



GUICHET UNIQUE

Conséquences pour les administrations des douanes

1. Observations de nature générale

Lors de la réunion du Sous-Comité informatique (SCI) de juin 2006, les Membres de l'OMD sont convenus qu'à l'avenir l'ordre du jour comporterait toujours un point concernant les questions liées au guichet unique. Les sujets couverts comprendraient notamment, mais sans s'y limiter, l'harmonisation des données (Directives de l'OMD sur le guichet unique et l'harmonisation des données).

Il est reconnu de manière générale que les administrations des douanes, qui font partie des organismes de réglementation des flux transfrontières, jouent un rôle central dans l'évolution des guichets uniques.

Dans la plupart des Membres de l'OMD, la douane est l'organisme central de réglementation des flux transfrontières qui couvre de nombreux intérêts pas uniquement de nature douanière et qui est également habilité à agir au nom d'un certain nombre d'organismes de réglementation des flux transfrontières partenaires comme les services de l'immigration, de l'agriculture, de la protection de l'environnement, de la sécurité maritime, etc. La plupart des Administrations des douanes possèdent un niveau d'informatisation relativement élevé et près de 100% d'entre elles traitent les déclarations d'exportation, de transport et d'importation au moyen d'un système automatisé de traitement des déclarations.

Le présent document, élaboré par le Secrétariat de l'OMD, est certes consacré au guichet unique, mais porte essentiellement sur les questions d'information. Il a été reconnu que ce document et les directives susvisées pourraient devoir être modifiés lorsque de nouvelles questions fondamentales liées à la technologie de la communication, des données ou de l'information seront identifiées.

2. Engagement politique

Aucun changement important ne peut se produire sans l'implication des principaux décideurs, et cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne le guichet unique. Pour mettre en œuvre un environnement basé sur le guichet unique, nombre d'administrations doivent être convaincues de ses avantages mais, aussi et surtout, que le nouveau système n'entraîne aucune réduction de leurs pouvoirs et mandats respectifs.

La douane occupe généralement une position centrale lors de l'élaboration d'un système de guichet unique et il n'est pas rare que les autres administrations considèrent cette évolution comme une "prise de pouvoir" potentielle de la part de la douane. Il est alors vital que les responsables fassent preuve de détermination et que les milieux industriels jouent de leur influence.

3. La douane au cœur d'un système de guichet unique

La douane est le plus important des organismes de réglementation des flux transfrontières, du point de vue de son implication dans les transactions commerciales et de la collecte des informations, mais aussi compte tenu de l'étendue de ses activités. C'est



pourquoi les gouvernements considèrent généralement la douane comme l'administration appelée naturellement à jouer un rôle central dans le développement du système de guichet unique.

Cela ne signifie pas nécessairement que la douane doive s'approprier le guichet unique ou assurer son fonctionnement mais, dans tous les cas, la douane jouera un rôle majeur du simple fait de l'étendue de ses activités aux frontières.

4. Questions d'ordre juridique

Le guichet unique couvre un domaine considérable pour toutes les parties concernées – acteurs importants ou minimes, secteurs public et privé, milieux commerciaux, secteur du transport, vendeurs, organismes de réglementation des flux transfrontières et autres. Ce domaine recouvre en effet des questions politiques, techniques, administratives et juridiques.

Dans le domaine juridique, de nombreux aspects distincts et importants doivent être pris en compte – par exemple, les accords entre les différentes administrations ouvrant la voie au guichet unique doivent être rédigés de manière très complète et avec le plus grand soin.

Ces accords doivent préciser que la responsabilité pour la gestion des risques d'une fonction donnée incombe à la seule administration chargée de gérer cette fonction et non au système de guichet unique lui-même.

Des questions complexes de partage des ressources, de coût, d'évaluation des risques intégrée et de partage des données sont à ne pas négliger. Il convient également de tenir compte d'autres questions importantes comme la sécurité et la confidentialité des données ou encore la gestion des identités dans plusieurs bases de données.

Enfin et surtout, il faut garder à l'esprit les conséquences du développement international d'un système de guichet unique, notamment sur des questions fondamentales de souveraineté. Le projet de recommandation 35 du CEFAC/ONU répertorie les principaux facteurs juridiques, mais il est important à l'OMD que les Membres et les autres parties concernées évaluent les problèmes juridiques du guichet unique du point de vue des organismes de réglementation des flux transfrontières, en analysant notamment son incidence éventuelle sur les autres prérogatives juridiques de la douane, comme par exemple le pouvoir d'examiner des marchandises au nom des organismes de réglementation des flux transfrontières partenaires. Est-il souhaitable ou possible que ce pouvoir soit étendu à l'examen de données et de documents électroniques ?

5. Restructuration des processus opérationnels

De par sa nature même, le guichet unique induit des changements importants quant aux interactions entre les organismes de réglementation des flux transfrontières, dont la douane, et avec le secteur du commerce et des transports. La restructuration des processus opérationnels désigne le moyen par lequel ces changements sont analysés, répertoriés et mis en place. Cette activité nécessite un usage intensif des ressources dans toutes les parties, piloté par les principaux responsables, avec pour objectif général de veiller à créer les meilleures conditions possibles pour l'environnement opérationnel et ce, afin de tirer tous les avantages juridiques, techniques et politiques d'un environnement de guichet unique. Ce sont non seulement les organismes de réglementation des flux transfrontières (gouvernements) mais également le secteur du commerce et des transports qui doivent



déterminer quelles seront les conséquences de leur interaction dans le cadre d'un guichet unique sur leurs processus opérationnels.

6. Questions liées à l'informatique

La restructuration des processus opérationnels aboutit à une description de la manière dont les processus opérationnels évolueront dans un environnement de guichet unique, tant pour le Gouvernement que pour les milieux commerciaux. Toutes ces modifications auront des répercussions en matière informatique, dont la première et la plus importante sera la nécessité d'harmoniser les données. Les Directives de l'OMD sur le guichet unique et l'harmonisation des données traitent évidemment de l'harmonisation des données mais, à l'instar des aspects juridiques, les questions liées aux données doivent être étudiées en premier lieu du point de vue des organismes de réglementation des flux transfrontières. L'outil principal élaboré par l'OMD à cet égard est le Modèle de données de l'OMD et le projet de Version 3.0 permettra de mettre en œuvre et d'utiliser un environnement de guichet unique.

La Version 3 du Modèle de données de l'OMD regroupe les données normalisées exigées dans les échanges d'informations entreprises-gouvernement (B2G) et gouvernement-gouvernement (G2G). L'utilisation de la Version 3 du Modèle de données de l'OMD dans le cadre du fonctionnement d'un guichet unique permettra à toutes les parties prenantes à cet environnement de guichet unique de "parler" le même langage, et de la même manière.

Parmi les autres questions importantes liées aux données figurent l'héritage de données, la concordance des données à des fins d'évaluation des risques, et la collaboration avec d'autres organes comme le CEFAC/ONU (Projet 'Buy Ship Pay'). La conception d'un modèle complet ('Buy Ship Pay') qui couvrirait également les informations entreprises-entreprises (B2B) exigées constituerait une avancée importante vers une acceptation et une facilitation universelles du guichet unique, aux niveaux national et international.

7. Gestion intégrée des frontières

Le Recueil récemment rédigé par l'OMD sur la gestion intégrée des frontières (rebaptisée 'Gestion coordonnée des frontières' (GCF)) se présente comme suit :

“La mise en œuvre du « guichet unique » (informatisé ou non) revêt une importance capitale pour un tel système et le complète. Le principe du guichet unique et les directives relatives à sa mise en œuvre ont été conçus par le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques, et publiés en tant que Recommandation n° 33 du CEFAC/ONU. La présente brochure ne traitera donc pas en détail du principe du guichet unique. Le lecteur doit toutefois envisager de mettre le guichet unique en œuvre lors de l'application d'un système de gestion intégrée des frontières.”

Le point essentiel à retenir ici porte sur le lien étroit entre la gestion coordonnée des frontières et le guichet unique, bien que ces deux initiatives soient distinctes. La gestion coordonnée des frontières présente de nombreux aspects matériels, comme la coordination de bureaux transfrontières, qui sont sans objet pour le guichet unique. Toutefois, on retiendra surtout que chacune de ces initiatives implique le recours à des normes



internationales, un engagement politique fort, une base juridique saine et la collaboration de toutes les parties, y compris des milieux commerciaux et du secteur des transports.

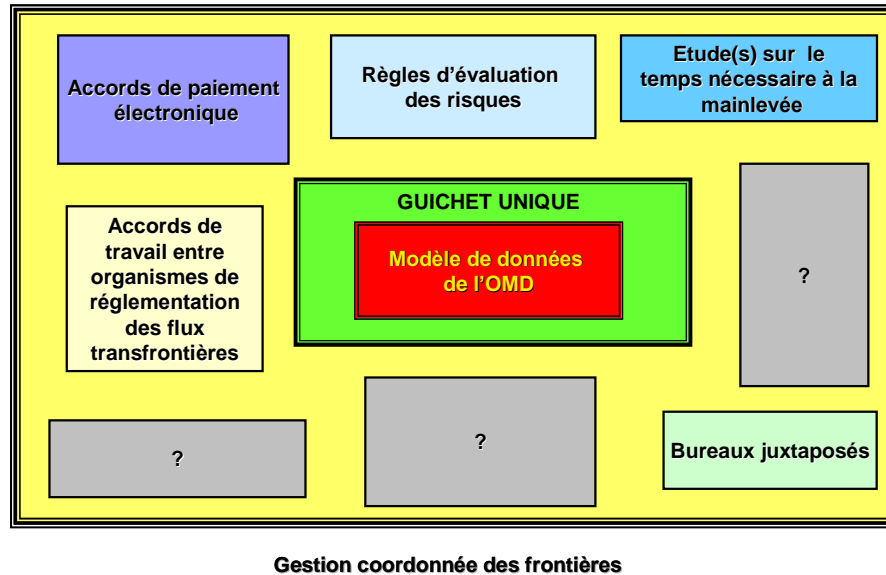


Fig. 1. Aspects dont la GCF peut tenir compte

8. Commerce électronique

Le recueil de l'OMD sur le commerce électronique répertorie plusieurs recommandations que les Membres doivent examiner lors de l'adoption d'une stratégie sur le commerce électronique. Parmi ces recommandations, les dispositions-clés portent sur l'obtention d'un soutien politique de haut niveau, la simplification des procédures et des exigences douanières ainsi que le développement de transactions commerciales internationales fluides. Ces recommandations valent également pour l'adoption du guichet unique mais doivent être élargies du seul point de vue de la douane à celui de tous les organismes de réglementation des flux transfrontières.

Une collaboration intégrée doit être instaurée entre tous les organismes de réglementation des flux transfrontières afin de permettre le transfert ininterrompu des données utilisées au plan international et exigées sur le plan juridique, et de pouvoir échanger le renseignement sur le risque à l'échelon national et international.

Comme on peut le constater, le concept de guichet unique a des conséquences générales sur la douane à différents niveaux stratégiques, et notamment sur la question du commerce électronique au sens large.

x
x x

Evolutions intervenues en matière de guichet unique

Depuis la 51^{ème} réunion du SCI, plusieurs évolutions sont à signaler au niveau international s'agissant du guichet unique et du rôle de la douane. Tout d'abord, le Secrétariat de l'OMD a été invité à assister à la réunion inaugurale de l'équipe de projet chargée du projet de guichet unique de l'APEC, qui s'est tenue à Singapour, au début du mois de novembre 2006. En raison de ressources limitées, le Secrétariat n'a pu assister à cette réunion mais l'OMD y était représentée par la douane australienne et les différents instruments de l'OMD, notamment le Cadre de Normes du Programme SAFE et le Modèle de données de l'OMD, ont ainsi bénéficié de toute la publicité requise. Ce projet ambitieux est mis en œuvre au sein du Sous-Comité chargé des procédures douanières au sein de l'APEC et reconnaît le rôle essentiel des administrations des douanes dans tout système commercial basé sur le guichet unique. Le projet de l'APEC vise à proposer la création d'un Groupe de travail sur la question du guichet unique susceptible, tout en apportant sa contribution, de superviser les activités devant conduire en 2007 à la création d'un Plan de développement du guichet unique pour les Membres de l'APEC. La formation du Groupe de travail chargé du guichet unique doit permettre le développement d'une direction stratégique pour les Membres de l'APEC. Elle ambitionne de permettre une compréhension commune de la question du guichet unique et de fournir aux Membres de l'APEC les outils nécessaires à l'élaboration de leur propre système de guichet unique. L'OMD continuera de jouer son rôle dans le développement du système de guichet unique au sein de l'APEC et le SCI sera tenu au courant des évolutions par le Secrétariat ainsi que par les administrations Membres de l'APEC qui participent au Sous-Comité.

Début décembre 2006, une rencontre entre des responsables de la CEE/ONU et l'OMD a eu lieu à Bruxelles afin d'étudier les pistes futures pour le développement du modèle de données de référence transfrontières. Au moment de la rédaction du présent document, les moyens effectifs de développement de ce modèle n'ont pas été fixés. L'OMD a clairement précisé à toutes les parties concernées que, s'agissant du développement du guichet unique, l'élaboration de la Version 3.0 du Modèle de données de l'OMD demeurerait sa priorité, mais elle a accepté de recourir au Protocole d'Accord existant avec la CEE/ONU afin de créer un mécanisme commun approprié (à savoir, une équipe de projet) pour travailler sur le concept de modèle de données conjoint.

D'autres évolutions sur cette question sont à signaler :

- Lors de la réunion plénière du CEFAC/ONU, qui a eu lieu en octobre en Inde, un accord a été conclu avec des services du gouvernement de l'Inde en vue d'œuvrer pour une harmonisation des données et une solution de guichet unique et ce, à travers l'utilisation des instruments du CEFAC/ONU, et notamment du modèle dit « UNeDocs », qui constitue la pierre angulaire du concept de modèle de données de référence transfrontières. Le gouvernement de l'Inde a établi un lien entre les progrès du guichet unique dans son pays et des travaux similaires entrepris ailleurs, tels que le nouveau projet de guichet unique de l'APEC et le guichet unique de l'ANASE.
- L'Administration royale des douanes de Malaisie a contacté le Secrétariat le 24 novembre 2006 afin d'informer ce dernier que la Malaisie était sur le point de lancer un projet sur les 'factures commerciales' et le 'Formulaire D du CEPT' (tarif commun préférentiel dont bénéficient les pays Membres de l'ANASE, qui leur permet de solliciter un taux préférentiel pour les droits à

l'importation). La douane de Malaisie a sollicité des précisions sur la situation du modèle de données de référence transfrontières, demandant notamment si l'OMD avait commencé à collaborer avec le CEFAC/ONU et où en étaient les choses aujourd'hui. La Malaisie a terminé son intervention en déclarant qu'elle estimait que le modèle commun de données de référence transfrontières était essentiel pour optimiser les concepts d'informations 'réutilisables' et d'interopérabilité.

- Le 6 novembre 2006, le Dr. Somnuk Keretho, Vice-président du Groupe de travail chargé du guichet unique au sein de l'Administration royale des douanes de Thaïlande, est entré en contact avec le Secrétariat en mentionnant les conclusions du symposium du CEFAC/ONU sur les normes de guichet unique et l'interopérabilité, qui s'est tenu à Genève en mai 2006, lors duquel l'OMD et le CEFAC/ONU étaient convenus d'œuvrer ensemble à l'élaboration d'une solution intégrée aux fins de l'échange de données transfrontières. Le Dr. Keretho a fait part de sa volonté de finaliser l'Accord et le Protocole de l'ANASE visant à créer et à mettre en œuvre un système de guichet unique pour l'ANASE dès 2008. Il a ajouté que la Thaïlande était en train de mettre en place un système national de guichet unique qui devrait s'appuyer sur les normes applicables en Thaïlande afin de garantir l'interopérabilité sémantique de l'application du système. Il a assuré que son pays était volontaire pour les tests pilotes du modèle et disposé à intégrer ce modèle au projet thaïlandais « pathfinder », dans le cadre de l'initiative de guichet unique prise au sein de l'ANASE avec les Philippines et permettant un échange électronique des déclarations d'exportation et des certificats d'origine dans le contexte du dispositif de tarif commun préférentiel mis en place par l'ANASE. Le Secrétariat a répondu au Dr. Keretho en le remerciant de l'intérêt qu'il porte à cette question et en lui proposant de collaborer sur le mode suggéré.