



Commission économique pour l'Europe**Comité des transports intérieurs****Groupe de travail des problèmes douaniers
intéressant les transports****165^e session**

Genève, 6 (après-midi), 7 et 9 (matin) février 2024

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Activités des organes de la Commission économique pour l'Europe
et d'autres organismes des Nations Unies intéressant
le Groupe de travail****Étude sur les contributions que les douanes en général,
et le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant
les transports en particulier, pourraient apporter
à la réduction des émissions de gaz à effet de serre*****Note du secrétariat****I. Contexte et mandat**

1. Le Comité des transports intérieurs (CTI) a prié le secrétariat d'élaborer, en étroite collaboration avec le Bureau du CTI et les organes subsidiaires concernés, une stratégie ambitieuse de réduction des émissions de gaz à effet de serre associées aux transports intérieurs, fondée sur les instruments juridiques internationaux des Nations Unies relevant de la compétence du CTI, établissant des mesures prioritaires pour le CTI et ses organes subsidiaires concernés et étayée par un plan d'action solide assorti d'échéances. La stratégie en question serait examinée et pourrait être adoptée par le CTI à sa quatre-vingt-sixième session, en 2024.

2. Comme suite aux délibérations préliminaires qui ont eu lieu à sa dernière session, le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports (WP.30) souhaitera sans doute examiner l'analyse figurant dans le présent document, qui se fonde sur des travaux de recherche plus approfondis allant au-delà du propos du document stratégique du CTI, sur les contributions que les douanes en général, et le WP.30 en particulier, pourraient apporter à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Cette analyse pourrait servir de point de départ à la poursuite des délibérations à la session du WP.30.

3. Le WP.30 se rappellera sans doute, au moment d'examiner l'analyse figurant dans le présent document, que son mandat prévoit déjà qu'il lance et mène des initiatives tendant à promouvoir l'harmonisation, l'amélioration et la simplification des règlements techniques et

* Il a été convenu que le présent document serait publié après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



opérationnels, des normes, des règles et des documents relatifs aux procédures de passage des frontières pour les divers modes de transport intérieur et les liaisons multimodales, en s'attachant plus particulièrement, dans la mesure du possible, à contribuer à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (résolution A/RES/70/1 de l'Assemblée générale) et des objectifs de développement durable s'y rapportant.

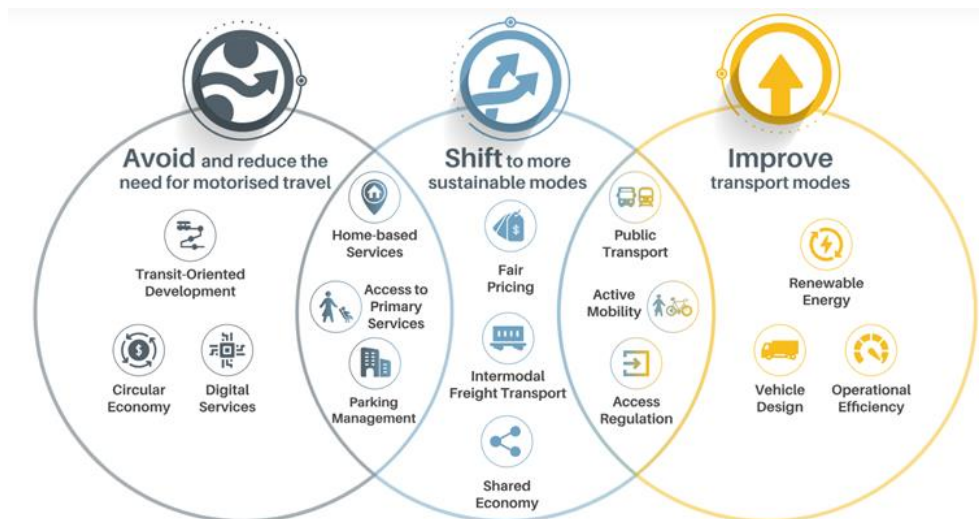
II. Considérations initiales – Méthode

4. L'atténuation des changements climatiques nécessite de réduire les flux de gaz à effet de serre, qui retiennent la chaleur, dans l'atmosphère. Cela suppose de réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des principales sources telles que les centrales électriques, les usines, les voitures et les exploitations agricoles. Si nous voulons réduire et prévenir les émissions, nous devons repenser tout ce que nous faisons, qu'il s'agisse de la manière dont nous produisons les denrées alimentaires et l'énergie que nous utilisons, de nos déplacements, de notre mode de vie ou des produits que nous consommons.

5. Le rapport entre les douanes et les changements climatiques ne va pas de soi. Les douanes réglementent le passage des biens aux frontières et sont traditionnellement chargées de la collecte des recettes fiscales, de la lutte contre la contrebande, de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, de la facilitation du commerce et de l'établissement de statistiques sur les échanges.

6. La méthode la plus utilisée pour élaborer des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre est la méthode « éviter-changer-améliorer ». L'application de telles mesures au moyen d'approches intégrées, intermodales et équilibrées est essentielle si l'on veut tirer pleinement parti des avantages que procurent les moyens de transport durables et à faible émission de carbone. Depuis plus d'une dizaine d'années, le cadre éviter-changer-améliorer occupe une place centrale dans le domaine des transports durables et à faible émission de carbone grâce aux travaux du Partenariat pour des transports écologiques, à faible émission de carbone (SLoCaT).

Figure I
Mesures fondées sur l'approche éviter-changer-améliorer



Source : SLoCaT.

7. L'approche éviter-changer-améliorer repose sur une hiérarchie implicite : des mesures axées sur ce qu'il faut éviter, appropriées et adaptées au contexte, sont appliquées en premier, suivies de mesures axées sur ce qu'il faut changer et enfin de mesures axées sur ce qu'il faut améliorer. Cet ordre de priorité peut contribuer à réduire les effets sur l'environnement, à faciliter l'accès aux débouchés socioéconomiques, à accroître l'efficacité logistique, à lutter contre les embouteillages, à améliorer la qualité de l'air et à renforcer la sécurité routière.

- **ÉVITER** : éviter les déplacements motorisés inutiles en tenant compte de la proximité et de l'accessibilité.
- **CHANGER** : opter pour des moyens de transport à plus faible intensité de carbone, c'est-à-dire passer des véhicules privés aux transports publics, à la mobilité partagée, à la marche et au vélo, au transport de marchandises par voies navigables, au transport de marchandises combiné route-rail au moyen de véhicules électriques et aux vélos-cargos pour les livraisons du dernier kilomètre, entre autres.
- **AMÉLIORER** : améliorer la conception des véhicules, le rendement énergétique et les sources d'énergie propre pour différents types de véhicules de transport de marchandises et de voyageurs.

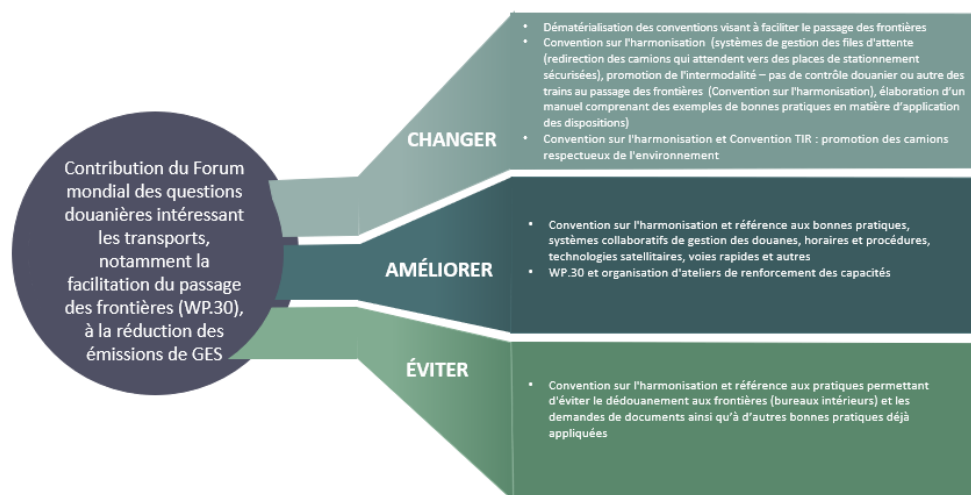
8. Les mesures fondées sur l'approche éviter-changer-améliorer décrites par le Partenariat SLoCaT sont très axées sur les « véhicules », et il pourrait être relativement inefficace de les appliquer à la gestion et aux opérations des postes frontière, ainsi qu'aux services douaniers. Par conséquent, pour les besoins de la présente analyse et comme c'était le cas pour la stratégie du CTI, nous adopterons la méthode éviter-changer-améliorer en envisageant une définition plus large des mesures qu'elle englobe.

III. Contribution que le Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports peut apporter à la réduction des émissions de gaz à effet de serre

9. L'analyse préliminaire ci-dessous n'est pas censée servir à proposer des amendements aux conventions existantes visant à faciliter le passage des frontières, ce qui est la prérogative des Parties contractantes. Elle a pour unique objectif de montrer comment les travaux actuels du Groupe de travail peuvent contribuer aux efforts et aux mesures proposés à l'échelle mondiale aux fins de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Figure II

Contribution possible du Groupe de travail des problèmes douaniers intéressant les transports



Source : secrétariat du WP.30.

A. Mesures axées sur ce qu'il faut changer

10. Dématérialisation des conventions visant à faciliter le passage des frontières dans lesquelles est prévue l'utilisation de documents (carnets). Les agents des douanes demandent une série de documents aux conducteurs de camions, de voitures particulières et de trains en fonction, notamment, des chargements qu'ils transportent, du pays d'origine, du pays où l'entreprise est immatriculée et de paramètres relatifs à l'analyse des risques. Pour que les véhicules puissent franchir les frontières sans s'arrêter, tous ces documents doivent être

fournis aux autorités douanières par voie électronique et, si possible, longtemps à l'avance. Par conséquent, les autorités douanières devraient, d'une part, commencer à demander que ces documents leur soient transmis par voie électronique et, d'autre part, participer aux travaux menés en vue de dématérialiser ces documents et d'assurer une harmonisation et un consensus en la matière au niveau international. Plus particulièrement :

- Le WP.30 contribue déjà à cette évolution en menant des travaux sur le système eTIR et le carnet de passages en douane électronique (eCPD) ;
- Il faudrait assurer une interconnexion et mettre en place une coopération avec d'autres initiatives telles que le carnet ATA électronique (eATA) et la plateforme ePhyto.

11. Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières. La Convention sur l'harmonisation établit un cadre harmonisé pour la facilitation du passage des frontières. Elle pourrait éventuellement faire référence à des systèmes qui contribuent également à la facilitation du passage des frontières et à la réduction des émissions de GES, tels que les systèmes de gestion des files d'attente (redirection des camions qui attendent vers des places de stationnement sécurisées), ou être enrichie au moyen d'exemples de bonnes pratiques. On pourrait éventuellement élaborer un manuel consacré à la Convention sur l'harmonisation, qui comprendrait des exemples de bonnes pratiques et des principes directeurs visant à améliorer l'application des dispositions de cet instrument. La promotion de l'intermodalité et la suppression de tout contrôle des trains au passage des frontières pourraient figurer parmi les mesures proposées.

12. Convention sur l'harmonisation et Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR. Des références ou même des dispositions pourraient être ajoutées dans ces conventions afin de promouvoir les camions respectueux de l'environnement au moyen de mesures telles que l'accès à des voies prioritaires ou la baisse des primes d'assurance.

B. Mesures axées sur ce qu'il faut améliorer

13. Convention sur l'harmonisation et référence aux bonnes pratiques, systèmes collaboratifs de gestion des douanes, horaires et procédures, technologies satellitaires, voies rapides et autres.

14. Organisation par le WP.30 d'ateliers de renforcement des capacités sur les questions susmentionnées, notamment les bonnes pratiques en ce qui concerne les bureaux de douanes respectueux de l'environnement, le recours aux technologies photovoltaïques et les infrastructures respectueuses de l'environnement en général (installations de recharge, etc.).

C. Mesures axées sur ce qu'il faut éviter

15. Convention sur l'harmonisation et référence aux pratiques permettant d'éviter le dédouanement aux frontières (bureaux intérieurs), les demandes de documents ou les changements de procédure, de munir les voitures particulières et les camions qui traversent souvent les frontières de laissez-passer électroniques afin qu'ils échappent aux files d'attente, etc.

IV. Contribution possible des douanes à la réduction des émissions de gaz à effet de serre

A. Mesures axées sur ce qu'il faut changer

16. Mise en œuvre de stratégies nationales, régionales et internationales d'atténuation des changements climatiques (par exemple, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne). Le prélèvement de droits de douane sur les importations de carbone constitue une mesure en faveur de l'atténuation des changements climatiques dont la gestion est souvent prise en charge par les douanes. Par exemple, on parle de fuite de carbone lorsque

des entreprises immatriculées dans l'Union européenne déplacent leur production à forte intensité de carbone dans des pays étrangers où les politiques en matière de climat sont moins strictes, ou lorsque des produits de l'Union européenne sont remplacés par des produits importés à plus forte intensité de carbone. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'Union européenne marque un tournant historique en ce qu'il permet de fixer un prix équitable pour le carbone émis lors de la production de biens à forte intensité de carbone entrant dans l'Union européenne et de promouvoir une production industrielle plus propre dans les pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne.

17. Les États peuvent demander aux administrations douanières d'appliquer des mesures d'atténuation des changements climatiques dans le cadre de procédures frontalières ou de contrôles douaniers, comme le prélèvement de droits d'importation du carbone (en particulier les ajustements fiscaux aux frontières), la facilitation du commerce des technologies énergétiques à faible émission de carbone (en particulier l'utilisation de la classification des marchandises) et la lutte contre les irrégularités dans les échanges de permis d'émission.

18. Les administrations douanières peuvent être amenées à s'occuper des effets des changements climatiques en élaborant des mesures d'adaptation, telles que le dédouanement des envois d'aide humanitaire, le rétablissement des échanges commerciaux et la mise en place de meilleures pratiques douanières visant à prévenir la contraction potentielle des échanges commerciaux internationaux causée par les effets négatifs des changements climatiques sur la qualité de vie¹.

B. Mesures axées sur ce qu'il faut améliorer

19. Les administrations douanières contribuent à la lutte contre les changements climatiques et au renforcement de la durabilité environnementale en contribuant à l'application effective de divers accords multilatéraux sur l'environnement, dont les objectifs sont notamment la lutte contre le commerce illicite de déchets dangereux et de substances qui appauvrissent la couche d'ozone, la lutte contre le commerce illicite d'espèces menacées d'extinction et la prévention de la propagation des maladies végétales et animales, ainsi que des espèces exotiques envahissantes.

20. Ce travail est facilité par les ajouts importants à la version de 2022 du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH) opérés en ce qui concerne les substances réglementées au titre de l'Amendement de Kigali au Protocole de Montréal. Les modifications apportées à la version de 2022 du SH vont plus loin car elles incluent également des dispositions concernant les mélanges qui contiennent des substances réglementées par le Protocole de Montréal. Cette approche vise à aider les États à se conformer à leurs obligations en simplifiant l'identification des marchandises dont le commerce est autorisé aux frontières. En outre, les produits chimiques dangereux récemment ajoutés aux substances contrôlées dans le cadre de la Convention de Rotterdam sont désignés expressément dans le SH 2022, ce qui a pour but de faciliter leur identification aux frontières.

21. Les données recueillies dans le cadre de la dernière enquête de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) sur les guichets uniques, en 2019, confirment que les environnements de guichet unique sont toujours considérés comme l'un des principaux éléments facilitant les échanges commerciaux. Les administrations douanières sont par ailleurs amenées à diriger ou à codiriger des initiatives liées à ces environnements et donc à contribuer concrètement à la gestion coordonnée des frontières (GCF) et à favoriser l'adoption et l'application de politiques cohérentes.

22. Il est urgent d'opérer la transition vers la douane numérique, la crise liée à la pandémie de COVID-19 ayant mis en évidence certains effets positifs du commerce sans papier et du télétravail, non seulement aux fins de la continuité des activités mais aussi s'agissant de réduire temporairement les émissions quotidiennes de CO₂ dans le monde. Le recours à la transition numérique pour faire face à la crise liée à la pandémie de COVID-19 a également montré que l'utilisation des technologies disponibles est un facteur essentiel pour garantir

¹ Robert Ireland, *Implications for Customs of climate change mitigation and adaptation policy options: a preliminary examination*, World Customs Journal, vol. 4, numéro 2.

l'efficacité des mécanismes de GCF et favoriser autant que possible la distanciation sociale afin de protéger les personnes pendant une pandémie. La douane numérique est largement reconnue comme un outil essentiel pour atténuer les asymétries en matière d'information, simplifier les procédures, réduire les pouvoirs discrétionnaires et limiter les interactions physiques avec les opérateurs économiques, ce qui produit des effets positifs en diminuant les coûts commerciaux indirects et les inefficacités, et en éliminant les incitations à la corruption.

23. L'intégration régionale s'avère être un facteur déterminant de la croissance et un élément indispensable pour assurer le redressement économique dans la période post-COVID. À cet égard, la connectivité, l'interopérabilité, le renforcement de la coopération entre les douanes et les mécanismes de coopération internationale deviennent essentiels, de même que l'harmonisation et la simplification des procédures douanières à des fins de facilitation des échanges commerciaux².

C. Mesures axées sur ce qu'il faut éviter

24. Le Programme de contrôle des conteneurs de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)³ et de l'OMD est un exemple de ce que les douanes et les autres services de détection et de répression peuvent réaliser en s'attaquant au commerce illicite au niveau opérationnel et en unissant leurs forces pour relever les défis posés par tous les types de criminalité transfrontière dans le secteur du fret. Ce programme, visant à mettre en place des systèmes durables et intelligents de contrôle douanier dans les principaux ports maritimes et aéroports, prend en considération de nombreuses recommandations du Cadre de normes SAFE et les meilleures pratiques internationales en matière de gestion des risques et de profilage, tout en assurant le maintien d'un niveau adéquat de facilitation des échanges. Mis en œuvre dans plus de 60 pays à travers le monde, ce programme a prouvé qu'il permettait d'atteindre les objectifs de développement durable au bénéfice des personnes et de la planète.

V. Examen par le Groupe de travail

25. Le Groupe de travail souhaitera sans doute examiner la présente analyse préliminaire et donner des orientations concernant la voie à suivre.

² Organisation mondiale des douanes, *Customs Fostering Sustainability for People, Prosperity and the Planet*, 2021.

³ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime.