

**Commission économique pour l'Europe****Comité exécutif****Centre pour la facilitation du commerce
et les transactions électroniques****Vingt-troisième session**

Genève, 3 et 4 avril 2017

Point 7 d) de l'ordre du jour provisoire

Recommandations et normes**Autres produits à noter****Note technique sur la terminologie relative au guichet unique
et à d'autres plateformes électroniques***Résumé*

La recommandation n° 33 de la CEE (ECE/TRADE/352) énonce les critères de mise en place d'un guichet unique pour le dédouanement des marchandises en cas d'exportation, d'importation et de transit. Depuis la publication de cette recommandation, en 2004, le terme « guichet unique » a parfois été utilisé pour décrire divers mécanismes et systèmes informatiques, semant ainsi la confusion chez les parties prenantes et les utilisateurs (notamment les milieux d'affaires).

Le présent document fournit les principaux éléments d'une définition officielle du terme « guichet unique » et propose d'autres termes pour les mécanismes qui sont similaires, de par leur nature ou leur fonction, au guichet unique, mais qui ne répondent pas à tous les critères énoncés dans la recommandation n° 33. Il a pour objectif d'établir une terminologie précise afin que la portée et la nature de tout mécanisme donné apparaissent clairement.

Le document ECE/TRADE/C/CEFACT/2017/10 est soumis à la vingt-troisième session du Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) pour qu'il en soit pris note.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (28 février 2017).



I. Définition du guichet unique et d'autres mécanismes de collaboration

A. Préambule

1. Depuis la publication de la recommandation n° 33 de la CEE, qui énonce les critères de mise en place d'un guichet unique pour le dédouanement des marchandises en cas d'exportation, d'importation et de transit, le terme « guichet unique » a parfois été utilisé pour décrire divers mécanismes et systèmes informatiques, semant la confusion chez les parties prenantes et les utilisateurs (notamment les milieux d'affaires), plusieurs systèmes coexistant dans un même pays étant qualifiés de « guichet unique ». Les entreprises privées qui affirment exercer leurs activités dans le cadre d'un « guichet unique » sans avoir obtenu l'aval d'un organisme de réglementation compétent ne font qu'ajouter à la confusion.

2. Le CEFACT-ONU est toujours d'avis que la définition contenue dans la recommandation n° 33 est la mieux adaptée à la facilitation du commerce, mais il semble nécessaire de proposer une autre terminologie pour désigner des mécanismes qui sont similaires, de par leur nature ou leur fonction, au guichet unique, mais ne répondent pas à tous les critères énoncés dans la recommandation n° 33. Le présent document a pour objectif d'établir une terminologie précise afin que la nature et la portée de tout mécanisme donné apparaissent clairement.

3. Les pouvoirs publics et les entreprises sont encouragés à utiliser de manière systématique les termes figurant dans les définitions ci-après et dans l'ensemble des recommandations de la CEE sur les guichets uniques.

B. Éléments fondamentaux de la définition officielle d'un guichet unique

4. La recommandation n° 33 définit un guichet unique comme étant :

un système permettant aux opérateurs qui participent au commerce et au transport de communiquer des informations et documents normalisés à un seul point d'entrée afin de satisfaire à toutes les prescriptions réglementaires en cas d'importation, d'exportation et de transit. Si les informations se trouvent sur un support électronique, les données individuelles ne doivent être présentées qu'une seule fois.

5. Cette définition comporte cinq éléments fondamentaux :

- Les opérateurs participant au commerce et au transport ;
- Des informations et documents normalisés ;
- Un seul point d'entrée ;
- La satisfaction des prescriptions réglementaires ; et
- La présentation des données individuelles une seule fois.

6. Le concept de « seul point d'entrée » est l'un des éléments fondamentaux de cette définition. Les informations nécessaires à toute procédure déclarative ne devraient être réclamées qu'une seule fois et devraient être communiquées par l'intermédiaire du guichet unique qui fait office de seul point d'entrée. Cette approche s'applique clairement aux informations présentées par les opérateurs économiques au moyen du système de guichet unique. Bien entendu, les organismes gouvernementaux et les opérateurs économiques sont les principaux bénéficiaires d'un système de ce type, mais ces derniers constituent la

première source d'informations. La communication d'informations commerciales est en effet la condition essentielle du bon fonctionnement d'un guichet unique.

7. La satisfaction de toutes les prescriptions réglementaires applicables à chaque transaction est un autre élément essentiel du système de guichet unique. Cela laisse supposer que ce mécanisme répond à une fonction gouvernementale. De ce fait, le guichet unique devrait avoir été mandaté par les pouvoirs publics pour accomplir les fonctions réglementaires dans le domaine du commerce et du transport pour la catégorie pertinente d'opérateurs économiques.

8. La « présentation des données individuelles une seule fois » pour une même transaction peut s'étendre sur une longue période, selon le type de marchandises et la méthode de transport (il peut s'agir de multiples livraisons). Par exemple si, dans une première demande adressée au guichet unique avant l'importation, les informations concernant les principales parties et les marchandises sont présentées afin de solliciter un permis d'importation, il ne sera pas nécessaire de les présenter à nouveau au moment de l'arrivée des marchandises, à moins qu'elles n'aient changé.

C. Plusieurs mécanismes de guichet unique coexistant dans un même pays

9. L'ensemble des recommandations de la CEE préconise clairement la création d'un guichet unique national qui serait chargé de veiller à ce que toutes les prescriptions réglementaires applicables aux échanges transfrontières soient satisfaites. L'appellation « guichet unique national » indiquerait donc qu'il n'existe qu'un seul guichet unique officiel, et tous les organismes publics devraient, dès le départ ou au fur et à mesure, recourir à ce mécanisme en s'appuyant sur les lignes directrices des recommandations n^{os} 33, 34 et 35 afin de rationaliser les processus et d'éliminer les doubles emplois. Dans ce cas, il ne devrait y avoir aucun autre guichet unique dans ce pays.

10. Suivant le même principe, un « guichet unique régional » serait chargé de veiller à ce que les prescriptions réglementaires applicables aux échanges effectués à l'intérieur d'une région donnée soient satisfaites. Cette option se traduirait par la création d'un mécanisme de collaboration entre guichets uniques nationaux (un réseau de réseaux), par l'ajout de niveaux de fonctionnalité (par exemple des procédures communes aux différents pays) ou par le remplacement total des guichets uniques nationaux. Dans ces cas, il ne devrait y avoir aucun autre guichet unique régional pour les prescriptions réglementaires régissant les échanges.

11. Cependant, on assiste à l'apparition, dans certains pays, de plusieurs systèmes dont chacun prétend être un guichet unique, le principe étant que chaque guichet est établi en fonction de l'opérateur économique qui en est le principal utilisateur. De ce fait, plusieurs guichets uniques pourraient coexister dans un même pays, chacun ciblant une catégorie différente d'opérateurs économiques, dès lors que les cinq éléments fondamentaux de la définition énoncée dans la recommandation n^o 33 sont réunis (notamment en ce qui concerne le mandat conféré par une autorité publique et le fait d'offrir un seul point d'entrée à l'utilisateur). Quel que soit son rôle, l'opérateur économique ne devrait pas être amené à s'adresser à plusieurs guichets uniques pour la même opération. Le rôle spécifique de chaque guichet devrait être clairement défini, tout particulièrement lorsque plusieurs guichets uniques officiels coexistent dans un même pays.

12. Les guichets uniques pourraient notamment être désignés comme suit :

- Guichet unique pour les importateurs et les exportateurs ;
- Guichet unique pour les transporteurs maritimes ;

- Guichet unique pour les transporteurs aériens ;
- Guichet unique pour les institutions financières ;
- ...

13. Il convient de noter que ces mécanismes **ne portent pas** le nom de « guichet unique réglementaire », « guichet unique douanier » ou « guichet unique logistique », car ce type d'appellation met l'accent non pas sur l'utilisateur du système, mais sur l'administration qui autorise *in fine* les transactions effectuées au sein du système. Lorsque l'accent est mis sur les fonctions administratives et non sur l'utilisateur, les opérateurs économiques peuvent être amenés à s'adresser à plusieurs guichets uniques, ce qui va (en partie du moins) à l'encontre des objectifs de facilitation des échanges.

14. Les organismes publics participants (PGA)¹ offrent au guichet unique, et en retirent aussi, une vaste gamme d'avantages dans le cadre de leurs responsabilités administratives respectives. L'existence, au sein d'un même pays, de plusieurs guichets uniques mandatés par les pouvoirs publics peut donc avoir une incidence négative sur le rôle d'un PGA lorsque les données présentées à différents guichets sont divergentes. Les PGA peuvent découvrir des lacunes en matière de données qui pourraient considérablement réduire l'efficacité du mécanisme. Par exemple, l'évaluation des risques ou l'analyse de la sécurité nécessite une approche globale et l'assurance que toutes les données disponibles ont été recueillies. De fait, la recommandation n° 35 établit une responsabilité juridique lorsque « l'emploi de données inexactes, incomplètes ou erronées par les usagers du guichet unique » peut causer des dommages.

15. Les PGA ont donc un intérêt direct à promouvoir un système de guichet unique national plutôt qu'un système de guichets multiples qui pourrait nuire à l'efficacité du mécanisme. Ils devraient faire tout leur possible pour s'assurer que la coexistence de plusieurs guichets ne réduise pas l'efficacité du guichet unique national.

D. Autres mécanismes de collaboration

16. On peut trouver d'autres mécanismes de collaboration qui ont pour objet de faciliter les échanges nationaux et internationaux. Ces systèmes se qualifient souvent eux-mêmes de « guichet unique », ce qui peut semer la confusion parmi les opérateurs économiques, sur les plans national et international. Nombre d'entre eux offrent des services visant à satisfaire aux réglementations, comme la présentation de déclarations en douane, mais ils le font parfois sans en avoir été expressément mandatés par les pouvoirs publics. D'autres mécanismes sont de simples plateformes interentreprises qui s'autoproclament « guichet unique » alors qu'elles ne remplissent aucune fonction réglementaire. Les termes ci-après sont proposés pour que les utilisateurs y voient plus clair.

17. Autres termes suggérés pour le volet technique :

- **Portail de présentation unique** (*Single Submission Portal*) : Ce mécanisme permet aux négociants de présenter à une seule plateforme électronique toutes les informations relatives à une activité précise. Cette plateforme rediffuse ensuite les informations à tous les participants. Un portail de présentation unique diffère d'un guichet unique en ce qu'il peut ou non se charger des procédures réglementaires et peut ou non être le seul portail d'un marché ;

¹ Les organismes publics participants (PGA) sont parfois appelés autres organismes publics (OGA) ; les OGA ne participent pas nécessairement à l'initiative de guichet unique.

- **Environnement unique** (*Single Environment*): Ce mécanisme regroupe les plateformes informatiques qui collaborent entre elles pour agréger les données relatives à une transaction en vue de présenter les informations visant à satisfaire à une prescription réglementaire. En général, les systèmes établissent entre eux un certain niveau de confiance et de protection des données pour garantir un partage fluide des informations. Ce processus peut être totalement transparent pour le négociant. Cette collaboration entre les plateformes informatiques ne concerne bien entendu que le volet technique d'un processus de facilitation des échanges beaucoup plus vaste consistant à harmoniser et à rationaliser les procédures, les processus métier et les éléments de données (comme le prévoit la recommandation n° 34) :
 - **Environnement de guichet unique**² (*Single Window Environment*) par opposition à **environnement de présentation unique** (*Single Submission Environment*): Pour que l'environnement établi soit considéré comme un guichet unique, il doit réunir les cinq éléments de la définition énoncée dans la recommandation n° 33. En l'absence de l'un de ces éléments, le terme d'« environnement de présentation unique » serait plus approprié.

18. Résumé des termes utilisés ci-dessus sur la base des cinq éléments fondamentaux de la définition énoncée dans la recommandation n° 33 :

	<i>Exclusivité sur le marché pour ce type d'opérateur</i>	<i>Informations et documents normalisés</i>	<i>Mandat octroyé par les pouvoirs publics pour un seul point d'entrée</i>	<i>Satisfaction des prescriptions réglementaires</i>	<i>Présentation des données individuelles une seule fois</i>
<i>Guichet unique</i>	Obligation	Obligation	Obligation	Obligation	Obligation
<i>Portail de présentation unique</i>	Possibilité	Obligation	Possibilité	Possibilité	Recommandation
<i>Environnement unique</i>	Possibilité	Obligation	Possibilité	Obligation	Possibilité

II. Exemples

A. Système communautaire de ports

19. Un système communautaire de ports (*Port Community System - PCS*) s'entend généralement d'une plateforme électronique neutre et ouverte permettant un échange d'informations intelligent et sûr entre des parties prenantes publiques et privées afin d'améliorer la compétitivité des collectivités portuaires et aéroportuaires (parfois appelées groupes d'usagers des ports).

20. Un PCS est en général associé à un seul port (maritime, aéroportuaire, intérieur ou ferroviaire) ou à plusieurs ports d'un même pays. Il peut être public, privé ou mixte. Certaines administrations considèrent le PCS comme une entité privée tout en estimant qu'il s'agit d'une infrastructure publique essentielle.

² Voir le Recueil de l'Organisation mondiale des douanes, *Comment construire un environnement de guichet unique*, Vol. 1, p. 24. La définition que donne l'OMD de l'environnement de guichet unique indique clairement qu'il est conçu à des fins réglementaires.

21. Un PCS peut être considéré comme un guichet unique s'il réunit les cinq éléments fondamentaux de la définition énoncée dans la recommandation n° 33, en particulier les points ci-après :

- Les pouvoirs publics ont clairement donné au PCS le mandat d'exercer des fonctions réglementaires exclusives dans des domaines spécifiques ;
- Il n'existe qu'un seul PCS dans un pays donné – s'il en existe plusieurs, le transporteur ou un autre opérateur économique du pays devra communiquer avec plusieurs systèmes ; il ne s'agit donc pas d'un guichet unique pour toutes les transactions effectuées dans ce pays.

22. Si ces conditions sont remplies, le système devrait préciser le type d'opérateur économique qu'il cible (par exemple un guichet unique pour les transporteurs maritimes), faute de quoi il pourrait être considéré comme un portail de présentation unique ou comme faisant partie d'un environnement unique pour tous les négociants.

B. Système communautaire de fret

23. Un système communautaire de fret (*Cargo Community System - CCS*) est une plateforme électronique sur la circulation (importation/exportation/transit) de tout type de fret passant par un port, un aéroport ou des sites multimodaux déterminés au niveau local ou national. Il est ouvert à toutes les parties qui interviennent dans le fret et la logistique, y compris aux administrations douanières. Il comporte une base de données dans laquelle les informations sont collectées, traitées, stockées et échangées, et vise à améliorer la circulation du fret, la sûreté et la sécurité des échanges, ainsi que le suivi et le repérage des marchandises, et à faciliter les procédures administratives et douanières. Ce type de système peut être considéré comme un portail de présentation unique ou comme faisant partie d'un environnement unique.

III. Autres types de solutions

A. Pôle d'information (*Information Hub*)

24. Les pouvoirs publics ont l'obligation de fournir des informations sur toutes les procédures transfrontières réglementaires à la communauté commerciale internationale. Même si ces pôles d'information jouent un rôle très important, ils ne peuvent être considérés comme des guichets uniques car ils ne permettent pas d'accomplir les procédures réglementaires.

B. Zone polyvalente (*One-Stop-Shop*)

25. Une zone polyvalente est un lieu physique où plusieurs organismes disposent de bureaux de représentation. Un opérateur économique peut accomplir toutes les procédures (sur papier ou par voie électronique) au même endroit. Dans ce contexte, la zone polyvalente ne désigne pas la solution technique permettant à une personne de traiter toutes les informations concernant une transaction, mais un lieu dans lequel de nombreuses procédures peuvent être accomplies, ce qui permet aux négociants de limiter leurs déplacements.

C. Gestion coordonnée des frontières (*Coordinated Border Management*)

26. Le terme « gestion coordonnée des frontières » désigne une démarche concertée des organismes de contrôle des frontières (aux niveaux national et international) visant à rechercher une plus grande efficacité dans la gestion des flux commerciaux tout en veillant au respect des prescriptions en matière de conformité. Le terme met en relief le principe général de la *coordination* des politiques, des programmes et de leur exécution entre les organismes internationaux de réglementation plutôt qu'une solution unique. La gestion coordonnée des frontières pourrait être considérée comme la clef de la mise en place d'un guichet unique. Une partie essentielle de l'action menée dans ce cadre fait appel au dialogue entre les autorités douanières et d'autres organismes à la frontière ainsi qu'entre les services des douanes et les entreprises³.

D. Poste frontière unique (*One Stop Border Post*)

27. Selon le concept de poste frontière unique, les marchandises franchissant la frontière ne s'arrêtent qu'à un seul poste frontière. Les autorités de pays voisins travaillent alors ensemble dans le même poste frontière et se chargent en général des procédures d'entrée et de sortie des marchandises qui entrent dans le pays. Cette option permet notamment :

- D'harmoniser les procédures à la frontière entre pays limitrophes ;
- De simplifier les documents et les procédures à la frontière ;
- De réduire le délai de franchissement des frontières ;
- De procéder à des inspections conjointes (si nécessaire).

E. Point de passage frontalier commun (*Joint Border Crossing*)

28. Le concept de point de passage frontalier commun suppose que les administrations douanières de deux pays voisins concluent un accord afin de procéder conjointement au contrôle douanier (c'est-à-dire pour coordonner le contrôle des exportations et des importations, les horaires d'ouverture et les compétences de chacune d'entre elles). Dans l'idéal, des contrôles communs sont effectués dans un seul bureau de douane dont les infrastructures physiques et techniques sont partagées. Les fonctionnaires de chaque pays sont alors même autorisés à prendre des mesures coercitives (amendes, saisies, arrestations, par exemple) sur le territoire de l'autre pays, à l'intérieur des limites du bureau de douane commun.

³ www.wcoomd.org (adresse consultée en septembre 2016).