



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRADE/CEFACT/2005/25
19 avril 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'ENTREPRISE

Centre pour la facilitation du commerce et les
transactions électroniques (CEFACT-ONU)

Point 8 de l'ordre du jour provisoire
Onzième session, 20-23 juin 2005

RECOMMANDATION N° 33 DU CEFACT-ONU

**Mise en place d'un guichet unique pour rendre plus efficaces les échanges
d'informations entre les opérateurs commerciaux et l'Administration**

DOCUMENT SOUMIS POUR INFORMATION*

Résumé

La présente Recommandation a été officiellement approuvée par les chefs des délégations auprès du CEFACT-ONU en septembre 2004, après avoir fait l'objet d'un vaste examen par diverses organisations professionnelles, gouvernementales et internationales.

Un projet de recommandation (TRADE/CEFACT/2004/MISC.7) avait été précédemment soumis à la dixième session plénière du CEFACT-ONU, en mai 2004.

La Recommandation a été élaborée par le Groupe de travail des procédures du commerce international (ITPWG-TBG15) du Groupe des processus commerciaux et d'affaires internationaux (TBG).

Des renseignements supplémentaires concernant le guichet unique et sa mise en place figurent dans le document TRADE/CEFACT/2005/26, qui contient les annexes du présent document.

* La Division du développement du commerce et du bois de la CEE n'a pu soumettre le présent document avant la date limite fixée pour la documentation officielle, faute de moyens suffisants.

1. Introduction

1. Dans de nombreux pays, les entreprises¹ qui participent au commerce international doivent régulièrement réunir et soumettre un très grand nombre d'informations et de documents aux autorités publiques afin de satisfaire aux formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit. Ces informations et documents doivent souvent être soumis à plusieurs administrations différentes qui ont chacune un système (manuel ou automatisé) et des formulaires sur papier qui leur sont propres. Ces multiples formalités, et les coûts encourus pour s'y conformer, peuvent constituer une lourde charge à la fois pour les pouvoirs publics et les milieux d'affaires et peuvent également gêner considérablement le développement du commerce international.

2. L'une des solutions pour résoudre ce problème consiste à créer un guichet unique grâce auquel les informations ou documents relatifs au commerce ne devront être soumis qu'une seule fois en un seul point. Cela peut améliorer la disponibilité et l'acheminement des données, accélérer et simplifier les flux d'informations entre les opérateurs commerciaux et les pouvoirs publics et aboutir à une plus grande harmonisation et mise en commun des données utiles entre les différents services publics, ce qui procure des gains appréciables pour tous ceux qui participent à des échanges transfrontaliers. Le recours à un tel système peut accroître l'efficacité et la rentabilité des contrôles officiels et réduire les coûts encourus à la fois par les pouvoirs publics et les opérateurs commerciaux, grâce à une meilleure utilisation des ressources.

3. Le guichet unique est donc une application concrète des concepts de facilitation du commerce visant à réduire les obstacles non tarifaires et peut procurer des avantages immédiats à tous les opérateurs qui interviennent dans le commerce international.

2. Champ d'application

4. Dans le contexte de la présente Recommandation, on entend par guichet unique 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 formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit. Si les informations se trouvent sur un support électronique, les données individuelles ne doivent être soumises qu'une seule fois.

5. Concrètement, le guichet unique a pour but d'accélérer et de simplifier les flux d'informations entre les milieux d'affaires et les pouvoirs publics et de procurer des avantages significatifs à tous ceux qui interviennent dans les échanges transfrontières. Sa gestion est généralement centralisée et assurée par un chef de file, ce qui permet aux autorités publiques et administrations compétentes de recevoir les informations dont elles ont besoin ou d'y avoir accès. De plus, les autorités et administrations participantes doivent coordonner leurs contrôles. Dans certains cas, le guichet unique peut comporter un système d'encaissement des droits, taxes et redevances.

¹ Les entreprises comprennent les exportateurs et importateurs, les transitaires, les agents maritimes, les courtiers en douane, les transporteurs et autres opérateurs qui interviennent directement dans le mouvement des marchandises.

6. Un guichet unique n'implique pas nécessairement le recours à une technologie de l'information et de la communication (TIC) sophistiquée, encore que la sélection et l'adoption par les pouvoirs publics de moyens informatiques appropriés ne peuvent que faciliter les choses.

3. Avantages

7. La mise en place d'un guichet unique peut être très bénéfique à la fois pour les pouvoirs publics et les milieux d'affaires. Pour les pouvoirs publics, elle peut se traduire par une meilleure prise en charge des risques, une plus grande sécurité et un accroissement des recettes parce que les opérateurs commerciaux se conforment mieux aux formalités. Les milieux d'affaires tirent avantage d'une interprétation et d'une application transparentes et prévisibles des règles et d'une meilleure affectation des ressources humaines et financières, ce qui leur procure des gains appréciables en termes de productivité et de compétitivité.

8. L'intérêt de ce système pour les pouvoirs publics et les opérateurs commerciaux a pris une importance accrue dans le nouveau contexte sécuritaire qui privilégie l'analyse anticipée des informations et des risques.

4. Environnement

9. La création d'un guichet unique va souvent nécessiter en premier lieu la réalisation d'une étude de faisabilité et d'une analyse des besoins afin de déterminer son champ d'application potentiel, le niveau et la nature de la demande, les données et autres informations nécessaires, les questions de droit, les formules possibles pour sa mise en place (y compris les étapes éventuelles), les possibilités et la nature d'une mise en place à titre expérimental, le coût de cette mise en place selon différents scénarios, les autres ressources nécessaires (humaines, techniques, etc.), les avantages et risques potentiels, les délais nécessaires et la stratégie envisagée pour la mise en place et la gestion de ce guichet.

10. Les conditions les plus importantes qui déterminent le succès d'un système de guichet unique sont la volonté politique manifestée par le gouvernement et les autorités publiques compétentes ainsi que le soutien et la participation sans réserve des milieux d'affaires. Il faudra également élaborer le cadre juridique de base, et notamment prévoir des lois sur la confidentialité et des règles garantissant la confidentialité et la sécurité des informations échangées.

5. Utilisation de normes internationales

11. Pour mettre en place un guichet unique, les pouvoirs publics et les opérateurs commerciaux sont vivement encouragés à envisager d'utiliser les recommandations, normes et instruments qui ont déjà été élaborés par des organismes intergouvernementaux et organisations internationales telles que la CEE, la CNUCED, l'OMD, l'OMI, l'OACI et la CCI. L'utilisation des normes et instruments disponibles augmentera les chances de compatibilité entre les systèmes créés pour mettre en place le guichet unique et les systèmes analogues existant dans d'autres pays, et pourrait également faciliter l'échange d'informations entre ces systèmes à l'avenir.

6. Recommandation

12. Le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU), conscient que la création d'un guichet unique tel que décrit dans le présent document et dans les Lignes directrices jointes, peut harmoniser et simplifier l'échange d'informations entre les pouvoirs publics et les opérateurs commerciaux et, considérant que cela sera réellement profitable aux premiers comme aux seconds, recommande que les pouvoirs publics et ceux qui participent au commerce international et au mouvement des marchandises:

- Envisagent activement la possibilité de mettre en place dans leur pays un guichet unique permettant:
 - Aux opérateurs qui participent au commerce et au transport de communiquer en un point d'entrée unique des informations et documents normalisés afin de satisfaire à toutes les formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit. Si les informations se trouvent sur un support électronique, les données individuelles ne doivent être soumises qu'une seule fois;
 - La mise en commun de toutes les informations concernant les transactions du commerce international, étayée par un cadre juridique qui garantit la confidentialité et la sécurité des informations échangées;
 - Grâce à ce point d'entrée unique, la communication des informations nécessaires aux autorités publiques ou administrations agréées participantes, ou l'ouverture à leur intention d'un accès à ces informations, et le cas échéant la coordination des contrôles exercés par les diverses autorités publiques;
 - L'adjonction de dispositifs pour fournir des informations officielles relatives au commerce et encaisser les droits et autres redevances;
- Poursuivent la mise en place d'un guichet unique au niveau national grâce à un effort de collaboration auquel participent toutes les autorités publiques compétentes et les milieux d'affaires;
- Prennent pleinement en compte les Lignes directrices jointes à la présente recommandation en vue de la création de leur système de guichet unique.

13. Le CEFACT-ONU invite les pouvoirs publics à se faire part des résultats obtenus et des activités entreprises en vue d'installer un système de guichet unique dans leurs pays respectifs et à en informer le cas échéant le secrétariat de la CEE.

ANNEXE

LIGNES DIRECTRICES EN VUE DE LA CRÉATION D'UN SYSTÈME DE GUICHET UNIQUE

En complément à la Recommandation n° 33 du CEFACT-ONU

1. INTRODUCTION

Les présentes Lignes directrices, qui accompagnent la Recommandation n° 33 du CEFACT-ONU relative à la création d'un système de guichet unique, sont destinées à aider les pouvoirs publics et les milieux d'affaires à concevoir et créer un guichet unique pour les formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit. Elles donnent un aperçu des principales questions auxquelles il faut prêter attention, d'un certain nombre d'instruments disponibles et des dispositions à prendre.

2. QU'EST-CE QU'UN GUICHET UNIQUE?

Comme il est indiqué dans la Recommandation n° 33 du CEFACT-ONU, le guichet unique dont il est question dans ces Lignes directrices désigne 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 formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit. Si les informations se trouvent sur un support électronique, les données individuelles ne doivent être soumises qu'une seule fois.

3. QUELS SONT LES MODÈLES LES PLUS COURANTS DE GUICHET UNIQUE?

Même s'il existe de nombreuses formules possibles pour créer un guichet unique, trois grands modèles se dégagent de l'examen de divers systèmes actuellement en service ou en cours d'élaboration² réalisé par le Groupe de travail des procédures du commerce international du CEFACT-ONU. Toutefois, avant d'étudier ces modèles, il importe de signaler les points suivants:

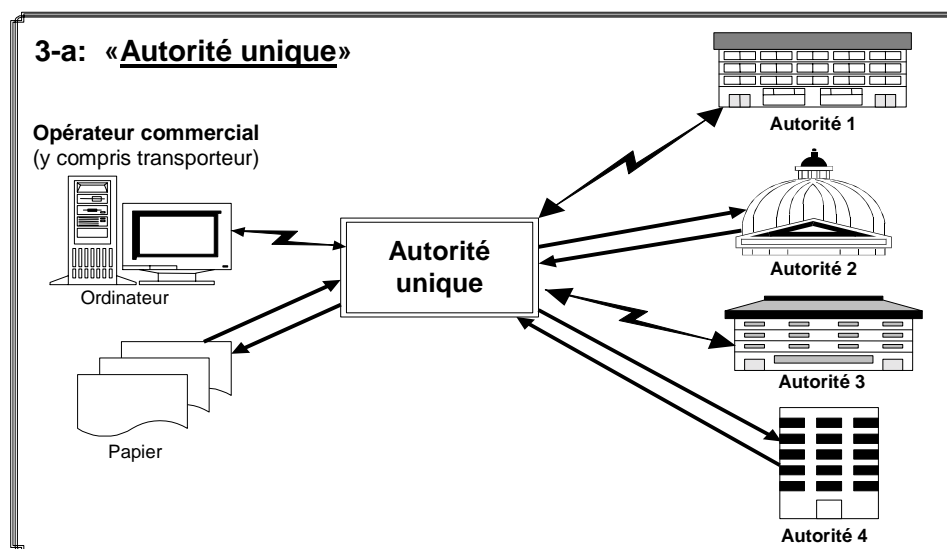
- Même si tous les pays ont en commun de nombreuses pratiques commerciales et professionnelles, chacun impose inévitablement aussi ses propres prescriptions et conditions;
- Un guichet unique doit être le fruit d'une étroite coopération entre toutes les autorités publiques et administrations participantes d'une part et les milieux d'affaires d'autre part;

² Pour établir ces Lignes directrices, le Groupe de travail des procédures du commerce international du CEFACT-ONU (ITPWG/TBG15) a étudié le fonctionnement ou l'élaboration des guichets uniques dans les pays suivants: Australie, États-Unis d'Amérique, Finlande, Japon, Maurice, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Singapour et Thaïlande.

- Un guichet unique n'implique pas nécessairement le recours à une technologie de l'information et de la communication (TIC) sophistiquée, encore que la sélection et l'adoption par les pouvoirs publics de moyens informatiques appropriés ne peuvent que faciliter les choses.

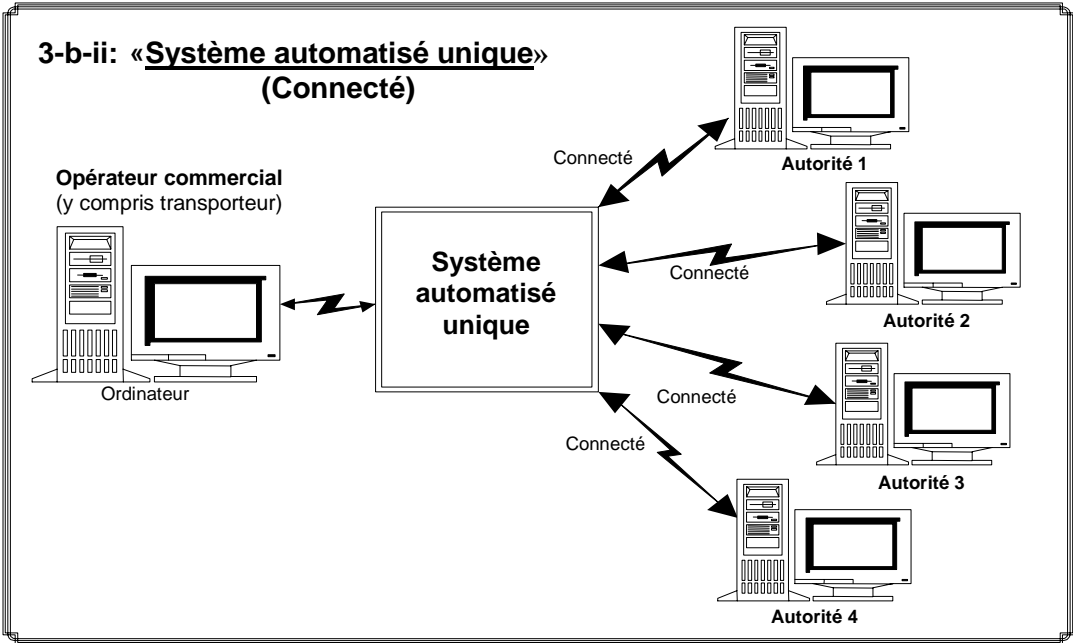
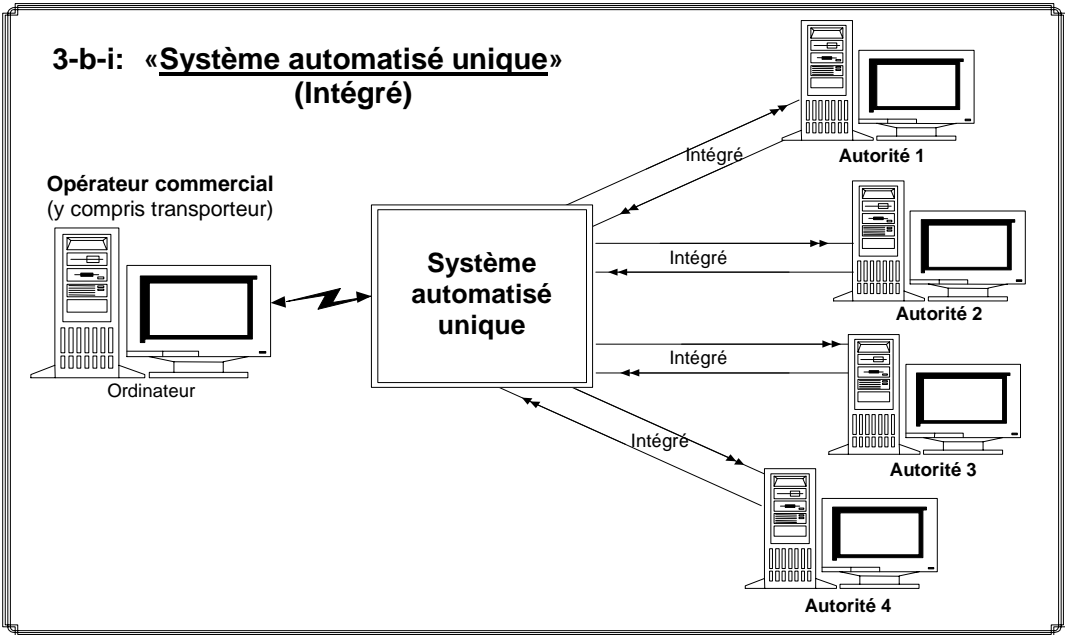
Les trois grands modèles de guichet unique sont les suivants:

a) **Une autorité unique** qui reçoit des informations, soit sur papier soit par voie électronique, les communique à toutes les autorités publiques concernées et coordonne les contrôles afin d'empêcher tout blocage intempestif dans la chaîne logistique. En Suède par exemple, l'administration douanière exécute certaines tâches pour le compte de diverses autorités (principalement l'Administration fiscale nationale (TVA à l'importation), Statistics Sweden (statistiques du commerce), la Direction suédoise de l'agriculture et la Direction nationale du commerce (attribution de licences à l'importation)).

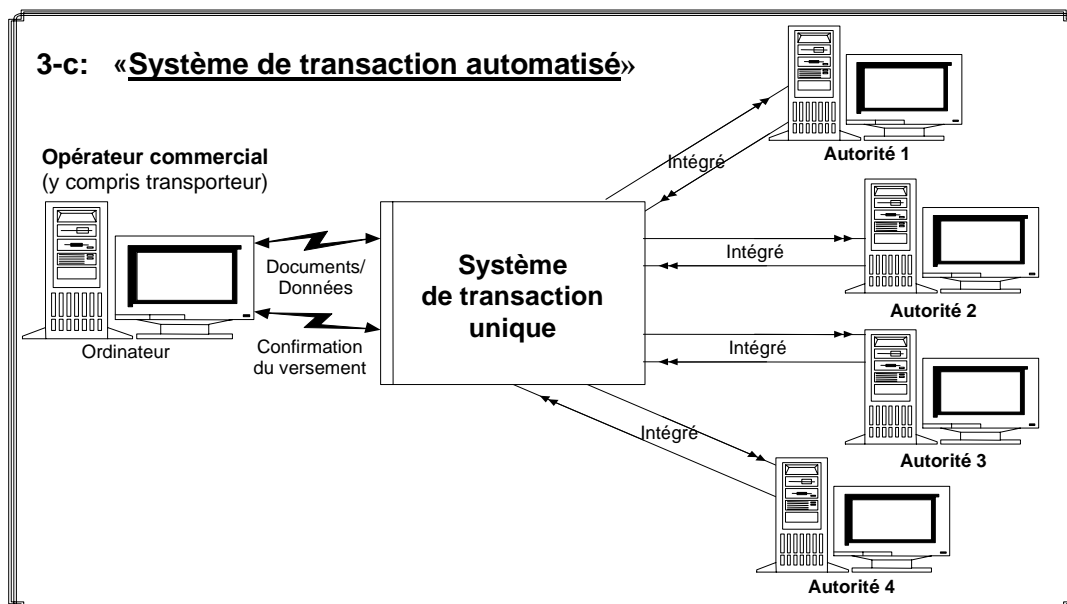


b) **Un système automatisé unique de collecte et de diffusion des informations** (du domaine public ou couvertes par le droit de propriété) qui combine la collecte, l'utilisation et la diffusion (ainsi que le stockage) par voie électronique des données relatives au commerce transfrontière. Les États-Unis, par exemple, ont mis en place un programme qui permet aux opérateurs commerciaux de ne soumettre qu'une seule fois des données normalisées que le système traite et redistribue aux organismes ayant à connaître de la transaction. Plusieurs possibilités existent:

- Système intégré: Les données sont traitées par le biais du système;
- Système connecté (décentralisé): Les données sont envoyées à l'administration qui les traitera;
- Une combinaison de i) et ii).



c) **Système de transaction automatisé** par l'intermédiaire duquel un opérateur commercial peut, en une seule application, soumettre ses déclarations par voie électronique aux divers organismes pour traitement et approbation.



Dans ce cas, les autorités publiques transmettent les autorisations par voie électronique à l'ordinateur de l'opérateur commercial. Un système de ce type est utilisé à Singapour et à Maurice. En outre, dans le système singapourien, les commissions, droits et taxes sont calculés et prélevés automatiquement sur les comptes bancaires des opérateurs. Lorsque l'on établit un tel système, il pourrait être envisagé d'utiliser un fichier de base comprenant des identités spécifiques, qui sont prédéfinies et prévalidées à l'avance pour toutes les transactions correspondantes³.

3.1 Organisme chef de file pour la mise en place d'un guichet unique

L'organisme approprié pour diriger la mise en place et le fonctionnement d'un guichet unique varie d'un pays à l'autre en fonction de considérations juridiques, politiques et administratives⁴. L'organisme chef de file doit être une organisation très solide, dotée de

³ Pour de plus amples informations sur les fichiers de base, voir le document TRADE/CEFACT/2002/32/Rev.2 – «Recommandation relative à la facilitation du commerce visant à donner des orientations aux praticiens du commerce électronique» – en particulier l'annexe 3, qui porte sur la simplification des transactions électroniques. Voir à l'annexe D la liste complète des recommandations, normes et instruments internationaux en vigueur.

⁴ Il se pourrait que l'organisme chef de file n'ait qu'un rôle de coordonnateur (par exemple comme aux Pays-Bas), ou bien il pourrait être nécessaire d'élaborer une sorte d'accord qui définisse les fonctions et responsabilités des parties prenantes et de l'organisation ou entreprise (privée ou mixte) qui administre le guichet unique. Cette relation pourrait faire périodiquement l'objet d'une évaluation.

la capacité d'anticiper, de l'autorité (juridique), du soutien politique et des ressources financières et humaines nécessaires et en relation avec d'autres grandes organisations. Dans certains cas, l'administration douanière ou portuaire, en raison de son rôle pivot, des informations et documents qu'elle reçoit et de sa position clef à la frontière peut être la mieux placée pour diriger l'élaboration et la mise en place d'un guichet unique. Elle peut également servir de «point d'entrée» qui reçoit et coordonne les flux d'informations liés à l'accomplissement de toutes les formalités applicables aux frontières.

Cela dit, l'organisation chef de file n'est pas nécessairement une administration publique; elle peut être un organisme privé, par exemple une chambre de commerce, ou semi-étatique, une direction du commerce par exemple. Toutefois, les organismes privés ne sont pas toujours légalement autorisés à diffuser et accepter des informations et documents ni habilités à faire appliquer des règles. C'est pourquoi, dans ce scénario, un organisme privé devra peut-être solliciter l'appui officiel explicite d'une autorité publique qui, elle, est habilitée.

Un exemple de partenariat public-privé qui a conduit à la mise en place d'un guichet unique est celui du Mauritius Network Services Ltd, à Maurice. Il s'agit d'une coentreprise tripartite à laquelle participent des représentants du secteur public et du secteur privé ainsi qu'un partenaire technique étranger (voir l'annexe A du document TRADE/CEFACT/2005/26 pour de plus amples détails).

La plupart des 12 guichets uniques étudiés pour l'élaboration des présentes directives étaient dirigés par une administration douanière. Les responsables de ces guichets uniques se répartissent comme suit:

- Administration douanière (y compris le Ministère des finances): 7
- Administration portuaire: 2
- Autres autorités publiques: 1
- Partenariat entre le secteur public et le secteur privé: 2.

4. AVANTAGES PRÉSENTÉS PAR LE GUICHET UNIQUE

Un guichet unique peut largement simplifier et faciliter la fourniture et la mise en commun des informations nécessaires à l'accomplissement de toutes les formalités relatives au commerce, aussi bien pour les opérateurs commerciaux que pour les autorités publiques. Le recours à un tel système peut améliorer l'efficacité et la rentabilité des contrôles officiels et réduire les frais à la fois pour les pouvoirs publics et les opérateurs commerciaux grâce à une meilleure utilisation des ressources.

4.1 Avantages pour les pouvoirs publics

Un guichet unique peut conduire à une meilleure combinaison des systèmes et mécanismes officiels existants tout en favorisant une plus grande ouverture et disponibilité dans la façon dont les pouvoirs publics fonctionnent et communiquent avec les entreprises. Par exemple, comme les opérateurs commerciaux fourniront l'ensemble des informations et documents exigés par l'intermédiaire d'une seule entité, il sera possible d'améliorer l'efficacité des systèmes afin de valider et diffuser ces informations plus rapidement et avec une plus grande fiabilité à toutes

les administrations publiques concernées. Cela permettra également d'instaurer une meilleure coordination et coopération entre les autorités publiques qui interviennent dans les activités liées au commerce.

Les techniques de gestion des risques utilisées pour les contrôles et la lutte contre les infractions peuvent elles aussi se trouver renforcées par la mise en place d'un guichet unique qui rassemble systématiquement toutes les données et contribue ainsi à une plus grande sécurité et efficacité des procédures commerciales. En outre, si un guichet unique est assorti d'un système de paiement, les autorités et administrations publiques auront l'assurance que les droits et toutes autres impositions leur seront versés rapidement et en totalité. Un guichet unique qui fournit des informations actualisées sur les taux des droits et autres prescriptions juridiques et démarches à accomplir réduira les risques d'erreurs non intentionnelles et incitera les opérateurs à une plus grande discipline. De plus, la collecte et la coordination des informations et documents commerciaux nécessaires par le biais d'un guichet unique réduiront la quantité de ressources à la fois humaines et financières nécessaires, permettant ainsi aux pouvoirs publics de réorienter les ressources précédemment absorbées pour des tâches administratives vers des domaines qui présentent plus d'intérêt et d'importance.

Avantages pour les pouvoirs publics

- **Utilisation plus efficace et rentable des ressources**
- **Rentrées régulières (et souvent accrues) des recettes**
- **Meilleure discipline des opérateurs commerciaux**
- **Renforcement de la sécurité**
- **Amélioration de l'intégrité et de la transparence**

4.2 Avantages pour les opérateurs commerciaux

Pour les milieux d'affaires, le principal avantage tient au fait qu'un guichet unique peut offrir à l'opérateur la possibilité de soumettre en un point unique et en une seule fois l'ensemble des informations et documents demandés à toutes les administrations publiques qui interviennent dans les formalités liées au commerce d'importation, d'exportation ou de transit.

Comme le guichet unique permet aux pouvoirs publics de traiter les informations et documents soumis et de calculer les droits à acquitter plus rapidement et avec plus de précision, les opérateurs bénéficient selon toutes probabilités d'une sortie et d'un dédouanement des marchandises plus rapides, ce qui leur permet d'accélérer la chaîne d'approvisionnement. De plus, l'amélioration de la transparence et l'accroissement de la prévisibilité peuvent de surcroît réduire les possibilités de fraude, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

Si le guichet unique fait office de point de contact pour obtenir les informations les plus récentes sur les règlements à appliquer et formalités à accomplir, il réduira le coût administratif des transactions commerciales et encouragera les opérateurs à une plus grande discipline.

Avantages pour les opérateurs

- **Abaissement des coûts grâce à la réduction des délais**
- **Sortie et dédouanement des marchandises plus rapides**
- **Prévisibilité dans l'application et l'interprétation des règles**
- **Utilisation plus efficace et plus économique des ressources**
- **Amélioration de la transparence**

5. LES SERVICES QUE PEUT OFFRIR UN GUICHET UNIQUE

Un guichet unique peut offrir un large éventail de services et de dispositifs selon sa conception et son champ d'application⁵. On trouvera ci-après un bref résumé des services offerts par un échantillon sélectionné de guichets uniques existants. Des descriptions plus complètes, y compris des informations détaillées supplémentaires sur les avantages, le modèle de mise en place et les modèles financiers, figurent à l'annexe A (voir le document TRADE/CEFACT/2005/26).

Maurice: Dans ce pays, le guichet unique permet de soumettre les déclarations en douane, de les traiter et de les renvoyer par voie électronique au moyen du TradeNet, système exclusif conçu par Mauritius Network Services Ltd en collaboration avec Singapore Network Services Ltd (qui opère désormais sous le nom de «Crimson Logic»). Le système, une application en réseau fondée sur la norme EDI, permet la transmission électronique de documents entre les diverses parties qui interviennent dans les mouvements de marchandises à l'importation et à l'exportation, à savoir l'Administration des douanes et des droits indirects, les transitaires, les agents maritimes, les courtiers en douane, la Société de manutention du fret, le Ministère du commerce, les opérateurs du port franc, ainsi que les importateurs et les exportateurs. Dans l'avenir, les banques seront elles aussi connectées au TradeNet afin de permettre le paiement par voie électronique des taxes et droits au moyen du Système automatisé de compensation et de règlement (MACSS) de la Banque de Maurice.

TradeNet a également donné la possibilité à l'Administration des douanes et des droits indirects de se lancer dans un vaste projet d'informatisation grâce à la mise en place du Système de gestion des services douaniers (CMS), qui participe en liaison avec lui aux opérations de traitement et d'approbation de déclarations en douane ainsi qu'aux formalités de dédouanement.

Source à consulter pour de plus amples renseignements:

<http://mns.intnet.mu/projects/tradenet.htm>.

⁵ Pour établir les présentes Lignes directrices, le Groupe de travail des procédures du commerce international du CEFACT-ONU (ITPWG/TBG15) a passé en revue les systèmes de guichet unique déjà en service ou en préparation dans les pays suivants: Australie, États-Unis d'Amérique, Finlande, Japon, Maurice, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Singapour, Suède et Thaïlande.

Suède: Le système de guichet unique, qui est dénommé «Bureau de douane virtuel» (VCO), permet de communiquer par voie électronique les déclarations en douane et les demandes de licences d'importation et d'exportation, y compris pour les produits d'intérêt stratégique. Il peut être intégré dans le système de gestion des opérateurs commerciaux et procéder automatiquement à des mises à jour en cas de variations des taux de change et de modifications des codes tarifaires et des taux de droits. Le VCO, qui englobe aussi l'ensemble des règlements relatifs au commerce, peut, au moyen de mises à jour automatisées, informer les professionnels de tout changement par le biais de l'Internet et/ou des services SMS. Par ailleurs, le VCO propose des cours de formation de type interactif et donne la possibilité à chaque opérateur de créer son propre bureau de douane virtuel personnalisé, avec toutes les informations et tous les processus qu'il utilise et qu'il juge adaptés à ses besoins.

Les déclarations d'importation et d'exportation peuvent être traitées à la fois via l'Internet et au moyen de la norme EDIFACT-ONU. Tous les services sont regroupés sur une seule et même page du site Web du VCO; actuellement plus de 150 services en ligne sont disponibles. Les informations et les procédures peuvent être consultées dans 10 langues différentes.

Participent actuellement au système l'Administration suédoise des douanes (organisme chef de file), la Direction suédoise de l'agriculture, la Direction nationale du commerce, l'Inspection nationale des produits d'intérêt stratégique et la Police.

Source à consulter pour de plus amples renseignements:

http://www.tullverket.se/TargetGroups/General_English/frameset.htm.

Pays-Bas: Le guichet unique mis en place à l'aéroport de Schiphol permet aux compagnies aériennes de communiquer le manifeste de fret par voie électronique. L'information fournie aux Douanes par l'opérateur est enregistrée dans le système appelé VIPPROG, dont s'est dotée cette administration. Il s'agit d'une application en réseau fondée sur l'EDI qui permet la transmission électronique du message d'expédition des marchandises, message standard défini par l'IATA qui est disponible dans le système SITA de l'IATA. Depuis le système SITA, l'information est transmise aux Douanes au moyen du système communautaire privé «Cargonaut», avec l'autorisation de la compagnie aérienne. L'Administration douanière verse à «Cargonaut» une redevance pour l'utilisation et la gestion du système communautaire.

Le guichet unique est le fruit d'une coopération établie avec d'autres services de l'Administration chargés de veiller au respect des lois et règlements qui a débouché sur la mise en place en 1994 d'un dispositif appelé «point de dédouanement des marchandises» (CCP). Destiné à améliorer le traitement des marchandises par les divers services concernés, le CCP a été institué en application d'une convention passée entre les Douanes, 10 autres services de l'Administration chargés de veiller au respect des lois et règlements (Service de l'immigration (Marechaussee), Inspection des services de santé, diverses divisions de l'Inspection générale des transports, des travaux publics et de la gestion des ressources en eau, Inspection de la protection de la santé et de la santé publique vétérinaire, Service national d'inspection du bétail et des viandes et Service de protection des végétaux) et les opérateurs commerciaux. Ce sont les Douanes qui en assurent la gestion.

Afin qu'elles puissent leur communiquer les renseignements pertinents dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur mission, les autres services chargés de veiller au respect des lois et règlements fournissent aux Douanes des profils de risque sur lesquels celles-ci se fondent pour analyser l'information avant de la leur transmettre soit électroniquement soit sur papier. Ces autres services font savoir en retour aux Douanes s'ils souhaitent inspecter les marchandises. Si deux services ou davantage (dont les Douanes) veulent procéder à des inspections, le CCP coordonne ces opérations, le but étant d'éviter la multiplication des contrôles qui aurait pour effet de perturber inutilement la chaîne logistique.

États-Unis: Le système de guichet unique conçu et mis en place aux États-Unis est connu sous le nom de Système de données du commerce international (ITDS). Il s'agit d'un système sécurisé intégrant toutes les administrations publiques, qui a pour objet de satisfaire aux conditions prescrites par le secteur privé et les agences fédérales en matière de collecte, d'utilisation et de diffusion par voie électronique des données normalisées relatives au commerce et au transport. L'Administration des douanes et de la protection des frontières (CBP) incorporera les modalités de l'ITDS dans un système mixte dénommé Environnement commercial automatisé/Système de données du commerce international (ACE/ITDS) afin d'éviter l'apparition de systèmes parallèles distincts et faisant potentiellement double emploi.

L'ITDS a répertorié les principales catégories de partenaires suivantes: organismes publics participants, opérateurs commerciaux, organismes publics de contrôle et CBP.

Les **organismes publics participants** ont plusieurs missions à remplir dans le domaine du commerce international et doivent notamment: a) contrôler l'admission ou l'exportation des marchandises, équipages et moyens d'acheminement, b) réglementer le respect de la législation fédérale sur le commerce international, concernant par exemple les droits de douane et contingents, les autorisations et les exploitants, c) favoriser le commerce international au moyen d'activités telles que l'aide à l'exportation, et d) réunir et communiquer des informations statistiques sur le commerce et les transports internationaux. Aux fins de l'ITDS, ces organismes peuvent être classés en plusieurs catégories, comme suit:

- **Les services des opérations à la frontière** – Ces services sont chargés des formalités applicables aux marchandises, moyens d'acheminement et/ou équipage dans le commerce d'importation, d'exportation et de transit. Ils peuvent également être chargés de délivrer des licences et autorisations, d'établir des statistiques ou de promouvoir les échanges commerciaux. Ils reçoivent parfois le nom d'organismes des admissions et des contrôles à l'exportation.
- **Les services des licences et autorisations** – Ces services utilisent surtout l'ACE pour enregistrer et tenir à jour les informations relatives aux licences et autorisations. Ils peuvent également être chargés d'établir des statistiques ou de promouvoir les échanges commerciaux.
- **Les services statistiques** – Ces services utilisent l'ACE pour extraire des données sur le commerce ou le transport, généralement pas au niveau de la transaction, afin de satisfaire aux besoins de leurs propres analyses statistiques. Ils peuvent également être chargés de promouvoir les échanges commerciaux.

- **Les services de promotion du commerce** – Ces services utilisent l'ACE pour faciliter les échanges commerciaux des États-Unis en fournissant aux opérateurs commerciaux, aux prestataires de services et au grand public les informations de base disponibles sur le commerce d'importation et d'exportation, par exemple les règles et règlements applicables.

Sources à consulter pour de plus amples renseignements:

<http://www.itds.treas.gov>

<http://www.cbp.gov>.

6. MESURES À PRENDRE DANS LA PRATIQUE POUR PLANIFIER UN GUICHET UNIQUE ET LE METTRE EN PLACE

La mise en place d'un guichet unique est une entreprise ambitieuse, qui mobilise de nombreux intervenants et exige de la détermination de la part de multiples acteurs aussi bien dans l'Administration que dans les milieux commerciaux. Il est donc essentiel d'adopter dès le départ une démarche méthodique. Un certain nombre d'étapes essentielles sont exposées brièvement ci-après et présentées plus en détail dans l'annexe B (voir le document TRADE/CEFACT/2005/26). Toutefois, la démarche adoptée pour la mise en place du guichet sera selon toute probabilité largement influencée par le contexte politique, social et culturel ainsi que par les traditions du pays considéré.

Définir le concept de guichet unique: Un travail sérieux en vue de créer un guichet unique dans un pays commence souvent par l'élaboration d'une étude de principe ou d'une note d'information à partir des résultats d'une recherche préalable, très probablement réalisée par l'autorité ou l'organisme public chef de file, ou encore par un organisme privé vraisemblablement appelé à participer largement, le moment venu, à la mise en œuvre du projet.

Prendre la décision d'étudier la faisabilité du projet: Dans le cadre d'un partenariat ouvert entre l'Administration et les milieux commerciaux, il est de règle d'organiser une réunion pour permettre aux représentants de haut niveau de toutes les organisations professionnelles compétentes⁶ ainsi que des autorités et organismes publics de débattre du concept de guichet unique (ou de l'étude de principe). L'objet de cette réunion est de faire accepter le concept du projet et de lancer une étude de faisabilité comportant une analyse détaillée des besoins et une évaluation sur le plan technologique.

À supposer que la décision soit prise de procéder à l'étude de faisabilité, les participants à la réunion devraient constituer un groupe de gestion du projet composé de représentants de haut niveau des principaux organismes appelés à participer directement à la mise en place et à l'utilisation du guichet unique. Ils devraient également constituer une équipe spéciale composée

⁶ Il s'agira le plus souvent de la Chambre nationale de commerce, de l'Association des importateurs et/ou exportateurs, de la Confédération des entreprises opérant dans cette branche d'activité, des associations professionnelles, etc. Si le guichet unique comporte un volet consacré aux paiements, les banques et autres établissements financiers devraient y être associés.

de techniciens et de gestionnaires représentant les principaux organismes concernés, qui serait chargée de l'organisation et de la préparation nécessaires aux fins du projet.

Entreprendre l'étude de faisabilité: L'étude de faisabilité est un élément essentiel de l'élaboration d'un système de guichet unique. Cette étude devrait permettre d'en délimiter le champ d'application potentiel, de préciser l'ampleur et la nature de la demande à satisfaire, de déterminer les scénarios de mise en œuvre possibles (y compris les phases éventuelles), de voir s'il est possible d'expérimenter le système de guichet unique au cours d'une phase pilote et de réfléchir à la forme qu'il pourrait prendre, de calculer le coût de cette mise en œuvre selon les différents scénarios et les autres ressources nécessaires (humaines, techniques, etc.), d'évaluer les avantages et risques potentiels, d'établir un calendrier et de définir une stratégie pour l'exécution du projet et sa gestion. Un certain nombre des points essentiels à aborder dans l'étude de faisabilité sont présentés dans l'annexe C (voir le document TRADE/CEFACT/2005/26).

Examiner le rapport établi à l'issue de l'étude de faisabilité: Les conclusions de l'étude de faisabilité doivent être examinées et approuvées (ou faire l'objet d'une autre décision) par l'Équipe spéciale et soumises ensuite pour examen au Groupe de gestion du projet. Il faut prévoir un laps de temps suffisant pour cette phase des travaux car il est absolument indispensable de réunir le maximum de contributions et de dégager l'accord le plus large possible avant d'établir la version définitive du rapport. La phase suivante consistera à présenter l'option de guichet unique qui, d'un commun accord, a recueilli le plus d'avis favorables, et le scénario choisi pour le mettre en place, à l'ensemble de l'Administration et des opérateurs commerciaux, peut-être à l'occasion d'un colloque national consacré à la création d'un guichet unique.

Entreprendre l'exécution du projet: Que l'on ait décidé d'organiser une phase expérimentale ou d'échelonner ou non la mise en place du guichet unique, il est indispensable d'adopter une gestion clairement définie du projet tout au long de sa mise en œuvre. Le plan de gestion du projet, qui doit être officiellement arrêté par le Groupe de gestion du projet et l'Équipe spéciale, doit prévoir un ensemble de tâches étroitement liées et clairement définies et fixer des objectifs d'étape qui peuvent aider l'Équipe spéciale et le Groupe de gestion du projet à planifier, mener à bien, surveiller et évaluer la mise en œuvre du projet, et procéder aux ajustements nécessaires. La liste des éléments essentiels du plan de mise en œuvre du projet figure dans la partie 5 de l'annexe B (voir le document TRADE/CEFACT/2005/26).

7. NORMES ET INSTRUMENTS DISPONIBLES POUR FACILITER LA MISE EN PLACE D'UN GUICHET UNIQUE

Pour mettre en place un guichet unique, les organismes publics et les opérateurs commerciaux sont vivement encouragés à envisager d'utiliser les recommandations, normes et instruments existants, élaborés dans le passé par des organismes intergouvernementaux et organisations internationales tels que la CEE, la CNUCED, l'OMD, l'OMI, l'OACI et la CCI. Un certain nombre de ces instruments sont exposés dans l'annexe D (voir le document TRADE/CEFACT/2005/26).

L'utilisation de normes et des instruments disponibles augmentera les chances de compatibilité entre les systèmes créés pour mettre en place le système de guichet unique et des systèmes analogues existant dans d'autres pays, et elle pourrait également faciliter l'échange d'informations entre ces systèmes à l'avenir. De plus, le recours aux instruments existants et l'application des pratiques optimales devraient contribuer à réduire le coût global de la mise en place étant donné que le projet s'appuiera sur des travaux déjà menés à bien par des organisations internationales de normalisation.

8. FACTEURS ESSENTIELS POUR RÉUSSIR LA MISE EN PLACE D'UN GUICHET UNIQUE

La conception et la mise en place avec succès d'un guichet unique dépendent dans une large mesure d'un certain nombre de conditions préalables et de facteurs qui varient d'un pays à l'autre et d'un projet à l'autre. Cette dernière partie des Lignes directrices présente un certain nombre des facteurs qui sont ressortis d'un examen de l'élaboration et du fonctionnement des guichets uniques dans divers pays, réalisé par le Groupe de travail des procédures du commerce international (ITPWG/TBG15). Ces facteurs ne sont pas présentés dans un ordre particulier étant donné que les situations peuvent être différentes d'un pays et d'une zone d'opération à l'autre. Il convient de relever que même si plusieurs de ces points ont déjà été mentionnés dans les Lignes directrices, ils sont rappelés ci-après par souci d'exhaustivité et pour bien les mettre en relief.

8.1 Volonté politique

L'existence d'une ferme volonté politique de mettre en place un guichet unique, manifestée à la fois par les organismes publics et par l'ensemble des opérateurs commerciaux, est l'un des facteurs de succès les plus importants. Pour mobiliser cette volonté politique, il est nécessaire de diffuser comme il convient des informations explicites et impartiales sur les objectifs poursuivis, les incidences, les avantages et les difficultés éventuelles en ce qui concerne la création d'un guichet unique. Souvent, le montant des ressources disponibles à cet effet est directement lié à l'intensité de la volonté politique et de la détermination manifestées en faveur du projet. La mobilisation de l'indispensable volonté politique est la pierre angulaire sur laquelle reposent tous les autres facteurs de réussite.

8.2 Un solide organisme chef de file

L'indispensable volonté politique ne suffit pas. Il faut également une organisation chef de file solide, pleine de ressources et dotée des pouvoirs nécessaires pour lancer le projet et le suivre tout au long des diverses phases de sa mise en œuvre. Cette organisation doit disposer du soutien politique, de l'autorité juridique et des ressources humaines et financières qui conviennent, et entretenir des relations avec les milieux commerciaux. De surcroît, il est essentiel que cette organisation puisse confier le projet à une forte personnalité qui s'en fera l'ardent défenseur.

8.3 Instauration d'un partenariat entre l'Administration et les milieux commerciaux

Un système de guichet unique est un modèle concret de coopération entre les organismes publics et entre les pouvoirs publics et les milieux commerciaux. Il offre une bonne occasion d'instaurer un partenariat entre le secteur public et le secteur privé dans le but de créer

ce système et de le faire fonctionner. C'est pourquoi les représentants de tous les organismes publics et privés concernés doivent être invités dès le départ à participer à l'élaboration du système, c'est-à-dire à participer à toutes les étapes du projet, depuis la définition initiale de ses objectifs, l'analyse de la situation et la conception du projet jusqu'à son exécution. En dernier ressort, le succès du guichet unique dépendra essentiellement de l'intérêt, de la détermination et de la volonté manifestés par ces organismes pour que ce guichet fasse partie intégrante de leur système de gestion.

8.4 Cadre d'application bien délimité et objectifs clairement définis

Comme pour tout autre projet, la définition dès le départ de buts et d'objectifs clairement définis contribuera à orienter le projet tout au long des diverses étapes de sa réalisation. Ces buts et objectifs doivent reposer sur une analyse minutieuse des besoins, des aspirations et des ressources des principales parties prenantes ainsi que sur l'infrastructure existante et les systèmes appliqués jusque là pour soumettre aux pouvoirs publics les informations relatives au commerce. Comme cela a été mentionné plus haut, cette analyse doit mobiliser toutes les principales parties prenantes aussi bien dans le secteur public que dans les milieux commerciaux. Un guichet unique devrait généralement être perçu comme faisant partie de la stratégie globale d'un pays dont le but est d'améliorer la facilitation du commerce.

8.5 Convivialité et accessibilité

La facilité d'accès et d'utilisation est elle aussi un élément essentiel du succès d'un guichet unique. Il faut élaborer à l'intention des utilisateurs un mode d'emploi et une brochure explicative détaillés. Il faut prévoir un service d'assistance et un accompagnement des utilisateurs, y compris sous la forme d'une formation, en particulier dans la phase initiale de mise en œuvre du projet. Le service d'assistance peut être un moyen utile de réunir des informations en retour sur les points où les utilisateurs rencontrent des difficultés ou sur les blocages du système, et cette information peut contribuer pour beaucoup à améliorer le système. On ne saurait trop insister sur la nécessité et l'utilité de stages de formation à l'intention des utilisateurs, en particulier pendant la phase initiale de mise en œuvre du projet. Il importe également de tenir compte de l'existence d'un multilinguisme dans certains pays.

Le système doit absolument être conçu en fonction des véritables moyens informatiques du pays ou de la région dans lequel il sera installé. Sans perdre de vue les possibilités d'évolution future des technologies, un maximum d'utilisateurs doivent être en mesure d'utiliser le guichet unique dès sa mise en service. Dans certains cas, cela peut obliger à recourir à un système sur papier ou à une formule mixte papier/informatique, conçu en fonction des capacités limitées d'accès en ligne dans une zone géographique donnée.

8.6 Cadre juridique propice

La création du cadre juridique nécessaire est une condition préalable à la mise en place d'un guichet unique. Il faut établir les lois et restrictions juridiques à appliquer et les analyser avec discernement. Par exemple, il sera peut-être nécessaire dans certains cas de modifier la législation afin de faciliter la communication ou l'échange de données par voie électronique et/ou la mise en place d'un système de signature électronique. De surcroît, il sera peut-être

nécessaire de lever certaines restrictions concernant la communication mutuelle d'informations parmi les autorités et les administrations ainsi que les modalités d'organisation pour la bonne marche du guichet unique. Il faut également prendre en considération les questions juridiques liées à la délégation de pouvoirs et d'autorité à un organisme chef de file.

8.7 Normes et recommandations internationales

La mise en place d'un guichet unique impose généralement l'harmonisation et l'alignement des documents commerciaux et ensemble de données utilisés. Afin d'être compatibles avec d'autres applications et systèmes internationaux, ces documents et modèles de données doivent être établis d'après les normes et recommandations internationales. Il en va ainsi même s'il n'est pas prévu que le guichet unique fasse appel à des moyens électroniques pour la communication des données.

Dès lors que les informations font l'objet d'un échange informatisé, il est absolument nécessaire, pour garantir un fonctionnement automatique et harmonieux du guichet unique, d'harmoniser, de simplifier et de normaliser toutes les données utilisées dans le commerce international. L'harmonisation des données utilisées par différents participants dans leurs systèmes patrimoniaux peut être l'un des plus gros obstacles à la mise en place d'un guichet unique automatisé. Les recommandations du CEFACT-ONU en matière de facilitation du commerce (par exemple les Recommandations n^{os} 1 et 18) contiennent de précieuses informations pour la mise en place d'un système de guichet unique.

8.8 Inventaire des obstacles possibles

Il est possible que les intervenants au sein des pouvoirs publics ou des milieux commerciaux n'accueillent pas tous favorablement la mise en place d'un guichet unique. Il faut alors mettre en lumière les préoccupations particulières de ceux qui s'y opposent et leur proposer des solutions aussitôt que possible dès le début du projet. Les obstacles recensés doivent être traités individuellement, en tenant compte de la situation et des impératifs locaux. De toute évidence, le coût peut être un obstacle de taille mais doit être considéré au regard des avantages futurs qui ont été exposés dans la section 4. Toutefois, il importe de bien préciser les incidences financières du projet afin de décider s'il doit être mis en place en une seule fois ou par étapes. Les questions juridiques peuvent elles aussi poser des problèmes importants.

8.9 Modèle financier

Il faut aussitôt que possible dès le début du projet prendre une décision concernant le choix du modèle financier pour le guichet unique. Il peut s'agir d'un système totalement financé par les pouvoirs publics (comme aux Pays-Bas par exemple) ou d'un modèle entièrement autonome (à Maurice par exemple). Il faut également étudier les possibilités de partenariat entre le secteur public et le secteur privé si cette solution semble préférable. Être clair sur ce point peut beaucoup contribuer à inciter les décideurs à se déclarer en faveur du système.

8.10 Possibilité d'un système de perception

Certains guichets uniques (en Thaïlande par exemple) comprennent un système de perception des redevances, taxes, droits et autres impositions. Cette formule peut présenter beaucoup d'attrait à la fois pour les pouvoirs publics et les opérateurs commerciaux, et elle revêt une importance particulière lorsque le système doit procurer des recettes. Il convient cependant de noter que l'adjonction d'un système de perception exige souvent un très gros travail supplémentaire d'harmonisation et en particulier de sécurisation.

8.11 Promotion et diffusion

La promotion d'un guichet unique est très importante et doit être planifiée avec soin. La campagne de promotion doit mobiliser des représentants de toutes les principales parties prenantes des secteurs public et privé car ce sont elles qui peuvent fournir de précieuses informations sur les attentes des utilisateurs et aider à orienter les messages à élaborer. Il faut établir et diffuser aussitôt que possible dès le début du projet un calendrier précis de sa mise en œuvre, ce qui contribuera à le faire connaître et aidera les utilisateurs potentiels à planifier leurs opérations et investissements en rapport avec le guichet unique. Les actions de promotion doivent mettre clairement en relief les avantages et réductions de coût ainsi que les points précis qui vont bénéficier de l'amélioration de l'efficacité économique consécutive à la mise en place d'un guichet unique.

8.12 Stratégie en matière de communication

La création d'un mécanisme approprié pour tenir toutes les parties prenantes informées des buts, objectifs et cibles du projet ainsi que de l'état de son avancement (et des difficultés rencontrées) engendre la confiance et évite le type de malentendu qui peut conduire à la faillite d'un projet de bonne qualité à tous autres égards. Dans ce contexte, il est extrêmement important de répondre comme il convient aux attentes des parties prenantes et il vaut la peine de garder en mémoire cet adage bien connu des hommes d'affaires qu'il faut promettre moins et fournir plus (et non l'inverse). Il importe également de se rappeler que bien souvent les parties prenantes ne demandent pas de miracle: le fait d'apporter des solutions à des problèmes concrets simples peut susciter un état d'esprit très favorable pour mener à bien le projet à travers toutes les difficultés qui ne manqueront pas de surgir tout au long de sa réalisation.
