

Interopérabilité des guichets uniques

Recommandation No. 36



**Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et
les transactions électroniques (CEFACT-ONU)**



NATIONS UNIES

Nations Unies Commission économique pour l'Europe

Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions
électroniques

**Interopérabilité des guichets uniques
Recommandation n°36**



**Nations Unies
New York et Genève, 2017**

Note

Les appellations employées dans cette carte et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT/ONU)

Des mesures simples, efficaces et transparentes pour un commerce global

La mission du CEFACT-ONU est d'améliorer la capacité des entreprises ainsi que les autorités administratives à manier et échanger de manière efficace les divers produits et services indispensables au bon déroulement des échanges commerciaux. Universellement applicable, CEFACT/ONU s'attache à simplifier et harmoniser les flux d'information ainsi que les divers processus et procédures liés aux transactions internationales, contribuant ainsi à la croissance économique mondiale.

La participation aux activités du CEFACT-ONU est ouverte aux experts provenant des pays membres des Nations Unies et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales reconnues par le Conseil Economique et Social des Nations Unies (ECOSOC.) Grâce à cette participation large et ouverte, CEFACT-ONU a ainsi pu développer un large éventail de mesures de facilitation de commerce ainsi que de nombreux standards relatifs au commerce électronique. Une fois approuvées par un comité intergouvernemental, ces recommandations s'appliquent universellement.

www.unece.org/cefact

ECE/TRADE/431

Copyright © Nations Unies 2017
Tous droits internationaux réservés

Publication des Nations Unies publiée par la Commission économique pour l'Europe

Avant-propos

La Commission économique pour l'Europe (CEE) propose depuis longtemps des orientations en matière de facilitation des échanges, en particulier sur le guichet unique. Depuis son apparition en 2004, la Recommandation 33 sur la mise en place d'un guichet unique a été largement perçue comme référence sur le sujet et sert de base au travail de nombreuses autres organisations ainsi qu'à la pierre angulaire de nombreuses implémentations nationales dans le monde.

Le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et le commerce électronique (CEFACT-ONU) est resté attaché à l'élaboration d'orientations supplémentaires sur les principaux aspects du guichet unique, tels que l'harmonisation des données et l'environnement juridiquement porteur. Je suis heureux d'inclure le travail actuel sur l'interopérabilité du guichet unique dans cette famille de recommandations.

Comme le reconnaît l'Accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale du commerce, la mise en place d'un guichet unique peut être un catalyseur de la facilitation des échanges au sein d'une économie. Cela offre des opportunités de rationalisation des processus et de simplification des exigences de données. Pourtant, les avantages ne s'arrêtent pas seulement à l'intérieur des frontières d'une économie; ils peuvent aller bien au-delà. Relier les pays avec une meilleure harmonisation des données et des processus peut contribuer à faire progresser les économies participantes et améliorer ainsi les moyens de subsistance des acteurs du secteur privé.



Olga Algayerova
Secrétaire exécutif
Commission économique
des Nations Unies pour l'Europe

Table des matières

Page

Première partie: Recommandation n°36 sur l'interopérabilité des guichets uniques.....	1
A. Introduction	1
B. Portée.....	1
C. Objectifs de la présente recommandation.....	2
D. Utilisation des normes et des directives internationales	2
E. Recommandation	3
Deuxième partie: Lignes directrices applicables à l'interopérabilité transfrontière des guichets uniques	4
A. Besoins organisationnels liés à l'interopérabilité des guichets uniques.....	4
1. Portée.....	4
2. Objectifs de l'interopérabilité	4
B. Facteurs techniques et sémantiques de l'interopérabilité des guichets uniques.....	7
1. Niveaux d'interopérabilité	7
2. Enjeux et difficultés de l'interopérabilité technique	10
C. Questions juridiques liées à l'interopérabilité des guichets uniques.....	11
1. Questions juridiques soulevées par l'interopérabilité transfrontière des guichets uniques	11
D. Questions de gouvernance	13
Annexes	
I Analyse globale des besoins organisationnels et de la viabilité:.....	15
A. Examen des besoins des parties prenantes.....	16
B. Examen de l'état de préparation d'un pays à la mise en place du système.....	17
C. Outils d'analyse des besoins	17
1. Volume des échanges entre les pays concernés	17
2. Informations sur le commerce transfrontière et le commerce de transit	18
3. Volonté politique	18
4. Degré d'interopérabilité à l'échelle "locale" (entre les organismes nationaux et le guichet unique national).....	18
D. Autres besoins et intérêts des parties prenantes	19
1. Pouvoirs publics (niveau supérieur/décisionnel)	19
2. Organisme chef de file (niveau de la mise en œuvre).....	19
3. Autres acteurs des processus métier:	19
E. Conclusion	21
II Liste des questions juridiques à examiner aux fins de l'interopérabilité des guichets uniques.....	22
III Modèles de gouvernance applicables à l'interopérabilité des guichets uniques	31
A. L'interopérabilité mise en pratique.....	31
B. Gouvernance centralisée ou gouvernance en réseau.....	32
C. Modèles de gouvernance applicables aux premières étapes de la conception des guichets uniques interopérables	33
D. Modèles de gouvernance pour la mise en place de guichets uniques interopérables.....	34
E. Modèles de gouvernance applicables au fonctionnement des guichets uniques interopérables.....	36
E. Conclusion	37

Première partie

Recommandation n°36 sur l'interopérabilité des guichets uniques

A. Introduction

1. Les responsables de la mise en place des guichets uniques, ainsi que les opérateurs et les utilisateurs finals ont constaté que le fait de permettre la présentation des données requises à un point d'entrée unique au niveau national ne comblait qu'une partie des besoins d'une chaîne internationale d'approvisionnement et de valeur. En dépit d'un passage réussi au commerce sans papier (ou nécessitant sensiblement moins de papier) grâce aux guichets uniques nationaux, tant les pouvoirs publics que les négociants continuent de produire de nombreux documents papier pour satisfaire aux exigences des partenaires commerciaux, des interlocuteurs et des autorités d'autres pays.

2. Pour tirer le meilleur parti des avantages qu'offre un guichet unique national, celui-ci devrait aussi permettre l'échange électronique transfrontière de toutes les informations. Depuis la conclusion de l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la facilitation des échanges, en 2013, de nombreux gouvernements, forts du soutien de leurs milieux d'affaires respectifs, exigent de plus en plus fréquemment qu'une interopérabilité, bilatérale ou régionale, soit assurée entre les guichets uniques nationaux. Au début de toute initiative d'interopérabilité, l'accent est principalement mis sur les prescriptions techniques à satisfaire pour transmettre les données en temps utile, de façon précise et, surtout, en toute sécurité. Le processus à suivre pour parvenir à une interopérabilité internationale est toutefois beaucoup plus multidimensionnel.

3. Les pouvoirs publics, les milieux d'affaires et les autres parties intéressées ont besoin d'un modèle opérationnel pour assurer la coordination entre différentes autorités et institutions ayant chacune leur culture, leurs objectifs et leurs programmes. De même, le système mis en place doit prendre en compte les vues et opinions de toutes les parties prenantes pour être en mesure de répondre à leurs besoins organisationnels spécifiques. Ce dernier point est particulièrement important pour les développeurs et les vendeurs de logiciels susceptibles de fournir les applications d'interface requises aux fins de l'interopérabilité.

B. Portée

4. La présente recommandation concerne l'interopérabilité entre deux ou plusieurs guichets uniques électroniques mis en place dans différents pays. Elle porte sur les éléments fondamentaux qui sont nécessaires pour échanger des informations au-delà d'un guichet unique national.

5. Conformément à la définition énoncée dans la recommandation n°33, les guichets uniques visés par la présente recommandation sont ceux qui facilitent les fonctions réglementaires en cas d'importation, d'exportation et de transit. Aux fins de la présente recommandation, le terme "interopérabilité" s'entend de la capacité –d'au moins deux

systèmes ou composants – d'échanger et d'utiliser des informations entre différents pays sans imposer d'efforts supplémentaires à l'utilisateur¹.

6. Bien que la majorité des guichets uniques nationaux soient liés sous une forme ou une autre au commerce international, il existe une distinction entre les informations et les documents utilisés à l'intérieur d'un pays et les données échangées entre des pays qui sont des partenaires commerciaux. La présente recommandation porte essentiellement sur les informations échangées entre différents pays, notamment sur l'interopérabilité des guichets uniques et la capacité du guichet recevant les données d'utiliser celles-ci.

C. Objectifs de la présente recommandation

7. La présente recommandation a pour but de donner des précisions sur les mesures à prendre, y compris l'élaboration de modèles d'échange d'informations, avant de mettre en place des guichets uniques bilatéraux ou régionaux, et de donner des exemples de pratiques optimales. Elle est fondée sur l'hypothèse que les recommandations n°33 sur la mise en place d'un guichet unique, n°34 sur la simplification et la normalisation des données et n°35 sur la création du cadre juridique d'un guichet unique ont déjà été suivies.

8. L'objet de la présente recommandation est de mettre en évidence les problèmes rencontrés pour garantir l'interopérabilité des guichets uniques ainsi que les différentes options offertes à cet égard, que le système national soit géré par le secteur public ou par le secteur privé. L'interopérabilité devrait permettre d'échanger des données exactes et complètes (et des ensembles de données) rapidement, aisément et en toute sécurité, pour le plus grand bien des opérateurs et des utilisateurs. Les informations pourraient être échangées au niveau bilatéral, multilatéral (sous-régional, régional) ou international.

9. La présente recommandation ne vise pas à définir les spécifications techniques ni les normes applicables à l'interopérabilité des guichets uniques, mais plutôt à mettre en lumière les principales questions à examiner avant la mise en place d'un tel guichet. En outre, les lignes directrices de la présente recommandation comportent des modèles et des exemples d'approches, notamment les instruments et les normes actuellement disponibles, à des fins de référence. Dans le même temps, les concepteurs et les responsables de la mise en place des guichets uniques devraient établir un modèle d'interopérabilité adapté aux besoins des pouvoirs publics et aux besoins des milieux d'affaires concernés en matière de commerce.

10. Le présent document concerne essentiellement les pouvoirs publics, mais les diverses recommandations, les lignes directrices et les bonnes pratiques recensées sont aussi valables pour les milieux d'affaires.

D. Utilisation des normes et des directives internationales

11. Afin d'assurer l'interopérabilité des guichets uniques, la conception et la mise en place des guichets uniques nationaux devraient se fonder sur les recommandations et les normes internationales, y compris celles du CEFACT-ONU.

12. Il est important de reconnaître le caractère international et convergent des initiatives de facilitation du commerce. L'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges en est

¹ D'après la définition d'« interopérabilité » figurant dans le glossaire des normes de l'IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers), disponible à l'adresse <http://www.ieee.org> (consultée le 16 décembre 2016).

peut-être l'exemple le plus probant². Aux termes de cet accord, le guichet unique et la coopération entre les organismes présents aux frontières constituent d'importants outils de facilitation des échanges transfrontières (art. 10.4 et 8.2, respectivement). L'Accord comporte également plusieurs dispositions relatives à la gouvernance des initiatives de facilitation du commerce par des comités nationaux de facilitation des échanges (art. 23)³. Les organismes nationaux de facilitation des échanges peuvent quant à eux être considérés comme un modèle de gouvernance approprié pour les guichets uniques interopérables.

E. Recommandation

13. Compte tenu de ce qui précède, le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) recommande aux pouvoirs publics et aux milieux d'affaires de prendre les mesures ci-après:

a) Recenser et analyser les principaux facteurs et besoins, actuels ou futurs, concernant l'interopérabilité des guichets uniques, notamment les points de vue des acteurs publics et privés concernés, afin de déterminer le type d'interopérabilité nécessaire;

b) Recenser et examiner les types de processus métier et d'informations devant être échangés entre les guichets uniques, les cadres sémantiques existants pouvant être utilisés aux fins de ces échanges et les domaines dans lesquels des améliorations pourraient être apportées, notamment par l'harmonisation et la normalisation des processus;

c) Déterminer le ou les modèles de gouvernance les plus appropriés pour assurer l'interopérabilité des guichets uniques, et ce, pour les diverses étapes de leur conception, de leur mise en place et de leur fonctionnement, d'une manière qui soit à la fois financièrement et administrativement viable;

d) Étudier tous les arrangements et accords commerciaux bilatéraux et multinationaux pertinents pour veiller à ce que des protocoles spécifiques ou des obligations juridiquement contraignantes soient pris en compte pour créer un guichet unique national et assurer son interopérabilité avec les autres guichets de ce type. Si ces accords ne couvrent pas les besoins organisationnels recensés pour la mise en place des guichets uniques interopérables, les parties prenantes sont encouragées à promouvoir les arrangements qui traitent des questions organisationnelles, juridiques, techniques et sémantiques (comme indiqué dans les lignes directrices de la présente recommandation).

² Au moment de la rédaction du présent document, l'Accord n'avait pas encore été approuvé officiellement par suffisamment de pays pour entrer en vigueur, mais la plupart des pays parties à l'Accord en décembre 2013 respectaient déjà les engagements contractés au titre de celui-ci (quelque 48 membres de l'OMC ont déjà pris des engagements de la catégorie A).

³ Voir également la recommandation n° 4 de la CEE sur les organismes nationaux de facilitation du commerce, à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/ECE_TRADE_425_CFRec4.pdf (consultée le 17 janvier 2017).

Deuxième partie: Lignes directrices applicables à l'interopérabilité transfrontière des guichets uniques

A. Besoins organisationnels liés à l'interopérabilité des guichets uniques

14. L'interopérabilité des guichets uniques a principalement pour objet d'aider les négociants à exercer leurs activités au niveau international et les organismes publics à s'acquitter des tâches qui leur incombent. Les pouvoirs publics et les organismes de différents pays peuvent échanger des informations liées au commerce pour satisfaire les besoins et les exigences des pays d'exportation et d'importation, voire des pays de transit. Les mesures à prendre pour assurer une réelle interopérabilité des guichets uniques (notamment la mise en place d'un guichet unique régional) et permettre l'échange d'informations transfrontières dépendent de la mesure dans laquelle les autorités et les négociants sont prêts et déterminés à partager les informations commerciales avec des parties autorisées.

15. Tout comme les entreprises, les organismes publics cherchent à s'acquitter de leurs responsabilités de la manière la plus efficace et la plus efficiente qui soit, tout en respectant leurs prescriptions juridiques et leurs besoins opérationnels. Ils devraient aussi accomplir leurs tâches de manière à ce que le coût que les négociants doivent assumer pour respecter ces prescriptions soit réduit au minimum et à ce que les procédures officielles soient le plus transparentes et le plus prévisibles possible.

1. Portée

16. Dans le présent document, l'interopérabilité des guichets uniques fait référence à l'échange d'informations spécifiques sur les transactions commerciales transfrontières dans le cadre d'une structure établie entre deux ou plusieurs guichets uniques mis en place dans des pays différents. Ces informations sont échangées afin de faciliter la prestation de services commerciaux et administratifs au niveau international et le respect des prescriptions réglementaire, pour permettre la réutilisation et le traitement de ces informations avec un minimum d'effort et de modification. Les guichets uniques en question ont un caractère réglementaire, et l'interopérabilité est transfrontière.

2. Objectifs de l'interopérabilité

17. Les besoins spécifiques en matière d'interopérabilité peuvent varier en fonction des accords conclus entre les pays qui échangent des informations sur les transactions commerciales transfrontières. Ils devraient être clairement définis dans les accords ou les protocoles qui sont signés afin de préciser clairement l'utilisation prévue des informations échangées. Certaines des raisons pour lesquelles les pays pourraient souhaiter mettre en place des guichets uniques interopérables sont énoncées ci-après.

Recommandation No. 36

- **Intégration régionale:** Dans un contexte plus large, le guichet unique peut être considéré comme un outil permettant non seulement d'améliorer la compétitivité nationale mais aussi de stimuler la croissance économique régionale⁴.
 - Dans le cadre de son Code des douanes, l'Union européenne envisage d'autoriser le dédouanement centralisé, ce qui permettrait au négociant d'un État membre de faire des déclarations dans plusieurs États membres par l'intermédiaire du guichet unique de son pays. Les États membres pourraient alors échanger toutes les données requises pour la déclaration d'importation (ou pour les procédures à respecter en cas de transit, de perfectionnement actif ou d'entreposage).
- **Facilitation du commerce:** Le fait d'aider les négociants à remplir leurs obligations de déclaration dans le pays où leurs marchandises sont en transit ou dans le pays de destination finale permettrait aux opérateurs économiques, et en particulier aux petites et moyennes entreprises, de respecter les obligations de ces pays et de mieux soutenir la concurrence sur le marché international. Ces obligations pourraient notamment concerner les licences, les permis, les certificats, etc. Grâce au transfert des fichiers maîtres⁵ entre les autorités compétentes, il ne serait plus nécessaire de transmettre plusieurs fois des informations de base telles que l'identité et l'adresse des parties. Enfin, l'un des concepts de la facilitation du commerce, le "pipeline de données"⁶, permet aux parties à une transaction commerciale qui sont dûment autorisées de consulter l'information pertinente du point d'origine des marchandises jusqu'à leur destination.
- **Analyse des risques:** Si les organismes publics d'un pays importateur avaient accès à l'avance aux informations figurant dans la déclaration d'exportation de marchandises, ils pourraient évaluer au préalable tous les risques en matière de sécurité, de fiscalité ou autres. Ce facteur est abordé dans un document de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) intitulé "Cadre de normes SAFE"⁷, concernant le pilier 3 sur la communication entre organes gouvernementaux. Il est également traité plus en détail dans le projet de l'OMD intitulé "Douanes en réseau

⁴ L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) constitue un bon exemple de l'impact que peut avoir une communauté économique régionale (CER) sur la création d'un guichet unique régional. Une étude de cas permet de voir comment les structures de gouvernance d'une CER plus importante peuvent influencer sur la gouvernance d'un guichet unique régional. La Commission économique eurasiennne, organisme de réglementation supranationale permanent de l'Union économique eurasiennne, constitue aussi un exemple utile, car elle coordonne l'action menée par les États membres pour appuyer la mise en place d'un guichet unique au sein de l'Union économique eurasiennne. Ce rôle est d'ailleurs inscrit dans le document approuvé par l'autorité suprême de celle-ci (Haut Conseil économique eurasienn). Des enseignements peuvent également être tirés de cadres fortement intégrés tels que l'Union européenne (UE) ainsi que des relations bilatérales importantes comme celles existant entre les États-Unis et le Canada. Les systèmes fortement intégrés d'échange d'informations entre les pays mentionnés dans ces exemples témoignent de l'utilité de les examiner.

⁵ Aux termes du Oxford Dictionary, un fichier maître s'entend d'un fichier de données qui est maintenu à des fins de référence et régulièrement mis à jour, et à partir duquel les copies sont actualisées. Voir l'adresse <http://www.oxforddictionaries.com/> (consultée le 15 décembre 2016).

⁶ Des « pipelines de données » ont été établis dans le cadre de deux projets de l'UE (Cassandra et Core). Voir « Seamless integrated data pipelines », par David Hesketh, HMRC, 24 août 2015, à l'adresse <http://www.coreproject.eu/newsletters/core-2nd-newsletter-august-2015/seamless-integrated-data-pipelines-by-david-hesketh-hmrc.aspx> (consultée le 15 décembre 2016).

⁷ Organisation mondiale des douanes, « Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial », juin 2015, disponible à l'adresse <http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/FAB61C7AD0644CDAACBD111CD3A3CA7C.ashx> (consultée le 15 décembre 2016).

Recommandation No. 36

international”⁸, qui prévoit que le pays importateur doit recevoir du pays exportateur des informations tirées de la déclaration d’exportation afin d’effectuer une analyse comparative des risques.

- **Déclarations de sécurité présentées au préalable:** S’appuyant sur le principe de l’analyse des risques, de nombreux pays demandent qu’une déclaration de sécurité soit présentée avant l’arrivée des marchandises. Ce mécanisme est également abordé dans le document de l’OMD intitulé “Cadre de normes SAFE”⁹ concernant le pilier 1. Ces systèmes étant opérationnels depuis quelques années, on a pu constater que la qualité des données est une préoccupation importante: il arrive souvent que les informations reçues ne soient pas suffisamment fiables pour permettre de procéder à une analyse des risques en bonne et due forme. L’obtention de ces informations à la source, auprès du pays exportateur, permettrait d’améliorer la qualité des données. Il serait toutefois difficile d’obliger un exportateur étranger à entrer directement les informations dans le système informatique du pays importateur. L’interopérabilité des guichets uniques pourrait faciliter ce processus si des accords bilatéraux prévoyaient que c’est la plateforme du pays exportateur qui doit saisir toutes les données nécessaires. Les exportateurs demanderaient alors que ces données soient transmises au pays importateur; le guichet unique du pays exportateur transférerait ensuite les informations au guichet unique du pays importateur, au nom du pays exportateur.
- **Planification de l’utilisation des infrastructures:** L’échange d’informations sur le volume des marchandises qui quittent un pays à destination d’un autre et sur la date approximative de leur arrivée permettrait au moins au pays importateur d’essayer d’adapter l’utilisation de ses infrastructures en conséquence.
- **Lutte contre les activités illicites:** Lorsqu’il repère des marchandises illicites ou une activité d’exportation suspecte, le pays exportateur pourrait avertir le pays importateur pour que les marchandises visées soient correctement inspectées à leur arrivée. Cette approche pourrait aussi être suivie lorsqu’on soupçonne que des transactions commerciales dissimulent une fraude fiscale, pour permettre aux pays concernés de planifier une inspection appropriée.

3. Avantages de l’interopérabilité des guichets uniques

18. Les pouvoirs publics et les entreprises devraient faire en sorte que les améliorations découlant de la création d’un guichet unique se poursuivent au-delà de la frontière nationale. Les avantages retirés au niveau national et décrits dans la recommandation n° 33, ses lignes directrices et ses exemples pourraient être étendus à la circulation internationale des marchandises. Les pays qui disposent actuellement d’un guichet unique national et ceux qui prévoient d’en mettre un en place devraient envisager activement d’y intégrer la notion d’interopérabilité. La capacité de communiquer des informations commerciales aisément, rapidement et à moindre coût pour les pouvoirs publics et les entreprises constitue un avantage manifeste

⁸ Organisation mondiale des douanes, « Notion de Douanes en réseau international – Valeur stratégique », 2012 et Organisation mondiale des douanes « Notion de Douanes en réseau international – Foire aux questions », 2012, disponibles à l’adresse <http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/activities-and-programmes/gnc.aspx> (consultée le 15 décembre 2016).

⁹ Ibid.

B. Facteurs techniques et sémantiques de l'interopérabilité des guichets uniques

1. Niveaux d'interopérabilité

19. L'interopérabilité suppose l'utilisation de normes internationales reconnues. L'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (art. 10.3) indique non seulement que les normes internationales régissant les formalités d'importation, de transit et d'exportation sont un important outil de facilitation du commerce mais aussi que leur utilisation est essentielle pour garantir l'interopérabilité des guichets uniques. La recommandation n°34, sur la simplification et la normalisation des données pour le commerce international, souligne l'importance de créer un ensemble de données national qui permettra d'harmoniser et de normaliser les informations utilisées pour répondre aux besoins de nombreux organismes d'un même pays. Elle indique également que ces ensembles de données devraient être alignés sur des normes internationales reconnues. Les guichets uniques mis en place conformément à ces lignes directrices ont plus de chances d'être interopérables au niveau international.

20. L'interopérabilité peut être assurée à différents niveaux, à savoir pour la méthodologie utilisée afin de créer des ensembles de données, pour les ensembles de données eux-mêmes, pour les processus métier et pour les messages.

1.1 Methodology for dataset creation

21. Un ensemble de données s'apparente à une bibliothèque ou à un dictionnaire où l'on retrouve toutes les informations requises pour une application, un système ou une fin spécifique. Comme l'indique la recommandation n°34, l'un des principaux objectifs de ce type de dictionnaire est d'éliminer tous les doublons et toutes les données redondantes. La création de tout type d'ensemble de données suppose l'établissement de règles sur la manière dont les informations devraient y figurer. Par exemple, les termes y sont-ils tous écrits au long ou certains d'entre eux sont-ils abrégés, comme le mot "Declaration" qui pourrait devenir "Dec" ? L'ensemble de données doit également définir la façon de réunir plusieurs termes, tels que "RequestDeliveryDate" ou "requested-delivery-date" ou "DelivDateReq", et fournir la liste des codes utilisés, le cas échéant. Les systèmes informatiques ne peuvent lire les données que s'ils comprennent les termes du dictionnaire et la logique qui sous-tend ces termes.

22. Pour appuyer la création d'ensembles de données harmonisés, le CEFAC-ONU a élaboré la spécification technique sur les composants communs (CCTS) 2.01 – une méthode permettant d'élaborer un ensemble commun de briques sémantiques qui correspondent aux catégories générales de données d'affaires utilisées aujourd'hui et prévoyant la création de nouveaux vocabulaires d'affaires et la restructuration de ceux qui existent.

1.2. Ensemble de données

23. Au niveau des données, l'interopérabilité des guichets uniques peut concerner les données échangées dans le cadre de toutes les procédures d'importation, d'exportation et de transit entre les pays participants ou de seulement un certain nombre de ces procédures, selon les modalités convenues d'un commun accord. L'interopérabilité pourrait aussi être élargie à d'autres informations ou procédures.

24. Les processus utilisés pour harmoniser les ensembles de données de plusieurs pays sont les mêmes que ceux qui sont établis dans la recommandation n° 34. Si tous les pays concernés ont mis en place un guichet unique, ils ont probablement déjà franchi les quatre étapes consistant à obtenir, à définir, à analyser et à aligner les données au niveau national. Pour assurer l'interopérabilité transfrontière des plateformes d'information, les personnes responsables de leur mise en place devront suivre ces quatre mêmes étapes pour les données visées. Si des normes internationales reconnues ont été utilisées aux fins de l'harmonisation nationale, il sera plus facile d'aligner ces données.

25. L'alignement de deux ou de plusieurs ensembles de données normalisés a des conséquences importantes car il permet de renforcer la sécurité des chaînes d'approvisionnement et de faciliter les opérations commerciales des entreprises. Par ailleurs, cela ne signifie pas nécessairement que les processus métier et l'échange électronique d'informations sont identiques et, s'il constitue une importante condition préalable, cet alignement ne conduit pas nécessairement à des échanges d'informations transfrontières.

26. S'appuyant sur plusieurs décennies de collaboration entre les pays et entre les secteurs privé et public, le CEFACT-ONU a mis au point, de concert avec les principales parties prenantes et organisations compétentes, la bibliothèque des composants communs et des modèles de données établis à partir de celle-ci¹⁰. De nombreux autres organismes de normalisation affirment s'aligner sur les modèles de la bibliothèque, notamment le Modèle de données de l'OMD et les normes Cargo-IMP et Cargo-XML de l'Association du transport aérien international.

1.3. Processus métier

27. Chaque élément de donnée est défini au regard du processus métier dans lequel il s'inscrit. Le processus métier indique les acteurs de la chaîne d'approvisionnement qui sont concernés, les informations que chacun d'entre eux doit présenter et le moment où chaque élément devrait être fourni. Cela s'apparente en quelque sorte à des règles grammaticales. Par exemple, le processus concernant les opérations de transit pourrait indiquer l'agent du poste frontière ainsi que l'expéditeur, le destinataire et le transporteur des marchandises, et préciser toutes les informations devant être échangées et dans quel ordre.

28. L'interopérabilité des guichets uniques peut aller au-delà de l'harmonisation des ensembles de données. Afin de renforcer l'intégration internationale, les processus métier peuvent, eux-mêmes, également être alignés. Cet exercice d'harmonisation contribuerait en outre à assurer la fiabilité des informations échangées, car non seulement la définition serait la même pour tous, mais l'utilisation effective des informations serait aussi alignée. En outre, les acteurs de la chaîne d'approvisionnement effectueraient les opérations réglementaires de la même manière dans chacun des pays concernés.

¹⁰ Voir l'adresse http://www.unece.org/cefact/codesfortrade/unccl/ccl_index.html (consultée le 15 décembre 2016). La bibliothèque des composants communs est mise à jour deux fois par an. Elle est chaque fois compatible avec les versions antérieures et s'appuie sur la version précédente ; toutes les versions établies depuis 2006 sont disponibles sur ce site Web.

29. Plusieurs outils peuvent être utilisés pour définir les processus métier. Le CEFACT-ONU a mis au point une méthode de modélisation fondée sur le langage de modélisation uniformisé (UML)¹¹ connue sous le nom de méthode de modélisation du CEFACT-ONU (UMM)¹². Il a aussi élaboré un certain nombre de spécifications relatives à certains processus métier, comme l'offre de prix, la facture, l'avis de paiement, le calendrier, etc. Ces spécifications, qui expliquent les prescriptions relatives aux données et les échanges de données effectués dans le cadre de certains processus, font partie des spécifications relatives aux prescriptions commerciales (BRS) du CEFACT-ONU¹³.

1.4. Messages (syntaxe)

30. Les processus métier sont appliqués au moyen de messages qui peuvent être envoyés suivant différentes syntaxes électroniques. Si les ensembles de données correspondent au dictionnaire et les processus métier, aux règles grammaticales du Qui, Quoi et Quand, la syntaxe des messages correspond quant à elle à la langue qui sera utilisée pour communiquer. Pour que les messages soient compréhensibles, l'expéditeur et le destinataire doivent parler la même langue. Les divers acteurs doivent donc toujours convenir d'une syntaxe commune pour que les messages puissent être compris.

31. La syntaxe peut jouer un rôle à plusieurs niveaux, notamment s'agissant des règles de désignation, des normes techniques applicables aux modèles de données, des diagrammes des catégories, des catégories et des attributs. Comme c'est le cas pour les autres niveaux d'interopérabilité, il est possible d'utiliser directement une norme internationale reconnue qui pourrait favoriser une collaboration future (au lieu de conclure de multiples ententes bilatérales sur la syntaxe des messages chaque fois qu'il faut procéder à des échanges).

32. Le CEFACT-ONU a élaboré les Règles des Nations Unies concernant l'échange de données informatisé pour l'administration, le commerce et le transport (EDIFACT-ONU) il y a plus de vingt ans. Ces règles sont largement utilisées et, malgré l'existence d'autres règles de syntaxe, elles le sont de plus en plus chaque année. Bien que certains messages EDIFACT-ONU soient élaborés par d'autres organismes de normalisation, la totalité d'entre eux sont conservés par le CEFACT-ONU et le secrétariat de la CEE¹⁴.

33. Le CEFACT-ONU a aussi établi des schémas XML pour chaque publication de sa bibliothèque des composants communs. Ces schémas sont élaborés conformément aux règles de désignation et de conception XML du CEFACT-ONU¹⁵ et à la spécification technique sur les composants communs (CCTS) du CEFACT-ONU¹⁶.

34. Une autre syntaxe souvent utilisée pour la mise en place d'un guichet unique est le Modèle de données de l'OMD, qui présente un ensemble de données et une méthode de création d'une syntaxe XML s'inspirant des règles de désignation et de conception du CEFACT-ONU et de la CCTS ou, à défaut, d'une autre syntaxe qui est directement harmonisée avec les règles EDIFACT-ONU¹⁷.

¹¹ Voir l'adresse <http://uml.org/> (consultée le 15 décembre 2016).

¹² Voir l'adresse http://www.unece.org/cefact/umm/umm_index.html (consultée le 15 décembre 2016).

¹³ Voir la liste des BRS du CEFACT-ONU actuellement disponibles à l'adresse http://www.unece.org/cefact/brs/brs_index.html (consultée le 15 décembre 2016).

¹⁴ Pour obtenir plus d'informations et tous les répertoires EDIFACT-ONU, voir l'adresse <http://www.unece.org/cefact/edifact/welcome.html> (consultée le 15 décembre 2016).

¹⁵ Voir l'adresse http://www.unece.org/cefact/xml/xml_index.html (consultée le 15 décembre 2016).

¹⁶ Voir l'adresse http://www.unece.org/cefact/codesfortrade/ccts_index.html (consultée le 15 décembre 2016).

¹⁷ Pour plus d'informations, voir l'adresse http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/pf_tools_datamodel.aspx (consultée le 15 décembre 2016).

2. Enjeux et difficultés de l'interopérabilité technique

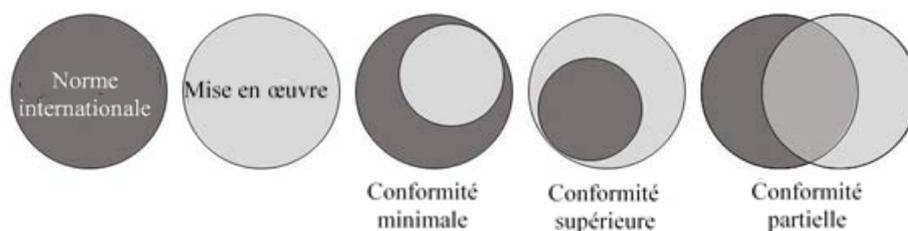
2.1. Interopérabilité internationale

35. L'un des principaux défis qui se posent aujourd'hui est le manque d'intérêt pour la mise en place de systèmes interopérables en dehors de certains domaines précis. Un certain nombre d'organisations internationales élaborent néanmoins des normes qui contribuent à garantir une interopérabilité à l'échelle mondiale. Quatre organismes internationaux à activité normative ont ainsi signé un accord qui vise à coordonner les efforts de leurs membres en matière de normalisation et à éviter tout chevauchement d'activités; il s'agit du Mémorandum d'accord sur les transactions électroniques, conclu entre l'Organisation internationale de normalisation (ISO), la Commission électrotechnique internationale (CEI), l'Union internationale des télécommunications (UIT) et la Commission économique pour l'Europe (CEE). Cette dernière est l'organisation mère du CEFAC-ONU où la plupart de ces travaux sont effectués.

2.2. Degré de conformité par rapport aux normes internationales

36. Lorsque la mise en œuvre d'une solution donnée ne reprend que certains éléments d'une norme, on peut parler de conformité *minimale*. Lorsque la mise en œuvre reprend **tous** les éléments d'une norme et en ajoute d'autres, on peut parler de conformité *supérieure* à la norme. Toutefois, les éléments ajoutés pourraient ne pas être interopérables avec d'autres solutions puisqu'ils ne sont pas inclus dans la norme de référence.

37. Lorsque la mise en œuvre d'une solution donnée ne reprend **qu'une partie des éléments** d'une norme et en ajoute d'autres, on peut parler de conformité *partielle*. Encore une fois, les éléments ajoutés pourraient ne pas être interopérables avec d'autres solutions puisqu'ils ne sont pas inclus dans la norme de référence. Qui plus est, comme la norme de référence n'est que partiellement reprise, il est possible qu'une autre Partie utilisant la même norme ne soit pas en mesure de s'aligner sur cette solution étant donné que certains éléments de la norme ne sont pas repris dans la solution "partielle".



2.3. Niveaux d'expérience différents

38. Les responsables de la mise en place d'un guichet unique pouvant avoir des niveaux d'expérience différents, les négociations sur l'interopérabilité pourraient s'avérer difficiles. Certains responsables ayant depuis longtemps instauré un système maintenant éprouvé (qu'ils peuvent hésiter à modifier) disposent d'une vaste expérience en la matière, ce qui n'est pas le cas des responsables d'un pays qui vient de commencer à mettre en œuvre ce système. Ce déséquilibre peut compliquer l'exercice d'harmonisation, car les responsables moins expérimentés peuvent présenter des demandes qui sont davantage fondées sur des idées préconçues plutôt que sur des données d'expérience réelles et l'application des principes énoncés dans les recommandations n^{os}33, 34 et 35 de la CEE, tandis que les plus expérimentés peuvent hésiter à modifier leur système pour l'aligner sur d'autres.

2.4 Respect des nombreuses spécifications techniques

39. Les acteurs d'une chaîne mondiale d'approvisionnement seront peut-être tenus de satisfaire à de nombreuses spécifications techniques pour respecter toutes les procédures réglementaires applicables à leurs marchandises. C'est le cas des acteurs qui exercent des activités dans plusieurs pays ayant chacun son propre guichet unique national ou n'en ayant pas encore un. De même, dans les pays n'ayant pas instauré de guichet unique national, il est possible que plusieurs organismes aient créé des portails distincts, chacun ayant ses propres spécifications techniques et procédures réglementaires. En outre, plus les spécifications techniques qu'un acteur doit respecter sont différentes, plus ses coûts sont élevés et moins ses prix sont compétitifs.

C. Questions juridiques liées à l'interopérabilité des guichets uniques

40. La recommandation n°35 portant sur les questions soulevées par la création du cadre juridique d'un guichet unique pour le commerce international, les principes fondamentaux qui y sont énoncés devraient également être pris en compte pour assurer l'interopérabilité des systèmes de pays différents. Le présent document n'aborde que les questions qui sont propres à l'interopérabilité réglementaire transfrontière des guichets uniques.

41. L'une des principales difficultés vient du cadre juridique de chacun des pays participants ou, plus précisément, des divergences entre tous les cadres juridiques nationaux. En effet, la vie privée, la propriété des données, les droits de propriété intellectuelle, l'archivage, l'authentification, etc., sont autant de questions qui pourraient donner lieu à des interprétations différentes dans chaque pays. En outre, certaines questions doivent être abordées, telles que l'autorisation du fournisseur initial des données qui sont réutilisées par les pouvoirs publics. L'annexe II établit une liste des questions qui devraient être examinées avant que des négociations sur l'interopérabilité ne soient engagées.

1. Questions juridiques soulevées par l'interopérabilité transfrontière des guichets uniques

1.1. Principes fondamentaux de l'interopérabilité des guichets uniques

42. Le droit international régissant la coopération entre les États dans le domaine de l'échange électronique de données réglementaires n'est pas très développé. Les quelques accords qui existent à cet égard peuvent avoir une portée uniquement sectorielle ou territoriale. Quels sont donc les principes susceptibles d'être intégrés dans le droit international coutumier voire, peut-être plus tard, dans des dispositions conventionnelles d'application plus générale?

43. Par exemple, l'Union économique eurasienne¹⁸ a adopté un certain nombre de principes fondamentaux qui s'appliquent aux échanges d'informations entre les guichets uniques et qui indiquent le type de questions qui devraient être prises en compte et définies dans tout accord entre deux ou plusieurs opérateurs de guichet unique national participant à de tels échanges. L'échange électronique d'informations et de messages de données, ainsi que l'utilisation ultérieure de ces informations dans chaque État participant, devraient reposer au moins sur les principes suivants:

¹⁸ <http://www.eaeunion.org>.

Recommandation No. 36

- **Intérêts et avantages mutuels des Parties (participant aux échanges d'informations):** Ce principe signifie que les Parties doivent s'entendre pour fournir des informations sur une base paritaire. La portée des informations communiquées et les conditions applicables à cet égard devraient répondre aux intérêts des Parties. L'échange d'informations devrait stimuler la coopération entre les Parties.
- **Accessibilité et disponibilité des données:** Les demandes d'informations devraient être traitées et les réponses devraient être envoyées à la Partie requérante de la manière prévue dans l'accord conclu entre les États parties.
- **Exactitude et exhaustivité des informations:** Les informations communiquées à la Partie requérante doivent être exactes et aussi exhaustives que ce que prévoit l'accord conclu entre les parties.
- **Présentation des informations requises en temps utile:** Les Parties devraient respecter les délais de présentation des informations fixés dans l'accord. Il est préférable d'éviter tout retard à cet égard.
- **Les informations échangées ne devraient être utilisées qu'à des fins spécifiques limitées,** compte tenu de leur confidentialité et sans préjudice pour l'État les ayant fournies.
 - Les limites imposées concernant les informations pouvant être partagées entre les organismes publics de différents États (dont la législation sur le partage des données peut diverger) doivent être harmonisées. Les données ne devraient être partagées que si cela est dans l'intérêt du fournisseur, habituellement une personne morale présentant des données dans le cadre d'un échange entreprise à gouvernement. Les informations ne peuvent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été envoyées par le fournisseur. Le guichet unique qui reçoit les informations ne serait habituellement pas autorisé à les partager, sans l'autorisation expresse de la Partie qui les a présentées, avec des tiers sauf, bien sûr, avec les autres organismes publics participant au guichet unique et au processus décisionnel qui concerne la transaction (par exemple, la délivrance de permis, le dédouanement des marchandises, etc.)
 - Dans certains pays, les informations commerciales ou douanières ne peuvent être échangées avec un autre guichet unique sans l'autorisation du négociant les ayant présentées. En pareil cas, il pourrait être judicieux d'incorporer des dispositions à cet effet dans un accord concernant l'utilisation finale pour les négociants qui présentent des données commerciales au guichet unique. En l'absence d'une autorisation, les données ne pourraient normalement pas être transférées. Seule une raison impérieuse d'intérêt public pourrait constituer une exception à cette règle, par exemple si le transfert est nécessaire pour sauver une vie ou garantir la valeur de propriétés.
- **L'échange d'informations se fonde sur les normes et les recommandations internationales:** Aux fins de l'échange d'informations et de l'interopérabilité des systèmes d'information, les Parties devraient utiliser les normes et les recommandations internationales qui ont été incorporées dans le ou les accords qu'elles ont conclus sur l'échange de données.
- **L'échange d'informations est effectué dans un but non lucratif:** Les informations devraient théoriquement être échangées sans redevances ni impositions, en particulier lorsqu'il s'agit d'échange gouvernement à gouvernement. Dans les cas où des redevances sont imposées, elles devraient être établies sur la base des coûts

encourus et dans un but non lucratif. Toutefois, cela ne devrait pas empêcher les Parties d'adopter un barème des redevances dans le cadre d'un accord sur l'échange de données commerciales. Cela est également sans préjudice pour le modèle de financement du guichet unique et les services publics en général.

D. Questions de gouvernance

44. La gouvernance est une politique ou un concept multidimensionnel. Selon l'OCDE, la bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence, la responsabilité, la primauté du droit, l'efficacité et l'équité. Elle s'entend en outre d'une gestion, par les pouvoirs publics, qui est pour l'essentiel exempte d'abus et de corruption, et ce, dans le respect de l'état de droit. Pour veiller au respect des principes de bonne gouvernance, les responsables doivent faire preuve d'une grande détermination, souvent appelée "volonté politique".

45. Le plus souvent, les pouvoirs publics s'engagent à exercer une bonne gouvernance en réponse à une demande émanant de la population, notamment pour éliminer la corruption et d'autres comportements pernicioeux, assurer une gestion plus efficace de certains secteurs de la société, améliorer les résultats des entités publiques ou privées, ou supprimer les obstacles à la croissance économique et à la création de richesses et d'emplois. En conséquence, la gouvernance est généralement axée sur des enjeux sociétaux spécifiques, dans le but d'améliorer la sécurité et la qualité de vie des citoyens et d'encourager le développement d'activités entrepreneuriales.

46. Pour qu'un régime de bonne gouvernance soit efficace et efficient, certaines conditions doivent être réunies au préalable. Par exemple:

- La mise en place d'institutions et de processus transparents s'inspirant de règles et de règlements clairs, et d'une procédure de recours pour ceux qui sont affectés par les décisions prises;
- L'obligation de rendre des comptes à ceux qui sont affectés par les décisions et mesures prises et d'obtenir des résultats précis;
- Une définition claire du régime de gouvernance;
- Des précisions sur la façon dont le régime de bonne gouvernance fonctionnera ainsi que sur les personnes, parties et autres entités juridiques qui y seront assujetties;
- Un nombre minimum d'exceptions;
- Une liste précise des sanctions et des peines qui seront appliquées en cas de violation ou de non-respect des prescriptions;
- L'acceptation par la majorité que le régime sera bénéfique et qu'il aura force exécutoire;
- Un programme de sensibilisation concernant le champ d'application et la mise en œuvre du régime à l'intention des parties qui y sont assujetties; et
- Un processus de consultation ouvert et transparent, en vue de recueillir les avis et opinions de toutes les parties prenantes assujetties au régime.

47. L'une des étapes importantes, de fait essentielles, de l'adoption des recommandations et des normes consiste à déterminer si la mise en œuvre des projets nécessite une gouvernance formelle. Il est ici primordial de faire la distinction entre la gouvernance (telle que décrite ci-dessus) et les bonnes pratiques en matière de gestion de projets qui consistent à suivre des méthodes organisationnelles et opérationnelles

Recommandation No. 36

éprouvées. Lorsqu'une étude de faisabilité ou un plan de projet met en évidence la nécessité d'instaurer une gouvernance, des mesures appropriées devraient être prises pour qu'elle soit effectivement intégrée dans le processus de mise en œuvre. Ces mesures pourraient notamment inclure la formation d'une équipe de projet composée de spécialistes – qui serait chargée d'examiner les questions de gouvernance –, l'allocation de ressources financières appropriées, la participation de fonctionnaires représentant les autorités et les organismes compétents, la tenue de consultations avec les représentants des milieux d'affaires et du tiers-secteur mais, surtout, un dialogue avec la société et les citoyens.

48. L'annexe III de la présente recommandation décrit les modèles de gouvernance qui pourraient s'appliquer à l'interopérabilité des guichets uniques.

49. Il est généralement admis que les questions de gouvernance ont un caractère à la fois national (guichet unique national) et international (guichets uniques interopérables). Les pouvoirs publics qui souhaiteraient utiliser les ressources existantes de manière rationnelle dans le cadre du budget consacré au commerce international devraient peut-être envisager de renforcer leur engagement en faveur d'un Comité national de facilitation des échanges et d'un organe international de facilitation des échanges au titre de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, dont il est question dans la première partie de la présente recommandation. Les modèles de gouvernance figurant dans l'Accord de l'OMC pourraient être utilisés pour assurer l'interopérabilité des guichets uniques au niveau national et international.

Annexe I

Analyse globale des besoins organisationnels et de la viabilité:

1. Il importe de réaliser une analyse des besoins organisationnels et de la viabilité pour comprendre les besoins réels des entreprises et des pouvoirs publics dans la perspective de la mise en œuvre d'un système garantissant l'interopérabilité des guichets uniques. Il s'agit de recenser les lacunes à combler et les mesures à prendre pour assurer le fonctionnement pérenne de ce système, ainsi que de prévoir les incidences et les avantages qui devraient découler de sa mise en œuvre.
2. L'analyse des besoins organisationnels et de la viabilité vise à déterminer:
 - Les besoins de facilitation auxquels doit répondre l'interopérabilité (objectifs du système);
 - Ce qui a déjà été fait (situation actuelle);
 - Les points à améliorer (lacunes des processus);
 - Les moyens à employer (procédures et meilleures pratiques);
 - Le calendrier des mesures nécessaires (ordre des priorités).
3. L'analyse de la viabilité porte sur trois éléments:
 - La viabilité économique, qui est un impératif évident pour toute activité commerciale et constitue l'élément le plus facile à mesurer. Les autorités compétentes devraient analyser et évaluer les coûts et les avantages de la mise en place du système garantissant l'interopérabilité pour en déterminer la faisabilité et l'utilité à long terme. Elles devraient également examiner les modèles opérationnels et organisationnels propres à garantir l'interopérabilité. On trouvera des informations détaillées sur ces modèles dans l'annexe III sur les modèles de gouvernance
 - La durabilité environnementale, qui représente une dimension de plus en plus importante des opérations commerciales et suppose notamment l'utilisation rationnelle de l'énergie et des autres ressources et la réduction de l'impact sur l'environnement. Le système visant à garantir l'interopérabilité aura sans doute des incidences environnementales semblables à celles de la plupart des systèmes de transactions électroniques. Il aura au moins pour effet positif de réduire la quantité de papier et d'énergie nécessaires à la production et au transport des documents. Pour analyser la durabilité environnementale, on pourrait s'appuyer, notamment, sur les fiches d'évaluation de la durabilité environnementale des chaînes d'approvisionnement (Supply Chain Environmental Sustainability Scorecards) et sur l'analyse de l'empreinte écologique.
 - La durabilité sociale, qui repose sur l'établissement de bonnes relations commerciales et l'existence d'avantages pour toutes les parties prenantes. Il est essentiel d'analyser le rôle que joue chaque partie prenante dans la mise en place du système et les avantages qu'elle peut en tirer. La portée et les objectifs du projet peuvent être définis à la lumière d'une étude des relations et des capacités existantes des pays participants dans le domaine du commerce, ainsi que de l'état de préparation de ces pays à la mise en place du système.
4. L'analyse devrait comporter les étapes suivantes:

- **Recenser les principales parties prenantes:** Déterminer quelles parties prenantes seront concernées par la mise en place de guichets uniques interopérables.
- **Comprendre les intérêts et les besoins des parties prenantes:** Étudier les exigences et les besoins organisationnels de chaque partie prenante qui concernent l'interopérabilité des guichets uniques. Les informations pertinentes peuvent être recueillies dans le cadre d'ateliers ou de groupes de travail.
- **Classer les exigences et les besoins organisationnels** dans l'une des catégories ci-après, selon le domaine auquel ils appartiennent:
 - Domaine stratégique;
 - Domaine commercial;
 - Domaine opérationnel;
 - Domaine technique.
- **Arrêter définitivement les exigences et les besoins organisationnels liés au projet:** Une fois que les exigences et les besoins organisationnels ont été recensés et classés, identifier ceux auxquels il est possible de répondre et les moyens d'y parvenir. Pour ce faire, il convient de:
 - Classer les exigences et les besoins par ordre de priorité;
 - Analyser les incidences des mesures à prendre;
 - Résoudre les éventuels conflits entre les différents besoins et exigences;
 - Analyser la faisabilité du projet.
- **Approuver le projet:** S'assurer que les parties prenantes ou leurs représentants approuvent le rapport ou l'accord issu de l'analyse des besoins organisationnels, confirmant ainsi que le projet répond à ces besoins et qu'ils sont décidés à en appuyer la mise en œuvre.

A. Examen des besoins des parties prenantes

5. Il convient de passer en revue les études et les entretiens qui ont été menés et d'analyser les besoins organisationnels des parties prenantes et les autres besoins ayant trait au projet. Les thèmes à examiner pourraient notamment être les suivants:

- Analyse des parties prenantes et évaluation des besoins organisationnels;
- Mécanisme de reconnaissance mutuelle des utilisateurs: identification des négociants: recensement des négociants fiables (la reconnaissance mutuelle est nécessaire à l'interopérabilité, et les autorités responsables des guichets uniques sont encouragées à créer un mécanisme à cet effet);
- Création d'un mécanisme de suivi des transactions commerciales permettant de retrouver et de suivre les documents pertinents et de les associer aux marchandises correspondantes;
- Utilisation d'un système de classification adéquat pour la désignation des marchandises;
- Utilisation des codes du Système harmonisé (SH) ou d'un autre mécanisme de désignation des marchandises.

6. Une fois que le système garantissant l'interopérabilité a été mis en place, il convient de poursuivre l'analyse des besoins organisationnels et de la viabilité pour évaluer les expériences des utilisateurs et des autres acteurs concernés, compte tenu de leurs observations.

7. On trouvera plus de détails sur l'analyse des parties prenantes dans ce qui suit.

B. Examen de l'état de préparation d'un pays à la mise en place du système

8. Il est souhaitable de mener des études et des entretiens avec les entreprises et les autres parties prenantes pour évaluer l'**état de préparation** à l'utilisation du système garantissant l'interopérabilité. Il importe tout particulièrement de s'entretenir avec le personnel chargé du fonctionnement du guichet unique national.

9. Points qui concernent les parties prenantes et le personnel chargé du fonctionnement du guichet unique national:

- Processus métier et cadre juridique;
- État de préparation sur le plan informatique (ressources logicielles et matérielles ; communication de données);
- Calendrier.

C. Outils d'analyse des besoins

10. Les éléments ci-après peuvent être utiles à l'analyse des besoins:

1. Volume des échanges entre les pays concernés

Pour évaluer les volumes d'échanges internationaux pour un pays ou un secteur donné, on s'appuie d'ordinaire sur les **statistiques relatives à l'importation et à l'exportation (données douanières et données relatives aux transports)**. Ces statistiques commerciales peuvent servir à analyser le volume global des échanges entre les pays, la répartition par secteur des marchandises échangées et les modes de transport utilisés pour l'exportation et l'importation des différentes catégories de produits. Elles ne fournissent cependant pas d'informations concernant directement la fréquence et le nombre des opérations commerciales ni, par conséquent, d'informations spécifiques sur la viabilité des guichets uniques interopérables. D'un pays à l'autre, les combinaisons et les ensembles de données disponibles ne sont pas toujours les mêmes. La Division de statistique de l'ONU s'emploie actuellement à normaliser la collecte et la publication des statistiques commerciales. Les statistiques sur le commerce international sont compilées dans la Base de données statistiques sur le commerce des marchandises de l'ONU (base de données Comtrade).

Les projections et les enquêtes concernant l'état et l'évolution du commerce et de l'économie peuvent servir à évaluer le volume futur des échanges globalement, entre certains pays ou pour un secteur commercial en particulier. Conjuguées à l'étude des statistiques sur le commerce, elles permettent d'obtenir des estimations relativement fiables concernant les volumes d'échanges, les tendances actuelles et l'évolution de la situation à court terme, facilitant ainsi la prise de décisions sur les mesures à prendre pour garantir l'interopérabilité et la planification de ces mesures.

Les accords de libre-échange et les autres types d'arrangements préférentiels stimulent d'ordinaire le commerce entre les pays parties. Outre les principaux avantages que de tels accords offrent habituellement, leurs conséquences commerciales peuvent motiver la mise en place d'un système garantissant l'interopérabilité. La combinaison de ce système et d'un accord de libre-échange peut être extrêmement utile à l'établissement de procédures commerciales prévisibles, stables et harmonisées entre les pays parties. Il faut faire des recherches sur tous les accords et arrangements commerciaux régionaux et bilatéraux pour garantir la prise en compte des différents instruments applicables et des obligations juridiquement contraignantes lors de la mise au point d'un guichet unique national. Ces recherches peuvent faire ressortir des cas exigeant la modification ou la révision d'un accord commercial.

2. Informations sur le commerce transfrontière et le commerce de transit

11. Nous recommandons de passer en revue les prescriptions relatives aux informations sur le commerce transfrontière et le commerce de transit dont l'établissement devrait être envisagé pour assurer l'interopérabilité des guichets uniques nationaux.

3. Volonté politique

12. Il est souvent possible de susciter la volonté politique nécessaire au moyen d'une présentation des besoins des milieux d'affaires, assortie d'exemples de projets et de mesures qui ont donné de bons résultats. Il est important que tous les acteurs concernés soient consultés et informés au sujet des possibilités et des avantages associés à l'interopérabilité des guichets uniques. Il convient également d'informer objectivement les décideurs des difficultés à surmonter, toutefois, pour ne pas qu'ils pensent que l'interopérabilité pourrait être assurée à l'aide d'un simple dispositif additionnel, particulièrement dans les cas où elle doit avoir un caractère multilatéral.

13. Pour mettre en place un système garantissant l'interopérabilité de deux ou plusieurs guichets uniques nationaux, il est très important de bien sensibiliser les décideurs politiques et les autorités compétentes aux avantages d'une telle démarche. Cela peut se faire dans le cadre de séminaires ou de questionnaires. Le degré d'adhésion au projet peut être vérifié à l'occasion d'entretiens ou de discussions avec les décideurs politiques et les autorités compétentes, notamment les responsables des services douaniers et du ministère chargé du commerce.

4. Degré d'interopérabilité à l'échelle "locale" (entre les organismes nationaux et le guichet unique national)

14. Il convient de mener des activités d'analyse et de modélisation des processus métier dans les organismes qui sont concernés par le guichet unique national et son interopérabilité à l'échelle internationale, afin de déceler les éventuels points de blocage et les aspects à développer. Ces activités devraient notamment viser à:

- Analyser et modéliser (ou examiner) l'état actuel des processus métier et des flux de données entre les entreprises et le guichet unique national, ainsi qu'entre ce dernier et les organismes publics et administratifs;
- Analyser les exigences et les besoins organisationnels pour ce qui est des processus et des flux d'information nécessaires à l'interopérabilité.

D. Autres besoins et intérêts des parties prenantes

15. On trouvera ci-dessous un aperçu des besoins organisationnels des différents acteurs en ce qui concerne les processus métier visant à faciliter le commerce transfrontière.

1. Pouvoirs publics (niveau supérieur/décisionnel)

16. Les pouvoirs publics jouent un rôle clef dans la mise en place d'un système garantissant l'interopérabilité des guichets uniques. Par leurs décisions, ils rendent possible l'adoption d'accords commerciaux qui font augmenter le volume des échanges. C'est à leur initiative ou avec leur accord qu'un système d'échange d'informations peut être établi et utilisé entre les guichets uniques de deux pays. Les pouvoirs publics peuvent également créer un cadre propice à la mise en œuvre de mesures de facilitation du commerce, ce qui permet de tirer parti des avantages de l'interopérabilité.

2. Organisme chef de file (niveau de la mise en œuvre)

17. L'organisme qui administre le fonctionnement du guichet unique se charge de la coordination et de la mise en œuvre des activités liées à l'interopérabilité. Il prend également des mesures pour négocier l'harmonisation des pratiques, des interfaces et des informations nécessaires, comme les ensembles de données (documents), les codes, etc. Il peut prendre lui-même les mesures de mise en œuvre, ou encore désigner **le prestataire des services liés au guichet unique**, qui s'occupera (au minimum) du fonctionnement technique des guichets interopérables.

3. Autres acteurs des processus métier:

- **Les organismes publics participants** peuvent jouer un rôle dans les échanges entreprises à gouvernement et gouvernement à gouvernement. Les premiers s'établissent entre un négociant et des autorités administratives. Différents moyens permettent alors de communiquer les informations voulues: interface directement destinée aux négociants, formulaires Web pour l'échange de données informatisées (EDI), etc. Les échanges gouvernement à gouvernement peuvent être "extérieurs" lorsqu'il y a interaction entre les autorités de deux pays différents et "intérieurs" lorsque des données sont échangées au sein d'un même pays, entre l'organisme local compétent et les organismes publics nationaux avec lesquels il entretient des rapports.
- **Les chambres de commerce et d'autres organismes** souhaiteraient développer les infrastructures des technologies de l'information et de la communication pour faciliter le commerce mondial. Les chambres de commerce délivrent des certificats internationaux, notamment les certificats d'origine qui peuvent être exigés au titre d'une lettre de crédit ou de la réglementation douanière d'un pays, ou encore à la demande d'un acheteur. Un système de signatures électroniques est nécessaire pour les guichets uniques interopérables.
- **Les prestataires de services informatiques** peuvent faciliter l'interopérabilité. Ils peuvent assurer des services informatiques et participer à l'élaboration, à l'exploitation ou à la modernisation d'infrastructures ou de services numériques destinés à des négociants ou à des organismes publics. L'interopérabilité permettra d'optimiser la gestion de la chaîne d'approvisionnement (suivi des marchandises,

Recommandation No. 36

communication d'informations en temps réel, planification des opérations à venir, etc.). L'internationalisation de ce marché pourrait se traduire par des économies d'échelle et une baisse des prix des logiciels, ce qui stimulerait l'innovation.

- **Les institutions financières** facilitent les flux monétaires entre le fournisseur et l'acheteur. Différents types de paiement permettent d'effectuer des transactions internationales, notamment les lettres de crédit et l'encaissement documentaire. Même lorsque les banques des pays d'importation et d'exportation utilisent des messages SWIFT pour effectuer un paiement dans le cadre d'une transaction commerciale internationale, elles échangent encore de nombreux documents en version papier (listes de colisage, certificats d'assurance, certificats d'origine, factures commerciales, documents de transport, par exemple). La mise en place de guichets uniques interopérables pourrait offrir l'occasion de dématérialiser la procédure de paiement utilisée parallèlement à la plateforme SWIFT.
- **Les opérateurs portuaires** ont l'obligation de communiquer des informations sur les navires qui quittent leur pays ou y arrivent. Deux types de systèmes d'information sont utilisés dans le domaine des transports maritimes: l'un porte sur le transport maritime et l'autre, sur les marchandises.
 - *Transport maritime*: Les renseignements sur les navires peuvent être communiqués à un système communautaire de ports qui gère les informations du port d'escale (concernant par exemple les marchandises dangereuses). L'Organisation maritime internationale a établi des formulaires normalisés (formulaires FAL) pour la communication d'informations obligatoires dans la Convention visant à faciliter le trafic maritime international. Ces formulaires papier permettent actuellement d'établir les documents suivants: déclaration générale, déclaration de la cargaison, déclaration des provisions de bord, déclaration des effets et marchandises de l'équipage, liste de l'équipage, liste des passagers et manifeste de marchandises dangereuses. En Europe, la directive 2010/65/UE¹⁹ a pour objet de simplifier et d'harmoniser les procédures administratives appliquées aux transports maritimes par la généralisation de la transmission électronique des renseignements et la rationalisation des formalités déclaratives.
 - *Marchandises*: Les données sur le fret peuvent être communiquées à un système communautaire de fret qui est compatible, en particulier, avec les procédures douanières électroniques.
- **Les armateurs** souhaiteraient soumettre les informations nécessaires une seule fois au moyen d'un guichet national unique (sachant, par exemple, que certaines informations à fournir dans les formulaires FAL sont semblables aux renseignements nécessaires au dédouanement des marchandises). Pour mettre en place la plateforme nécessaire à cette fin, les opérateurs portuaires doivent convenir des formats de données qui seront utilisés. Par exemple, les marchandises ordinaires sont classées à l'aide des codes du Système harmonisé, alors que les marchandises dangereuses sont classées conformément à des systèmes établis par l'ONU. En outre, les statistiques sur le transport maritime de marchandises sont organisées différemment d'un pays à l'autre. Afin de préparer le terrain pour l'interopérabilité des guichets uniques, il est essentiel de simplifier, de rationaliser et de normaliser les différentes nomenclatures et de convenir des normes à appliquer. Les armateurs demandent que des systèmes portuaires similaires soient mis en place à l'échelle

¹⁹ Voir l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0065&from=FR> (consultée le 16 décembre 2016).

internationale, ce qui nécessite l'établissement d'une terminologie, de normes et de procédures similaires dans le domaine des technologies de l'information.

- **Les acteurs du fret aérien**, à savoir les compagnies aériennes, les autorités aéroportuaires, les manutentionnaires et les transitaires, échangent des informations sur le fret aérien en utilisant les systèmes communautaires de fret aérien qui existent aujourd'hui. L'échange de données entre les réseaux et systèmes existants et les guichets uniques serait utile aux organismes publics et aux prestataires de services logistiques. Il permettrait d'améliorer l'exactitude des données figurant dans les systèmes existants et d'en faciliter la réutilisation.

E. Conclusion

18. Avant de définir un projet visant à garantir l'interopérabilité de guichets uniques régionaux ou nationaux, il est essentiel d'effectuer une analyse des besoins organisationnels pour aider les parties prenantes à comprendre les objectifs organisationnels et les éléments existants, de manière à faciliter la mise en œuvre du projet.

Annexe II:

Liste des questions juridiques à examiner aux fins de l'interopérabilité des guichets uniques

1. La CEE a formulé la recommandation n°35 sur la création du cadre juridique d'un guichet unique pour le commerce international²⁰ dans le but de donner des orientations générales sur les éléments du cadre juridique qui concernent la conception, la mise en place et le fonctionnement des guichets uniques. Cette recommandation met en lumière l'importance d'examiner les questions juridiques liées aux transactions commerciales internationales. Son annexe II dresse une liste des critères à prendre en compte au moment de créer un système de guichet unique. La présente recommandation sur l'interopérabilité des guichets uniques fait fond sur la recommandation n°35, qu'elle ne complète que lorsque cela est nécessaire. Elle peut renvoyer à d'autres instruments juridiques applicables à la mise en place et au fonctionnement des guichets uniques. La recommandation n°35 met également l'accent sur l'importance d'adopter des normes internationales au moment de créer le cadre juridique d'un guichet unique²¹.

2. Les thèmes et principes directeurs recensés ci-après s'inspirent dans une large mesure de la recommandation n°35. Ils visent en premier lieu à appeler l'attention sur les questions qui peuvent se poser en matière d'interopérabilité transfrontière. Le tableau ci-après devrait être examiné en parallèle avec la recommandation n° 35. Il convient de signaler qu'en raison du très grand nombre de questions juridiques qui peuvent se poser en fonction des différents guichets uniques et régimes juridiques, la liste n'est pas exhaustive.

3. L'interopérabilité réglementaire des guichets uniques signifie que les autorités de différents pays coopèrent en échangeant des données (par voie électronique) pour atteindre leurs objectifs réglementaires. La structure, le contenu et le statut juridique des données peuvent varier selon les pays. Même lorsqu'elles sont tirées d'une seule source de droit, comme une convention internationale ou une directive de l'UE, les règles ne sont pas nécessairement appliquées d'une manière uniforme. Seule une harmonisation complète de toutes les législations pertinentes pourrait permettre d'écarter ces problèmes.

<i>Thème</i>	<i>Principes directeurs</i>
Fondement juridique de l'interopérabilité transfrontière	<p>Cette question est étroitement liée au droit international public. Un texte de loi peut ainsi imposer à un pays A et à un pays B d'assurer l'interopérabilité de leurs guichets uniques. Les accords et les conventions imposent aux États des obligations juridiques. Dans le même temps, comme l'indique la recommandation n°35, la loi nationale portant création d'un guichet unique national devrait autoriser l'échange transfrontière de données et d'informations commerciales.</p> <p>En l'absence d'un instrument contraignant, les États peuvent tout de même décider de coopérer avec d'autres États, sous réserve de réciprocité et de reconnaissance mutuelle. Ils</p>

²⁰ Voir la recommandation n°35 de la CEE sur la création du cadre juridique d'un guichet unique pour le commerce international, à l'adresse <http://tfig.unece.org/FR/contents/recommandation-35.htm> (consultée le 16 décembre 2016).

²¹ Voir la recommandation n°35 de la CEE sur la création du cadre juridique d'un guichet unique pour le commerce international, annexe III – Panoplie de références (qui dresse une liste d'organisations internationales qui fournissent des conseils sur les questions juridiques et autres liées à la mise en place d'un guichet unique), *ibid.*

Recommandation No. 36

<i>Thème</i>	<i>Principes directeurs</i>
	<p>peuvent dans cette perspective reconnaître mutuellement leurs systèmes de guichet unique, ce qui peut exiger d'eux des efforts considérables si leurs procédures administratives et techniques ne sont pas déjà quasiment similaires. Toutefois, les États qui cherchent à rendre leurs systèmes interopérables devront probablement conclure un accord bilatéral ou multilatéral.</p> <p>Les obligations juridiques les plus efficaces sont celles qui visent à réduire les lourdeurs administratives et à harmoniser les formalités administratives, par exemple en ce qui concerne le nombre et le type de documents à fournir aux guichets uniques pour respecter les procédures réglementaires. La législation nationale peut également être utilisée pour établir des prescriptions techniques relatives à l'interopérabilité, mais il est généralement préférable qu'elle respecte le principe de neutralité technologique. Il est conseillé de garantir et de maintenir l'interopérabilité technique (au sens propre) par voie de négociation.</p>
Structure organisationnelle de l'interopérabilité	<p>En principe, l'établissement de la structure organisationnelle du guichet unique national (c'est-à-dire sa structure juridique et les modalités de gouvernance) relève du droit interne. Celui-ci détermine en effet dans quelle mesure des arrangements contractuels peuvent être conclus et si l'autoévaluation par les utilisateurs finals de leurs obligations (à l'égard des autorités et du système de guichet unique) est possible. Si la législation nationale autorise l'échange transfrontière de données, la structure organisationnelle ne devrait pas influencer sur l'interopérabilité des guichets uniques.</p>
Procédure d'identification, d'authentification et d'autorisation	<p>Les parties qui cherchent à garantir l'interopérabilité des guichets uniques peuvent se heurter à des problèmes juridiques importants et complexes en ce qui concerne les procédures d'identification, d'authentification et d'autorisation, qui doivent impérativement être appliquées de manière uniforme. Au moment d'évaluer les besoins et les niveaux d'authentification, les autorités compétentes de tous les pays concernés (et les autres utilisateurs potentiels d'un guichet unique) devraient garder à l'esprit la recommandation n° 14 sur l'authentification des documents commerciaux, qui prévoit que lorsque cela est possible, la signature (manuelle ou son équivalent électronique) ne devrait pas être obligatoire, à moins d'être indispensable à la transaction²². Selon la portée et les objectifs de l'interopérabilité, il faudrait tôt ou tard examiner les méthodes d'authentification, dont la fiabilité doit être "suffisante au regard de l'objet" des transactions au sein d'un pays.</p> <p>Par exemple, si l'objectif est uniquement de partager et de diffuser des informations sur le négociant ou le volume des transactions commerciales en vue d'élaborer une stratégie de</p>

²² Voir la recommandation n° 14 de la CEE sur l'authentification des documents commerciaux, à l'adresse https://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec14/ECE_TRADE_C_CEFAC2014_6F.pdf (consultée le 16 décembre 2016).

Recommandation No. 36

Thème

Principes directeurs

gestion des frontières, un faible niveau d'authentification peut convenir. De la même manière, si un négociant ou son mandataire est un opérateur économique agréé ou qu'il a signé un contrat distinct avec l'administration douanière (ou les responsables du guichet unique) [en veillant à mettre en place les garanties financières voulues], un faible niveau d'authentification peut suffire pour présenter chacune des déclarations en douane.

Toutefois, les États qui échangent des informations par le biais de leurs guichets uniques doivent évaluer les risques associés à la méthode d'authentification choisie dans chaque État afin de déterminer si elle est suffisamment fiable pour garantir la sûreté et la sécurité des échanges entre les négociants et le guichet unique local (échange entreprise à gouvernement). Ainsi, on peut présupposer que la nature des informations échangées entre des guichets uniques nationaux et les risques associés aux échanges seront pris en compte. S'il ressort de l'évaluation que les méthodes d'authentification respectives sont suffisamment fiables, les États coopérants devraient reconnaître réciproquement les méthodes d'authentification appliquées pour les échanges qui concernent des informations que les négociants fournissent au guichet de leur pays.

Il peut en outre être nécessaire de procéder à une évaluation similaire pour déterminer si les méthodes d'authentification employées par les autorités publiques sont suffisamment efficaces pour garantir la sûreté et la sécurité de la transmission des informations entre les guichets uniques des États coopérants (échange gouvernement à gouvernement). Au moment d'élaborer une politique d'authentification transfrontière aux fins de l'interopérabilité des guichets uniques, les États coopérants devraient décider soit d'adopter des règles d'authentification communes pour leurs échanges d'informations, soit de reconnaître mutuellement leurs règles respectives.

Pour rendre les guichets uniques interopérables, il est essentiel de poser un cadre juridique accordant un statut juridique égal aux méthodes d'authentification modernes et autorisant celles-ci. Pour créer leur cadre juridique, les États coopérants devraient, selon qu'il convient, prendre en compte et adopter les normes, lignes directrices et instruments juridiques internationaux afin de garantir sa compatibilité avec l'infrastructure juridique établie à l'échelle internationale pour assurer un échange d'informations fluide par voie électronique²³. Les différents documents juridiques publiés par la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) ont vocation à permettre aux États d'instaurer un cadre juridique uniforme et de

²³ Hemali Shah et Ashish Srivastava, « Authentication and Recognition Issues in Cross-Border Single Window » (2013) 47:6 *Journal of World Trade*, 1252. Disponible à l'adresse <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=TRAD2013041> (consultée le 16 décembre 2016).

Recommandation No. 36

<i>Thème</i>	<i>Principes directeurs</i>
	reconnaître leurs méthodes d'authentification sur le plan juridique ²⁴ . Pour assurer l'interopérabilité juridique des guichets uniques, les États coopérants devraient également tenir compte des meilleures pratiques émergentes comme l'architecture juridique de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), ainsi que des récents travaux de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) ²⁵ .
Propriété des données	<p>Dans bien des systèmes juridiques, le droit de propriété sur les données n'est pas reconnu au même titre que le droit de propriété sur les biens matériels (physiques) et immatériels comme les droits de propriété intellectuelle, les pratiques commerciales, la renommée et les marques. Pourtant, en vertu de nombreux contrats conclus aux fins de la présentation de données aux guichets uniques, l'utilisateur final peut dans une certaine mesure décider de l'utilisation qui sera faite des données qu'il soumet au système. L'exercice de ce droit par les utilisateurs finals limiterait le droit qu'ont les guichets uniques d'échanger des informations entre eux.</p> <p>On peut rappeler le principe selon lequel "les informations échangées ne devraient être utilisées qu'à des fins spécifiques limitées", énoncé au point 3.1.1.e du présent document. Si ce principe était appliqué, l'utilisation des données présentées serait limitée, même en l'absence de dispositions contractuelles à cet effet, et rendrait celles-ci moins nécessaires vu que ce principe s'appliquerait lorsque la présentation des informations au guichet unique par les utilisateurs finals n'est pas régie par un contrat.</p> <p>La nécessité de réglementer l'utilisation des informations échangées entre les autorités de différents États est tout</p>

²⁴ Parmi ces documents figurent la loi type sur le commerce électronique (1996) et la loi type sur les signatures électroniques (2001) de la CNUDCI, ainsi que la Convention des Nations Unies sur l'utilisation de communications électroniques dans les contrats internationaux (2005), disponibles à l'adresse http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/electronic_commerce.html (consultée le 15 décembre 2016). Voir également le document d'orientation de la CNUDCI intitulé « Promouvoir la confiance dans le commerce électronique : questions juridiques relatives à l'utilisation internationale des méthodes d'authentification et de signature électroniques » (2007), disponible à l'adresse http://www.uncitral.org/pdf/french/texts/electcom/08-55699_Ebook.pdf (consultée le 15 décembre 2016).

²⁵ Il convient de noter que les États membres de l'ASEAN ont achevé l'élaboration d'un protocole sur le cadre juridique visant à mettre en place le guichet unique de l'ASEAN afin de faire en sorte que leurs lois nationales soient compatibles pour ce qui est du guichet unique national et du guichet unique de l'ASEAN. Ce projet de protocole devait être signé en 2015. Les États coopérants peuvent également se pencher sur l'Accord-cadre sur la facilitation du commerce transfrontière sans papier en Asie et dans le Pacifique de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), disponible à l'adresse <http://www.unescap.org/events/ad-hoc-intergovernmental-meeting-regional-arrangement-facilitation-cross-border-paperless> (consultée le 15 décembre 2016). Les travaux sur ce texte international sont actuellement menés par un groupe directeur intergouvernemental provisoire mis en place par la Commission lors de sa réunion plénière d'août 2014. Voir également, CESAP, *Electronic Single Window Legal Issues: A Capacity Building Guide*, p. 20 à 32 (2012), disponible à l'adresse http://www.unescap.org/sites/default/files/0%20-%20Full%20Report_4.pdf (consultée le 15 décembre 2016).

Recommandation No. 36

<i>Thème</i>	<i>Principes directeurs</i>
	particulièrement justifiée par le fait que, dans des cas ayant une dimension internationale, les États peuvent parfois exercer leur compétence extraterritoriale.
Accès aux données des guichets uniques	Cette question juridique peut affecter le fonctionnement des guichets uniques. En outre, sa dimension transfrontière peut la rendre encore plus complexe. Les États appliquent des politiques très différentes s'agissant de l'accès aux documents publics et de la transparence. Si les données douanières sont généralement traitées de manière confidentielle, les autres types d'informations ne le sont pas nécessairement. Cette différence de traitement pourrait compromettre le transfert des données. Ces questions, souvent d'ordre constitutionnel, font rarement l'objet d'une harmonisation juridique. En principe, les citoyens et les résidents locaux jouissent des droits consacrés par la Constitution, mais pas les étrangers.
Respect de la vie privée et protection des informations commerciales	<p>Les lois sur le respect de la vie privée et la protection des informations commerciales sont généralement adoptées au niveau national, bien que certains régimes aient été mis en place à l'échelle internationale, notamment sous les auspices du Conseil de l'Europe. Il existe des méthodes qui permettent de transmettre à d'autres pays des données à caractère personnel tout en garantissant un niveau suffisant de protection juridique. En l'absence de législation en la matière, un contrat peut être conclu au même effet. De la même manière, la plupart des lois douanières comportent des dispositions relatives à la confidentialité visant à protéger les informations présentées dans le cadre des transactions commerciales. Certaines d'entre elles répriment même la diffusion illégale de ces informations par des sanctions pénales.</p> <p>À titre d'exemple, la Commission européenne a élaboré des contrats types pour le transfert de données vers des pays qui ne disposent pas d'une législation garantissant une protection équivalente à celle de l'UE²⁶. Si l'UE reconnaît les normes du pays vers lequel les données doivent être transférées, comme dans le cas des États-Unis, aucun contrat n'est nécessaire.</p> <p>La plupart des États disposent d'une législation visant en général à protéger les secrets commerciaux et plus particulièrement à satisfaire aux prescriptions de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. De nombreux pays ont adopté des lois et des règlements concernant la protection des secrets commerciaux et autres données commerciales.</p>
Intégrité et exactitude des données	L'exactitude et l'exhaustivité des données relèvent surtout de la compétence et de l'intégrité de la partie qui soumet les informations. Si les informations sont transmises par une autorité publique, on peut (au moins) présumer qu'elles sont

²⁶ Voir les clauses types à l'adresse http://ec.europa.eu/justice/data-protection/international-transfers/transfer/index_en.htm (consultée le 15 décembre 2016).

Recommandation No. 36

Thème

Principes directeurs

exactes. Lorsque ce sont des organismes publics qui publient des documents, on peut présupposer que le guichet unique transmettant les informations a fourni des données exactes et complètes, à moins qu'une fraude ou une falsification ne soit prouvée ou évidente. Pour les particuliers, les lois administratives et pénales du pays qui reçoit les informations (c'est-à-dire là où les procédures réglementaires ont été engagées) peuvent prévaloir. Il peut alors être difficile d'établir la compétence d'attribution et de déterminer quel droit national s'applique et de quelle protection constitutionnelle jouissent les citoyens. Les problèmes qui ne sont pas d'ordre pénal pourraient au moins être traités dans des accords concernant l'interopérabilité des guichets uniques.

Pour protéger l'intégrité technique des données, il est également possible d'adopter des mesures de sécurité de l'information qui peuvent être appliquées aux échanges entre les guichets uniques. C'est habituellement la partie administrant le système d'échange d'informations qui est tenue par la loi d'assurer la sécurité des données. Les parties devraient inclure des dispositions sur la sécurité de l'information dans les accords qu'elles concluent au sujet de l'interopérabilité des guichets uniques. Elles peuvent également y inclure la question de l'hébergement des données. Certains États réglementent l'hébergement de leurs données administratives quand celui-ci fait appel à des services extérieurs.

Responsabilité

Aux fins de la présente recommandation, le terme "responsabilité" renvoie généralement à la responsabilité civile et non à la responsabilité pénale. La partie à qui incombe la responsabilité peut être tenue responsable d'avoir commis ou omis certains actes dans le cadre du fonctionnement ou de l'utilisation du guichet unique. La responsabilité peut découler d'une prescription légale ou d'un contrat comme un accord d'utilisation ou être délictuelle. Il peut s'agir d'une responsabilité sans faute ou d'une responsabilité pour faute, selon qu'il existe ou non un lien de causalité entre l'acte et sa conséquence préjudiciable. Les gouvernements qui concluent des accords sur l'interopérabilité des guichets uniques devront régler ces questions, compte tenu en particulier du fait que ces accords pourraient avoir des conséquences sur les relations contractuelles entre les partenaires commerciaux du secteur privé qui utilisent le guichet unique dans chaque pays.

Dans le cadre des échanges transfrontières, la notion de responsabilité est une question complexe puisqu'avant d'établir la responsabilité d'une partie, il faut savoir qui a compétence pour le faire. De plus, un tribunal (ou un tribunal arbitral, lorsque l'arbitrage est possible) doit décider des règles de fond applicables pour déterminer quelle partie est responsable et pour quels éléments sa responsabilité est engagée.

Habituellement, l'opérateur du guichet unique ne peut être

Recommandation No. 36

Thème

Principes directeurs

tenu responsable du contenu des données présentées par les acteurs du secteur privé qui utilisent le guichet unique. Lorsque les guichets uniques sont gérés par le secteur privé (généralement en vertu d'un contrat conclu avec les pouvoirs publics), les opérateurs ont tendance à inclure des clauses d'exonération de responsabilité dans les accords d'utilisation qu'ils concluent avec les parties. Ils pourraient de la même façon s'accorder sur l'attribution des responsabilités au niveau transnational, par exemple en refusant d'assumer la responsabilité des erreurs que contiennent les données des utilisateurs finals et qu'ils échangent avec les autres guichets uniques, ou en adoptant des normes communes en matière de responsabilité qui s'appliqueraient aux échanges entre entreprises.

(Voir également les parties "Compétence" et "Règlement des différends" ci-dessous.)

Compétence

Aux fins du fonctionnement des guichets uniques, on peut établir une distinction entre 1) compétence administrative, 2) compétence civile et 3) compétence pénale. La compétence territoriale est également une question pertinente dans ce contexte, puisque chaque État ou organisation supranationale comme l'UE peut définir son propre champ de compétence. Dans certains cas, un pays ou une organisation peut exercer sa compétence alors que peu d'éléments le relie à une affaire. Dans des cas extrêmes, les États peuvent exercer leur compétence extraterritoriale. De manière générale, les États jugent indispensable d'avoir le droit d'exercer leur compétence en matière administrative et pénale pour connaître des violations de leurs procédures administratives. Puisque la législation et la compétence administratives et pénales sont définies au niveau national, les États exercent leur compétence lorsque l'entreprise ou la personne est présente sur leur territoire. Cette présence est nécessaire pour déterminer l'autorité compétente et permet de garantir l'exécution des décisions. C'est pourquoi les États imposent souvent l'obligation de désigner un agent local (comme un mandataire fiscal) chargé d'assurer la liaison avec le guichet unique ou les autorités du pays. Ainsi, une partie est présente sur le territoire pour assumer la responsabilité. Les obligations financières peuvent être renforcées par des prescriptions exigeant la mise en place de garanties.

L'exercice de la compétence civile peut relever de conventions ou d'accords, mais chaque pays inscrit dans son droit interne les modalités d'attribution de la compétence des tribunaux nationaux. La question de la compétence civile se pose tout particulièrement dans les cas où les liens qui existent entre les guichets uniques (ou entre les utilisateurs finals et le guichet unique) sont établis par contrat, ou lorsqu'il s'agit de responsabilité délictuelle. L'exercice de la compétence extraterritoriale peut être particulièrement justifié lorsque des régimes de responsabilité civile excessivement restrictifs sont en place.

Recommandation No. 36

<i>Thème</i>	<i>Principes directeurs</i>
	<p>La présente recommandation n'étudie pas en détail les questions relevant du droit pénal, mais les pouvoirs publics devraient examiner ces questions au moment de rendre les guichets uniques interopérables. Par exemple, que se passe-t-il si une entreprise X d'un pays B enfreint la législation pénale d'un pays A en soumettant des informations erronées ou encore de faux documents ou de fausses données aux autorités de ce dernier ? La violation de dispositions réglementaires (par exemple la présentation de fausses informations) peut donner lieu à une action pénale pour laquelle il faut déterminer l'autorité compétente. C'est pourquoi les États refusent généralement de traiter avec les parties qu'ils ne reconnaissent pas et qui ne sont pas représentées sur leur territoire.</p> <p>En droit pénal, l'application du droit interne dépend toujours de la compétence. De fait, les aspects internationaux des lois pénales sont présentés comme des problèmes de compétence. Si un pays A exerce sa compétence pénale sur un particulier Y, ressortissant et résident d'un pays B, cela signifie généralement que le particulier Y est présent sur le territoire de A, soit parce qu'il y a été arrêté, soit parce qu'il y a été extradé par le pays B.</p> <p>D'autres problèmes peuvent se poser en ce qui concerne la responsabilité pénale des entreprises. Des difficultés peuvent également survenir par exemple si les pays A et B, qui coopèrent à l'interopérabilité des guichets uniques, appliquent de manière très différente la législation pénale au règlement des différends transfrontières.</p> <p>Voir la partie "Règlement des différends" ci-dessous.</p>
Rétention et archivage des données et pistes d'audit	<p>Au moment d'élaborer la législation nationale (souvent par le biais de règlements d'application) concernant son guichet unique, chaque État établit des prescriptions concernant la rétention et l'archivage des données, ainsi que les pistes d'audit. Il peut en effet s'avérer nécessaire d'utiliser des données archivées pour effectuer une opération entre deux guichets uniques. Les diverses approches adoptées par différents pays en matière de transparence et d'accès à l'information peuvent poser des problèmes en ce qui concerne les données archivées. Ainsi, les pays devraient attentivement examiner les prescriptions établies au niveau national, ainsi que celles adoptées par les pays avec lesquels ils sont susceptibles de conclure des accords sur l'interopérabilité des guichets uniques. Ces accords pourraient préciser les prescriptions applicables à chaque guichet unique national dans ces domaines.</p>
Propriété intellectuelle et propriété de la base de données	<p>Ces questions sont purement d'ordre organisationnel et ne devraient pas avoir de dimension transfrontière. Les conventions internationales sur la propriété intellectuelle ont permis d'harmoniser de nombreux textes de loi, ce qui réduit le risque de problèmes. L'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au</p>

Recommandation No. 36

<i>Thème</i>	<i>Principes directeurs</i>
	commerce (Accord sur les ADPIC) comprend des dispositions relatives à la protection des secrets commerciaux ainsi qu'aux moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle (Partie III).
Droit de la concurrence	Les questions de concurrence relèvent principalement du droit interne ou de marchés uniformes comme l'UE. Le droit de la concurrence a néanmoins une influence sur certaines des mesures d'harmonisation que prennent les entreprises. Les lois sur la concurrence ne devraient pas faire obstacle à l'interopérabilité des guichets uniques, à moins que la structure du système soit utilisée pour restreindre la concurrence. En tout état de cause, les gouvernements devraient examiner attentivement les obligations qu'ils ont contractées au titre des accords de l'OMC concernant les questions de concurrence.
Règlement des différends	<p>Comme cela a été indiqué dans la partie "Compétence" ci-dessus, les différends qui peuvent naître dans le contexte de l'interopérabilité des guichets uniques peuvent être de trois ordres: 1) administratif; 2) civil; et 3) pénal.</p> <p>Étant donné que les guichets uniques sont un outil de facilitation du commerce pour les gouvernements, les principaux enjeux sont administratifs.</p> <p>Les guichets uniques sont essentiellement considérés comme un outil d'information, et le moyen de communication utilisé n'a pas d'incidence sur les procédures et les actions administratives. Toutefois, des différends entre les guichets uniques peuvent surgir, par exemple, lorsqu'un guichet unique ne répond pas aux critères de performance (comme le respect des délais) et porte préjudice aux négociants.</p> <p>Compte tenu du coût des actions en justice et d'autres facteurs, il peut être bon de prévoir expressément des mécanismes de règlement des différends, par exemple des clauses d'arbitrage, dans l'accord sur l'interopérabilité des guichets uniques.</p>

Annexe III: Modèles de gouvernance applicables à l'interopérabilité des guichets uniques

1. Les lignes directrices qui président actuellement à l'établissement des modèles de gouvernance applicables à la mise en place des guichets uniques nationaux sont assez générales et ont peu de liens précis ou directs avec l'interopérabilité de ces guichets. Pour élaborer des lignes directrices appropriées, il est indispensable de revenir sur les questions qui sont à l'origine de la gouvernance, à savoir: a) quels sont les processus décisionnels utilisés? b) quelles sont les mesures à prendre? c) comment et à qui les compétences sont-elles attribuées? et d) comment les résultats sont-ils vérifiés ou mesurés?

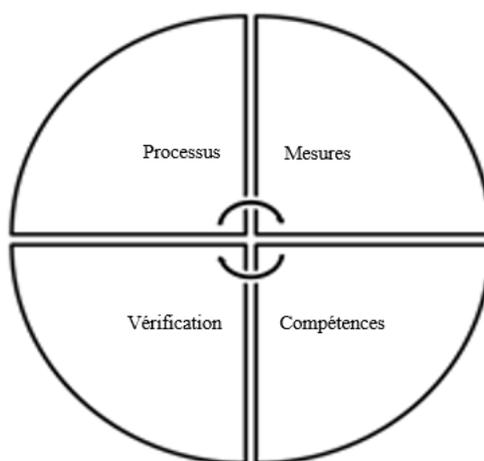


Figure 1
Quatre questions de gouvernance

2. Afin d'appliquer ces questions de gouvernance à l'interopérabilité des guichets uniques d'une manière plus constructive, il convient de considérer l'interopérabilité selon trois phases distinctes, à savoir la conception, la mise en place et le fonctionnement d'un guichet unique, étant donné que chaque phase peut exiger une forme différente de gouvernance. Chacune de ces étapes est abordée plus en détail à l'Annexe III. Le contexte mondial dans lequel s'inscrit l'interopérabilité des guichets uniques aura une incidence sur les formes de gouvernance qui peuvent s'imposer.

A. L'interopérabilité mise en pratique

3. L'interopérabilité peut être assurée au niveau bilatéral, régional ou international et suivant toute une gamme de modèles différents, notamment:

- **Le modèle centralisé:** Par exemple, les pays A, B et C ont, ensemble, mis en place le guichet unique ABC, dont les installations sont situées dans le pays A, et participent à la maintenance et aux coûts des installations. Mais surtout, le guichet unique ABC reconnaît et traite les données qu'il reçoit par voie électronique de ces trois pays. Les données échangées dans le cadre de ce système peuvent concerner les transactions d'entreprise à gouvernement et de gouvernement à gouvernement;

- **Le modèle de la passerelle ou le modèle de la distribution:** Il s'agit d'un autre type de guichet unique régional ou international dont le serveur central joue le rôle de pôle de distribution des informations pour chaque pays participant. Le serveur central ne conserve ni n'archive aucune donnée commerciale ou réglementaire. Seuls les guichets uniques nationaux qui transmettent et reçoivent des informations conservent ce type de données²⁷.
- **Le modèle mixte ou hybride:** Il s'agit d'une combinaison des modèles susmentionnés.

B. Gouvernance centralisée ou gouvernance en réseau

4. Les structures de gouvernance et les cadres juridiques transfrontaliers existants peuvent différer mais, pour qu'une organisation chef de file puisse mettre en place des guichets uniques interopérables, les pays concernés doivent partager certaines caractéristiques sur les plans suivants: vision, autorité, volonté politique, ressources financières et humaines et accès aux parties prenantes clefs²⁸. Pour cela, il conviendrait d'appliquer un modèle de gouvernance centralisée solide lorsqu'il existe une autorité dotée de compétences supranationales, mais l'expérience générale montre que, dans un contexte transfrontière, un modèle de gouvernance décentralisée, en réseau, serait plus indiqué. Un modèle de gouvernance en réseau toucherait probablement plus d'acteurs venant d'horizons plus variés dans des chaînes internationales d'approvisionnement toujours plus complexes.

5. Caractéristiques d'un modèle de gouvernance en réseau:

- Un tel modèle implique un grand nombre d'acteurs interdépendants qui agissent ensemble dans un but commun ;
- Il est basé sur la négociation ;
- Sa mise en œuvre repose sur la confiance et l'obligation politique et, avec le temps, sur des règles et des normes qui s'imposent tout naturellement²⁹.

6. Avantages de la gouvernance en réseau:

- Meilleur accès aux parties prenantes (grâce à la mise en place d'un réseau de réseaux) ;
- Améliorations découlant du partage de connaissances ;
- Résolution collective et plus efficace des problèmes rencontrés.

7. Au-delà du niveau national, un modèle de gouvernance applicable à l'interopérabilité des guichets uniques pourrait être élaboré à partir d'un réseau d'autorités douanières (comme le groupe de travail "Douanes en réseau international" de l'OMD) ou peut-être, plus tard, d'un réseau d'organismes nationaux de facilitation du commerce

²⁷ Voir par exemple le guichet unique de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) à l'adresse <http://asw.asean.org/about-asw> (consultée le 15 décembre 2016).

²⁸ Les organismes nationaux de facilitation du commerce pourraient constituer un bon point de départ. Voir la recommandation n° 4 de la CEE sur les organismes nationaux de facilitation du commerce, à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/ECE_TRADE_425_CFR4.pdf (consultée le 15 décembre 2015).

²⁹ K. Nielsen & O. K. Pedersen, 1988. « The Negotiated Economy: Ideal and History », *Scandinavian Political Studies*, vol.11, n°2: p.79 à 101.

(voir la recommandation n° 4 de la CEE sur les organismes nationaux de facilitation du commerce³⁰).

8. Ce ne sont là que quelques exemples. Il peut exister d'autres modèles plus adaptés au contexte, qui peuvent être façonnés en fonction de leur couverture géographique et sectorielle.

C. Modèles de gouvernance applicables aux premières étapes de la conception des guichets uniques interopérables

9. Durant les premières étapes de la conception d'un guichet unique, il est fort probable que les structures de gouvernance existantes soient utilisées afin de décider des mesures à prendre pour garantir l'interopérabilité des guichets uniques. Les processus décisionnels et les structures de pouvoir déjà en place peuvent notamment être utilisés pour déterminer les mesures et les fonctions initiales qui permettront de parvenir à cette interopérabilité.

10. Dans un contexte transfrontière, ces structures de gouvernance auront la forme d'accords bilatéraux ou multilatéraux et seront étroitement liées au niveau d'intégration [régionale] entre les parties, tel qu'il aura été défini par ces accords. Il pourrait s'agir d'instruments nationaux très élaborés qui définissent en détail les processus décisionnels et confèrent des pouvoirs au niveau supranational (tels que ceux relevant du Parlement européen et des institutions juridiques qui y sont associées). Il pourrait aussi s'agir d'accords intergouvernementaux détaillés comme ceux régissant les relations entre les États-Unis et le Canada, d'accords transfrontières de portée plus générale comme l'Accord sur les transports transfrontières du bassin du Mékong ou de mémorandums d'accord conclus au niveau institutionnel par exemple par les autorités douanières de différents pays. Chaque niveau d'accord aura des implications juridiques différentes pour l'interopérabilité des guichets uniques (lesquelles sont traitées dans l'annexe sur les questions juridiques).

11. Que le modèle de gouvernance adopté soit centralisé ou décentralisé, il faut en premier lieu identifier les besoins communs. Durant les premières étapes de la conception de guichets uniques interopérables, toute structure de gouvernance sera axée sur les mesures qui permettront de définir les besoins communs ou la "vision" commune [conformément aux meilleures pratiques internationales], notamment ce qui suit:

- Définir les structures techniques (voir l'annexe relative aux aspects techniques) ;
- Définir le cadre juridique (voir l'annexe relative aux questions juridiques) ;
- Définir les exigences opérationnelles (voir la partie relative aux besoins organisationnels) ;
- Effectuer une analyse coûts-avantages de toutes les mesures susmentionnées.

12. En parallèle, durant la phase initiale de conception, le modèle de gouvernance sera également axé sur :

- L'attribution des compétences et des responsabilités (en lien avec le processus décisionnel nécessaire à la concrétisation des mesures susmentionnées) ;
- L'établissement de critères (en lien avec les mesures susmentionnées) ;

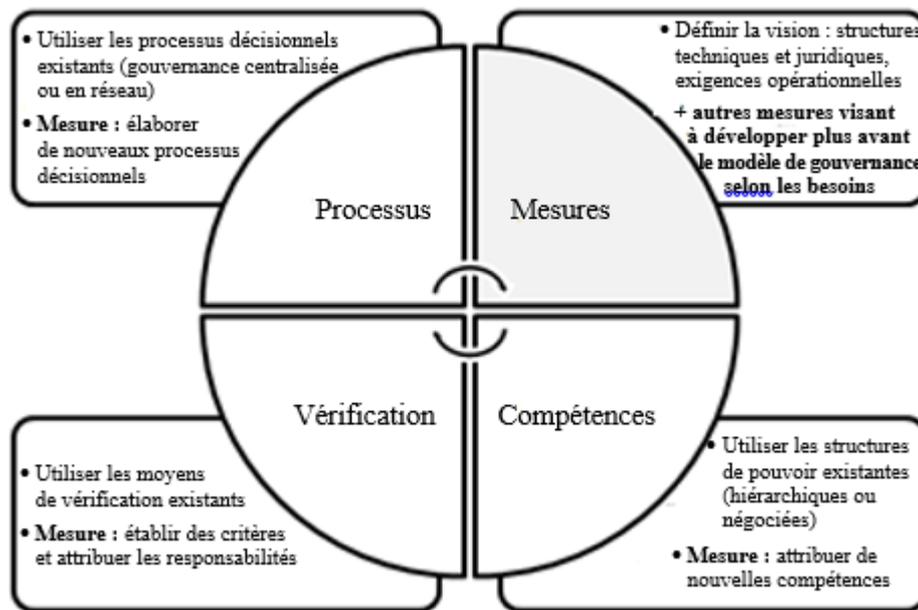
³⁰ Voir la recommandation n° 4 de la CEE sur les organismes nationaux de facilitation du commerce, à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/ECE_TRADE_425_CFRrec4.pdf (consultée le 15 décembre 2015).

- Le perfectionnement des processus décisionnels applicables à l'interopérabilité des guichets uniques.

13. Ces compétences peuvent être attribuées à des groupes (par exemple aux groupes de travail techniques) qui œuvrent à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisation ou du réseau, au moyen de contrats ou d'autres mécanismes juridiques, sujet qui fait l'objet d'une autre partie. À ce stade, les objectifs consisteraient à prendre des mesures concernant l'identification et l'attribution des compétences, les processus et les moyens de vérification. Les compétences spécifiques et les processus décisionnels nécessaires à cet égard s'inspireraient des structures de gouvernance existantes.

Figure 2

Objectifs principaux de la gouvernance durant les premières étapes de la conception des guichets uniques interopérables



D. Modèles de gouvernance pour la mise en place de guichets uniques interopérables

14. Une fois que les aspects techniques, le cadre juridique et les exigences opérationnelles ont été définis au cours de la phase de conception, la structure de gouvernance devra être adaptée de façon à intégrer des mesures ou des fonctions plus spécifiques en lien avec la mise en place des guichets uniques interopérables. Ces mesures peuvent concerner notamment, mais non exclusivement :

- L'acquisition de ressources (financières et humaines, internes et externes);
- Le développement de logiciels;
- La mise en place d'infrastructures;
- La réorganisation des processus métier et la réalisation d'essais pilotes.

15. Les mesures susmentionnées font partie intégrante de la mise en place de tous les guichets uniques, qu'ils soient censés être ou non interopérables avec d'autres guichets

Recommandation No. 36

uniques nationaux. Les guichets peuvent ainsi être administrés par des structures nationales ou organisationnelles.

16. Plusieurs mesures peuvent s'avérer nécessaires lors de la mise en place de guichets uniques interopérables nécessitant une gouvernance transfrontière, notamment:

- L'harmonisation/adaptation des processus transfrontières;
- L'élaboration des nouvelles normes qui seront utilisées dans le cadre du guichet unique (s'il y a lieu, lorsque les normes internationales ne sont pas applicables ou doivent être adaptées, comme la nomenclature du tarif douanier commun, l'identification des négociants, etc.);
- La mise en commun de ressources humaines et financières aux fins de la mise en place de services de base et de services communs (logiciels ou infrastructures, par exemple un logiciel, des passerelles, un dispositif de gestion des informations centralisés, etc.); et
- La tenue de consultations entre le secteur public et le secteur privé, y compris pour contribuer à établir l'ordre de priorité des échanges de données entre plusieurs pays/guichets uniques.

17. Les systèmes de gouvernance en place durant la phase de conception pouvant se révéler insuffisants (en termes de compétences ou de processus décisionnels), il pourrait être nécessaire de modifier la structure de gouvernance (pour la rendre conforme à la conception ou à la vision originale) ou de créer de nouvelles institutions de gouvernance.

Modèles de gouvernance applicables aux projets visant à mettre en place des guichets uniques interopérables

Il est important de noter que la phase visant à assurer l'interopérabilité des guichets uniques se termine précisément lorsque ceux-ci deviennent effectivement interopérables, conformément à la vision commune. Par conséquent, il peut être utile de considérer cette phase comme un « projet »³¹. Les modèles de gouvernance de projet sont toujours *provisaires* et particulièrement utiles lorsque les structures organisationnelles existantes ne suffisent pas à gérer les activités nécessaires à l'aboutissement d'un projet.

La meilleure pratique en matière de gestion de projet consiste à instaurer une structure hiérarchique selon laquelle les tâches pertinentes sont effectuées sous la supervision d'un directeur et/ou d'un chargé de projet, qui relève à son tour d'une structure de gouvernance supérieure formée d'un conseil (ou d'un comité directeur). La structure de gouvernance en réseau, plus large, envisagée durant la phase initiale de conception pourrait être intégrée judicieusement au conseil (ou au comité directeur).

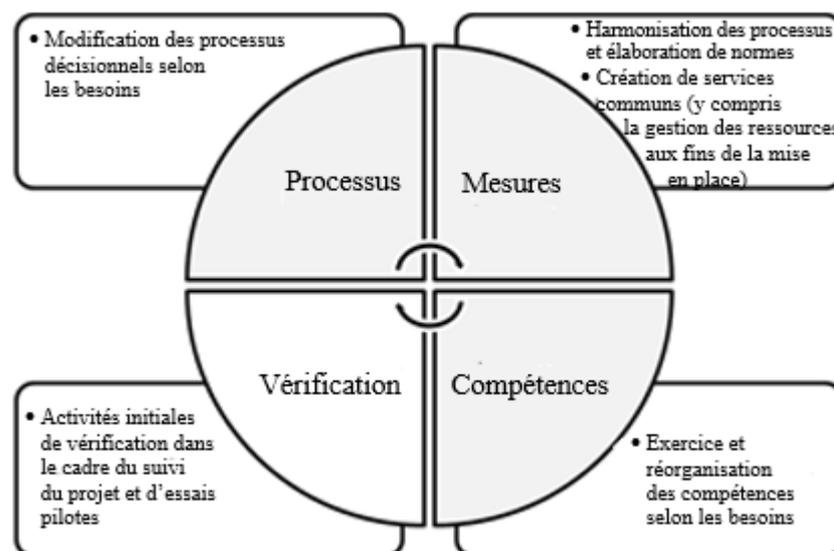
L'une des difficultés que pose l'établissement d'une structure de gouvernance applicable à un projet visant à créer des guichets uniques interopérables est le fait qu'elle exige l'allocation de ressources temporaires et spécifiques. Cette difficulté est souvent surmontée grâce à la sous-traitance, comme cela est souvent le cas lorsque la mise en place de guichets uniques est confiée à des entités du secteur privé.

18. Que des modèles de gouvernance de projet ou d'autres modèles soient utilisés ou non pour mettre en place des guichets uniques interopérables, il est évident que la demande

³¹ Le Project Management Institute définit un projet comme étant une entreprise *provisoire* visant à produire un produit, un service ou un résultat unique. *Guide du Corpus des connaissances en management de projet*, quatrième édition (Glossaire).

de fonctions de gouvernance est supérieure et plus spécifique au cours de la phase de mise en place que durant la phase de conception. Compte tenu de cet élément, des mesures appropriées sont adoptées durant la phase de conception en vue d'apporter les modifications nécessaires au cadre de gouvernance.

Figure 3
Objectifs principaux de la gouvernance durant la mise en place des guichets uniques interopérables



E. Modèles de gouvernance applicables au fonctionnement des guichets uniques interopérables

19. Lorsque deux ou plusieurs guichets uniques sont interopérables, il convient de modifier la forme de gouvernance pour axer celle-ci sur la viabilité. Si une structure de gouvernance de projet ou une autre structure temporaire a été instaurée pendant la phase de mise en place des guichets uniques, elle devrait être remplacée par une structure définitive. Les fonctions principales d'une telle structure comprennent :

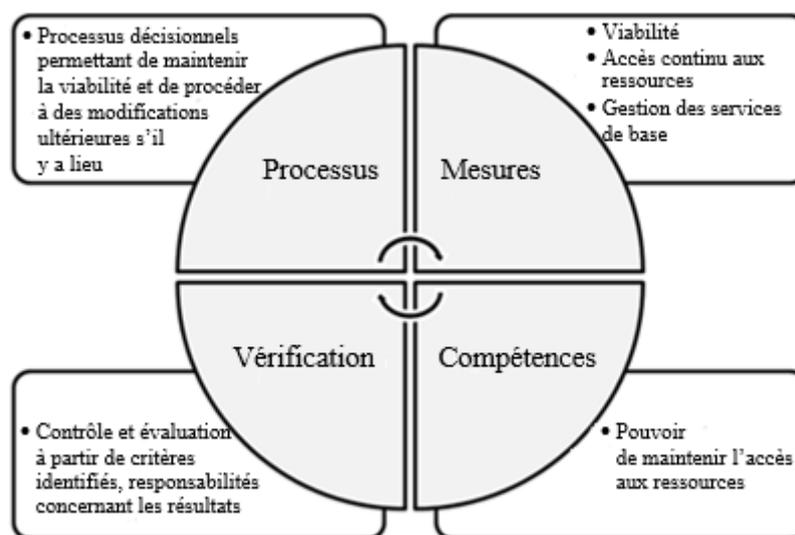
- La viabilité ;
- L'accès continu aux ressources ;
- La gestion des services de base.

20. Les options disponibles pour la gestion opérationnelle courante des guichets uniques interopérables dépendront, là encore, du niveau d'intégration transfrontière existant selon qu'un modèle de gouvernance centralisée ou en réseau est appliqué. Outre le contexte transfrontière, le choix du modèle final de gouvernance pourra être orienté par la forme de gouvernance utilisée pendant la phase de mise en place des guichets.

21. Si, durant cette phase de mise au place, a) une solide structure de gouvernance centralisée a été créée, soit à titre temporaire dans le cadre de la gouvernance d'un projet, soit à un autre titre et que b) cette structure s'est avérée être autonome de par sa conception ou par suite des modifications qui y ont été apportées, il serait alors possible d'utiliser une forme de gouvernance en réseau durant la phase de conception et une forme de gouvernance centralisée durant la phase de fonctionnement.

22. Le partenariat public-privé³² est une solution à laquelle le secteur public et le secteur privé recourent fréquemment lorsqu'ils veulent privilégier une approche fondée sur la gestion de projet tout au long de la mise place du système, sans changer de cap jusqu'à ce que l'interopérabilité soit assurée. Ce modèle implique toutefois un certain nombre de défis et de conditions pour toutes les parties concernées. Même si un solide contrôle centralisé permet efficacement et rapidement d'avoir accès aux ressources et de gérer les services de base, ces éléments peuvent à long terme souffrir du fait que la mise à jour des données clés et la viabilité globale du système dépendent de l'implication continue de plusieurs parties prenantes. Une gouvernance hybride en réseau peut ainsi s'avérer nécessaire³³.

Figure 4
Objectifs principaux de la gouvernance durant la phase de fonctionnement des guichets uniques interopérables



E. Conclusion

23. Le cadre de gouvernance visant à garantir l'interopérabilité des guichets uniques est complexe car il s'inscrit dans un contexte plus large englobant la mondialisation du commerce, l'internationalisation des normes et l'intégration régionale. Chaque modèle de gouvernance appliqué dans ce but devra donc être adapté en fonction des conditions spécifiques dans lesquelles les parties exercent leurs activités au-delà des frontières de leur pays. Cela étant, il est justifié de se demander si certaines formes de gouvernance seraient plus indiquées que d'autres à certains stades. Par exemple, les modèles de gouvernance en réseau pourraient être tout particulièrement utiles pour la conception des guichets uniques interopérables, alors que les modèles de gouvernance de projet sembleraient mieux convenir à leur mise en place. Des études de cas complémentaires pourraient permettre de mieux cerner ces aspects.

³² Voir la recommandation n° 1 de la CEE sur les partenariats public-privé en matière de facilitation du commerce, disponible à l'adresse http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.html (consultée le 17 janvier 2017).

³³ Des informations plus détaillées sur les meilleures pratiques concernant l'utilisation des partenariats public-privé en matière de facilitation du commerce figurent dans la recommandation n°41 de la CEE sur les partenariats public-privé en matière de facilitation du commerce, *ibid.*



Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 44 44
Fax: +41(0)22 917 05 05
E-mail: info.ece@unece.org
Website: <http://www.unece.org>