



# LE GUICHET UNIQUE, PARTIE INTÉGRANTE DE LA MODERNISATION DE LA DOUANE

PARTIE III  
VOL 1

# Volume 1

## Partie III

### **Le guichet unique, partie intégrante de la modernisation de la douane**

---

Le guichet unique intervient dans la sphère de réglementation du commerce transfrontière. Pour mettre en œuvre un changement d'une ampleur telle que le guichet unique, une analyse rigoureuse des implications stratégiques pour la douane, qui devra en effet intégrer tous les changements imposés par le guichet unique à ses programmes et priorités, s'impose. Le guichet unique ne procurera pas à lui seul les avantages de la facilitation des échanges sans les autres aspects de la modernisation douanière.

# SOMMAIRE

<b>LE GUICHET UNIQUE, PARTIE INTÉGRANTE DE LA MODERNISATION DE LA DOUANE.....</b>	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
1.1 LIENS AVEC LES AUTRES PARTIES .....	3
<b>2. POURQUOI UNE GESTION STRATÉGIQUE ? .....</b>	<b>3</b>
2.1 QU'EST-CE QUE LA GESTION STRATÉGIQUE ? .....	4
2.2 SE FOCALISER SUR LE CLIENT.....	6
2.3 LA TRANSPARENCE EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION .....	6
2.4 LA CONSULTATION.....	6
2.5 LA SENSIBILISATION DES CLIENTS .....	6
2.6 MISE EN ADÉQUATION DES OBJECTIFS D'ENTREPRISES ET DES OBJECTIFS RÉGLEMENTAIRES.....	7
2.7 QUELLE EST LA PLACE DU GUICHET UNIQUE ?.....	8
<b>3. LE POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE ACTUEL DES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION DES FLUX TRANSFRONTIÈRES .....</b>	<b>9</b>
<b>4. AU SEIN D'UNE ORGANISATION DES DOUANES MODERNES .....</b>	<b>11</b>
4.1 LES CARACTÉRISTIQUES DOMINANTES DES DOUANES MODERNES .....	12
<b>5. ASSEMBLER LES PIÈCES DU PUZZLE.....</b>	<b>14</b>
5.1 ATTEINDRE DES TEMPS DE MAINLEVÉE COURTS ET PRÉVISIBLES.....	14
5.2 EN QUOI CONSISTE LA MAINLEVÉE AUTOMATISÉE DU FRET ? .....	15
5.3 DES ÉCHANGES D'INFORMATIONS DYNAMIQUES .....	16
5.4 UNE ORGANISATION EFFICACE DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE .....	17
<b>6. LES ENJEUX DU GUICHET UNIQUE .....</b>	<b>19</b>
<b>7. CONCLUSION.....</b>	<b>20</b>

# 1. Introduction

Le guichet unique rassemble les informations [documents et données] de toutes les autorités/instances participantes. Les opérateurs économiques doivent fournir les données ou documents ayant trait aux dédouanements à l'importation et à l'exportation en utilisant une interface commune et unifiée. Les entités déclarantes (opérateurs économiques) doivent également obtenir la réponse des autorités/instances concernées par le biais de la même interface unifiée. Ce dispositif ne garantit pas à lui seul des dédouanements rapides et prévisibles, d'autres ingrédients contribuent à assurer des dédouanements rapides à moindre coût pour les opérateurs.

Les pays qui se sont lancés dans la modernisation douanière ont mis en place des programmes de réforme de l'administration et des services aux frontières. Bon nombre de ces plans supposent un investissement conséquent dans les ressources humaines, la modernisation des procédures aux frontières et les services de technologies de l'information. L'introduction de services basés sur les principes du guichet unique constitue un autre « chantier » du programme d'action stratégique de la douane.

Dans cette partie, nous allons tenter de définir les éléments qui contribuent à un dédouanement rapide et ce que l'on peut attendre, ou non, de la mise en œuvre du guichet unique. En outre, aux fins d'établir le programme de réforme et les plans stratégiques, il peut être utile de mettre en perspective les différents aspects de la modernisation au moment de prioriser les actions.

## 1.1 Liens avec les autres parties

Les fonctions frontalières et les opportunités qui s'offrent aux gouvernements pour inaugurer des services suivant l'approche de guichet unique sont recensées dans la partie II du Volume 1. Au moment de la mise en œuvre, tous les services n'ont pas la même priorité. Cette Partie donne matière à discussion quant à la manière d'identifier les services susceptibles de satisfaire aux priorités stratégiques de l'organisation. En sélectionnant les fonctions stratégiques et les domaines de service devant entrer dans le guichet unique en priorité, chacun peut identifier les projets à privilégier et définir la justification stratégique du guichet unique. Le développement d'un argumentaire stratégique et l'identification des projets prioritaires sont abordés en détail dans la Partie I du Volume 2.

## 2. Pourquoi une gestion stratégique ?

Dans la partie précédente, nous avons constaté qu'il est largement admis que la douane joue un rôle économique essentiel au niveau de la gestion de la chaîne logistique internationale, de la fourniture de protection sociale, du maintien de recettes régulières et de la production de statistiques utiles pour l'élaboration des politiques.

Au fil des ans, les douanes ont rempli pleinement leur rôle, mais les forces économiques et politiques du 21<sup>ème</sup> siècle ont fait apparaître de nouveaux facteurs de changement. Les gouvernements doivent apporter une réponse aux besoins de l'industrie engendrés par la

globalisation rapide et la croissance constante des volumes des transactions commerciales, la sensibilité des entités commerciales aux coûts, la mobilité géographique des flux transactionnels et la prolifération des accords commerciaux. L'industrie fait de plus en plus preuve d'impatience à l'égard des procédures frontalières inefficaces et obsolètes et souhaite que les administrations mettent en place les conditions lui permettant d'adopter les pratiques logistiques modernes qui évolueraient vers des processus prévisibles dans la chaîne logistique internationale.

Par ailleurs, la chaîne logistique préoccupe de plus en plus les gouvernements. Ainsi, un acte terroriste pourrait avoir des conséquences économiques désastreuses non seulement parce qu'il provoquerait l'interruption du flux des transactions et causerait la perte de vies humaines, mais aussi parce qu'il aurait des répercussions sur le trafic. Ces éléments ont entraîné l'apparition d'un ensemble de facteurs qui ont un impact sur la politique de réglementation des transactions transfrontières.

Dans la partie précédente, nous avons également cerné l'impact du concept de guichet unique sur les différents rôles et fonctions des douanes. Les facteurs susmentionnés ont apporté des changements significatifs dans la manière dont les douanes assument leurs responsabilités. Ainsi, une agence en douane a vu son rôle de percepteur de droits et de taxes s'élargir à plus de responsabilités dans la gestion frontalière. Il est de plus en plus demandé aux pays, même à ceux où les douanes représentent toujours une source importante de revenus, d'apporter un large soutien à la politique gouvernementale, en particulier dans le domaine du commerce international et de la protection de l'économie et de l'industrie nationales.

Face à de tels défis, il est essentiel de procéder à une **gestion stratégique** en vue de moderniser l'organisation des douanes afin qu'elles puissent remplir leurs missions. Les sous-sections qui suivent porteront sur la gestion stratégique dans le cadre des douanes et la manière dont le guichet unique trouve sa place dans ce contexte stratégique. Il est nécessaire de se focaliser sur le client, et de ne pas se contenter de demander aux opérateurs commerciaux de faire des suggestions, mais faire en sorte qu'ils épaulent les douanes en favorisant la mise en conformité par rapport aux réglementations. La douane doit travailler en collaboration avec l'industrie dans le cadre d'un partenariat qui permette d'utiliser les capacités des opérateurs commerciaux pour atteindre plus efficacement ses objectifs en matière de réglementation.

## 2.1 Qu'est-ce que la gestion stratégique ?

La gestion stratégique d'une organisation se définit comme le processus de création d'une stratégie opérationnelle, compte tenu d'une mission et d'une vision, et elle vise à permettre à l'équipe d'atteindre ses buts et ses objectifs. La stratégie opérationnelle des douanes sera élaborée en fonction des priorités du gouvernement, ainsi que ses obligations à l'échelon national et international. Le développement d'une administration des douanes repose entièrement sur sa mission, sa vision et sa stratégie.

Un plan définissant une vision de la facilitation des échanges sur une période allant de 3 à 5 ans devrait normalement couvrir les zones opérationnelles suivantes :

**Le cadre institutionnel**- Il comprend le renforcement des organismes de réglementation intéressés à la facilitation du commerce ainsi que la coopération entre ces organismes, les

infrastructures pour les transactions commerciales et un mécanisme de consultations avec le secteur privé.

**Le cadre juridique**- Il porte sur les procédures à l'importation et à l'exportation, la clarté dans la législation en matière de transactions commerciales, les restrictions tarifaires et non tarifaires et les exigences de mise en conformité.

**Le commerce et la documentation électroniques** : Il inclut les procédures de transmission des données par les opérateurs commerciaux, les infrastructures de dépôt électroniques, les processus liés au déroulement des importations, des exportations et du transit, la transmission des documents justificatifs et la numérisation.

**Les programmes spécifiques de facilitation du commerce** comme ceux relatifs à l'opérateur commercial de confiance / l'opérateur économique agréé, aux mesures destinées à trouver un équilibre entre contrôles et risques ainsi que ceux visant à réduire les temps de mainlevée, etc.

## 2.2 Se focaliser sur le client

Si l'on place le guichet unique dans le cadre stratégique, il est nécessaire d'étudier les conséquences de cette initiative sur les diverses politiques gouvernementales visant la facilitation du commerce. Plusieurs types de programmes ont été mentionnés dans les sections précédentes. Tous présentent un point en commun qui est le besoin des douanes de rester « favorables aux échanges commerciaux ». Les piliers de cette approche sont présentés ci-après :

## 2.3 La transparence en matière de réglementation

La transparence en matière de réglementation veut que les opérateurs commerciaux aient voix au chapitre quant à la manière dont le gouvernement crée la réglementation. Selon les experts, la mise en place de processus de consultation permet une réduction des coûts pour les entités commerciales, tout en améliorant l'efficacité de la mise en œuvre des politiques de réglementation. La transparence en matière de réglementation s'améliore lorsque les opérateurs commerciaux ont accès à l'information en matière de réglementation, dans le cadre d'un droit légal. De même, la transparence est également obtenue lorsque les gouvernements sont tenus de publier ce type d'informations de façon systématique.

## 2.4 La consultation

Tous les aspects des transactions commerciales devraient faire l'objet d'une consultation, notamment les réflexions sur les politiques en matière de réglementation ainsi que les propositions relatives aux dispositions législatives et aux différents aspects de la fourniture de services. En fait, les dispositions de la Convention de Kyoto révisée prévoient de consulter l'industrie. Généralement, les parties intéressées sont déjà rapidement informées des réglementations proposées et un processus de consultation générale a été mis en place afin de les tenir au fait de manière officielle des propositions en matière de politique. La plupart des pays observent déjà ces principes qui sont essentiels pour le développement d'un projet de guichet unique. Tout en favorisant la contribution des opérateurs, ce processus de consultation renforce la confiance parmi les ORFT.

Chaque organisme de réglementation des flux transfrontières devrait intensifier ses discussions concernant la conception et la fourniture de services. La consultation revêtira d'autant plus d'importance dans l'avenir que les solutions de guichet unique reposeront davantage sur les données et processus des opérateurs commerciaux. Une bonne compréhension de la réglementation favorisera la conformité qualitative de la chaîne transactionnelle. Un projet de guichet unique a plus de chances de réussir en cas de partenariat élargi et exhaustif avec l'industrie, couvrant tous les aspects du projet.

## 2.5 La sensibilisation des clients

Le Cadre de normes SAFE de l'OMD promeut le concept d'opérateur économique agréé qu'il considère comme l'élément-clé d'un partenariat avec les autorités de réglementation pour faciliter la sécurité et la rapidité des transactions commerciales. Les opérateurs qui ont la capacité et la volonté de suivre et de contrôler leurs propres activités sont en toute logique le

point de départ qui permettra aux organismes de réglementation des flux transfrontières d'œuvrer dans le même sens. Les programmes de sensibilisation des clients permettent de promouvoir la mise en conformité volontaire.

## 2.6 Mise en adéquation des objectifs d'entreprises et des objectifs réglementaires

Le tableau ci-après montre qu'une mise en adéquation stratégique des objectifs opérationnels et réglementaires est possible.

### Mise en adéquation stratégique des objectifs d'entreprises et des objectifs des organismes de réglementation

#### Objectifs d'entreprises

**Capacité de rappel de produits :** La capacité de retirer ou de supprimer des produits de la chaîne logistique pour des raisons uniquement opérationnelles.

#### Gestion du cycle de vie des produits :

*(L'application diffère en fonction du type de produits.)* La capacité de suivre les informations liées à un produit depuis sa conception et sa création, sa production, son expédition, sa livraison, jusqu'à sa consommation et sa vente.

**Gestion des stocks :** Contrôle des programmes de livraison - livraison en flux tendu.

**Taux de rotation élevé des navires :** La capacité de charger et décharger les navires de manière rapide et efficace.

#### Objectifs réglementaires

**Sécurité du consommateur :** Suivre et contrôler la circulation transfrontière des marchandises qui présentent un risque potentiel pour les consommateurs.

**Classement officiel des marchandises :** La capacité de déterminer la composition exacte des produits pour un lot en particulier.

**Suivi de l'usage final :** La capacité de suivre et de signaler l'usage final, par exemple pour des articles à double usage.

**Sécurité de la chaîne logistique :** La capacité de localiser un envoi pour (ou en vue de) le soumettre à une inspection et un contrôle. Possibilités accrues de contrôles.

**Sécurité et sûreté maritimes :** Localiser et isoler les conteneurs qui présentent un risque. Appliquer correctement les procédures de manutention en cas de fret dangereux.

Le tableau ci-dessus montre qu'il est possible de mettre en place des accords qui apportent des avantages tant pour la douane que les entités commerciales. Mieux ces dernières maîtrisent leurs processus logistiques et réglementaires, plus elles sont en mesure d'aider les organismes de réglementation des flux transfrontières à exercer ce contrôle. Plus les entités commerciales ont de la visibilité sur les produits commercialisés, sur les parties intéressées aux transactions



et les envois, plus les autorités auront de chances de pouvoir mettre en œuvre les contrôles officiels. Si les entités commerciales peuvent convaincre les fonctionnaires des douanes que leurs processus de contrôles internes peuvent soutenir et compléter ceux des douanes et si les douanes peuvent avoir accès à ces contrôles « internes », alors une relation de confiance peut être établie entre les douanes et les opérateurs commerciaux. La « chaîne logistique autorisée » naît lorsque les opérateurs de la chaîne logistique dans son intégralité sont repris dans la catégorie « des opérateurs de confiance ».

## 2.7 Quelle est la place du guichet unique ?

Quelle relation peut être établie entre le guichet unique et les autres composants d'une stratégie nationale en matière de modernisation des douanes et de facilitation du commerce ? Selon les experts, la mise en place d'un environnement de guichet unique est un élément stratégique essentiel qui regroupe certaines initiatives de facilitation des échanges. En effet, le guichet unique touche toutes les parties intéressées au commerce international, il implique dès lors des changements en profondeur pour les douanes. L'architecture opérationnelle d'une solution de guichet unique doit intégrer le concept d'opérateur de confiance, le régime d'opérateur économique agréé et les chaînes logistiques autorisées. En outre, les solutions de guichet unique peuvent tirer parti des modèles d'information qui soutiennent les activités et processus des opérateurs commerciaux. L'environnement de guichet unique fait dès lors logiquement partie de ce processus d'engagement entre, d'une part, les douanes et les organismes de réglementation des flux transfrontières et, d'autre part, les entités commerciales.

Dans la Partie II, nous avons vu que les services d'un guichet unique affectent considérablement les fonctions principales des douanes et ont un impact horizontal sur l'ensemble de l'organisation des douanes. Or, les douanes représentent l'organisme de réglementation des flux transfrontières le plus vaste et le plus important. En effet, elles sont intéressées à chaque transaction liée au commerce international. Elles ont des responsabilités étendues et interviennent dans les transactions commerciales, tant au niveau des contrôles physiques du fret que par la collecte d'informations. La douane couvre intégralement les processus aux frontières et possède des compétences bien développées dans le domaine de la régulation des flux transfrontières. Cette implication de la douane, ses antécédents et sa capacité incitent les gouvernements à considérer la douane comme l'agence qui doit tout naturellement prendre en charge l'initiative en matière de guichet unique. L'OMD a effectué une étude en 2010 qui a révélé que dans la majorité des cas, ce sont les douanes qui ont été choisies pour mener et orchestrer les projets de guichet unique. Dans certains pays, ce ne sont pas les douanes qui « possèdent » ou « gèrent » le guichet unique, mais elles sont malgré tout l'intervenant principal simplement compte tenu de l'étendue de leur couverture opérationnelle aux frontières à l'échelon international. L'étude indique également que les fonctionnalités du guichet unique sont dominées par des processus opérationnels axés sur les douanes. Dès lors, pour les douanes, la poursuite du concept de guichet unique relève d'une décision stratégique.

Si les douanes disposent de l'appui du politique, du degré d'urgence, de l'autorité budgétaire et du savoir-faire nécessaire, elles pourraient choisir stratégiquement d'assumer le rôle de chef de file dans le projet de guichet unique. Ceci étant dit, il est nécessaire de suivre le processus stratégique de gestion qui permet de définir des alternatives et de procéder à un positionnement adéquat des choix en matière de guichet unique.

Il conviendrait de placer l'initiative de guichet unique dans le cadre stratégique étendu des douanes. Certes, le processus de détermination de la propriété et des responsabilités dans un guichet unique est complexe. L'attribution du rôle précis à jouer par les douanes dans un projet de guichet unique dépend aussi de la gestion stratégique. La partie sur les ressources humaines et la gestion du changement est consacrée à cet aspect et propose des lignes directrices stratégiques.

Pour que le rôle qu'elles ont choisi reçoive l'appui du politique et le soutien budgétaire, les douanes doivent documenter leur stratégie commerciale selon laquelle le guichet unique constitue une partie de la stratégie de l'organisation en vue d'améliorer son efficacité. Selon les experts, il conviendrait pour les organisations de suivre le cycle de gestion stratégique présenté dans le schéma ci-dessous.

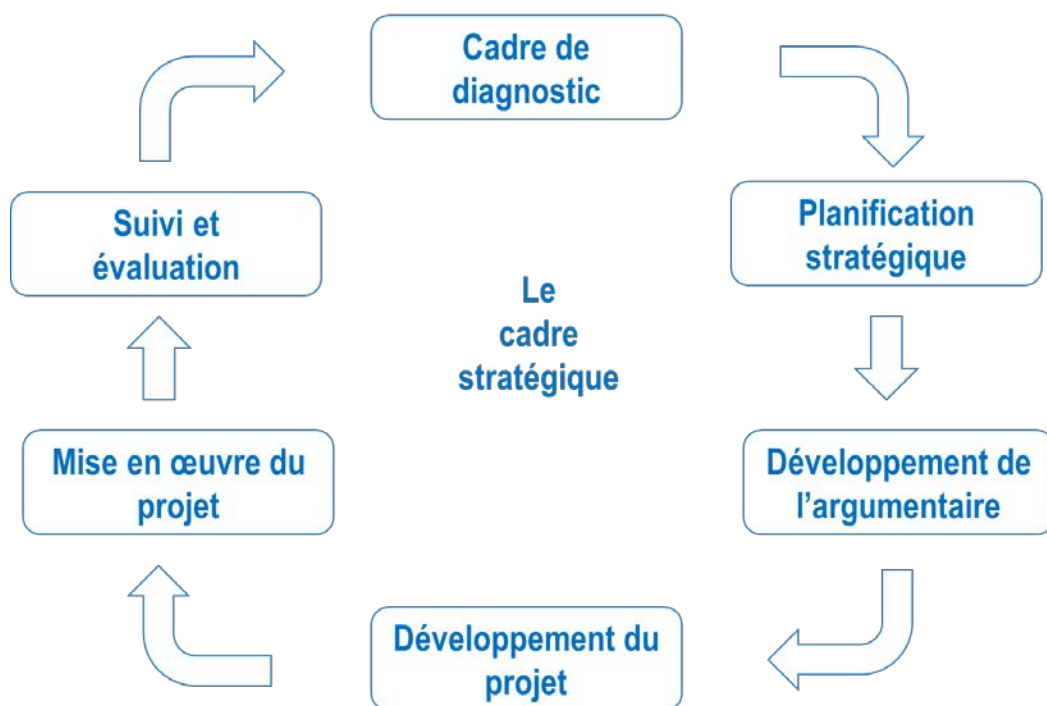


Figure 1 : le cadre stratégique pour la modernisation douanière est décrit dans le Recueil de l'OMD sur le renforcement des capacités

### 3. Le positionnement stratégique actuel des organismes de réglementation des flux transfrontières

La gestion stratégique consiste, entre autres choses, à procéder à l'analyse de la situation actuelle et à l'élaboration du plan stratégique. Elle aide les responsables à positionner l'organisation pour l'avenir, en tenant compte de l'environnement actuel et de l'avenir proche.

Dans le cadre du positionnement stratégique, il convient aussi d'analyser de manière systématique les tendances actuelles qui ont des répercussions sur l'avenir de l'organisation.

Pour déterminer le positionnement stratégique de l'organisation à propos de la mise en place d'un guichet unique, il faut tenir compte, entre autres choses, de la position actuelle qui fixe les dispositions en cours pour assurer la fourniture des services. L'élaboration des services futurs dépendra fortement de ces méthodologies existantes. La méthode à suivre pour déterminer la position actuelle par rapport à la responsabilité officielle et aux capacités fonctionnelles actuelles de chaque organisme de réglementation des flux transfrontières participant est décrite à la section II du volume II. Le cadre actuel répond à l'ensemble des réglementations qui sont en vigueur et auxquelles l'environnement de guichet unique devra également répondre. Les interfaces opérationnelles existantes et les dispositions prises actuellement entre les douanes et les opérateurs commerciaux constitueront la base de travail en vue de l'élaboration des services à venir. Tout changement qui interviendrait dans l'interface opérationnelle par rapport à cette base de travail engendrerait un remodelage des processus opérationnels.

Il convient également de s'interroger sur le soutien législatif à apporter aux processus futurs. La législation autorise-t-elle le mode de transmission des données au « guichet unique » par les opérateurs commerciaux ? Les décisions d'une agence gouvernementale peuvent-elles être valables si elles sont prises sur la base d'informations reçues dans le cadre d'un processus défini dans la législation d'une agence gouvernementale partenaire ? Le partage de données est-il autorisé au regard du droit national en matière de protection de la vie privée ?

De même, il convient de s'interroger sur l'interopérabilité des systèmes informatiques qui fournissent l'interface entre les agences gouvernementales et les opérateurs commerciaux. Bon nombre de ces systèmes informatiques appartenant à des agences gouvernementales différentes ont été mis en place par le passé lorsque le matériel, les logiciels et les réseaux de transmission de données ont fusionné pour créer des systèmes informatiques monolithiques à l'architecture rigide. L'un des défis, et non des moindres, consiste à interconnecter ces systèmes pour obtenir l'interopérabilité nécessaire.

Ce qui demeure toutefois le plus important, ce sont les politiques et les programmes que suit actuellement chaque organisme de réglementation des flux transfrontières et qui influenceront en profondeur les processus futurs et, par conséquent, la conception des services. Chaque agence aura en effet une stratégie pour la facilitation du commerce et une approche pour la fourniture des services dans l'avenir. Il est tout à fait probable que toutes les agences partenaires aient leurs propres objectifs et leurs programmes à long terme ainsi que leur orientation politique et leur soutien budgétaire.

Il peut être utile que les douanes examinent des documents émanant d'autres organismes de réglementation des flux transfrontières participants qui décrivent les perspectives stratégiques actuelles de chaque agence ainsi que ce qu'elles proposent de faire dans les 3 à 5 ans pour faciliter les échanges. Si ces documents n'existent pas, il se peut que la position stratégique actuelle de ces organisations s'inspire des principales déclarations de politique des 3 ou 4 dernières années.

L'analyse de la position stratégique des douanes mettra rapidement en lumière les différents éléments qui composent la planification stratégique des douanes en vue des modernisations qui sont traitées dans la prochaine section.

## 4. Au sein d'une organisation des douanes modernes

A première vue, on remarque que dans les principales nations industrielles qui ont obtenu de bons résultats en matière de facilitation du commerce, le « guichet unique » ne constituait pas traditionnellement un facteur essentiel de la réussite. Au fil des ans, la plupart des pays qui se sont retrouvés en haut du classement des économies établi par la Banque mondiale pour leur facilité d'y faire des affaires, repris dans la rubrique « classement des économies, commerce transfrontalier », n'ont pas non plus de solution de guichet unique ou sont toujours en train de mettre en place un système équivalent. En fait, ces pays ont mis en place des systèmes logistiques performants pour faire face aux flux rapides de marchandises. Ils comptent également sur les pratiques des douanes modernes comme la gestion des risques, les contrôles a posteriori et les programmes d'opérateurs de confiance associés à la traditionnelle messagerie entre agences reposant sur l'EDI.

Par ailleurs, le seul fait d'établir un concept de guichet unique dans un pays peut lui permettre d'améliorer sa position pour des mesures largement suivies dans les classements mesurant l'efficacité logistique (comme l'indice de performance logistique de la Banque mondiale). Ces indices mettent à notre disposition des données qui montrent que le guichet unique n'est certes qu'un des piliers de l'efficacité dans la facilitation du commerce, mais qu'il peut s'avérer être un pilier assez important.

Les gouvernements qui ont déjà mis en œuvre un guichet unique sous son seul aspect de facilité électronique sont en train de mettre en place d'autres programmes afin d'introduire la gestion des risques, les contrôles a posteriori et les programmes d'opérateurs de confiance et de soutien à la clientèle. De ce fait, ils ont davantage de chances d'atteindre des niveaux élevés de facilitation du commerce.

Si l'on examine l'environnement réglementaire de certains pays industriels avancés, on constate que l'indicateur de performance clé pour la facilitation du commerce, à savoir « *des temps de mainlevée courts et prévisibles* », est atteint uniquement lorsque plusieurs politiques et programmes interconnectés sont réunis et se soutiennent mutuellement. La suite de cette section utilise un cadre stratégique mis au point par Michael Porter pour illustrer cet aspect de la gestion stratégique.

## 4.1 Les caractéristiques dominantes des douanes modernes

Nous commençons l'analyse des administrations des douanes en élaborant une simple liste qui reprend les caractéristiques dominantes qu'un analyste des infrastructures commerciales et logistiques peut facilement trouver dans un pays industriel avancé qui obtient de bons résultats dans les mesures de facilitation du commerce et de logistique. Cette liste peut être utilisée aux fins d'auto-contrôle.

Tableau : « les caractéristiques dominantes de l'administration des douanes modernes ».

Sr no.	Caractéristiques dominantes	Caractéristiques observables	Vrai	En partie vrai	Faux
	<b>La mainlevée du fret est en grande partie automatisée</b>	<p>Pour la plupart du fret, la mainlevée est accordée sur la base d'une déclaration et sans contrôle réglementaire au moment de la mainlevée.</p> <p>Une intervention n'a lieu que de manière exceptionnelle. Les documents ne sont pas contrôlés au port / à l'aéroport pendant le temps d'attente pour la mainlevée.</p>			
	<b>Procédures simplifiées</b>	<p>La mainlevée repose sur une documentation minimale.</p> <p>Le processus de déclaration se fait en deux étapes ; la première comprend la transmission des données pour la mainlevée.</p> <p>La mainlevée est séparée du dédouanement.</p> <p>La procédure de mainlevée est accélérée pour les clients accrédités ou certifiés.</p>			
	<b>Tarifification simple et réglementations claires</b>	<p>Faible variation des taux de taxation ; nombre limité de droits et taxes. Accès aux décisions anticipées et avis contraignants en matière de classement, d'évaluation et d'origine.</p> <p>Transparence des méthodes de calculs des taxes facilitant l'automatisation.</p> <p>Peu d'exemptions assorties de conditions pour les droits et taxes.</p> <p>Conditions tarifaires peu élevées (la plupart se trouvent dans les économies industrielles).</p>			
	<b>Usage pratique de la gestion des risques</b>	<p>La gestion des risques est un processus utilisé dans toute l'organisation pour essayer de mettre en place de manière systématique la gestion et le contrôle des risques.</p> <p>La gestion des risques est intégrée dans les processus stratégiques, tactiques et opérationnels.</p> <p>La structure de l'organisation supporte la gestion des risques.</p> <p>Des systèmes automatisés permettent l'évaluation et la sélectivité des risques.</p> <p>Une intervention n'a lieu que de manière exceptionnelle.</p>			

<b>Grande capacité de mise en conformité</b>	<p>Le gouvernement prend des mesures proactives en publiant des informations de mise en conformité.</p> <p>La mise en conformité volontaire est soutenue par des programmes de sensibilisation des clients.</p> <p>Les opérateurs commerciaux continuent à s'investir pleinement dans la gestion de la conformité.</p> <p>Ils s'organisent pour recevoir des informations de manière automatisée.</p>			
<b>Intensification des contrôles a posteriori</b>	<p>Il est habituel pour l'organisation de conserver les informations sur les comptes des clients.</p> <p>L'organisation dispose d'unités et de personnel qualifié pour effectuer des contrôles a posteriori et des missions de contrôles conformément aux principes de la gestion des risques stratégiques.</p> <p>Le contrôle a posteriori est essentiel pour l'évaluation et le suivi de la conformité.</p> <p>Il y a un soutien juridique pour les contrôles sur place et les accès aux systèmes d'informations et aux données propres des clients.</p>			
<b>Base de clientèle certifiée</b>	<p>Il y a des programmes d'opérateurs commerciaux de confiance/d'opérateurs économiques agréés.</p> <p>Des normes de certification transparentes, reposant sur des contrôles qui peuvent être vérifiés de manière indépendante.</p>			
<b>Echanges d'informations efficaces</b>	<p>Des systèmes d'échange de données informatisé établissent un lien entre différentes parties intéressées, en connectant notamment des opérateurs commerciaux, des ports/aéroports, des fournisseurs de logistique, des organismes de réglementations et des banques.</p>			
<b>Messages électroniques normalisés et simples</b>	<p>Une messagerie hautement normalisée et simple a été mise en place.</p> <p>Les messages couvrent un grand nombre de besoins opérationnels liés au dédouanement officiel.</p>			
<b>Soutien à la visibilité de la chaîne logistique</b>	<p>La communauté dans son intégralité a investi dans des éléments visant à faciliter l'identification transparente du statut des déclarations et des mainlevées ainsi que la circulation des navires, du fret et des conteneurs.</p>			
<b>Accumulation progressive de données</b>	<p>Les systèmes n'exigent pas la transmission des données en une seule fois.</p> <p>Les données peuvent être déposées en plusieurs étapes en fonction des actions liées aux transactions commerciales ou de logistique.</p>			
<b>Livraison du fret fiable et ordonnée</b>	<p>Temps d'inactivité courts pour la manutention du fret dans le terminal et les entrepôts.</p> <p>Temps d'attente courts pour les camions de livraison. Pas d'embouteillage ni de files visibles pour le service de fret.</p> <p>Des liens de communication entre les unités de manutention du fret et les systèmes d'expédition.</p>			
<b>Livraison du fret hautement automatisée</b>	<p>Les informations relatives aux parcs de conteneurs disponibles en temps réel et assorties de graphiques aident à la localisation de manière très fiable des conteneurs.</p> <p>Le stockage automatisé dans les entrepôts permet de localiser et d'extraire instantanément le fret.</p>			
<b>Excellente capacité logistique</b>	<p>Les transporteurs terrestres capables de planifier de manière automatique la livraison et l'enlèvement du fret à l'aéroport ou au port.</p>			

		Courts temps d'attente et de chargement pour les camions			
	<b>Echanges en temps réel entre les douanes et les opérateurs logistiques</b>	Mainlevée et informations sur l'état de la mainlevée fournies instantanément à l'importateur, au transitaire et aux autorités portuaires et aéroportuaires. Les autorisations pour les entrées de livraison et d'enlèvement sont gérées en ligne.			

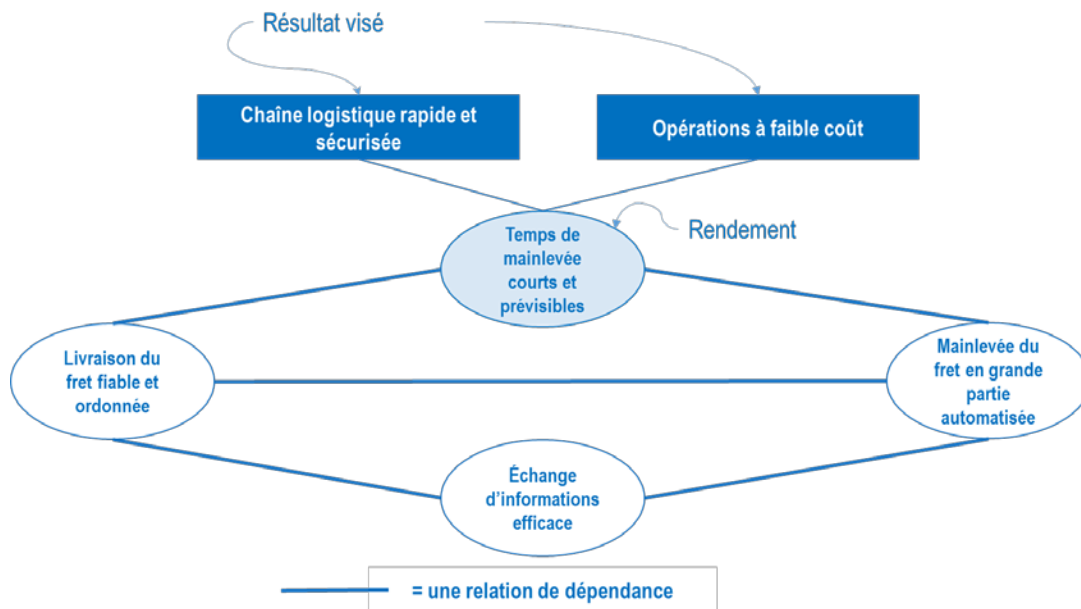
## 5. Assembler les pièces du puzzle

Michael Porter a présenté la notion de stratégie comme un système d'activités (page 74) (Harvard Business Review, Nov-Déc 1996, 60-80) qui rend les activités de l'organisation compatibles de manière stratégique. Un système se définit par ses éléments et les connexions qui existent entre eux. Les *systèmes d'activités* sont des modes de pensée non linéaires pour ces interconnexions. Chaque interconnexion renforce la stratégie de l'organisation et, une fois le tout assemblé, il fait ressortir les caractéristiques dominantes et les capacités en renforçant les modèles des systèmes d'activités.

### 5.1 Atteindre des temps de mainlevée courts et prévisibles

Le tableau ci-dessus décrit certaines des caractéristiques dominantes de l'administration des douanes modernes. Ces caractéristiques peuvent également être visualisées en tant que réseau de relations de **dépendance**.

Par exemple, des temps de mainlevée courts et prévisibles ne peuvent être obtenus qu'en utilisant des systèmes hautement automatisés de mainlevée d'envois. Ces derniers sont pris en charge physiquement par l'infrastructure logistique qui veille à ce que le fret circule au travers des facilités frontalières de manière fiable et ordonnée. Une mainlevée rapide et prévisible n'aurait pas de sens si les processus logistiques ne suivaient pas le rythme des mainlevées officielles. Les processus de réglementation et de prise en charge physique vont de pair avec les soutiens apportés par les systèmes informatiques qui renforcent le flux d'informations. Le schéma ci-après décrit ces relations.



**Figure 2 : Caractéristiques d'une infrastructure de dédouanement des marchandises efficace**

Le schéma ci-dessus montre les connexions qui s'établissent entre certains éléments clés d'un système avancé de dédouanement de fret.

Remarquez l'utilisation des adjectifs « fiable et ordonnée » pour qualifier la livraison du fret, « efficace » pour l'échange d'informations, et « en grande partie automatisé ». Si un seul de ces adjectifs devait être remplacé par son antonyme, le résultat de tout le système (de temps de livraison courts et prévisible) serait compromis.

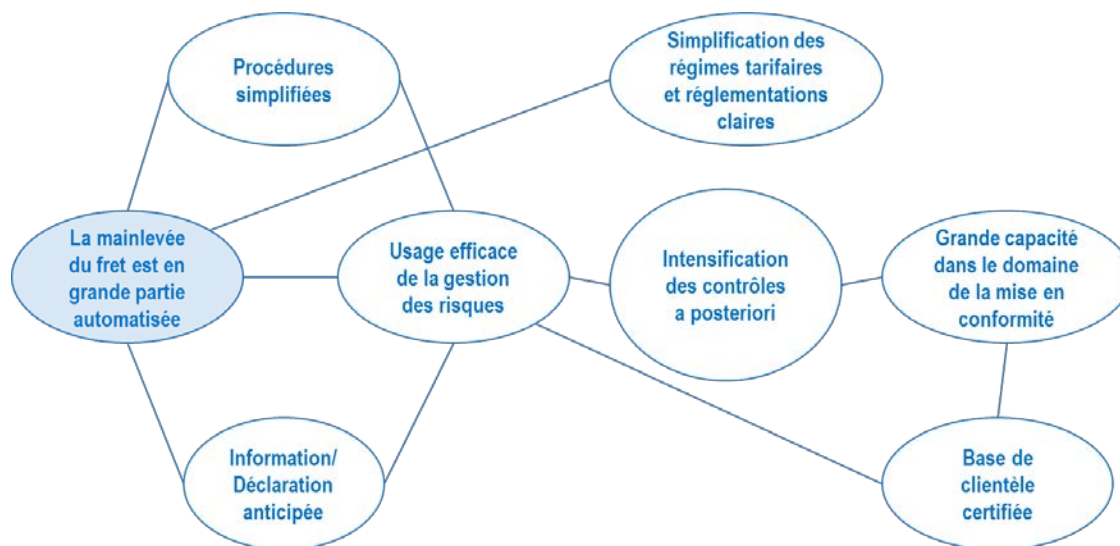
En fait, cet exemple donne un aperçu de la manière dont la plupart des pays industriels avancés ont déjà atteint des normes élevées dans le traitement du fret aux frontières. Cette exploration montre bien qu'en marge d'une solution de guichet unique, beaucoup de travail doit être accompli pour atteindre l'objectif en termes d'efficacité pour le dédouanement du fret. Dans le cadre d'un projet de guichet unique, il est essentiel de se fixer des attentes et de les gérer, et il convient de ne pas perdre de vue qu'il existe d'autres éléments dont dépend la vitesse élevée des opérations commerciales.

## 5.2 En quoi consiste la mainlevée automatisée du fret ?

Un examen plus approfondi de ces caractéristiques fait ressortir une image claire de tout le système qui comprend différents volets des politiques et des programmes. Par exemple, pour que la mainlevée du fret soit en grande partie automatisée, elle doit être assortie de taux d'inspections peu élevés et d'un contrôle des documents à l'arrivée du fret dans un flux de fret en temps réel. Par ailleurs, on ne peut pratiquer des taux de contrôle peu élevés que si l'on met en place une gestion des risques efficace, si les clients présentent des niveaux de conformité enregistrés élevés et si l'on peut compter sur les contrôles a posteriori des douanes. Dans tous les cas, les douanes suivent des procédures simplifiées qui permettent d'accorder la mainlevée sur la base d'une documentation minimale. Les pays industriels



tentent d'avoir des niveaux tarifaires bas et des régimes tarifaires simples. En outre, ils apportent de la transparence aux restrictions non tarifaires et aux exigences réglementaires, ce qui permet aux opérateurs commerciaux d'accéder aisément aux informations sur la conformité réglementaire pour les marchandises et de se préparer efficacement à satisfaire ces exigences.



**Figure 3 : De nombreux aspects passent par le dédouanement entièrement automatisé du fret**

Par ailleurs, les opérateurs économiques qui présentent un niveau de conformité élevé ne devraient pas se contenter de leurs aptitudes internes à être en conformité avec la réglementation, mais devraient également consigner tous ces bons résultats. Les douanes peuvent contribuer à augmenter les niveaux de conformité en mettant en œuvre des programmes de sensibilisation des clients, des formations et des certifications. Lorsque l'on dispose d'une *base de clientèle certifiée*, on peut raisonnablement s'attendre à plus de conformité. La fiabilité et la qualité du processus de certification sont garanties par la mise en application d'initiatives et de programmes tels que celui d'« opérateur économique agréé » (OEA) que les douanes utilisent dans plusieurs pays.

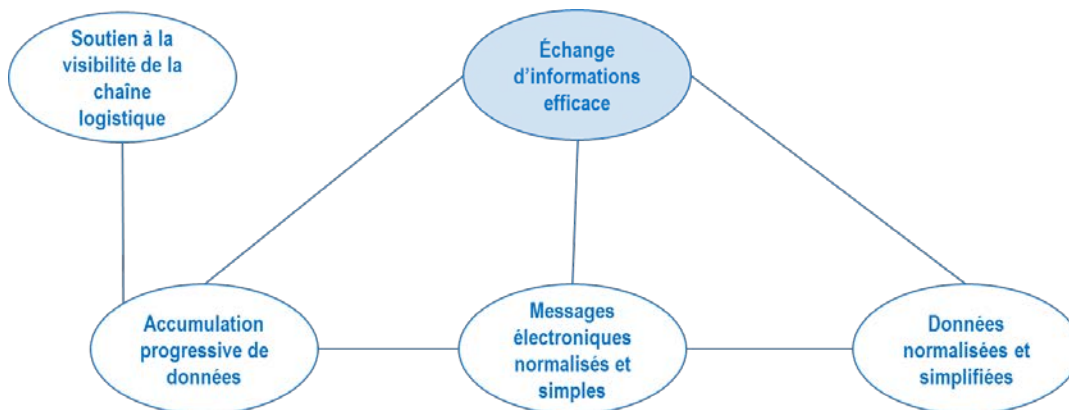
Les processus visant à octroyer des autorisations officielles ne doivent pas passer après les processus physiques de circulation du fret. Ce ne peut être garanti que lorsque les déclarations de marchandises et de fret sont transmises au préalable.

### 5.3 Des échanges d'informations dynamiques

Le schéma ci-après décrit les éléments essentiels à prendre en considération pour les échanges de données électroniques. Les flux d'informations doivent reposer sur des données normalisées et simplifiées. Si les données et les messages ne sont pas normalisés, il se crée des blocs d'informations qui demandent des efforts supplémentaires et augmentent la complexité dans l'établissement des connexions entre les systèmes d'informations. Il est

également fondamental de disposer d'informations normalisées pour mettre en place de manière cohérente et significative la collecte des informations. Ces blocs d'informations sont utiles dans les échanges de données lorsqu'ils suivent l'ordre logique de la création des informations émanant des activités commerciales qui résultent des transactions liées au commerce et au transport.

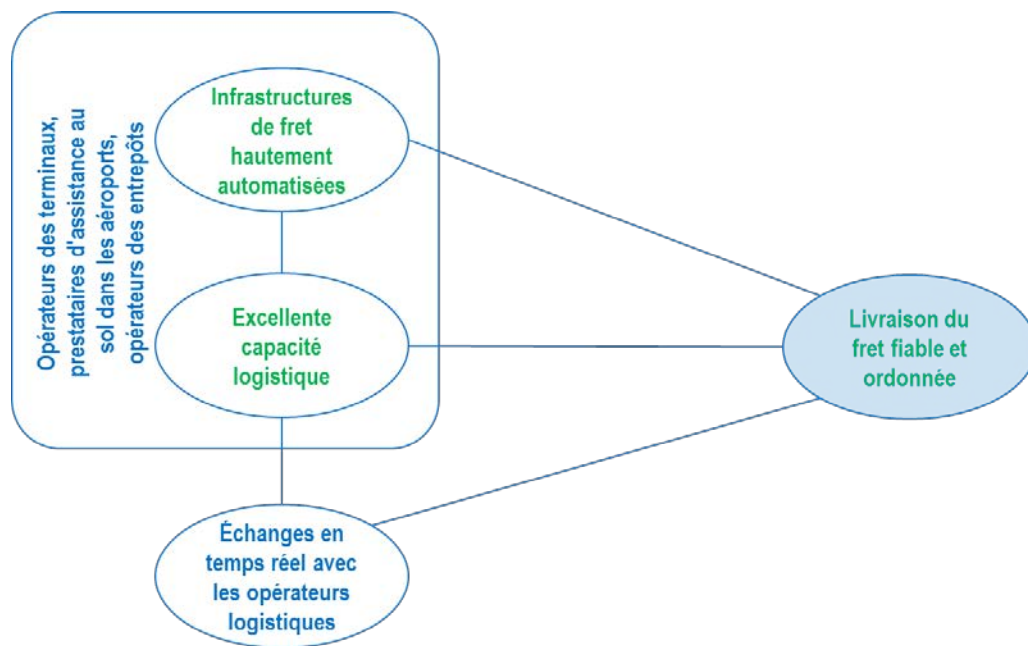
Le déroulement progressif des actions et des activités liées aux transactions commerciales et de transport permet d'accumuler les données au fur et à mesure. Selon des études récentes sur les temps de mainlevée, c'est le processus de préparation des documents pour l'importation et l'exportation qui constitue la principale cause de retard. L'accumulation progressive permet d'obtenir petit à petit les informations exigées par les organismes de réglementation, ce qui réduit considérablement le temps nécessaire à la préparation des documents. S'il n'est pas fait usage de moyens électroniques pour procéder à l'accumulation des données, il y a généralement une ruée de dernière minute pour la collecte d'informations et le besoin de préserver la confidentialité des informations a des conséquences sur les canaux de flux d'informations. Tous les acteurs des entités commerciales et du transport n'ont pas accès simultanément à l'intégralité des informations nécessaires à l'importateur, à l'exportateur ou à son agent pour préparer les déclarations officielles. *Les parties soumises à la réglementation* connaissent mal les transactions préalables de la chaîne logistique et l'état d'avancement du fret, ce qui les empêche de transmettre les informations au préalable. Dès lors, pour obtenir un dédouanement rapide, il est essentiel de renforcer la *visibilité de la chaîne logistique*.



**Figure 4 : Un échange d'informations efficace implique des processus de données normalisés**

## 5.4 Une organisation efficace de la chaîne logistique

Enfin, il faut que les interventions physiques et logistiques suivent le rythme du processus de validation réglementaire. Ces interventions revêtent bon nombre d'aspects. Ainsi, les services qui regroupent les infrastructures terrestres comprennent le remorquage et le pilotage, la manutention au terminal, la gestion des parcs de conteneurs, le pointage et la comptabilité, la circulation dans le terminal et dans les installations portuaires ainsi que la gestion des entrepôts (stockage et extraction). Le schéma ci-dessous décrit ces relations.



**Figure 5 : La capacité de livraison du fret doit permettre de suivre la rapidité du processus automatisé de mainlevée réglementaire. La couleur verte indique le rôle des opérateurs logistiques.**

Les experts ont montré (Clark, Dollar, & Micco, 2004) que la faible performance d'un port se répercute directement sur les volumes de transactions, un phénomène visible dans les économies petites et moins développées. En effet, la qualité des infrastructures terrestres est un élément déterminant des coûts de transport. Des études ont montré que les infrastructures portuaires entrent à hauteur de 40 % dans les prévisions de coûts de transport pour les pays côtiers et jusqu'à 60 % pour les pays sans littoral. En outre, si un pays qui présente des infrastructures relativement peu performantes (dans la tranche inférieure, disons) apporte des améliorations pour atteindre un niveau supérieur, les coûts de transport peuvent diminuer de 20 % à 50 %.

C'est pourquoi, il est rentable d'investir dans la modernisation des ports et des aéroports et il faut accompagner ces investissements d'autres initiatives portant sur la simplification administrative. Ces investissements sont de grande ampleur et complexes. Ils font appel à de la haute technologie et nécessitent de longues périodes de mise en œuvre. Généralement, le retour sur investissement s'étend sur des dizaines d'années.

L'analyse des « systèmes d'activités » qui est réalisée dans cette partie donne une vision claire de la stratégie de modernisation de la douane. L'obtention de temps de mainlevée courts et prévisibles est le fruit d'une série de systèmes d'activités interdépendants, allant des infrastructures portuaires aux procédures de douanes simplifiées, et elle dépend de plusieurs facteurs interdépendants.

Le schéma ci-après illustre les systèmes d'activités dans leur intégralité en regroupant tous les schémas précédents en un seul. La direction des douanes doit admettre qu'il est nécessaire de travailler de manière simultanée sur différents aspects de la modernisation des douanes, car

une chaîne n'est jamais plus solide que son maillon le plus faible. L'analyse donne également la possibilité d'arriver à un positionnement stratégique pour chacun des systèmes d'activités.

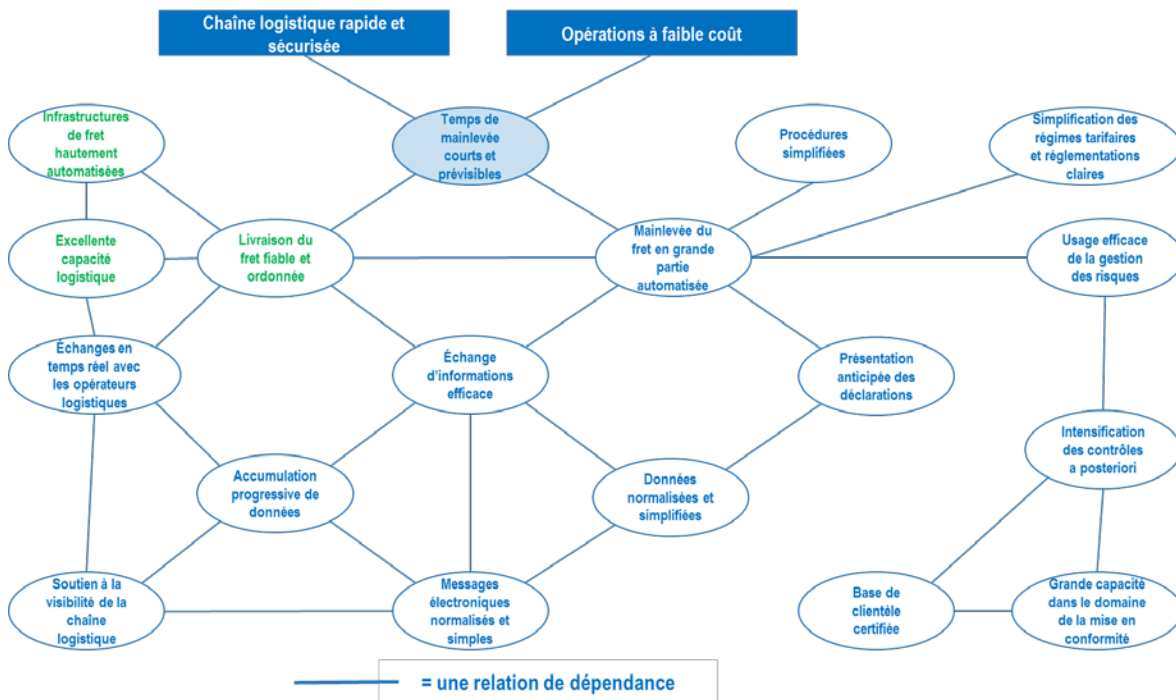


Figure 6 : un système de dédouanement efficace est le fruit d'un éventail complet d'initiatives de modernisation.

## 6. Les enjeux du guichet unique

Où se situe l'environnement de guichet unique dans tout ceci ? Un projet de guichet unique peut servir de vecteur pour réaliser ou favoriser chacune des ellipses du diagramme présenté ci-dessus (excepté les deux ellipses de couleur vert olive situées en haut à gauche qui concernent l'infrastructure logistique dont ne s'occupent pas les douanes). Par conséquent, la solution de guichet unique est un vecteur qui touche de nombreux efforts de modernisation des douanes. Par ailleurs, les projets de guichet unique devraient aussi aider à réaliser les éléments stratégiques d'une administration des douanes modernes. Ils peuvent avoir un effet positif sur les différents volets de la modernisation. De même, lorsqu'un projet de guichet unique est lancé, il constituera une « donnée de base » considérable pour l'établissement de divers programmes destinés à la modernisation des douanes.

Les principes fondamentaux de la modernisation des douanes deviennent une norme pour les participants au guichet unique. Ainsi, si les douanes appliquent les pratiques de la gestion des risques, les autres organismes gouvernementaux devraient impérativement en faire autant. Il en va de même pour les programmes des opérateurs commerciaux de confiance, les

programmes de contrôles a posteriori, les programmes de sensibilisation des clients et les régimes des procédures simplifiées. Les organismes de réglementation des flux transfrontières participants pourront partager leurs meilleures pratiques avec d'autres organismes.

## 7. Conclusion

Dans le cadre d'un environnement de guichet unique, il est essentiel d'établir des objectifs stratégiques clairs et reconnus. Le « guichet unique » ne se limite pas à la création d'un service capable de recevoir les informations réglementaires relatives à l'importation, l'exportation et au transit en un point d'entrée unique, mais à permettre à l'organisation de donner une réponse stratégique pour atteindre les objectifs en matière de facilitation du commerce et de la sécurité.

Le Recueil de l'OMD sur le Renforcement des capacités propose une série d'analyses pour la gestion du développement de l'organisation, qui sont essentielles pour préparer l'étude de cas stratégique pour l'élaboration de l'environnement de guichet unique. La présente partie recommande que, pour plus d'efficacité, tout projet de guichet unique se positionne comme partie intégrante de la stratégie de l'organisation. Il ressort des données disponibles que les projets de guichet unique ne peuvent pas à eux seuls produire tous les effets voulus sur la facilitation du commerce. En effet, un programme global mis en œuvre pour répondre aux besoins des entités commerciales et des administrations doit comprendre une longue série de mesures dont la coordination entre les agences en matière d'évaluation des risques et des procédures de contrôle.

L'environnement de guichet unique peut contribuer à la facilitation du commerce en améliorant la rapidité et l'efficacité mais la solution de « guichet unique » doit s'inscrire dans le cadre d'une impulsion plus vaste vers la modernisation des douanes qui couvre de nombreux aspects. Il s'agit d'une solution informatique, c'est pourquoi elle doit être envisagée en phase avec tout un éventail d'autres mesures, telles que celles décrites dans l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges et la Convention de Kyoto révisée, afin de changer de manière radicale le mode opératoire des autorités dans l'exercice de leur contrôle sur la chaîne logistique.