

**Commission économique pour l'Europe**

## Comité exécutif

**Centre des Nations Unies pour la facilitation  
du commerce et les transactions électroniques****Vingt-sixième session**

Genève, 4 et 5 mai 2020

Point 7 c) de l'ordre du jour provisoire

**Recommandations et normes :****Autres produits à noter et pour information****Livre blanc sur les principes fondamentaux  
de fonctionnement des guichets uniques présentant  
une importance systémique***Résumé*

Depuis le début des années 2000, le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) recommande la mise en place de guichets uniques pour faciliter le commerce. Le principe de base du guichet unique est de créer un point d'entrée unique qui permet au secteur privé de soumettre des données et aux pouvoirs publics d'y donner suite. Puisque le guichet unique constitue une infrastructure nationale essentielle (décrite dans le présent document comme présentant une importance systémique), toute perturbation dans son fonctionnement peut avoir un impact négatif sur l'économie. Le CEFACT-ONU a donc lancé un projet d'élaboration d'une recommandation sur ce sujet. On trouvera dans le présent Livre blanc les principes fondamentaux qui seront définis plus avant au cours de l'année à venir en vue d'achever la mise au point de cette recommandation.

Publié sous la cote ECE/TRADE/C/CEFACT/2020/12, le présent document est soumis par le Bureau du CEFACT-ONU à la vingt-sixième session de la Plénière pour qu'il en soit pris note.



## I. Introduction

1. Le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) travaille sur la question du guichet unique depuis le début des années 2000 et a élaboré une définition qui a été largement admise par les organismes nationaux de mise en œuvre et les organisations internationales. Dans une nouvelle révision de la Recommandation n° 33 de la Commission économique pour l'Europe (CEE), cette définition a récemment été actualisée<sup>1</sup> :

*« On entend par guichet unique un système de facilitation du commerce permettant aux acteurs du commerce et des transports de soumettre des informations et documents normalisés en un seul point d'entrée afin de satisfaire à toutes les formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit. Les éléments de données ne devraient être soumis qu'une seule fois par voie électronique. ».*

2. Si un guichet unique national mis en place conformément aux Recommandations n°s 33, 34 et 35 de la CEE cesse de fonctionner totalement ou partiellement, le commerce international subirait des pertes considérables. Ces pertes seraient « d'importance systémique » pour l'économie. En d'autres termes, une défaillance du système de guichet unique pourrait provoquer une crise économique.

3. Les principes fondamentaux (décrits à la section 3 du présent Livre blanc) sont destinés à servir de critères universels pour la conception de guichets uniques présentant une importance systémique qui soient robustes et efficaces à l'échelle mondiale.

4. Compte tenu des efforts nécessaires pour améliorer et simplifier les procédures du commerce extérieur afin de renforcer la position de l'État sur les marchés internationaux, ces principes devraient revêtir une importance particulière pour les pouvoirs publics. La création d'un guichet unique peut en effet améliorer l'environnement commercial, rendant de ce fait le pays plus attractif aux flux commerciaux et à l'investissement étranger.

5. Pour que les principes fondamentaux puissent s'appliquer dans une grande variété de situations et restent longtemps utiles, ils ont été intentionnellement formulés en des termes suffisamment larges.

6. Les guichets uniques peuvent être exposés à de nombreux risques, parmi lesquels figurent les suivants :

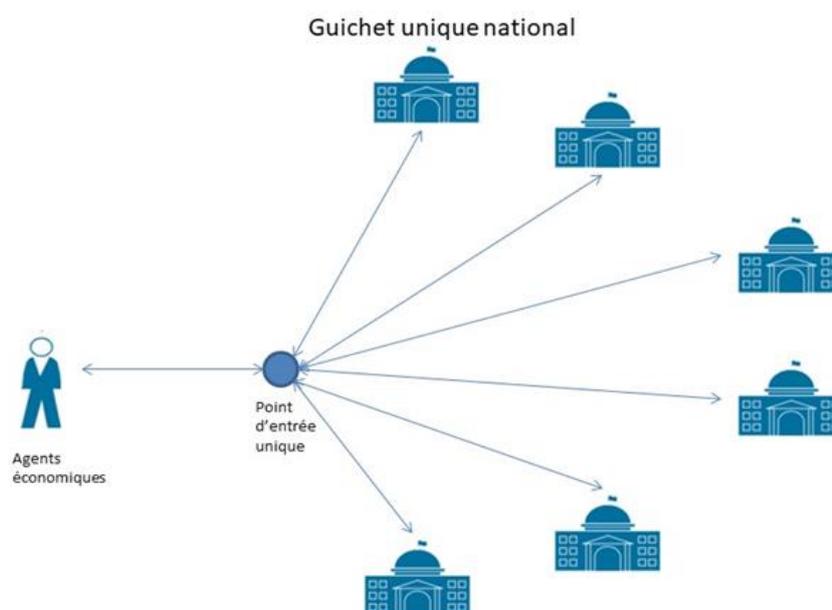
- **Risque de non-conformité** : les guichets uniques centralisent des procédures qui sont régies par des réglementations nationales et internationales en constante évolution. Le risque de non-conformité survient lorsqu'un acteur ne peut pas se mettre en conformité avec une nouvelle disposition parce 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 force majeure (type de risque opérationnel)** : il s'agit du risque qu'un événement échappant à tout contrôle empêche une ou plusieurs parties prenantes de respecter une obligation ; ces événements comprennent notamment les catastrophes naturelles (tremblements de terre, sécheresses, raz-de-marée et inondations), les guerres, les hostilités, les invasions, les agissements d'ennemis étrangers, les mobilisations, les réquisitions, les révolutions, les insurrections, les contaminations radioactives et les explosions provoquant des retombées radioactives et toxiques ;

<sup>1</sup> Recommandation CEE-ONU n° 33 : Recommandation et lignes directrices en vue de la mise en place d'un guichet unique (ECE/TRADE/C/CEFACT/2020/7).

- **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 ;
- **Risque systémique** : il s'agit de la situation dans laquelle l'un des risques susmentionnés entraîne une réduction significative des opérations de commerce extérieur traitées par le guichet unique ;
- **Risque d'incompatibilité d'interface** : il s'agit du risque qu'un guichet unique existant ne puisse pas interagir avec la technologie utilisée par la communauté d'utilisateurs ou que ses données ne puissent pas être correctement interprétées par la communauté d'utilisateurs en raison de définitions sémantiques différentes. Un guichet unique présentant une importance systémique doit pouvoir assurer l'échange de données univoques, ce qui signifie qu'il doit y avoir interopérabilité entre le guichet unique et les systèmes des utilisateurs.

## II. Le rôle clef que joue le système de guichet unique dans le commerce international

7. C'est parce qu'il constitue le point d'entrée unique et officiel pour les opérations de commerce international d'un pays que l'on considère qu'un guichet unique présente une importance systémique. Dans les cas où le guichet unique ne couvre pas tous les processus du commerce international d'un pays, il gèrera probablement une ou plusieurs opérations essentielles du commerce international.



8. Le présent Livre blanc s'adresse à tous les acteurs du commerce international et aux organismes qui souhaitent mettre en place un guichet unique.

9. Les recommandations figurant dans le présent document peuvent servir à améliorer les modèles organisationnels et techniques des guichets uniques existants.

10. En outre, les principes fondamentaux s'adressent aux conseillers fournissant une assistance technique internationale sur les questions liées à la sécurité et à l'efficacité des guichets uniques.

### Définition du guichet unique présentant une importance systémique

11. Les guichets uniques présentant une importance systémique ont ceci de particulier qu'une grave défaillance de l'un des principaux acteurs du système ou une perturbation dans le système lui-même peut empêcher d'autres parties prenantes du système ou des institutions d'autres secteurs de l'économie de remplir leurs obligations dans les délais

impartis (risque systémique). De tels dysfonctionnements peuvent menacer la stabilité de l'ensemble du système ou de l'économie. Ils sont souvent dus à la nature des transactions traitées par ce système ou à la valeur et à l'importance de ces transactions pour l'économie.

12. Les principes fondamentaux énoncés ci-après s'appliquent aux guichets uniques présentant une importance systémique, c'est-à-dire aux systèmes qui peuvent provoquer ou propager des perturbations systémiques dans l'économie en raison de la taille ou de la nature de certaines transactions qu'ils traitent ou en raison de la valeur ou de l'importance globale des transactions traitées.

13. Un guichet unique peut être considéré comme présentant une importance systémique s'il répond à un ou plusieurs des critères suivants :

- Il s'agit du seul système disponible pour effectuer des opérations nationales de commerce extérieur ;
- Il s'agit d'un système unique de gestion d'une ou de plusieurs opérations essentielles à un ou plusieurs processus importants pour le commerce extérieur d'un pays ;
- Un dysfonctionnement du guichet unique peut empêcher un système national essentiel de fournir ses services ;
- Si le guichet unique est hors service, le pays ne pourra pas fournir les biens essentiels au bien-être économique et social ;
- L'économie nationale pourrait faire face à une crise car le guichet unique gère soit un grand nombre d'opérations soit des opérations d'importance stratégique.

### **III. Brève description des principes fondamentaux de la gestion des risques et des aléas dans le cadre du fonctionnement d'un guichet unique national**

#### **A. Une base juridique solide**

14. Un guichet unique devrait reposer sur une base juridique solide représentant toutes les juridictions concernées ; un système qui n'est pas juridiquement solide ou dans lequel les questions juridiques ne sont pas suffisamment bien comprises pourrait mettre ses participants en danger. Une mauvaise compréhension ou une mauvaise interprétation des procédures peut entraîner un faux sentiment de sécurité, qui peut par exemple conduire des utilisateurs à sous-estimer les risques auxquels ils s'exposent.

15. Le cadre juridique auquel s'applique ce principe comprend l'infrastructure juridique générale des juridictions concernées (notamment le commerce, les ports, la sécurité, les banques et les douanes), les lois, les contrats (par exemple, les règles concernant le guichet unique) et d'autres documents pertinents<sup>2</sup>.

16. Il est important de définir clairement quel est le droit applicable à l'interprétation des règles et des procédures du guichet unique. Dans la plupart des cas, le cadre juridique le plus important sera le droit interne du pays, mais il faudra aussi examiner s'il existe des risques juridiques importants dans d'autres secteurs concernés, en particulier si le guichet unique gère des opérations transfrontières telles que des opérations de change ou des échanges de documents.

17. Il convient d'assurer une veille législative et réglementaire afin de pouvoir anticiper les changements de réglementations nationales ou internationales qui pourraient influencer sur le fonctionnement du guichet unique ou la stratégie à laquelle il répond. Cette anticipation permet aux autorités responsables du guichet unique de prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect absolu des dispositions en vigueur.

<sup>2</sup> On trouvera une liste complète des questions juridiques entrant en ligne de compte pour la mise en œuvre et le fonctionnement d'un guichet unique dans la Recommandation n° 35 de la CEE.

## **B. Une bonne compréhension de l'incidence du guichet unique sur les parties prenantes**

18. Les règles concernant le guichet unique présentant une importance systémique devraient permettre aux parties prenantes de bien comprendre l'incidence du système sur chacun des risques auxquels celles-ci sont exposées. Les parties prenantes, l'opérateur de réseau et les autres acteurs concernés (y compris les utilisateurs) doivent être bien conscients des différents risques qu'ils courent en utilisant le guichet unique et du soutien qu'ils peuvent recevoir pour faire face à chacun de ces risques.

19. Les droits et obligations de toutes les parties concernées devraient être clairement définis dans les règles et procédures du système, qui devraient être publiées dans des documents explicatifs actualisés. En particulier, les informations relatives au lien qui existe entre les règles du système et les composantes du cadre juridique applicable doivent être clairement comprises, expliquées et mises à la disposition du grand public.

20. Si un organisme public participant ne maîtrise pas les modules qu'il contribue au système, il ne sera pas en mesure d'apporter une réponse efficace et de faire preuve de souplesse en temps de crise, ce qui fera obstacle au rétablissement rapide des conditions normales dans l'ensemble du système.

## **C. Une base de procédures et de règles claire et solide**

21. Les règles et procédures régissant les interactions du guichet unique avec les différentes parties prenantes doivent être efficaces et les conséquences de leur application prévisibles. Afin de gérer les risques opérationnels et les risques de défaillance, le guichet unique devrait reposer sur des procédures clairement définies qui déterminent les responsabilités de l'opérateur du guichet unique (et celles des autres acteurs), et il convient de mettre en place des incitations appropriées pour que ces risques soient gérés et atténués.

22. Le guichet unique doit reposer sur un ensemble complet et modulable de procédures et de règles d'échange entre les parties prenantes et les acteurs participants. Cet ensemble de procédures et de règles doit être établi avec la participation de toutes les parties prenantes, qui doivent également être associées à son développement et à sa mise à jour.

23. En outre, les responsabilités en matière de gestion et de contrôle des risques doivent être précisées dans ces procédures, qui sont donc le meilleur outil pour faire face à différents types de risques.

## **D. Le guichet unique et les systèmes partenaires doivent être dotés d'une capacité d'adaptation importante**

24. Afin d'atténuer les risques de non-conformité, le guichet unique et les systèmes partenaires doivent être en mesure d'évoluer rapidement et efficacement. Cette recommandation est dictée par le contexte réglementaire et économique, qui influence le comportement des acteurs du commerce international et qui évolue constamment sous l'effet des orientations politiques nationales et internationales.

25. Pour pouvoir s'adapter à ces changements assez fréquents (et réduire autant que possible le risque de non-conformité), il faut prendre sérieusement en compte, au stade de la conception du guichet unique et de son écosystème, le caractère évolutif et flexible des procédures commerciales internationales.

26. Le guichet unique devrait pouvoir s'adapter rapidement aux changements qui interviennent dans les grandes orientations nationales et internationales, et pas seulement quand celles-ci introduisent un risque de non-conformité pour les utilisateurs. Il est recommandé de suivre les progrès technologiques afin d'éviter une éventuelle obsolescence, qui pourrait réduire la réactivité du système.

## **E. Un plan de continuité des opérations comme principal outil de gestion du guichet unique**

27. Le risque opérationnel est l'un des risques les plus susceptibles de se concrétiser. Il est recommandé d'élaborer un plan de continuité des opérations et un plan de continuité informatique afin de limiter au minimum les dommages causés par la matérialisation de ce risque.

28. Au cours des deux dernières décennies, la nature et la fréquence des crises ainsi que les coûts que celles-ci engendrent ont considérablement changé. Aujourd'hui, l'on comprend mieux à quel point les différents aspects de ces crises sont étroitement liés, à quel point celles-ci perturbent le fonctionnement tant des organismes publics que des entreprises privées et la manière dont leurs conséquences peuvent se faire sentir, allant parfois jusqu'à entraîner la cessation d'activité définitive.

29. L'expérience acquise durant les crises majeures a montré que les entités les plus résistantes aux événements perturbateurs étaient celles dans lesquelles des mesures avaient été prises en amont afin d'assurer la continuité des opérations.

30. Dans le cas des guichets uniques présentant une importance systémique, l'élaboration d'un plan de continuité des opérations n'est plus considérée comme une meilleure pratique mais comme une obligation, car un tel plan permet d'atténuer l'impact qu'ont les crises opérationnelles et systémiques sur l'ensemble des activités commerciales internationales d'un pays.

31. Les différents participants au guichet unique doivent contribuer pour beaucoup à l'élaboration de ce plan et participer aux divers essais réalisés, dont l'objectif principal est de veiller à ce que les différents acteurs soient prêts à faire face à une éventuelle crise.

32. Les différents acteurs doivent également définir un délai de reprise des activités (durée maximale d'interruption admissible) et un objectif de point de reprise (période maximale pendant laquelle les données peuvent être perdues lors d'une panne). Cela permet non seulement de planifier les mesures à prendre en cas de sinistre, mais aussi et surtout d'adopter une stratégie d'investissement informatique qui permettra de déterminer à l'avance quels systèmes technologiques (par exemple, les mécanismes de relais en cas de panne) seront nécessaires pour gérer des situations catastrophiques.

## **F. L'intégration de mesures de sécurité tout au long du cycle de vie d'un guichet unique**

33. Il convient de prévoir des mesures de gestion des risques pour protéger le système informatique du guichet unique. Ce système devrait permettre de contrôler la sécurité des informations par la fourniture de moyens de protection qui sont proportionnels aux menaces et qui sont spécifiquement conçus pour atténuer certains types de risques.

34. Dans le cadre de cette gestion, il s'agit de recenser, d'évaluer et d'atténuer régulièrement les risques. Il faut aussi veiller à ce que les mesures de sécurité soient appropriées. Lors du choix des mesures, il convient de s'assurer que les actions prévues et les coûts qui en découlent sont proportionnels au risque qu'elles visent à réduire.

35. Chacun des organismes partenaires participants doit être en mesure de remonter à la source de tout événement qui a (ou qui risque d'avoir) une incidence sur la disponibilité, l'intégrité, la confidentialité ou la traçabilité des données traitées par le guichet unique.

36. Les situations d'urgence liées à la sécurité du système d'information sont causées par toute alerte ou tout événement qui touche un ou plusieurs systèmes informatiques et qui provoque un grave dysfonctionnement dans les activités du commerce extérieur. De telles situations exigent une réaction forte et une coordination stratégique active entre les différentes parties prenantes. C'est pourquoi les partenaires du guichet unique doivent prendre en compte la sécurité du système informatique lorsqu'ils élaborent leur stratégie de gestion de crise ainsi que leurs plans de continuité et de reprise de l'activité.

37. La sécurité du guichet unique doit être garantie au jour le jour à l'aide de procédures écrites qui définissent les principales tâches permettant de garantir des conditions sûres aux stades de la conception, du développement ou de la mise à l'arrêt du système.

38. Les mesures de sécurité ne sont pas uniquement applicables au système informatique mais ont aussi une incidence directe sur d'autres domaines tels que les ressources humaines, les installations et les centres informatiques.

39. L'organisme chargé de la gestion et de la supervision du guichet unique doit accomplir les tâches suivantes :

- Définir le champ d'application des normes de sécurité ;
- Mettre en place un outil d'authentification unique qui aide les partenaires fournissant des services publics à s'authentifier et à accéder aux différentes applications du guichet unique ;
- Mettre en place un système commun de gestion de l'identité ;
- Veiller à ce que les méthodes d'authentification soient utilisées conformément aux besoins du guichet unique ;
- Fournir des outils permettant de contrôler la sécurité du guichet unique et d'en assurer l'intégrité.

## **G. Une gouvernance responsable, efficace et transparente du guichet unique**

40. Les procédures de gestion du guichet unique devraient couvrir l'ensemble des relations qui existent entre la direction du système, son conseil d'administration et les différentes parties prenantes. Elles devraient arrêter la structure qui permet de faciliter la définition des objectifs globaux du système, les moyens d'atteindre ces objectifs et l'évaluation des résultats obtenus.

41. Puisque les guichets uniques présentant une importance systémique auront probablement une incidence directe sur les acteurs du commerce international, il convient de mettre en place une gouvernance efficace, responsable et transparente.

42. Pour que le guichet unique fonctionne bien, il faut que les parties prenantes participent à l'élaboration des processus qui sont gérés et gouvernés par l'organisme chargé de la coordination des opérations du système. Compte tenu du grand nombre d'acteurs et de leurs responsabilités à l'égard de différentes autorités et différents ministères, il est parfois difficile de trouver un consensus entre ces parties prenantes.

43. L'entité qui gère le guichet unique doit avoir une structure de gouvernance qui inclut la plupart des parties prenantes et qui leur permet ainsi de participer à la définition des politiques générales et de donner leur avis sur l'ordre de priorité des travaux liés à la dématérialisation et à la facilitation des procédures.

44. Une gouvernance efficace et transparente permet d'atteindre des objectifs qui correspondent aux attentes de tous les acteurs du commerce international. Elle permet également de doter l'entité responsable de la gestion du guichet unique des outils et des compétences nécessaires à la réalisation des objectifs fixés.

45. L'un des modèles de gouvernance les plus courants est celui des contrats de partenariat public-privé, qui peuvent prendre différentes formes possédant chacune des caractéristiques qui leur sont propres. Ce modèle permet de mettre en place un mécanisme efficace de guichet unique dès le début de la période de concession. Lors de l'établissement du contrat de partenariat, il faut toutefois bien penser les questions liées au financement du développement de la plateforme et au transfert de compétences à l'expiration du contrat.

## **H. Des critères d'accès objectifs, communiqués au public et équitables**

46. Les critères d'accès aux guichets uniques présentant une importance systémique devraient être objectifs et transparents afin que tous puissent y accéder de manière équitable. Le système ne doit pas servir les intérêts de communautés restreintes.

47. Ces critères devraient favoriser la concurrence entre les parties prenantes et offrir la possibilité d'effectuer des opérations commerciales à faible coût. Toutefois, le principe d'ouverture doit être constamment contrôlé afin de protéger les guichets uniques contre les risques imminents. Les règles régissant les restrictions d'accès doivent être objectives, fondées sur des critères de risque appropriés et accessibles à tous les acteurs.

## **I. L'équilibre délicat entre le coût, la qualité, la sécurité et l'efficacité**

48. Les différents acteurs participant au guichet unique ont pour objectif final de pouvoir effectuer des transactions au plus faible coût possible, à condition que les normes les plus élevées en termes d'optimisation, de qualité et de sécurité soient garanties.

49. Il est généralement nécessaire de trouver un compromis entre la volonté de réduire autant que possible les coûts et d'autres objectifs tels que le renforcement de la sécurité. Lors de la conception du système et du choix des solutions technologiques, il convient de trouver un équilibre entre le coût des ressources à mobiliser, les exigences relatives aux spécificités du système de guichet unique et l'incidence qu'aura la mise en place du système sur toutes les activités de commerce international du pays.

50. Le guichet unique devrait être conçu et fonctionner d'une manière qui lui permette de s'adapter aux changements des procédures et des exigences en matière de commerce extérieur aux niveaux national et international. Les choix des technologies, de l'orientation commerciale et du modèle de gouvernance devraient être suffisamment souples pour pouvoir évoluer en fonction des besoins.

## **J. La maturité de l'écosystème des acteurs privés et publics et sa capacité technologique et organisationnelle**

51. Puisque tous les utilisateurs jouent un rôle dans le réseau, chacun d'entre eux doit se mettre au niveau technologique requis pour réduire le risque de défaillance technologique.

52. Si l'on veut que le guichet unique présentant une importance systémique puisse répondre à une augmentation du volume et de la portée des transactions commerciales, il faut veiller, au moment de la prise des décisions en matière de conception et de solutions techniques, à renforcer en parallèle les compétences et les capacités dans l'ensemble de l'écosystème des acteurs privés et publics concernés.

53. Pour garantir une coopération entre le guichet d'importance systémique et les acteurs concernés, il serait utile de mettre au point des outils permettant de formaliser l'assistance mutuelle, l'action commune et les méthodes de travail des uns et des autres.

54. S'il existe un décalage entre la maturité technologique et organisationnelle du guichet unique et celle de l'écosystème concerné, les solutions à adopter pour éviter les crises deviennent plus complexes.

## **IV. Responsabilités qui incombent aux gouvernements en matière d'application des principes fondamentaux**

55. Pour assurer le bon fonctionnement de leur guichet unique, les gouvernements devraient envisager d'appliquer les principes suivants :

- a) Définir clairement les objectifs du guichet unique et informer le public du rôle que joue le guichet unique présentant une importance systémique et des principales politiques auxquelles celui-ci répond ;

- b) Veiller à ce que le guichet unique présentant une importance systémique qu'ils gèrent – directement ou par l'intermédiaire d'un organisme public – soit conforme aux principes fondamentaux ;
  - c) Veiller à ce que les guichets uniques présentant une importance systémique qu'ils ne gèrent pas soient conformes aux principes fondamentaux et se doter de la capacité d'assurer cette supervision ;
  - d) Coopérer avec les autres gouvernements et toute autre autorité nationale ou étrangère compétente pour promouvoir la sécurité et l'efficacité du guichet unique présentant une importance systémique en se fondant sur les principes fondamentaux.
-