possible une estimation approximative des prix des carnets TIR dans le cas où l'on mettrait en place divers montants de garantie, ainsi qu'une décomposition du prix actuel des carnets TIR. Bien que la complexité du calcul demandé ait été expliquée par l'IRU et dûment notée par la Commission, l'IRU s'est engagée à fournir cette information en temps voulu;

b) La formule TIR+, proposée par l'IRU pour répondre à la demande croissante de garanties d'un montant plus élevé exprimée par certains pays, ne faisait pas partie des dispositions de la Convention TIR. Les Parties contractantes avaient toutefois le droit de relever le montant maximal lorsqu'elles estimaient que le montant maximal actuellement recommandé de 50 000 dollars É.-U. était insuffisant.

20. La Commission a également réfléchi à la nécessité de prévoir des montants de garantie plus élevés et a noté qu'au Bélarus, dans la Fédération de Russie, en Ukraine ainsi que dans plusieurs autres pays, les transports sous couvert d'un carnet TIR n'étaient autorisés que lorsque les calculs effectués aux frontières par les inspecteurs des douanes confirmaient que le montant des droits et taxes en jeu ne dépassait pas 60 000 euros. Pour les transports soumis à des droits et taxes plus élevés, les transporteurs devaient recourir à des garanties conformes aux dispositions de la législation nationale. Des mesures de ce type visaient à ménager le budget de l'État. Cela étant, la Commission a reconnu qu'il était primordial de préserver les recettes de l'État et que la mise en place d'une couverture de garantie complète doterait le système TIR d'une facilité maximale pour les administrations douanières. Cependant, à son avis, cette évolution pouvait déboucher sur une augmentation substantielle du prix des carnets TIR et compromettre l'objectif de facilitation, et devait par conséquent faire l'objet d'un examen minutieux.

21. La Commission a aussi noté qu'il importait de ne pas perdre de vue dans les débats le rôle essentiel du titulaire du carnet TIR. Aux termes des dispositions de la Convention TIR, le titulaire était et restait le principal débiteur, et tous les efforts devaient être faits pour s'assurer qu'il s'acquittait pleinement de ses responsabilités. La mise en place d'une couverture de garantie complète changerait très probablement la relation entre les associations nationales et les titulaires autorisés et pourrait éventuellement conduire à la formulation de critères de sélection plus stricts. Dans ce contexte, la Commission a estimé que ses débats ne devaient pas se limiter à la question de la garantie, car celle-ci ne pouvait pas être étudiée isolément, mais devaient être menés dans un cadre plus large englobant des questions telles que la sécurité des transports TIR et les critères d'accès au régime TIR.

22. La Commission a en outre constaté que plusieurs des principaux utilisateurs du système TIR n'avaient pas répondu à l'enquête de 2013 sur les demandes de paiement, laquelle comprenait une partie consacrée au montant de la garantie, ce qui limitait sa capacité à analyser objectivement les résultats qui seraient pertinents pour le débat en cours. Elle a toutefois décidé que tous les résultats disponibles devaient être utilisés dans la mesure où ils permettaient d'aboutir à des conclusions représentatives (voir la section V). La Commission a engagé toutes les Parties contractantes à répondre à la prochaine enquête, qui serait lancée dans le courant de 2015 et qui couvrirait la période 2011-2014. Après avoir pris note des considérations ci-dessus, la Commission a établi ses conclusions préliminaires, qui sont exposées dans le tableau de la section VI du présent document (voir ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/19, par. 13 à 23).

23. À sa soixante-quatrième session, la TIRExB a pris note de l'analyse préliminaire de l'IRU au sujet de l'introduction de différents montants de garantie. L'incidence possible de cette mesure sur les primes d'assurance (payées par l'IRU à la compagnie AXA Assurances SA pour fournir une couverture de garantie) pouvait être de l'ordre de -10/-5 % dans le cas de carnets TIR dont la limite était de 20 000 euros, de 0/+5 % pour ceux dont la limite était de 60 000 euros, de +20/+25 % pour ceux dont la limite

était de 100 000 euros et jusqu'à +35/+40 % dans le cas des carnets TIR de 200 000 euros, selon le nombre de carnets utilisés par niveau de garantie et de volets par carnet TIR (4, 6, 14 ou 20), ce qui pouvait représenter au total une vingtaine de scénarios différents. De l'avis de l'IRU, une telle complexité accroîtrait sa propre charge de travail ainsi que celle de ses associations membres et se traduirait donc sans aucun doute par une hausse des coûts d'exploitation pouvant atteindre près de +15 % pour ce qui était du prix de distribution des carnets TIR facturé par l'IRU. En outre, l'introduction d'un système de garantie flexible exigerait un certain nombre d'ajustements juridiques et financiers, notamment sous la forme de modifications des accords de garantie nationaux, tout en créant de nombreux problèmes d'ordre pratique aux détenteurs de carnets TIR et aux autorités douanières lorsqu'il s'agirait de déterminer quel carnet TIR utiliser pour un transport TIR donné. En conclusion, à la lumière de l'analyse réalisée, l'IRU a considéré que l'introduction de niveaux de garantie souples reviendrait à compliquer le système sans que les secteurs public et privé en tirent un réel avantage. Forte de l'expérience acquise avec son projet pilote de volets TIR+, l'IRU a déclaré qu'une augmentation globale du niveau de garantie, le portant par exemple à 100 000 euros, semblait constituer une solution appropriée pour préserver le régime TIR dans le plus proche avenir.

24. La TIRExB a examiné en détail l'évaluation faite par le secrétariat dans le document informel n° 11 (2015) et, en particulier, les diverses options qu'elle avait recensées à sa précédente session. Pour résumer, la Commission a fait les observations suivantes au sujet des différentes options :

Option 1 :

- Reformuler l'option de façon à mieux rendre compte de la proposition de la Russie;
- Ajouter comme avantage qu'une couverture de garantie illimitée entraînerait une forte diminution des coûts de transport, compte tenu du franchissement plus rapide des frontières, cela en dépit du fait que le prix des carnets TIR augmenterait;
- Ajouter comme inconvénient qu'une combinaison entre une garantie illimitée pour certains pays et des niveaux de garantie variables ou fixes pour d'autres serait très difficile à gérer.

Option 3 :

- Préciser que le terme « unlimited » (« illimitée ») semble imprécis, sachant que la garantie est un instrument financier lié à une couverture d'assurance. Calculer une prime pour une telle couverture d'assurance illimitée est impossible;
- Ajouter comme avantage que l'introduction d'une couverture de garantie complète ne changerait en rien les principes de la Convention TIR, sachant que celle-ci ne porte pas uniquement sur des questions financières, mais aussi sur des questions de sécurité douanière;
- Ajouter comme inconvénient que cette option serait trop coûteuse pour que les petites et moyennes entreprises se maintiennent sur le marché des transports internationaux routiers;
- Ajouter comme inconvénient le problème général du calcul et de la vérification dans le cas où le montant effectif des droits et taxes douaniers constituerait la base sur laquelle serait fixé le niveau de la garantie dans la Convention TIR;
- Ajouter comme inconvénient que d'autres éléments de la Convention, tels que l'utilisation de véhicules agréés, la mise en place de scelllements douaniers et la sélection de prestataires, ne seraient plus pertinents dans le cas où la couverture de garantie serait illimitée;

- Ajouter comme inconvénient qu'un régime de transport en transit aussi coûteux ne serait pas compatible avec la conception générale du régime TIR comme régime universel de transport en transit;
- Ajouter comme inconvénient que l'introduction d'une couverture de garantie illimitée, combinée à une forte augmentation du prix des carnets TIR, pourrait rendre le régime TIR moins intéressant que d'autres régimes de transport en transit;
- Ajouter comme inconvénient que la prescription générale d'une garantie illimitée pour toutes les opérations de transport TIR ne serait valable que dans les 2 % de cas où le montant des droits et taxes douaniers est supérieur à 60 000 euros, alors qu'elle se traduirait par une charge lourde dans tous les autres cas, aussi bien pour les autorités douanières que pour les transporteurs.

Option 5 :

- Cette option devrait être reformulée afin de préciser que, conformément à l'article 4, la Convention TIR n'autorise qu'une garantie unique, valable au plan international;
- Ajouter comme avantage que des garanties supplémentaires devraient être considérées comme une autre forme de convoi.

25. Enfin, la TIRExB a prié le secrétariat :

a) De mettre à jour le texte du document informel n° 11 (2015) en fonction des conclusions auxquelles elle était parvenue lors de sa session, notamment les avantages et les inconvénients de chaque option;

b) De préciser l'option 1 et de reformuler l'option 5;

c) D'introduire des références aux enquêtes de la Commission sur les demandes de paiement, en mentionnant le fait que des pays importants, figurant parmi ceux qui appuyaient une révision du montant de la garantie, n'avaient pas répondu à la dernière enquête;

d) De faire observer que, plutôt que d'imposer une garantie illimitée, il était nécessaire de trouver des solutions permettant de collecter l'ensemble des droits et taxes douaniers (document informel TIRExB/REP/2015/64, par. 6 à 11).

26. À sa soixante-cinquième session (octobre 2015), la TIRExB a poursuivi son évaluation des diverses options qu'elle avait recensées à ses précédentes sessions en tant que possibilités d'introduire plus de souplesse dans le fonctionnement de la Convention, en se fondant sur le document informel n° 11/Rev.1 (2015), établi par le secrétariat.

27. Dans sa déclaration liminaire, la Présidente a pris soin d'expliquer que l'évaluation réalisée par la Commission ne semblait pas permettre de prendre la décision de modifier le système de garantie en vigueur. Elle a espéré que la Commission pourrait achever son évaluation lors de la session en cours, de sorte que ce document puisse être communiqué officiellement au Comité de gestion de la Convention TIR pour examen à sa prochaine session.

28. La Commission a approuvé cette démarche de façon générale. Elle a toutefois prié le secrétariat :

a) De remplacer le paragraphe 20 du document par un résumé succinct rendant compte de la teneur des débats, plutôt qu'un exposé détaillé des interventions des membres de la TIRExB;

b) De mettre à jour le texte du document en fonction des conclusions auxquelles la Commission était parvenue lors de sa session;

c) De mettre à jour le tableau récapitulatif des avantages et des inconvénients sur la base des observations faites par la Commission lors de sa session et d'en regrouper les divers éléments;

d) De distribuer le texte définitif du document révisé aux membres de la TIRExB pour approbation, avant de le communiquer à l'AC.2 pour qu'il l'examine à son tour.

29. S'agissant des diverses options, la TIRExB a demandé que les modifications suivantes soient apportées :

Option 1 :

- Faire de l'option 1a une option distincte³, de façon à mieux rendre compte de la proposition de la Fédération de Russie;
- Indiquer qu'une couverture de garantie complète constituerait une exception par rapport aux autres instruments relatifs au transport en transit, notamment la Convention révisée de Kyoto ou l'Accord sur la facilitation des échanges;
- Faire observer que la proposition de la Fédération de Russie implique des amendements à la Convention;
- Ajouter comme inconvénient pour l'option 1 (reformulée) que l'introduction d'une couverture de garantie complète par certaines Parties contractantes affaiblirait l'avantage concurrentiel du régime TIR.

Option 2 :

- Ajouter comme avantage la possibilité d'introduire non pas quatre, mais seulement deux niveaux de garantie distincts, ce qui assouplirait le régime sans nécessairement conduire à une augmentation des coûts;
- Ajouter comme inconvénient que l'introduction de quatre niveaux de garantie distincts, par exemple, combinés à quatre catégories de carnets TIR distinctes, compliquerait grandement l'administration du système TIR pour l'IRU et pourrait conduire à une augmentation du prix des carnets à la distribution;
- Ajouter comme inconvénient que la gestion d'un système de niveaux de garantie différenciés est grandement compliquée par l'absence d'outils informatiques.

Option 3 :

- Reformuler l'avantage iii) comme suit : « Guarantee associations could tailor the price of TIR Carnets to the amount of duties and taxes required for the goods to be transported and the itinerary to be followed. » (« Les associations garantes pourraient ajuster le prix des carnets TIR en fonction du montant des droits et taxes sur les marchandises à transporter et de l'itinéraire à emprunter. »);
- Ajouter comme avantage que cette option serait intéressante pour les transporteurs jouissant d'une bonne réputation, mais qu'elle ne le serait pas pour les nouveaux venus dans le transport;
- Ajouter comme avantage que cette option a peu d'incidences sur les transporteurs et qu'elle offre plus de sécurité aux douanes;

³ Le secrétariat suggère de faire de la proposition de la Fédération de Russie une nouvelle sous-option de l'option 3, plutôt qu'une nouvelle option, afin de conserver l'ordre des options tel qu'établi par la TIRExB à sa soixante-troisième session (ECE/TRANS/WP.30/AC.2/2015/19, par. 23).

- Reformuler le point ii) en suspens comme suit : « Exact impact on TIR Carnet prices, the guarantee chain and TIR Carnet holders should be assessed. » (« La véritable incidence sur les prix des carnets TIR, la chaîne de garantie et les titulaires de carnets TIR devrait être étudiée. »).

Option 4 :

- Ajouter comme avantage que cette option a peu d'incidences sur les transporteurs et qu'elle offre plus de sécurité aux douanes;
- Au point ii), remplacer « likely » par « possibly »;
- Au point iii), remplacer « vouchers » par « guarantees »;
- Au point iv), remplacer « do not » par « might not ».

Option 5 :

- Ajouter le terme « guarantee/ » au titre;
- Au point ii), remplacer « insecurity » par « uncertainty »;
- Ajouter comme inconvénient que les titulaires de carnets TIR devront, avant de lancer une opération de transport TIR, s'interroger sur la nécessité d'une garantie ou d'un volet supplémentaire pour tous les pays concernés par l'opération;
- Ajouter dans une note de bas de page que le système TIR+ est un projet de l'IRU et qu'il ne fait pas partie intégrante de la Convention.

30. La TIRExB a achevé son évaluation des diverses options et a décidé qu'une version définitive du document informel n° 11/Rev.1 (2015) devait être soumise à l'AC.2 pour examen (document informel TIRExB/REP/2015/65draft, par. 7-11).

VI. Tableau récapitulatif des avantages et des inconvénients pour chaque option

<i>Option</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>	<i>Questions en suspens</i>
1) Chaque pays détermine le montant maximal de la garantie.	<p>i) Compatible avec les dispositions de la Convention TIR.</p> <p>ii) Déjà appliqué dans divers pays (même si, lorsque cette mesure a été établie, les montants de 50 000 dollars É.-U., 60 000 euros et 100 000 francs suisses étaient équivalents).</p> <p>iii) Permet aux Parties contractantes d'ajuster le montant maximal de la garantie en fonction de leurs besoins effectifs, en tenant compte des particularités de leur marché national (transports de marchandises de grande valeur, par exemple).</p> <p>iv) Le besoin d'avoir recours à des convoyeurs ou à des garanties/volets supplémentaires pourrait être réduit.</p> <p>v) Offre le maximum de sécurité aux autorités douanières qui opèreraient pour le montant le plus élevé à leur disposition.</p> <p>vi) Cette option pourrait être combinée à l'option 4.</p>	<p>i) Les coûts des garanties sont pris en charge uniformément par les titulaires de carnets TIR de toutes les Parties contractantes, mais celles pour lesquelles les garanties sont d'un niveau élevé ont moins de risques de perdre des droits ou des taxes.</p> <p>ii) Il pourrait encore être nécessaire d'avoir recours à des convoyeurs (ou à d'autres mesures nationales) dans les cas où la limite de garantie serait dépassée.</p> <p>iii) Une augmentation du montant maximal dans certains pays risque de se traduire par une augmentation générale du prix des carnets TIR.</p> <p>iv) Le choix d'un montant très élevé pourrait se traduire par des risques plus grands pour la chaîne de garantie, et en conséquence par une augmentation du prix des carnets TIR, mais aussi une augmentation de la garantie bancaire que les associations nationales demandent aux transporteurs. Cela pourrait avoir un effet négatif sur les petites et moyennes entreprises.</p>	<p>L'incidence de montants de garantie maximaux multiples sur la chaîne de garantie dans son ensemble et sur le prix des carnets TIR devrait être étudiée.</p>

Option	Avantages	Inconvénients	Questions en suspens
2) Établissement de plusieurs niveaux de garantie (20 000 euros, 60 000 euros, 100 000 euros et 200 000 euros).	<p>i) Les transporteurs peuvent ainsi éviter d'avoir recours à des convoyeurs ou d'utiliser des volets supplémentaires.</p> <p>ii) Des coûts réduits pour les entreprises transportant des marchandises soumises à des droits d'un faible montant, dans la mesure où le niveau de garantie réduit est pris en compte dans le prix du carnet TIR.</p> <p>iii) L'introduction de deux niveaux de garantie seulement (60 000 euros et 200 000 euros, par exemple) permettrait d'assouplir le système sans nécessairement accroître les coûts.</p>	<p>v) Des montants de garantie différents peuvent se traduire par une plus grande différenciation des conditions et prescriptions nationales pour les transporteurs nationaux souhaitant devenir des titulaires de carnets TIR agréés.</p> <p>vi) Dans le cas où un grand nombre de pays choisit un montant très élevé (un montant supérieur au montant le plus élevé qui puisse être demandé), cette option équivaut de facto à l'option 3.</p> <p>vii) Placer le montant maximal de la garantie à un niveau très élevé aurait une incidence négative sur l'avantage concurrentiel du régime TIR.</p> <p>i) Des amendements majeurs doivent être apportés à la Convention TIR.</p> <p>ii) Aujourd'hui, il n'est pas nécessaire d'indiquer une valeur ou un code SH dans le carnet TIR en vue de calculer les droits et taxes douaniers.</p> <p>iii) Les titulaires de carnets TIR devront calculer les droits et taxes dans chaque pays de transit afin de choisir le niveau de garantie approprié.</p>	<p>i) L'incorporation de cette disposition dans le cadre juridique doit être étudiée.</p> <p>ii) L'incidence financière sur la chaîne de garantie (coûts des différentes catégories de carnets TIR) devrait être étudiée.</p>

Option	Avantages	Inconvénients	Questions en suspens
	<p>iv) Selon les données communiquées à la TIRExB, seul un nombre limité de transports nécessiterait un carnet TIR d'un montant de 100 000 ou 200 000 euros.</p> <p>v) Pour appliquer cette option, il serait bon de mettre en place un environnement informatique complet (eTIR).</p> <p>vi) Cette option serait plus sûre pour le budget de l'État dans le cas de figure où les transports de marchandises de grande valeur sont nombreux.</p>	<p>iv) Des volets supplémentaires ou un convoiage peuvent s'imposer s'il apparaît à un point d'entrée sur l'itinéraire que le niveau de garantie sélectionné est insuffisant.</p> <p>v) La vérification par la douane à chaque point d'entrée correspondant au franchissement d'une frontière que le titulaire du carnet TIR a choisi le niveau de garantie approprié pourrait entraîner des retards aux frontières dans les pays qui aujourd'hui ne calculent pas le montant des droits et taxes douaniers pour chaque transport.</p> <p>vi) Cette option pourrait compliquer l'application du système TIR sachant que les pays auraient besoin de niveaux de garantie différents pour différents groupes de marchandises ou qu'ils pourraient faire passer des marchandises d'un groupe dans un autre de façon imprévisible. Le système TIR pourrait alors cesser d'être fiable et stable.</p> <p>vii) L'introduction de quatre niveaux de garantie distincts, par exemple, combinés à quatre catégories de carnets TIR distinctes, compliquerait grandement l'administration du système TIR pour l'IRU et pourrait conduire à une augmentation du prix des carnets à la distribution.</p>	

Option	Avantages	Inconvénients	Questions en suspens
<p>3) La couverture de garantie est complète dans tous les pays parties à la Convention (disposition imposée à toutes les Parties contractantes).</p> <p>3 bis) Proposition de la Fédération de Russie : Chaque pays est libre de fixer son propre montant maximal de garantie ou de ne pas fixer de montant maximal.</p>	<p>i) Solution la plus simple pour les autorités douanières afin d'éviter que des infractions se traduisent par des déficits dans le budget de l'État.</p> <p>ii) Les douanes n'auraient aucune raison de limiter les catégories de marchandises pouvant être transportées dans le cadre du régime TIR.</p> <p>iii) Les associations garantes nationales pourraient ajuster le prix des carnets TIR en fonction du montant des droits et taxes sur les marchandises à transporter et de l'itinéraire à emprunter.</p> <p>iv) Cette option réduirait ou éliminerait la nécessité de recourir à des convoyeurs ou d'utiliser des garanties ou des volets supplémentaires, ou encore d'en revenir à des procédures de transit nationales.</p>	<p>viii) La gestion d'un système de niveaux de garantie différenciés est grandement compliquée par l'absence d'outils informatiques.</p> <p>i) Des amendements majeurs doivent être apportés à la Convention TIR.</p> <p>ii) Cette option pourrait réduire l'effet lié à l'obligation pour les douanes de rechercher la ou les personnes directement responsables avant de s'adresser à l'association garante.</p> <p>iii) Il se pourrait que les titulaires de carnets TIR soient sélectionnés en fonction de critères plus stricts, imposés par les associations garantes nationales, ou priés de déposer des cautions importantes, ce qui aurait pour effet de restreindre davantage l'accès au régime.</p> <p>iv) Les marchandises soumises à des droits et taxes élevés pourraient être exclues de la couverture de garantie si les risques sont trop grands, comme c'est actuellement le cas pour le transport des tabacs et des alcools.</p> <p>v) L'absence de limite de garantie pourrait se traduire par des risques plus élevés pour la chaîne de garantie, ce qui pourrait se répercuter sur le prix des carnets TIR, mais aussi sur la garantie bancaire</p>	<p>i) L'incorporation de cette disposition dans le cadre juridique doit être étudiée.</p> <p>ii) L'incidence effective sur le prix des carnets TIR, la chaîne de garantie et les titulaires de carnets TIR devrait être étudiée.</p>

<i>Option</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>	<i>Questions en suspens</i>
4) Augmentation générale du montant maximal de garantie recommandé.	i) Un amendement à la Convention TIR de portée limitée (E.N 0.8.3 au sujet du montant maximal recommandé).	<p>demandée aux transporteurs par les associations garantes nationales. Cela pourrait avoir un effet négatif sur les petites et moyennes entreprises.</p> <p>vi) Cette option pourrait avoir une incidence négative sur la conception générale du régime TIR comme régime de transit universel.</p> <p>vii) L'absence de limite de garantie pourrait se traduire, au niveau de la chaîne de garantie, par une plus grande difficulté à trouver un appui financier auprès d'une compagnie d'assurances ou d'une institution financière.</p> <p>viii) Une couverture de garantie complète constituerait une exception par rapport aux autres instruments relatifs au transport en transit, notamment la Convention révisée de Kyoto ou l'Accord sur la facilitation des échanges.</p>	i) L'incidence sur les prix des carnets TIR devrait être étudiée.

<i>Option</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>	<i>Questions en suspens</i>
<p><i>Note</i> : Cette option se distingue de l'option 1 dans la mesure où il est proposé une augmentation générale du montant maximal de garantie pour toutes les Parties contractantes ou, tout au moins, pour les pays qui appliquent le montant recommandé.</p>	<p>ii) Les Parties contractantes conservent la possibilité d'établir différentes limites de garantie.</p> <p>iii) Si le montant maximal recommandé est fixé à un très haut niveau, cette option équivaut de facto à l'option 3.</p> <p>iv) Les Parties contractantes pourraient bénéficier d'une réévaluation des 50 000 dollars É.-U. de 1975 à la valeur actuelle.</p> <p>v) Cette option devrait avoir peu d'incidences sur les transporteurs et offrir plus de sécurité aux douanes.</p>	<p>ii) Risque d'augmentation des prix des carnets TIR.</p> <p>iii) Le recours à des convoyeurs dans certains pays ou l'utilisation de garanties/volets supplémentaires ne sont toujours pas exclus.</p> <p>iv) Si l'on s'en tient aux statistiques disponibles et aux expériences nationales, qui montrent que seul un nombre limité de transports donne lieu à un dépassement du niveau maximal actuel de la garantie, une augmentation générale n'est pas justifiée.</p>	
<p>5) Utilisation d'une garantie/d'un volet supplémentaire.</p>	<p>i) Cette option s'est révélée utile dans certains pays (avec une garantie nationale ou avec le système TIR⁴).</p> <p>ii) Cette formule peut être moins coûteuse que celle du convoiage.</p> <p>iii) Elle offre davantage de souplesse dans la perspective de couvrir le plus grand risque.</p> <p>iv) Aucune incidence sur le niveau général de la garantie, ni sur la plupart des transports. Formule adaptée aux besoins et aux exigences des autorités douanières nationales.</p>	<p>i) Des amendements doivent être apportés à la Convention TIR.</p> <p>ii) Cette option est incompatible avec le principe général de l'article 4 de la Convention, à savoir une garantie unique valable au niveau international pour chaque opération de transport TIR.</p> <p>iii) L'utilisation de garanties/volets supplémentaires pourrait se traduire par davantage d'incertitude pour les transporteurs, voire des retards supplémentaires, car ce n'est qu'au point d'entrée sur l'itinéraire suivi que le calcul effectué par la douane (sur la base d'une évaluation du risque éventuellement) permettrait</p>	<p>i) L'incidence sur les prix des carnets TIR devrait être étudiée.</p> <p>ii) L'utilisation de garanties/volets supplémentaires nationaux devrait être comparée à l'utilisation de garanties/volets supplémentaires internationaux.</p>

⁴ Le système TIR+ est un projet de l'IRU; il ne fait pas partie intégrante de la Convention.

<i>Option</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>	<i>Questions en suspens</i>
		<p>de juger de la nécessité de recourir à des garanties/volets supplémentaires.</p> <p>iv) Cette formule ne devrait pas se substituer à d'autres moyens disponibles, notamment la géolocalisation, lorsque ces moyens offrent un niveau de sécurité équivalent pour les douanes et sont moins coûteux pour les transporteurs.</p> <p>v) Les titulaires de carnets TIR devront, avant de lancer une opération de transport TIR, s'interroger sur la nécessité d'une garantie ou d'un volet supplémentaire pour tous les pays concernés par l'opération TIR.</p>	

VI. Autres considérations

31. La TIRExB est invitée à faire le point sur les informations dont elle dispose, à poursuivre ses débats sur les différentes options et à mettre à jour le tableau récapitulatif si nécessaire. Elle est également invitée à se prononcer sur la question de savoir si le présent document peut être soumis à l'AC.2 à sa prochaine session, prévue le 8 octobre 2015, en tant que texte définitif.
