

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

Genève, 4 et 5 mai 2020

Point 7 a) de l'ordre du jour provisoire

Recommandations et normes :**Recommandations soumises pour approbation****Recommandation n° 33 : Recommandation et lignes
directrices en vue de la mise en place
d'un guichet unique****Rendre plus efficaces les échanges d'informations entre les opérateurs
économiques et l'administration publique***Résumé*

Le principe d'un guichet unique a été étudié pour la première fois par le CEFACT-ONU au début des années 2000, puis a été formalisé en 2005 avec la publication de la recommandation n° 33 sous la cote ECE/TRADE/352. Depuis, cette notion est devenue dans le monde entier un élément incontournable de la facilitation du commerce, domaine dans lequel on fait régulièrement référence au contenu de la recommandation, souvent sans savoir qu'elle émane du CEFACT-ONU. Beaucoup de pays ont mis en place des guichets uniques et de nombreuses organisations internationales conseillent de le faire. La présente révision supprime certaines références obsolètes et intègre les travaux ultérieurs du CEFACT-ONU sur le sujet, dont la Note technique sur la terminologie relative au guichet unique (ECE/TRADE/C/CEFACT/2017/10). On a délibérément veillé à ce que le document soit rétrocompatible et ne perturbe pas les mises en place de guichets uniques déjà en cours. La recommandation s'accompagne d'un registre d'études de cas qui est actualisé en permanence (voir http://www.unece.org/cefact/single_window/welcome.html).

Publié sous la cote ECE/TRADE/C/CEFACT/2020/7, le présent document est soumis par le Bureau du CEFACT-ONU à la vingt-sixième session de la Plénière pour approbation.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (23 mars 2020).



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Recommandation n° 33 : Mise en place d'un guichet unique pour rendre plus efficaces les échanges d'informations entre les opérateurs économiques et l'administration publique	4
A. Introduction	4
B. Champ d'application.....	4
C. Avantages	5
D. Facteurs de réussite.....	5
E. Recommandation	5
II. Lignes directrices pour la mise en place d'un système de guichet unique	6
A. Introduction	6
B. Définition du guichet unique	6
C. Modèle de guichet unique.....	7
D. Mise en place du guichet unique.....	8
E. Services que peut offrir un guichet unique	11
F. Avantages du guichet unique	12
G. Mise en place d'un guichet unique dans un contexte régional.....	13
H. Indicateurs clefs de performance	14
I. Risques à prendre en compte lors de la mise en place d'un guichet unique	16
J. Facteurs essentiels pour réussir la mise en place d'un guichet unique	16
K. Difficultés survenant après la mise en place du guichet unique	20
 Annexes	
Annexe I	
Acteurs participant au guichet unique :	22
Annexe II	
Mesures à prendre dans la pratique pour planifier la mise en place d'un guichet unique	23
I. Définir le concept de guichet unique.....	23
II. Prendre la décision d'étudier la faisabilité du projet	23
III. Réaliser l'étude de faisabilité	24
IV. Examiner le rapport établi à l'issue de l'étude de faisabilité.....	25
V. Entreprendre l'exécution du projet (phase d'expérimentation, mise en place échelonnée ou non du guichet unique).....	25
Annexe III	
Éléments clefs de l'étude de faisabilité	27
I. Les besoins à satisfaire et les possibilités qu'offre un système de guichet unique.....	27
II. Organisation	27
III. Ressources humaines et formation	28
IV. Questions juridiques.....	28
V. Aspects techniques du système de guichet unique	28
VI. Information et documentation	28
VII. Étude d'impact	29

VIII.	Modalités de mise en œuvre.....	29
IX.	Modèle commercial.....	30
X.	Promotion et communication	30

I. Recommandation n° 33 : Mise en place d'un guichet unique pour rendre plus efficaces les échanges d'informations entre les opérateurs économiques et l'administration publique

A. Introduction

1. Dans beaucoup de pays, les entreprises¹ qui font du commerce international doivent réunir un très grand nombre d'informations et de documents et les présenter aux autorités publiques afin de satisfaire aux exigences réglementaires 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 à engager pour s'y conformer, peuvent constituer une lourde charge à la fois pour les pouvoirs publics et les milieux d'affaires et peuvent également entraver considérablement le développement du commerce international.

2. L'une des solutions pour résoudre ce problème consiste à créer un guichet unique rassemblant toutes les administrations publiques concernées, grâce auquel tous les renseignements ou documents relatifs aux échanges commerciaux ne devront être soumis qu'une seule fois en un point d'entrée unique. Cela peut améliorer la disponibilité et l'acheminement des données, accélérer et simplifier les flux d'informations entre les opérateurs économiques 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 interviennent dans les échanges transfrontières. Le recours à un tel système peut accroître l'efficacité et la rentabilité des contrôles officiels et réduire les coûts à la fois pour les pouvoirs publics et pour les opérateurs économiques, grâce à une meilleure utilisation des ressources.

3. Ainsi, parce qu'il applique concrètement des principes de facilitation du commerce destinés à réduire les obstacles non tarifaires, le guichet unique peut procurer des avantages immédiats à tous les opérateurs qui participent au commerce international.

B. Champ d'application

4. Dans le contexte de la présente recommandation, on entend par guichet unique un système de facilitation du commerce permettant aux opérateurs qui participent au commerce et au transport de communiquer des informations et documents normalisés en un seul point d'entrée afin de satisfaire à toutes les exigences réglementaires en cas d'importation, d'exportation et de transit. Les éléments de données individuels ne devraient être présentés qu'une seule fois, par voie électronique.

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

¹ Les expressions « les entreprises », « le secteur privé » et « les opérateurs économiques » englobent les exportateurs et importateurs, les transitaires, les agents maritimes, les courtiers en douane, les transporteurs et autres opérateurs qui interviennent directement dans les flux de marchandises.

C. Avantages

6. La mise en place d'un guichet unique s'avère très bénéfique tant pour les pouvoirs publics que pour les milieux d'affaires. Pour les pouvoirs publics, elle peut se traduire par une meilleure gestion des risques, une plus grande sécurité et un accroissement des recettes parce que les opérateurs économiques se conforment mieux aux exigences réglementaires. Quant aux milieux d'affaires, ils 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. La mise en place d'un guichet unique devrait dans tous les cas permettre aux opérateurs économiques de gagner du temps et de faire des économies.

7. Un tel système présente un grand intérêt pour les pouvoirs publics et les opérateurs économiques dans le contexte des problématiques de sécurité actuelles, face auxquelles on privilégie l'analyse anticipée des informations et des risques. Le partage d'informations au moyen du guichet unique peut contribuer à améliorer et simplifier des services tels que les inspections conjointes et la gestion des risques.

D. Facteurs de réussite

8. Avant de créer un guichet unique, il est nécessaire de réaliser une étude de faisabilité et 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 les conditions d'une mise en place à titre expérimental, le coût de la mise en place, 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.

9. Les conditions les plus importantes qui déterminent le succès d'un système de guichet unique sont la volonté politique manifestée par le gouvernement, l'implication des autorités publiques compétentes ainsi que le soutien et la participation sans réserve des milieux d'affaires. Il faut également évaluer le cadre juridique de base, et notamment prévoir des lois sur la protection des renseignements et des règles garantissant la confidentialité et la sécurité des informations échangées².

E. Recommandation

10. À sa vingt-sixième session plénière, 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 économiques, et considérant que cela procurera des avantages tangibles aux premiers comme aux seconds, recommande que les pouvoirs publics et les opérateurs qui participent au commerce international et au transport de marchandises :

- a) Envisagent activement de mettre en place dans leur pays un guichet unique :
 - Permettant aux opérateurs qui participent au commerce et au transport de présenter en un point d'entrée unique des informations et documents normalisés afin de satisfaire à toutes les exigences réglementaires en cas d'importation, d'exportation et de transit ;
 - Permettant aux administrations publiques compétentes de mettre en commun les informations concernant les transactions commerciales internationales grâce à ce point d'entrée unique, étayé par un cadre juridique qui garantit la

² Voir la recommandation n° 35 de la CEE, « Création du cadre juridique d'un guichet unique pour le commerce international » (ECE/TRADE/401), accessible à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE_TRADE_401F_Rec35.pdf (page consultée en janvier 2020).

confidentialité et la sécurité des informations échangées et qui permet la coordination des contrôles aux frontières exercés par les diverses autorités publiques ;

- Utilisant des normes sémantiques claires et internationalement reconnues ;

b) Procèdent à la mise en place d'un guichet unique au niveau national grâce à un effort de collaboration impliquant toutes les autorités publiques compétentes et les milieux d'affaires ;

c) Assurent la maintenance du guichet unique, une fois celui-ci en place, et veillent à ce qu'il demeure adéquat en mesurant les résultats par rapport à des indicateurs clefs de performance clairement définis.

11. Le CEFACT-ONU invite les gouvernements à communiquer à propos des activités entreprises dans leur pays en vue de mettre en place un système de guichet unique et sur l'expérience ainsi acquise et, s'il y a lieu, à en informer le secrétariat de la Commission économique pour l'Europe (CEE).

II. Lignes directrices pour la mise en place d'un système de guichet unique

A. Introduction

12. Les présentes lignes directrices, qui accompagnent la Recommandation n° 33 de la CEE sur la mise en place d'un guichet unique (partie I du présent document), sont destinées à aider les pouvoirs publics et les opérateurs économiques à concevoir et créer un système de guichet unique pour les exigences réglementaires 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'outils disponibles et des dispositions à prendre.

B. Définition du guichet unique

13. On entend par guichet unique un système³ de facilitation du commerce⁴ permettant aux opérateurs qui participent au commerce et au transport de communiquer des informations et documents normalisés en un seul point d'entrée afin de satisfaire à toutes les exigences réglementaires en cas d'importation, d'exportation et de transit. Les éléments de données individuels ne devraient être présentés qu'une seule fois, par voie électronique.

14. La définition qui précède comporte cinq éléments fondamentaux :

- Opérateurs qui participent au commerce et au transport – il s'agit des parties des secteurs public et privé qui interviennent dans le commerce et dans les transports ;
- Informations et documents normalisés – il est essentiel d'appliquer des normes internationalement reconnues pour la mise en place d'un guichet unique afin de faciliter la coordination entre les parties prenantes et entre les pays ;
- Point d'entrée unique – on entend par point d'entrée le système dans lequel toutes les données concernant une transaction devraient être soumises par voie électronique ; un opérateur économique ne devrait présenter ses données qu'à un seul de ces points d'entrée pour sa transaction ;

³ Dans cette définition, le terme « système » désigne le guichet unique par lequel toutes les données et tous les documents sont soumis une seule fois. Il peut s'agir d'une plateforme physique ou numérique ou d'un processus visant à normaliser l'orchestration de cet échange.

⁴ Dans les présentes lignes directrices, le terme « commerce » est employé dans son acception globale, qui inclut le commerce, le transport et la logistique.

- Satisfaire à toutes les exigences réglementaires – cela laisse supposer que le guichet unique répond à une fonction gouvernementale et qu'à ce titre, il a été mandaté par les pouvoirs publics pour accomplir ces fonctions ;
- Présentation des éléments de données individuels une seule fois – il ne devrait pas être nécessaire de communiquer de nouveau des éléments de données individuels qui ont déjà été soumis ; cela ne signifie pas pour autant que tous les éléments de données individuels⁵ doivent être transmis en même temps en une seule soumission : les données peuvent être envoyées progressivement⁶.

15. Il est important de souligner qu'un guichet unique est censé être un mécanisme de facilitation du commerce. L'objectif est de simplifier les processus et de faciliter les transactions commerciales tant pour les entreprises privées que pour les organismes publics. Il ne s'agit pas seulement de dématérialiser les processus papier existants (car la dématérialisation à elle seule ne suffit pas pour optimiser les processus et gagner en efficacité). La mise en place d'un système électronique pour un guichet unique constitue un moyen de faciliter les échanges ; le but final est la facilitation du commerce, et non la création d'un système informatique⁷.

16. Dans l'ensemble de ses recommandations, 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, auquel tous les organismes publics devraient recourir, dès le départ ou au fur et à mesure, en s'appuyant sur les lignes directrices énoncées dans le présent document et dans les recommandations n^{os} 34 et 35 de la CEE afin de simplifier les processus et d'éliminer les doubles emplois. Le guichet unique national devrait également avoir pour mandat de représenter les intérêts du pays dans les initiatives en matière d'interopérabilité, notamment celles décrites dans la recommandation n^o 36.

C. Modèle de guichet unique

17. Bien que plusieurs formules soient possibles pour créer un guichet unique, il importe de souligner les points suivants :

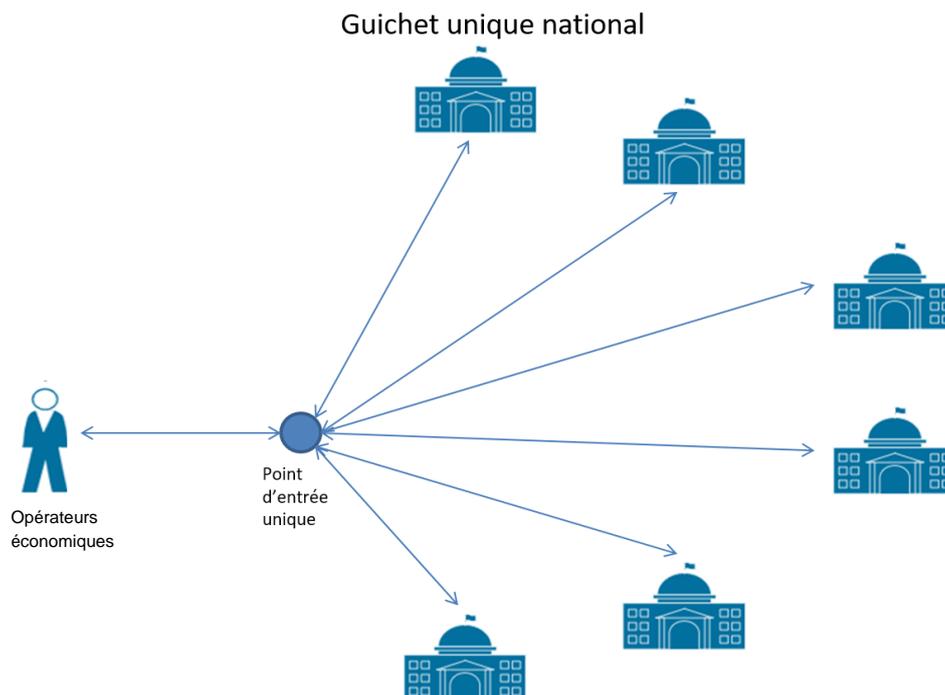
- Même si la plupart des pays ont en commun de nombreuses pratiques commerciales et professionnelles, chacun devra généralement prendre aussi en compte des prescriptions et conditions propres à son environnement commercial ;
- Un guichet unique devrait être le fruit d'une étroite coopération entre tous les acteurs participant aux échanges transfrontières, aussi bien les autorités et les administrations publiques que les milieux d'affaires ;
- La sélection et l'adoption par les pouvoirs publics de moyens informatiques appropriés pour créer un guichet unique ne peuvent que faciliter les choses.

18. Le schéma ci-dessous représente le modèle de base d'un guichet unique national tel que décrit ci-dessus.

⁵ Les « éléments de données individuels » doivent avoir été harmonisés et avoir la même signification pour toutes les occurrences de la transaction. Pour ce faire, il convient de suivre la procédure décrite dans la recommandation n^o 34, « Simplification et normalisation des données pour le commerce international » (ECE/TRADE/400), accessible à l'adresse http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE_TRADE_400_F.pdf (page consultée en janvier 2020).

⁶ Il convient de prêter soigneusement attention à la réutilisation des données par les organismes publics, comme indiqué dans la recommandation n^o 35 (voir la note 2) à la section « Pouvoir d'accéder aux données et partage des données entre organismes gouvernementaux ».

⁷ [Note sans objet en français.]



19. Le guichet unique national permet à un opérateur économique, au moyen d'un point d'entrée unique, de présenter en une seule fois, et dans un seul format de données, toutes les déclarations commerciales et toutes les informations requises aux différentes administrations pour traitement et approbation. Le point d'entrée unique peut être géré par l'une des administrations publiques participantes, ou bien être créé sous la forme d'un organisme indépendant (public-privé, public ou privé).

20. En d'autres termes, comme le montre le schéma ci-dessus, l'opérateur économique ne doit présenter ses informations et documents normalisés qu'à un seul point d'entrée, à partir duquel ces informations sont ensuite transmises aux administrations compétentes qui sont concernées par la transaction. Cela peut se faire de plusieurs manières :

- 1) Au moyen d'un système intégré dans lequel les données sont traitées par le point d'entrée unique ;
- 2) Au moyen d'un système connecté (décentralisé) dans lequel les données sont envoyées par le point d'entrée unique à chaque administration pour traitement ;
- 3) Au moyen d'une combinaison de ces deux options, permettant à certaines administrations de déléguer le traitement des données au point d'entrée unique et à d'autres de traiter les données dans leur propre système.

D. Mise en place du guichet unique

1. Systèmes préexistants

21. Il se peut que, dans plusieurs administrations publiques, des systèmes informatiques soient déjà en place pour exécuter les exigences réglementaires. Ces systèmes préexistants peuvent coexister avec le guichet unique pendant une certaine période avant d'y être progressivement intégrés. Au cours de ces phases de transition, il est important d'harmoniser le plus possible les exigences en matière de données et les protocoles d'échange de messages. Tout devrait être fait pour qu'il n'y ait pas d'interruption de service. Le système de guichet unique devrait s'appuyer sur l'expérience acquise avec ces systèmes préexistants.

22. Il est possible que les systèmes préexistants de certaines administrations publiques ne soient pas du tout intégrés à l'initiative de guichet unique national, du moment que le nombre de transactions concernées reste négligeable. Il convient toutefois de s'efforcer

d'harmoniser les protocoles d'échange de données et de messages pour faciliter les activités des parties prenantes.

23. Le secteur privé peut également avoir mis au point des solutions informatiques en vue de faciliter les procédures transfrontières pour les transactions interentreprises. À la CEE, on parle dans ce cas de portails de présentation unique⁸. Ces portails pourraient être bien placés pour fournir des services d'entreprise à administration et d'administration à entreprise dans les cas où ces services ne sont pas assurés par le guichet unique national, par exemple lorsque le secteur privé ne maîtrise pas (encore) les normes d'échange électronique de données appliquées par le système de guichet unique ou lorsque la réutilisation des informations dans le cadre de leur activité est utile pour les clients des portails. La coexistence d'un guichet unique national et d'un ou plusieurs portails de présentation unique peut simplifier la mise en place du guichet unique et donc procurer des avantages tant au secteur privé qu'au secteur public.

24. Les opérateurs des portails de présentation unique, ainsi que des autres solutions du secteur privé visant à faciliter l'accès au système de guichet unique national, devraient également être considérés comme des parties prenantes et consultés pendant la mise en place du guichet unique. Pour toute modification du cadre réglementaire, le point de vue des parties prenantes devrait être pris en compte, car tout changement soudain pourrait entraîner des répercussions financières et des retards imprévus. Les modifications devraient être annoncées bien à l'avance de façon que les différents acteurs aient suffisamment de temps pour les appliquer. Il peut être utile de tirer des enseignements de l'expérience acquise avec ces systèmes préexistants pour créer le guichet unique.

25. L'interface permettant aux systèmes préexistants de présenter des informations au point d'entrée unique devrait s'appuyer sur l'échange électronique de données d'un ordinateur à l'autre. Un système obligeant les parties prenantes à saisir les données sur une interface en ligne peut être source d'erreurs humaines, susceptibles de ralentir considérablement les opérations.

2. Implication des administrations participantes et des autres parties concernées

26. Même si l'idéal est de lancer un projet de guichet unique rassemblant dès le début toutes les procédures relatives au commerce international, ce n'est pas toujours possible (voir les annexes II et III). Certaines procédures peuvent être soumises à une législation internationale complexe⁹, auquel cas beaucoup de négociations et de préparation seront nécessaires avant qu'elles ne puissent être intégrées à un guichet unique national. C'est pourquoi deux approches différentes peuvent être adoptées pour faire participer tous les acteurs à un projet de guichet unique national :

- **La mise en place en une seule fois** est idéale, mais très compliquée à coordonner. Dans cette approche, absolument toutes les administrations et toutes leurs exigences réglementaires aux frontières seront prises en compte dans les procédures d'harmonisation des données et de simplification des documents décrites dans la recommandation n° 34 de la CEE. Toutes les exigences particulières seront prises en considération sur un pied d'égalité, pour veiller à ce que tous les besoins soient satisfaits par le guichet unique créé. Dans un tel projet, la transition vers le guichet unique national se fera en même temps pour toutes les formalités au moment du lancement.
- **La mise en place par étapes** est plus réaliste, mais elle présente quelques aspects négatifs. Dans cette approche, le projet de guichet unique national débutera

⁸ Voir la recommandation n° 37 de la CEE, « Portail de présentation unique » (ECE/TRADE/C/CEFACT/2019/6), accessible à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_plenary/2019_plenary/ECE_TRADE_C_CEFACT_2019_06F.pdf (page consultée en janvier 2020).

⁹ Au sujet des aspects juridiques d'un guichet unique régional ou du lien avec les accords internationaux, notamment ceux de l'OMC, voir la recommandation n° 35 (voir la note 2 ci-dessus) et la recommandation n° 36 de la CEE, « Interopérabilité des guichets uniques » (ECE/TRADE/431), accessible à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE_TRADE_431F_Rec_36_FINAL2.pdf (page consultée en janvier 2020).

probablement par les principales exigences réglementaires aux frontières, qui impliquent un petit nombre d'administrations publiques. Ces administrations harmoniseront leurs procédures entre elles avant de lancer le guichet unique national, tandis qu'un certain nombre de formalités devront continuer d'être traitées en dehors du guichet unique. Cela permettra sans doute de démarrer le projet plus rapidement ; toutefois, les administrations n'y ayant pas participé dès le début seront probablement obligées d'aligner leurs procédures et leurs exigences en matière de données sur le cadre existant, qui ne tiendra pas forcément compte de leurs besoins particuliers. Dans le cas d'une approche échelonnée, il faudra garder à l'esprit, tout au long du processus, la stratégie nationale globale de facilitation du commerce.

3. Organisme chef de file

3.1 Phase de mise en œuvre

27. L'organisme le plus à même de diriger la mise en place d'un guichet unique varie d'un pays à l'autre en fonction de considérations juridiques, politiques et administratives. L'organisme chef de file doit avoir un mandat clairement défini (souvent dans la législation nationale) qui lui donne compétence pour orchestrer les exigences réglementaires par tous les organismes de contrôle des frontières en cas d'importation, d'exportation et de transit. Il doit s'agir d'une organisation très solide, dotée de la capacité d'anticiper, de l'autorité juridique et du soutien politique nécessaires, comme un organisme national de facilitation du commerce¹⁰ ou un organisme de coordination du guichet unique. Dans certains cas, l'administration douanière ou portuaire peut être la mieux placée pour diriger l'élaboration et la mise en place d'un guichet unique, en raison de son rôle pivot, des informations et documents qu'elle reçoit et de sa position clef à la frontière.

3.2 Phase opérationnelle

28. Si la phase de mise en œuvre permet de régler les problèmes politiques et administratifs liés à la mise au point du guichet unique et de coordonner les interventions des parties prenantes, il convient aussi de prêter une attention particulière aux problèmes opérationnels et techniques pouvant survenir par la suite. Le souci le plus fréquemment rencontré est que l'organisme chef de file ne soit pas en mesure de faire face aux problèmes opérationnels survenant dans le cadre de l'exploitation du guichet unique. Dans ce cas, il est recommandé d'avoir recours à un opérateur de guichet unique spécialement désigné à cette fin. Cet opérateur est une organisation spécialisée, généralement subordonnée à un organisme chef de file, qui participe directement à la création et à la maintenance des systèmes informatiques nécessaires au fonctionnement du guichet unique.

29. La pratique mondiale montre que l'opérateur de guichet unique peut être soit une société privée locale soit une société dont l'État détient une partie du capital, auquel cas le guichet unique est mis en place sous la forme d'un partenariat public-privé. L'État désigne l'organisation autorisée, qui assure l'interaction technique entre les opérateurs économiques et l'administration publique par l'intermédiaire du point d'entrée unique. L'opérateur du guichet unique peut facturer des honoraires pour les transactions au cours de l'échange d'informations. Toutefois, il est recommandé que ces honoraires ne dépassent pas les coûts réels engagés. Un contrat axé sur la performance peut aider les pouvoirs publics à surveiller de près les avantages économiques que procure le guichet unique de l'opérateur.

¹⁰ Voir la recommandation n° 4 de la CEE, « Organismes nationaux de facilitation du commerce » (ECE/TRADE/425), accessible à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/ECE_TRADE_425_CFR4.pdf (en anglais seulement, page consultée en janvier 2020).

Voir aussi l'article 23 de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale du commerce, accessible à l'adresse https://www.wto.org/french/tratop_f/tradfa_f/tradfa_f.htm (page consultée en janvier 2020).

4. Groupe de gestion du projet de guichet unique

30. Pour garantir la réussite, la viabilité et l'amélioration future des systèmes de guichet unique, il est fortement recommandé de constituer un groupe de gestion du projet de guichet unique, 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. Ce groupe de gestion de projet devrait avoir compétence pour attribuer des fonds au projet et prendre des décisions d'allocation des ressources, et les membres devraient pouvoir engager les organismes qu'ils représentent à participer au projet (voir l'annexe II). Le rôle principal du groupe devrait être de contribuer au suivi et à l'évaluation des systèmes tout au long de leur développement (phase initiale de conception et de mise au point, phases d'essai, projet pilote, lancement, phase opérationnelle, phases de suivi et d'évaluation périodiques, phases de maintenance et d'amélioration). Ce groupe de gestion du projet pourrait être intégré à l'organisme national de facilitation du commerce¹¹.

31. Il est important de faciliter la participation du secteur privé tout au long du projet de guichet unique, dès les premières phases d'élaboration des objectifs, d'analyse de situation et de conception du projet et jusqu'à sa mise en œuvre (voir la liste non exhaustive à l'annexe I). Cette consultation¹² peut notamment aider à déterminer les différents degrés de complexité associés à l'application des protocoles et procédures en vigueur et à repérer les doubles emplois dans la communication des informations aux divers organismes et administrations. Après le lancement des systèmes et leur déploiement, et en particulier pendant la phase opérationnelle, il est important de recueillir les observations des acteurs du secteur privé, car leur niveau de satisfaction est directement corrélé à la vitesse du service et à la simplicité d'utilisation des systèmes de guichet unique.

32. Tout au long de la mise au point et de l'exploitation du guichet unique, il est nécessaire que les principales autorités et administrations publiques soient représentées dans le groupe de gestion du projet de guichet unique afin de contribuer à la création coordonnée d'un système simplifié de franchissement des frontières¹³. Cela devrait permettre de modifier le cadre juridique national et d'optimiser la séquence des processus d'importation, d'exportation ou de transit, de façon à prendre en compte efficacement les efforts de collaboration des autorités et administrations publiques dont les procédures sont automatiquement reliées entre elles par l'entremise du système de guichet unique. Les préoccupations socioéconomiques de ces administrations clés varieront d'un pays à l'autre en fonction des principaux types de marchandises importées, exportées ou en transit qui franchissent les frontières, mais aussi en fonction des objectifs de développement socioéconomique du pays et de ses politiques de protection des intérêts nationaux.

E. Services que peut offrir un guichet unique

33. Un guichet unique peut offrir un large éventail de services et de dispositifs selon sa conception et son champ d'application, notamment dans les domaines suivants : services douaniers et fiscaux, conformité aux prescriptions réglementaires tarifaires et non tarifaires (y compris le calcul des droits ou des redevances et le contrôle des paiements par voie électronique ou par transfert de fonds), conformité aux exigences réglementaires techniques, application des mesures de quarantaine sanitaires, vétérinaires et phytosanitaires, sûreté et sécurité, gestion des niveaux des contingents, droits de propriété intellectuelle, soumission des documents justificatifs. Il peut également fournir des services d'appui aux utilisateurs.

34. Le guichet unique devrait également assurer des services interinstitutions entre les administrations publiques. Les données figurant dans les déclarations des opérateurs

¹¹ Ibid.

¹² Voir la recommandation n° 40 de la CEE, « Méthodes de consultation » (ECE/TRADE/C/CEFACT/2015/9), accessible à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_plenary/plenary15/ECE_TRADE_C_CEFACT_2015_9F_Rec40.pdf (page consultée en janvier 2020).

¹³ Voir la recommandation n° 34 de la CEE, « Simplification et normalisation des données pour le commerce international » (ECE/TRADE/400), accessible à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE_TRADE_400_F.pdf (page consultée en janvier 2020).

économiques et dans les réponses des autorités doivent circuler entre ces administrations, et cet échange d'informations constitue l'un des services essentiels au bon fonctionnement d'un système de guichet unique.

35. Dans les cas où des justificatifs sont requis, ils doivent être acceptés en format électronique afin d'optimiser l'efficacité du guichet unique. Les évaluations réglementaires initiales devraient être effectuées en s'appuyant sur les documents associés présentés par voie électronique.

F. Avantages du guichet unique

36. Un guichet unique peut considérablement simplifier et faciliter la déclaration et la mise en commun des informations nécessaires pour satisfaire à toutes les exigences réglementaires relatives au commerce, aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé. S'il est pleinement mis en œuvre, le guichet unique peut procurer plusieurs avantages, notamment une augmentation des recettes publiques, une conformité accrue aux prescriptions réglementaires, une allocation des ressources plus efficace et de meilleures statistiques sur les échanges commerciaux. En ce qui concerne l'économie nationale, les interactions en personne deviennent plus rares grâce au guichet unique, ce qui devrait se traduire par une amélioration de la transparence et de la gouvernance et par une baisse de la corruption.

1. Avantages pour les pouvoirs publics

37. Le guichet unique est une initiative d'un genre distinct menée à l'échelle de l'ensemble de l'administration qui facilite les interactions entre les pouvoirs publics et le milieu des affaires et les rend plus transparentes. Comme les opérateurs économiques peuvent fournir l'ensemble des informations et documents requis par l'intermédiaire du guichet unique, il est possible de valider ces informations avec une plus grande fiabilité et de les diffuser plus rapidement à toutes les administrations concernées. Cela permet ainsi d'améliorer la coordination et la coopération entre les autorités publiques qui interviennent dans les activités liées au commerce.

38. L'un des avantages caractéristiques d'un guichet unique est la mise en commun et la diffusion des informations entre les organismes publics. Toutes les données relatives aux échanges commerciaux sont conservées sous forme électronique et peuvent être communiquées aux administrations concernées lorsque cela est nécessaire.

39. Les techniques de gestion des risques utilisées pour les contrôles et la lutte contre les infractions peuvent elles aussi être renforcées par la mise en place d'un guichet unique qui rassemble systématiquement les données. Grâce à la coordination facilitée par le guichet unique, les inspections physiques peuvent se limiter à un faible pourcentage des envois, ce qui permet aux opérateurs économiques et aux administrations publiques d'être plus efficaces, de faire des économies et de gagner du temps. Ces avantages sont encore plus nets si un système centralisé de gestion des risques est mis en place.

40. Le guichet unique rassemble dans son entrepôt de données un grand nombre de données et d'informations sur les échanges commerciaux. Comme il s'agit du seul mécanisme de stockage des données permettant de vérifier la conformité à la réglementation, il offre un panorama à 360 degrés de toutes les marchandises importées, exportées et en transit. Il est donc facile et rapide d'analyser les données sur les flux commerciaux et les résultats et de préparer les rapports d'analyse et les statistiques, puisque le guichet unique est la principale source de données.

41. Si le guichet unique est assorti d'un système de paiement électronique, les autorités et administrations publiques ont l'assurance que les droits et autres impositions leur sont versés rapidement et en totalité. L'intégration en temps utile des prescriptions juridiques et des démarches à accomplir garantit un meilleur respect de la réglementation par les opérateurs économiques en tout temps.

Avantages pour les pouvoirs publics

- Panorama à 360 degrés de tous les envois et chargements qui entrent dans le pays, en sortent ou y transitent.
- Utilisation plus efficace et rentable des ressources.
- Rentrées régulières (et souvent accrues) des recettes.
- Meilleur respect de la réglementation par les opérateurs économiques.
- Renforcement de la sécurité.
- Amélioration de l'intégrité et de la transparence.

2. Avantages pour les opérateurs économiques

42. Pour les milieux d'affaires, le principal avantage tient au fait qu'un guichet unique peut offrir aux opérateurs économiques la possibilité de présenter une seule fois, en un point unique, l'ensemble des informations et documents demandés à toutes les administrations publiques qui interviennent dans les exigences réglementaires en cas d'importation, d'exportation ou de transit. La présentation de toutes les données à un point d'entrée unique – et une seule fois – réduit le risque que des erreurs surviennent lorsque les informations doivent être saisies ou traitées plusieurs fois dans différents systèmes. Cela peut également améliorer l'expérience utilisateur du point de vue des parties prenantes.

43. Comme le guichet unique permet aux pouvoirs publics de traiter les informations et documents présentés et de calculer les droits à acquitter plus rapidement et avec plus de précision, les opérateurs économiques devraient bénéficier d'un dédouanement et d'une mainlevée des marchandises plus rapides, ce qui leur permettra d'accélérer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement. 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.

44. Comme le guichet unique applique les informations les plus récentes sur les règlements à respecter et les formalités à accomplir, il réduira le coût administratif des transactions commerciales, incitera les opérateurs économiques à mieux respecter la réglementation et améliorera la transparence relative aux prescriptions réglementaires.

Avantages pour les opérateurs économiques

- Économies tangibles.
- Dédouanement et mainlevée des marchandises plus rapides.
- Prévisibilité dans l'application et l'interprétation des règles.
- Utilisation plus efficace et rentable des ressources.
- Amélioration de la transparence.

G. Mise en place d'un guichet unique dans un contexte régional

45. La création d'un guichet unique au niveau national suppose la coopération de nombreuses administrations, qui ont chacune leurs propres procédures et systèmes. Si l'on essaie de mettre en place un guichet unique à l'échelle régionale, la complexité de la tâche augmente exponentiellement.

46. Dans le contexte régional, un guichet unique serait chargé de veiller à ce que les prescriptions réglementaires applicables aux échanges commerciaux à l'intérieur d'une région donnée soient satisfaites. Une note technique sur la terminologie a été publiée, qui

explique, entre autres, la notion de « guichet unique régional »¹⁴. Il s'agirait soit d'un mécanisme de collaboration entre guichets uniques nationaux (un réseau de réseaux), ajoutant d'autres niveaux de fonctionnalité (par exemple des procédures communes aux différents pays), soit d'un système remplaçant complètement les guichets uniques nationaux. Il serait aussi possible de combiner ces deux options, c'est-à-dire que le guichet unique régional aurait compétence pour traiter un certain nombre de procédures tandis que les autres seraient coordonnées par les différents guichets uniques nationaux. Il ne devrait pas y avoir d'autre guichet unique régional pour les prescriptions réglementaires régissant les échanges commerciaux.

47. Voici quelques points à prendre en considération dans le contexte régional :

- Tous les États membres de la région devraient établir un guichet unique national ;
- Tous les guichets uniques nationaux de la région devraient avoir un fonctionnement comparable et offrir le même niveau de disponibilité ;
- Il conviendrait de faire clairement la distinction entre l'application des législations nationales et celle de la législation régionale ;
- Il faudrait repérer les doubles emplois potentiels associés à la multiplication des informations et des procédures entre les États membres de la région ;
- Les procédures pouvant être traitées par le guichet unique régional devraient être recensées et transférées ;
- Les organismes de contrôle des frontières responsables des mouvements et des transits transfrontières devraient avoir la certitude que des informations suffisantes leur seraient communiquées (afin d'éviter les délais aux frontières).

48. La collaboration entre les guichets uniques à l'intérieur d'une même région peut prendre diverses formes, qui sont en partie décrites dans la recommandation n° 36 de la CEE. Dans les cas où l'intégration économique est plus avancée dans la région, il est proposé de suivre les directives ci-dessous pour relier les guichets uniques entre eux :

- Les ensembles de données de tous les guichets uniques nationaux devraient être harmonisés de façon à constituer un ensemble de données régional commun afin de faciliter la transmission et l'échange des informations (point d'entrée harmonisé) ;
- Les échanges d'informations électroniques (contenant des ensembles de données pertinents, normalisés et harmonisés) devraient être suffisamment optimisés pour que les opérations d'exportation, d'importation et de transit puissent être traitées par les guichets uniques nationaux ;
- Les opérateurs économiques devraient pouvoir demander des services à des États membres autres que ceux où se trouvent physiquement les marchandises ;
- Les nouveaux États membres d'une région devraient être raccordés à l'infrastructure commune dans des conditions d'égalité afin qu'ils puissent avoir accès aux mêmes informations ;
- Un échange d'informations structuré devrait être en place au sein du cadre de fonctionnement des différents guichets uniques nationaux afin de permettre une analyse des risques (risques financiers, sécurité, etc.).

H. Indicateurs clefs de performance

49. La mise en place d'un guichet unique se justifie principalement par le fait qu'il facilitera et stimulera les échanges commerciaux tout en réduisant les coûts. C'est pourquoi il est impératif de déterminer le plus tôt possible les avantages escomptés, car ils serviront

¹⁴ Voir la Note technique de la CEE sur la terminologie relative au guichet unique et à d'autres plateformes électroniques (ECE/TRADE/C/CEFACT/2017/10), accessible à l'adresse https://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_plenary/2017_Plenary/ECE_TRADE_C_CEFACT_2017_10F_TechnicalNoteSW.pdf (page consultée en janvier 2020).

de point de référence pour le suivi des résultats. Trouver un juste équilibre entre les indicateurs relatifs à la facilitation du commerce (amélioration de la transparence, gain de temps et réduction des coûts, allègement des formalités administratives, amélioration de la satisfaction des utilisateurs et de l'étendue de la couverture par les services, etc.) et les indicateurs relatifs aux mesures de contrôle (réduction de la fraude, augmentation des recettes, etc.) aura des répercussions positives. Ces indicateurs sont souvent difficiles à mesurer, car il est compliqué de collecter efficacement les données tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Toute amélioration est généralement le fruit d'un long processus et n'est mesurable qu'une fois que le guichet unique est pleinement opérationnel et activement utilisé par tous les acteurs concernés.

50. Malheureusement, de nombreux pays entament le processus de mise en place d'un guichet unique sans avoir clairement défini des indicateurs clefs de performance spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et assortis de délais¹⁵. Cela s'explique en partie par la difficulté à distinguer les répercussions réellement associées à la création du guichet unique, étant donné que les indicateurs cibles sont les mêmes que pour d'autres réformes, notamment celles mentionnées dans l'Accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale du commerce, qui est entré en vigueur en 2017.

1. Indicateurs relatifs à la facilitation du commerce

51. Les indicateurs relatifs à la facilitation des échanges pourraient inclure les exemples suivants :

- Délai de traitement des procédures et des documents ;
- Temps de transit des marchandises aux frontières ;
- Coûts (directs et indirects) associés aux procédures et à la collecte et au traitement des documents ;
- Satisfaction des utilisateurs (enquêtes de satisfaction) ;
- Étendue de la couverture par les services, par exemple :
 - Nombre de procédures exécutées ;
 - Nombre d'administrations connectées ;
 - Nombre de documents traités ;
 - Nombre de frontières couvertes.

2. Indicateurs relatifs aux mesures de contrôle

52. Les indicateurs relatifs aux mesures de contrôle pourraient inclure les exemples suivants :

- Augmentation des recettes (globales, par administration, etc.) ;
- Nombre de procédures de contrôle exécutées ;
- Coordination des administrations publiques (application de règles ou de profils communs par rapport aux conditions préexistantes) ;
- Réduction de la fraude (comparaison des cas détectés).

3. Mesure des résultats

53. Pour mieux mesurer les indicateurs clefs de performance, il est recommandé d'établir des accords sur les niveaux de service entre les administrations publiques et tous les acteurs concernés. Pour suivre et analyser les résultats d'un guichet unique, il est utile de disposer de rapports fréquents (hebdomadaires, mensuels ou trimestriels). Divers outils peuvent être combinés et utilisés pour mesurer les indicateurs :

- Autoévaluations des indicateurs de performance du guichet unique ;

¹⁵ Selon l'acronyme anglais, on parle d'indicateurs SMART.

- Indice de performance logistique de la Banque mondiale ;
- Méthode Doing Business de la Banque mondiale ;
- Publication « Trade Competitiveness Diagnostic Toolkit » de la Banque mondiale ;
- Méthode d'examen par les pairs de l'Alliance africaine pour le commerce électronique ;
- « Guide permettant de mesurer le temps nécessaire pour la mainlevée des marchandises » de l'Organisation mondiale des douanes ;
- Modèle « Environnement de guichet unique : la maturité » de l'Organisation mondiale des douanes ;
- Analyse des procédés commerciaux ;
- Enquêtes de satisfaction.

I. Risques à prendre en compte lors de la mise en place d'un guichet unique

54. Si un guichet unique tel que défini dans la présente recommandation cesse de fonctionner totalement ou partiellement, le commerce international pourrait subir des pertes considérables, ce qui montre que ces systèmes présentent une importance systémique. Il faut définir des critères universels sur lesquels se fonder pour concevoir des guichets uniques qui soient robustes, plus sûrs et plus efficaces. Il convient aussi d'élaborer des plans d'action clairs et efficaces qui décrivent les mesures à prendre en cas de perturbation dans le fonctionnement d'une ou de plusieurs entités participantes.

55. Ces plans d'action devraient revêtir une importance particulière pour les pouvoirs publics en raison des efforts que ceux-ci déploient pour améliorer et faciliter leurs procédures relatives au commerce extérieur en vue de renforcer leur position sur les marchés internationaux. La création d'un guichet unique peut en effet améliorer l'environnement commercial, rendant le pays plus attractif aux flux commerciaux et à l'investissement étranger. Les guichets uniques peuvent être exposés à de nombreux risques, parmi lesquels figurent les suivants :

- Risque de non-conformité : les guichets uniques centralisent des procédures qui sont régies par des réglementations nationales et internationales en constante évolution. Le risque de non-conformité survient lorsqu'un opérateur ne peut pas se mettre en conformité avec une nouvelle disposition parce que le système ne peut pas la prendre en compte, généralement en raison de contraintes techniques, conceptuelles ou organisationnelles ;
- Risque opérationnel : situation dans laquelle des facteurs opérationnels, comme des défaillances techniques ou infrastructurelles ou des erreurs opérationnelles, provoquent un dysfonctionnement ou augmentent le risque qu'un tel dysfonctionnement se produise ;
- Risque de dysfonctionnement : il s'agit du risque qu'un organisme public participant au système soit incapable d'offrir tout ou partie d'un service dans le cadre de ses échanges de données avec le guichet unique.

J. Facteurs essentiels pour réussir la mise en place d'un guichet unique

56. La réussite de la création et de la mise en place d'un guichet unique dépend 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. On trouvera dans la présente section certains de ces facteurs. Ces derniers ne sont pas présentés dans un ordre particulier étant donné que les pratiques peuvent varier selon les pays et les zones d'opération. 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.

1. La volonté politique

57. 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 économiques, est l'un des facteurs de succès les plus importants. Pour mobiliser cette volonté politique, il sera nécessaire de diffuser comme il convient des informations claires et impartiales sur les objectifs visés ainsi que sur les incidences, les avantages et les difficultés éventuelles en ce qui concerne la création d'un guichet unique. La disponibilité des ressources nécessaires à cette fin est souvent directement liée au degré de volonté et d'engagement politiques en faveur du projet. La mobilisation de la volonté politique nécessaire constitue le fondement sur lequel reposent tous les autres facteurs du succès.

2. Un organisme chef de file solide

58. La volonté politique ne suffit pas : il faut également un organisme chef de file solide, doté des ressources et des pouvoirs nécessaires tant pour lancer le projet que pour le suivre tout au long des diverses phases de sa mise en œuvre. Cet organisme doit disposer du soutien politique, de l'autorité juridique et des ressources humaines et financières qui conviennent, et entretenir des relations avec les opérateurs économiques. En outre, il est essentiel qu'il puisse confier le projet à une forte personnalité qui en sera le promoteur.

3. Un cadre juridique propice¹⁶

59. La création du cadre juridique propice est une condition préalable à la mise en place d'un guichet unique. Il faudra définir les lois et les restrictions juridiques à appliquer et les analyser de près. 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 ou la mise en place d'un système de signature électronique. En outre, il conviendra peut-être de lever certaines restrictions concernant les échanges d'informations entre les différentes autorités et administrations publiques ainsi que les dispositions pratiques relatives au fonctionnement du guichet unique. En outre, les questions juridiques liées à la délégation de pouvoirs et d'autorité à un organisme chef de file devront être prises en compte.

4. L'instauration d'un partenariat entre l'administration publique et les opérateurs économiques

60. Un système de guichet unique est un modèle concret de coopération entre les différents organismes publics ainsi qu'entre l'administration publique et les opérateurs économiques. 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 devraient être invités dès le départ à participer à l'élaboration du système (voir annexe I) 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 fin de compte, le succès du guichet unique dépendra essentiellement de l'intérêt, de la détermination et de la volonté manifestés par ces organismes pour que le système devienne partie intégrante de leurs méthodes de travail.

5. Le cadre de collaboration¹⁷

61. Ce cadre pourrait être défini comme un mécanisme stratégique qui englobe l'ensemble du projet de déploiement du guichet unique et qui contribue à accompagner les

¹⁶ Voir la recommandation n° 35 de la CEE, « Création du cadre juridique d'un guichet unique pour le commerce international » (note de bas de page 2)

¹⁷ En tant que sujet transversal, le cadre de collaboration est abordé dans :

- La recommandation n° 4 (révisée), « Organismes nationaux de facilitation du commerce » ;
- La recommandation n° 40, « Méthodes de consultation » (note de bas de page 12) ;
- Le Guide pour l'élaboration d'une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce (ECE/TRADE/420), accessible à l'adresse <http://www.unecce.org/fr/tradewelcome/tradepublications/cefact/2015/guide-to-drafting-a-national-trade-facilitation-roadmap-ecetrade420/doc.html> (page consultée en janvier 2020).

processus de transformation et de gestion efficace du changement ; il peut par exemple prendre la forme d'un plan général de facilitation du commerce. Pour mener une telle réforme à long terme, globale et coordonnée, il faut disposer d'une structure organisationnelle reposant sur un cadre adéquat qui permette de mener avec efficacité et fiabilité des opérations d'envergure. Il est important, dès le début du projet, d'élaborer une stratégie de collaboration optimisée afin d'être en mesure de prendre des décisions en toute connaissance de cause, d'éliminer les retards, de réduire les chevauchements et d'éviter les pannes de communication, entre autres.

62. Un cadre de collaboration est essentiel pour coordonner l'action des parties prenantes en vue de mettre en œuvre sans relâche la stratégie de gestion du changement et d'atténuer les risques qui y sont associés. La collaboration devrait faire partie intégrante de la méthode de travail grâce à l'échange d'informations ; à la mise en œuvre d'initiatives de formation, de sensibilisation et d'autonomisation ; à la détermination et au classement par ordre de priorité des activités, des responsabilités des parties et de leur degré de participation à la coordination du déploiement du système et au suivi des opérations (par les secteurs public et privé).

63. Grâce à ces mécanismes-cadres, il est possible de s'adapter aux contextes locaux, ce qui contribue à une transition en douceur des opérations et facilite l'élaboration de la réglementation d'application, tout en permettant de répartir clairement le pouvoir décisionnel entre les opérateurs et les utilisateurs afin de garantir que les processus relatifs au guichet unique soient adoptés par toutes les parties prenantes.

6. Un cadre d'application bien délimité et des objectifs clairement définis

64. Comme pour tout autre projet, arrêter dès le départ des buts et objectifs clairement définis contribuera à orienter les travaux à chaque étape de la réalisation (annexe II). 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 utilisés jusque-là pour présenter aux autorités 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 d'affaires. Un guichet unique devrait généralement être perçu comme s'inscrivant dans une stratégie globale de facilitation du commerce que le pays s'est fixée.

7. La facilité d'utilisation et l'accessibilité

65. L'accessibilité et la facilité d'utilisation sont aussi des facteurs clefs de la réussite du projet de guichet unique. Il convient d'élaborer à l'intention des utilisateurs un mode d'emploi et des lignes directrices détaillés. Il faut prévoir un service d'assistance et un accompagnement des utilisateurs, y compris avec des prestations de formation, en particulier dans la phase initiale de mise en œuvre du projet. Le service d'assistance peut être un moyen utile de recueillir des informations en retour sur les points où les utilisateurs rencontrent des difficultés ou sur les blocages du système, et ces informations peuvent contribuer pour beaucoup à améliorer le système. On ne saurait trop insister sur la nécessité et l'utilité des stages de formation pratique dispensés aux utilisateurs, en particulier pendant la phase initiale de mise en œuvre du projet. Dans certains pays, il sera important de prendre en compte les exigences liées au multilinguisme.

66. 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, il faudra créer des centres de services en raison des capacités limitées d'accès en ligne dans une zone géographique donnée.

8. L'adhésion aux normes et recommandations internationales

67. Pour mettre en place un guichet unique, il faudra généralement harmoniser les documents commerciaux et les ensembles de données les plus récents. 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.

68. 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 préexistants peut être l'un des plus gros obstacles à la mise en place d'un guichet unique automatisé. Les recommandations de la CEE 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, de même que les bibliothèques de données et les modèles de données de référence du CEFACT.

9. Le recensement des obstacles éventuels

69. Il est possible que les intervenants au sein des pouvoirs publics ou des milieux d'affaires 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 dès le début du projet. Les obstacles recensés doivent être examinés au cas par cas, en tenant compte de la situation et des impératifs locaux. De toute évidence, les coûts peuvent être un obstacle de taille mais doivent être considérés au regard des avantages futurs (décrits à la section 4 consacrée aux avantages). 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.

10. Le financement et la viabilité

70. Il faut choisir le modèle financier du guichet unique dès le début du projet. Il peut s'agir d'un système totalement financé par l'État ou d'un modèle entièrement autonome. Il faut également étudier les possibilités de partenariat public-privé¹⁸ si cette solution semble préférable. Être clair sur ce point peut beaucoup contribuer à inciter les décideurs à se déclarer en faveur du système.

11. La formation

71. Afin d'éviter les pièges et les retards au cours de la mise en œuvre du système, les opérateurs du guichet unique devraient prendre en main la gestion du changement en fournissant une formation et des outils à toutes les parties prenantes. Dans le cadre de la gouvernance du projet, il faudra former les utilisateurs et les parties prenantes et renforcer leurs capacités afin qu'ils puissent mieux comprendre les difficultés à surmonter et évaluer les stratégies et les outils qui seront les plus efficaces pour mener le projet à bien. Une préparation adéquate et un renforcement des capacités seront nécessaires pour éviter les risques et les malentendus. Le promoteur du projet de guichet unique devra veiller à assurer une formation intensive, un soutien constant, un accès aux meilleures pratiques en matière de gestion de projet et aux connaissances techniques, ainsi qu'un retour d'information et des encouragements continus.

12. La promotion et la diffusion

72. 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 un calendrier précis de la mise en œuvre du projet, ce qui contribuera à le faire connaître et aidera les utilisateurs potentiels à planifier leurs opérations et investissements en lien avec le guichet unique. Dans les campagnes de

¹⁸ Voir la recommandation n^o 43 de la CEE, « Pratiques d'achat durables » (ECE/TRADE/C/CEFACT/2019/7), accessible à l'adresse http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_plenary/2019_plenary/ECE_TRADE_C_CEFACT_2019_07F.pdf (page consultée en janvier 2020).

promotion, il faudra clairement mettre l'accent sur les avantages et les économies de coûts ainsi que sur la manière précise dont la mise en place d'un guichet unique contribuera à accroître l'efficacité économique.

13. La stratégie de communication

73. La création d'un mécanisme approprié permettant de 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) permet de créer un climat de confiance et d'éviter le type de malentendu qui peut sonner le glas d'un projet par ailleurs de bonne qualité. Dans ce contexte, il est extrêmement important de répondre comme il se doit aux attentes des parties prenantes, et il convient de garder en mémoire un adage bien connu dans les affaires : il vaut mieux promettre peu et fournir beaucoup que 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 beaucoup de bonne volonté, qui aidera à mener à bien le projet à travers toutes les difficultés qui ne manqueront pas de surgir tout au long de sa réalisation.

K. Difficultés survenant après la mise en place du guichet unique

74. Lorsqu'un guichet unique est mis en place, un certain nombre de difficultés demeurent :

- Participation de toutes les parties prenantes et prise en compte de tous les processus : dans la stratégie de mise en œuvre par étapes, seules les principales parties prenantes sont prises en considération. Cela peut permettre d'obtenir des résultats rapidement, mais il ne faut pas pour autant méconnaître l'importance des efforts qu'exigera la mise en place d'un guichet unique couvrant toutes les procédures au niveau national ;
- Réalisation des objectifs mesurés par les indicateurs clefs de performance : si les indicateurs clefs de performance ont été mal définis dès le départ, les résultats qu'ils sont censés mesurer peuvent être trop faciles ou trop difficiles à atteindre. Puisque les indicateurs de performance clefs sont indispensables pour déterminer si un guichet unique a donné les résultats escomptés, il pourrait être utile de réajuster les objectifs mesurés par ces indicateurs un an après la mise en place du système pour rendre compte de la nouvelle réalité et favoriser l'amélioration continue des résultats ;
- Application efficace des normes internationales : il existe de nombreuses normes et meilleures pratiques en matière de facilitation du commerce et de mise en place d'un guichet unique. Il faut absolument que le guichet unique soit conforme aux normes internationales régissant l'échange de données et de documents commerciaux au niveau international. À travers le monde, de nombreuses régions économiques construisent des marchés intégrés ; le guichet unique devrait donc simplifier les initiatives d'intégration commerciale grâce à l'utilisation de données et de pratiques normalisées au niveau mondial ;
- Adaptation à l'évolution technologique : bien que la présente recommandation ne comporte pas de prise de position pour ou contre telle ou telle technologie, il est important de noter que l'évolution des technologies liées à la gestion des données est si rapide qu'ignorer l'incidence de ce phénomène sur les guichets uniques pourrait limiter les possibilités d'optimiser les performances. Il est donc logique d'évaluer le niveau de la technologie utilisée pour les initiatives de guichet unique afin de s'assurer que celle-ci permettra bien de résoudre les problèmes qui se posent ;
- Adaptation aux changements dans la réglementation : il sera de plus en plus difficile de respecter les normes internationales relatives aux données en raison du grand nombre de pays ayant leurs propres exigences. En principe, tout guichet unique national devrait être responsable du marché intérieur sur lequel il opère, mais il est

très important que les pouvoirs publics, les opérateurs du système et les parties prenantes veillent à ce que les diffusions ou échanges de données ou de documents au sein de la communauté internationale respectent la légalité.

Annexe I

Acteurs participant au guichet unique

1. Du côté des autorités nationales, les acteurs ci-après participeront à l'échange d'informations dans le cadre du guichet unique :

- Autorités douanières ;
- Autorités fiscales ;
- Organismes chargés de l'application des règlements aux frontières ;
- Organismes chargés de la délivrance des licences (réglementation non tarifaire) ;
- Organismes nationaux de statistique ;
- Organismes publics chargés du contrôle des transports ;
- Organismes publics chargés du contrôle vétérinaire ;
- Organismes publics chargés du contrôle phytosanitaire ;
- Organismes publics chargés du contrôle sanitaire et des mesures de quarantaine ;
- Organismes publics chargés du contrôle (de la supervision) de la conformité à la réglementation technique ;
- Organismes publics chargés du contrôle des exportations, des rayonnements ionisants, des devises étrangères et d'autres formes de contrôle exercées par l'État ;
- Autorités portuaires publiques ;
- Organes autorisés à délivrer des permis, notamment les chambres de commerce, les organismes de certification et les laboratoires d'essai (centres) qui travaillent dans le domaine de l'évaluation (confirmation) et du respect des règlements techniques.

2. Du côté du secteur privé, les acteurs suivants seront impliqués :

- Les exportateurs, les importateurs, les entreprises exportatrices, les centrales d'achat et les associations qui les représentent ;
- Les transporteurs, les transporteurs non exploitants de navires, les agents maritimes, les agents des services et des ventes à l'international, les entreprises de transport express, les manutentionnaires, les débardeurs et les associations qui les représentent ;
- Les entreprises de logistique, les transitaires, les commissionnaires de transport et les associations qui les représentent ;
- Les courtiers en douane, les agents en douane, les transporteurs en douane, les propriétaires d'entrepôts de stockage temporaire, les propriétaires d'entrepôts en douane, les propriétaires d'entrepôts francs, les propriétaires de boutiques hors taxes et les associations qui les représentent ;
- Les sociétés de certification et les chambres de commerce et d'industrie ;
- Les banques, les banques de second rang (succursales), les établissements de crédit et les institutions financières autres que les banques, les sociétés d'assurance, les acteurs spécialisés dans les brevets (conseils en brevets), les opérateurs postaux et d'autres entités ;
- Les opérateurs de portails de présentation unique¹.

¹ Voir la recommandation n° 37 de la CEE, « Portail de présentation unique » (note de bas de page 8).

Annexe II

Mesures à prendre dans la pratique pour planifier la mise en place d'un guichet unique

1. Mettre en place un guichet unique est une entreprise ambitieuse, qui fait intervenir de nombreuses parties et nécessite l'engagement de multiples acteurs aussi bien dans l'administration publique que dans les milieux d'affaires. Il est donc essentiel d'adopter dès le départ une démarche méthodique. Quelques-unes des étapes essentielles du processus sont examinées ci-dessous.

I. Définir le concept de guichet unique

2. Lorsque, dans un pays, on envisage de mettre en place un système de guichet unique, on commence souvent par établir une étude de principe ou un document d'information à partir des résultats de recherches préalables. Ce travail est généralement effectué par l'autorité ou l'organisme public chef de file ou encore par un organisme privé appelé à jouer un rôle majeur dans l'exécution du projet. Dans ce type de document, il s'agit normalement d'exposer les objectifs généraux et les avantages potentiels d'un guichet unique et de donner un aperçu général de ce qu'impliquerait la mise en place d'un tel système. En général, l'accent est mis sur les questions pratiques et on évite d'employer un jargon trop technique et de se lancer dans une analyse approfondie des concepts techniques. Il faut bien voir que l'étude de principe a pour but de faciliter un premier examen de la question et d'obtenir le « feu vert » des responsables pour réaliser une étude plus approfondie afin de déterminer si le projet de guichet unique répond à un réel besoin et s'il est faisable et d'envisager la démarche à suivre pour le mener à bien. Il n'est pas question à ce stade de chercher à obtenir l'accord des responsables pour la mise en place d'un guichet unique.

II. Prendre la décision d'étudier la faisabilité du projet

3. Une fois l'étude de principe établie, et dans le cadre d'un partenariat ouvert entre l'administration publique et les opérateurs économiques, il est de règle d'organiser une réunion pour permettre à des représentants de haut niveau de toutes les organisations professionnelles compétentes (voir annexe I) et des autorités et organismes publics de débattre du concept de guichet unique (sur la base de l'étude de principe). L'objet d'une telle 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 technologique. Avant la réunion, un gros effort de mobilisation et de promotion peut s'avérer nécessaire « en coulisses » afin que les participants comprennent bien le concept de guichet unique et qu'ils soient bien disposés à l'égard du projet. Comme il est indiqué ailleurs dans les présentes lignes directrices, la volonté politique d'appuyer la mise en place d'un guichet unique est l'une des conditions préalables essentielles au succès d'un tel système.

4. 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. Ce groupe de gestion de projet devrait avoir compétence pour attribuer des fonds au projet, prendre des décisions d'allocation des ressources, et les membres devraient pouvoir engager les organismes qu'ils représentent à participer au projet. Un projet de texte définissant les objectifs, les responsabilités et le mandat du groupe de gestion du projet devrait être établi à l'avance et approuvé à la réunion.

5. À l'occasion de cette réunion, il conviendrait également de constituer une équipe spéciale composée 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. De nouveau, un projet de document définissant les objectifs, les responsabilités et le mandat de l'équipe spéciale devrait être établi à l'avance et approuvé à la réunion.

III. Réaliser l'étude de faisabilité

6. L'étude de faisabilité est un élément essentiel de l'élaboration d'un système de guichet unique. Elle devrait permettre d'en délimiter le champ, de déterminer l'ampleur et la nature des demandes à satisfaire, de distinguer les scénarios de mise en œuvre possibles, 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 que celle-ci pourrait prendre, de déterminer les ressources (financières, humaines, techniques, etc.) nécessaires, d'évaluer les avantages et les risques potentiels, d'établir un calendrier et de définir une stratégie pour l'exécution du projet et sa gestion. Il est fortement recommandé que cette étude soit basée sur des entretiens directs avec des acteurs clefs de l'administration publique et du commerce, complétés par des questionnaires pertinents pour recueillir des informations auprès d'un cercle plus large de participants et d'utilisateurs potentiels. Un certain nombre des points essentiels à aborder dans l'étude de faisabilité sont présentés dans l'annexe III.

7. L'étude de faisabilité a pour but de donner aux décideurs une idée précise des différentes solutions qui s'offrent et des conséquences que celles-ci entraîneraient pour chaque autorité publique. Elle devrait donner des indications sur les points suivants : solution préférable et applicable en pratique dans le contexte national, manière dont le système de guichet unique devrait être mis en place (c'est-à-dire en une seule fois ou progressivement), étapes envisageables en cas de mise en place échelonnée, forme et ampleur d'une éventuelle phase d'expérimentation du système, recettes fiscales possibles (perception de redevances, droits, etc.), principaux résultats à attendre du projet et calendrier recommandé pour sa mise au point et son exécution.

8. Il convient également d'attirer l'attention sur la nécessité de prendre dûment en considération, au moment d'envisager les spécifications techniques du guichet unique, l'intérêt que présentent les systèmes préexistants et les investissements qui y ont été consacrés. Même s'il fallait parfois remplacer ces systèmes, dans la pratique, la création d'un point d'accès ou d'un portail central serait peut-être une bonne solution pour la mise en commun et l'échange d'informations entre organismes.

A. Faire appel ou non à des consultants

9. Il faudra décider si l'étude de faisabilité doit être réalisée en interne par l'équipe spéciale du projet ou sous-traitée à une tierce partie. Le principal avantage de la solution consistant à faire appel à des consultants extérieurs tient à ce que leur rapport témoignera probablement d'un plus grand esprit d'indépendance ; il leur sera peut-être également plus facile qu'aux organismes publics (pour des motifs politiques ou autres) de formuler certaines observations et recommandations. En outre, ces derniers risquent de ne pas disposer des compétences, de l'expérience et du temps nécessaire pour mener à bien l'analyse dans les délais prescrits. Toutefois recourir à des consultants présente aussi un inconvénient majeur : leur rapport risque d'être perçu comme un élément extérieur sans lien avec les principaux intervenants internes (et donc de n'être guère ou pas du tout accepté). Une autre solution consiste à recruter des consultants pour aider l'équipe spéciale à réaliser l'étude de faisabilité, mais, dans ce cas, la chaîne hiérarchique et les responsabilités devraient être clairement définies. En général, la solution finalement retenue dépendra des ressources disponibles, des délais fixés pour l'établissement du rapport ainsi que de considérations d'ordre politique.

IV. Examiner le rapport établi à l'issue de l'étude de faisabilité

10. Les conclusions de l'étude de faisabilité devront être examinées et approuvées 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.

11. Une fois que l'étude a été acceptée par l'équipe spéciale et le groupe de gestion du projet et que, parmi les différentes solutions envisageables, un système de guichet unique et les modalités de mise en place correspondantes ont été choisis, ces décisions devraient être portées à la connaissance de l'ensemble des services de l'administration publique et de tous les opérateurs économiques. Il serait bon à cet effet d'organiser un colloque national sur l'instauration d'un guichet unique, au cours duquel l'équipe spéciale (ou les consultants si la tâche a été sous-traitée) pourrait présenter les conclusions de l'étude de faisabilité et la solution retenue pour la mise en place du guichet unique. Indépendamment de l'intérêt évident qu'il présente sur le plan de la communication, ce genre d'exercice permettra de s'assurer qu'aucun point important n'a été omis au cours de l'analyse et que les organismes publics compétents et les utilisateurs jugent pertinente et appuient la solution proposée, notamment l'organisation d'une phase d'expérimentation ou l'échelonnement dans le temps de la mise en place du guichet unique, avant que les décisions définitives ne soient prises au sujet de l'exécution du projet.

V. Entreprendre l'exécution du projet (phase d'expérimentation, mise en place échelonnée ou non du guichet unique)

12. Que l'on ait ou non décidé d'organiser une phase expérimentale ou d'échelonner la mise en place du guichet unique, il est essentiel d'adopter une démarche méthodique et de s'y tenir pendant toute la durée de l'exécution du projet. Le plan de gestion du projet, qui doit être officiellement arrêté par le groupe de gestion du projet et l'équipe spéciale¹, 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 ainsi que procéder aux ajustements nécessaires. Pour la gestion du projet, il existe tout un choix de méthodes qui ont fait leurs preuves et plusieurs bons logiciels d'aide à la gestion sont disponibles. Le plan de gestion du projet devrait comprendre les éléments suivants :

- La description précise du champ du projet et de ses buts et objectifs ;
- Des indications concernant l'exécution du projet (principaux résultats attendus et responsabilités correspondantes), les délais dans lesquels il doit être mené à bien et les objectifs d'étape ;
- La définition des fonctions et des responsabilités des divers participants ; il s'agit notamment d'indiquer clairement qui a été choisi d'un commun accord pour diriger le projet (le directeur du projet) et de préciser son grade ;
- L'indication des fonctions d'encadrement et de contrôle du directeur du projet ainsi que de la chaîne hiérarchique et de communication entre le directeur du projet, le groupe de gestion du projet et l'équipe spéciale ;
- L'énoncé d'une stratégie claire et précise pour communiquer de façon régulière avec les différentes parties prenantes et les utilisateurs potentiels tout au long de l'exécution du projet ; un certain nombre de points notamment doivent faire l'objet d'un accord et être expressément précisés : catégories d'informations à communiquer, groupes avec lesquels cette communication doit être organisée, mode de communication et fréquence ;

¹ Il faudra décider si le mandat du groupe de gestion du projet et de l'équipe spéciale créés initialement devrait être prorogé tel quel ou si ces organes devraient être reconstitués (une recommandation sera sans doute formulée à ce sujet dans l'étude de faisabilité).

- Un budget précis, arrêté d'un commun accord, précisant les ressources financières et humaines requises ; il est essentiel que les fonds et le personnel nécessaires soient affectés au projet dès le départ ;
- L'indication précise des éléments qui risquent de compromettre le projet (coupes budgétaires, retard dans la mise en œuvre des réformes législatives nécessaires, etc.) et (autant que possible) la présentation d'un plan arrêté d'un commun accord pour faire face à ces risques (notamment de plans d'urgence en cas de risques élevés) ;
- Un accord concernant les critères à appliquer pour mesurer le succès du projet ;
- Un mécanisme d'examen et d'évaluation arrêté d'un commun accord permettant de suivre en permanence le déroulement du projet et de procéder à toutes les modifications qui pourraient s'avérer nécessaires en cours d'exécution.

13. Comme dans le cas de l'analyse des besoins et de l'étude de faisabilité, il faudra décider si ce travail sera mené à bien en interne ou s'il sera fait appel à des ressources extérieures. Si la seconde solution est retenue, la procédure d'appel d'offres devra évidemment être conforme à la réglementation en vigueur, qui varie d'un pays à l'autre. Toutefois, il devrait s'agir d'une procédure ouverte. En outre, avant le lancement de l'appel d'offres, le groupe de la gestion du projet devrait arrêter des critères (points) d'évaluation précis (à consigner dans le dossier correspondant) et les principaux organismes participant au projet devraient tous être représentés au sein de la commission d'appels d'offres.

Annexe III

Éléments clefs de l'étude de faisabilité

L'étude de faisabilité devrait couvrir les domaines suivants :

I. Les besoins à satisfaire et les possibilités qu'offre un système de guichet unique

- Comme indiqué dans la recommandation n° 34 de la CEE¹, examiner les prescriptions, procédures et processus en vigueur en ce qui concerne la présentation aux services de l'administration publique des documents et informations relatifs à l'importation, à l'exportation et au transit afin de :
 - Recenser les principales autorités et organismes publics qui seraient susceptibles de participer au système ;
 - Déterminer dans quelle mesure il est possible d'harmoniser et de simplifier ces prescriptions, procédures, flux d'informations et documents. Il s'agit en particulier d'étudier la possibilité de faire en sorte que les documents et informations puissent être présentés une seule fois ;
- Étudier si le système de guichet unique peut permettre de faire face aux questions liées à la sécurité du commerce ;
- Cerner les besoins des utilisateurs potentiels, notamment en ce qui concerne la conception du service qui sera finalement fourni et des interfaces connexes (soit électroniques, soit physiques) ;
- Passer en revue les méthodes appliquées dans le cadre des guichets uniques existants afin de déterminer quelles sont celles qui correspondent aux meilleures pratiques. Pour ce faire, il sera peut-être nécessaire d'aller voir sur place comment fonctionnent les guichets uniques déjà en service ;
- Réfléchir à l'appui politique nécessaire aux fins du projet et à la façon de procéder pour l'obtenir.

II. Organisation

- Étudier l'organisation générale du système de guichet unique envisagé afin de déterminer :
 - Quels sont les autorités et organismes publics qui devraient y participer ;
 - Quel organisme public ou quelle entité privée – entreprise privée ayant passé un contrat avec l'État ou entreprise privée totalement indépendante (prestataire de services) – devrait assumer les fonctions de chef de file du projet ;
 - Si le guichet unique devrait être centralisé ou décentralisé ;
 - S'il devrait s'agir d'un programme actif ou passif ;
 - Si le système de guichet unique devrait comporter un module consacré aux paiements ;
 - Si la participation devrait être facultative ou obligatoire ;

¹ Recommandation n° 34 de la CEE, « Simplification et normalisation des données pour le commerce international » (op. cit.).

- Si le système devait comprendre des profils de risque/dispositifs de contrôle du respect des prescriptions communs et, éventuellement, si ceux-ci devraient être développés ou partagés ;
- Qui devrait assumer le risque en cas de problème.

III. Ressources humaines et formation

- Examiner les ressources humaines dont les autorités et organismes publics concernés disposent pour l'élaboration du projet, sa mise en route et son exécution, rassembler des documents sur la question et réfléchir aux effectifs supplémentaires nécessaires et aux besoins de formation et d'encadrement aux fins de la mise en place du guichet unique.

IV. Questions juridiques

- Comme indiqué dans la recommandation n° 35 de la CEE sur la création du cadre juridique d'un guichet unique pour le commerce international², examiner les questions juridiques, la législation garantissant le respect de la vie privée et les lois relatives à la protection des données qui ont un lien avec la mise en place d'un système de guichet unique, notamment la communication d'informations par les opérateurs économiques, l'échange d'informations entre les autorités et organismes publics ainsi que les questions relatives à l'utilisation de signatures électroniques.

Note : L'échange d'informations entre autorités ou organismes publics nécessite un dispositif réglementaire approprié. Dans bien des cas, cet échange n'est autorisé qu'avec le consentement de l'opérateur économique, en application d'une décision de justice ou dans l'intérêt général. En outre, la législation relative à la protection des données peut faire obstacle à l'obtention, l'utilisation et la divulgation des données personnelles.

V. Aspects techniques du système de guichet unique

- Passer en revue les systèmes techniques disponibles permettant de recevoir, stocker et échanger les informations susmentionnées ;
- Déterminer les spécifications techniques générales et les spécifications particulières pour la mise au point de systèmes supplémentaires, les interfaces, les points de sortie et l'instauration éventuelle de systèmes d'interfaces avec les systèmes préexistants pour les scénarios envisagés ;
- Déterminer si les systèmes existants seront en mesure de faire face à l'accroissement (probable) du volume et des flux de données ;
- Examiner les questions relatives à la vérification et à l'authentification des données.

Note : La mise au point d'un guichet unique est l'occasion idéale d'étudier si l'on n'aurait pas intérêt à modifier en conséquence le mode de collecte des informations, notamment en faisant appel aux technologies en ligne.

VI. Information et documentation

- Examiner l'ensemble des documents commerciaux existants et déterminer s'ils doivent être harmonisés ou simplifiés (conformément, de préférence, à la

² Voir la recommandation n° 35 de la CEE, « Création du cadre juridique d'un guichet unique pour le commerce international » (op. cit.).

recommandation n° 1 de la CEE)³. Déterminer quelles données seront nécessaires ainsi que la manière dont celles-ci seront présentées et sous quel format électronique (EDI, XML ou autre) ;

- Déterminer qui peut présenter les données (les importateurs, les exportateurs, les courtiers en douane et les agents) ;
- Déterminer la manière dont les données devraient être partagées entre les participants (autorités et organismes publics) et l'endroit où elles devraient être stockées, etc. ;
- Étudier la manière dont les données peuvent être échangées avec les administrations publiques des autres pays⁴ ;
- Étudier la manière dont les données peuvent être utilisées dans le cadre, par exemple, d'une analyse des risques, ou à d'autres fins connexes ;
- Quantifier les avantages que procurerait une meilleure utilisation des données conservées dans les fichiers et systèmes commerciaux pour ce qui est de satisfaire les exigences des administrations publiques et de réduire les coûts liés à la mise en conformité des informations transmises.

Note : Toutes les parties doivent se mettre d'accord sur un ensemble de données minimum, s'agissant notamment du format, des champs des données et des éléments de données, qui doivent être conformes aux normes internationales. Ces exigences sont précisées dans la recommandation n° 34 de la CEE⁵.

VII. Étude d'impact

- Évaluer l'impact que le projet pourrait avoir sur les systèmes existants, les procédures en vigueur, l'emploi, les descriptifs des tâches, etc. ;
- Envisager les problèmes sociaux et culturels qui pourraient survenir lors de la création d'un guichet unique ;
- Réfléchir à la manière dont pourraient réagir les groupes ou les organisations susceptibles de percevoir le guichet unique comme une menace (groupes ou organisations qui pourraient avoir intérêt à maintenir le statu quo) ;
- Étudier l'impact que le guichet unique pourrait avoir sur la lutte contre la corruption et les effets éventuels de cet impact ;
- Élaborer une stratégie de gestion du changement qui soit adaptée au projet.

VIII. Modalités de mise en œuvre

- Arrêter les modalités de mise en œuvre du projet, en précisant les modèles d'exploitation proposés, en recensant les autorités et les organismes publics susceptibles de participer au système, en déterminant quel est l'organisme public ou l'entité privée qui devrait assumer les fonctions de chef de file, en définissant les services à fournir, en évaluant les coûts et les avantages potentiels et en établissant un calendrier pour l'exécution du projet ;
- Indiquer si le système devrait être mis en place en une seule fois ou par étapes. Les facteurs à prendre en considération sont liés à la disponibilité (ou à l'absence) des ressources nécessaires (financières, humaines, techniques, etc.) pour mettre en

³ Voir la recommandation n° 1 de la CEE, « Formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux », 2017, accessible à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE_TRADE_432F_CF-Rec1.pdf.

⁴ Voir la recommandation n° 36, « Interopérabilité des guichets uniques » (op. cit.).

⁵ Recommandation n° 34 de la CEE, « Simplification et normalisation des données pour le commerce international » (op. cit.).

œuvre le projet en une seule fois, aux différents besoins des autorités et organismes publics concernés ainsi qu'aux différences importantes en termes de délais et de ressources dont ont besoin les divers organismes pour :

- Apporter les modifications législatives nécessaires au bon fonctionnement du guichet unique ;
- Développer (ou modifier s'il y a lieu) les systèmes existants ;
- Garantir le niveau d'engagement requis pour la mise en œuvre du projet ;
- Élaborer des recommandations relatives à la phase pilote de la mise en œuvre du système.

Note : Dans certains cas, il pourrait être indiqué de privilégier une mise en œuvre progressive en visant des améliorations à court terme qui permettront quand même d'obtenir de bons résultats et de rendre le projet attrayant pour le secteur privé tout en se rapprochant à plus long terme de l'objectif consistant à mettre en place un point d'entrée unique et électronique. Néanmoins, si une approche par étapes est adoptée, il faut que les modifications initiales apportées aux infrastructures tiennent compte de la solution à long terme définie dans l'analyse des besoins et l'étude de faisabilité. En outre, les solutions à court et à moyen termes doivent être correctement évaluées d'un point de vue financier et rapprochées des critères stratégiques avant toute prise de décisions concernant la mise en œuvre.

IX. Modèle commercial

- Élaborer une analyse de la rentabilité de la création d'un guichet unique pour chacun des scénarios envisagés. Cette analyse comprendra une estimation des coûts initiaux et des coûts de fonctionnement, et portera sur la valeur des gains, la durabilité, les possibilités en matière de recouvrement des recettes et les sources de financement du projet ;
- Déterminer les ressources nécessaires pour réaliser le projet, de la recherche jusqu'à la mise en œuvre ;
- Évaluer dans quelle mesure il sera nécessaire de mobiliser les ressources – notamment centrales – des autorités et organismes publics pour élaborer un plan de travail complet relatif au projet, et fixer les délais nécessaires à l'élaboration de ce plan et à l'exécution du projet ;
- Examiner la possibilité d'un partenariat public-privé et en évaluer les répercussions sur les sources de recettes, comme indiqué dans la recommandation n° 41 de la CEE⁶ ;
- Cerner les principaux risques auxquels le projet de guichet unique peut être exposé. En particulier, les risques opérationnels, infrastructurels et juridiques devraient être recensés lorsqu'il est particulièrement difficile de parvenir à une solution dont le coût est raisonnable et dont le niveau de services est suffisamment intéressant pour encourager les opérateurs économiques à utiliser le système.

X. Promotion et communication

- Proposer une stratégie de promotion et de communication sur la mise en place et le bon fonctionnement du guichet unique. Une telle stratégie est indispensable pour tenir toutes les parties prenantes informées et impliquées tout au long du projet.

⁶ Voir la recommandation n° 41 de la CEE, « Partenariats public-privé en matière de facilitation du commerce », 2017, accessible à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE_TRADE_430F_Rec41.pdf (page consultée en juillet 2019).