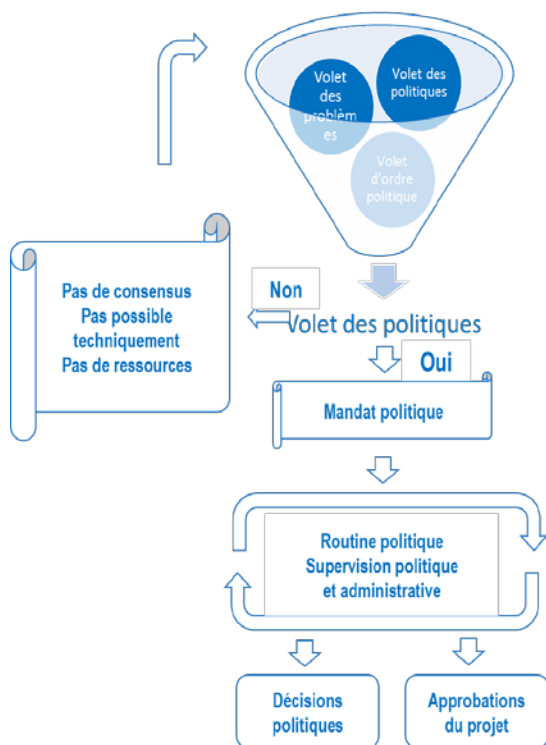




# CRÉER UNE DYNAMIQUE POLITIQUE

PARTIE IV  
VOL 1



# Volume 1

## Partie IV

### Créer une dynamique politique

La mise en œuvre d'un guichet unique n'est pas une tâche facile. Entre 20 et 50 autorités publiques gérant divers aspects de la réglementation des flux transfrontières doivent être regroupées au sein d'une plateforme unique de services mis à la disposition de l'industrie et du commerce. La volonté politique est souvent la clé du succès des projets de guichet unique. En pratique, la volonté politique se traduira en routines d'élaboration de politiques pour appuyer les efforts déployés en vue de la mise en œuvre du guichet unique.

# SOMMAIRE

<b>CRÉER UNE DYNAMIQUE POLITIQUE .....</b>	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
1.1 COMMENT CETTE PARTIE EST-ELLE STRUCTURÉE ? .....	3
1.2 RELATION AVEC D' AUTRES PARTIES .....	3
<b>2. LE GUICHET UNIQUE EST UN DÉFI POLITIQUE .....</b>	<b>4</b>
2.1 L'IMPLICATION DE MULTIPLES ORGANISMES .....	4
2.2 LES LUTTES DE TERRITOIRE .....	4
2.3 L'ÉTABLISSEMENT DE LIENS AVEC LES PROGRAMMES EXISTANTS .....	4
2.4 DE LONGUES PÉRIODES DE GESTATION .....	5
2.5 LA RÉACTION D'ÉVITEMENT .....	5
<b>3. INSCRIRE LA THÉMATIQUE DU « GUICHET UNIQUE » À L'AGENDA .....</b>	<b>6</b>
3.1 LE VOLET DES « PROBLÈMES » .....	8
Événements spécifiques .....	8
Indicateurs .....	8
Problèmes soulevés par les personnes de terrain (ou retour d'informations) .....	9
3.2 LE VOLET « POLITIQUE » .....	9
Le commerce et la politique de régionalisation .....	10
La planification logistique et la politique d'industrialisation .....	11
Les ressources humaines et la politique de réforme de la fonction publique .....	11
La politique de la gouvernance électronique .....	12
3.3 LE VOLET « POLITIQUE » .....	12
<b>4. CONSERVER LA DYNAMIQUE POLITIQUE .....</b>	<b>16</b>
4.1 CRÉER UNE MARQUE .....	16
4.2 IDENTIFIER ET IMPLIQUER DES EXPERTS SUR LE SUJET .....	17
4.3 CONSERVER LA VISIBILITÉ .....	17
4.4 PLONGER DANS LES RÉSEAUX EXISTANTS DES PARTIES PRENANTES .....	17
4.5 SAISIR LES OPPORTUNITÉS .....	18
<b>5. CONCLUSION .....</b>	<b>19</b>

# 1. Introduction

Bien que tout le monde s'accorde à dire qu'il est nécessaire de procéder à une réforme politique en vue de la facilitation des échanges, il a toujours été difficile de prendre des mesures concrètes en la matière. Les gouvernements n'ont pratiquement plus aucune raison de maintenir aux frontières des processus lents, non fiables et inefficaces, et les dirigeants politiques sont résolument favorables à la construction d'une infrastructure réglementaire transfrontière robuste. Toutefois, il n'a pas été aisé pour les dirigeants politiques de créer des structures organisationnelles engagées qui traitent ce sujet sur une longue durée. Cette démarche exige une impulsion politique tenace dans les différentes coulisses gouvernementales. Elle requiert également un modèle d'engagement avec les parties prenantes, appuyé par un plan de communication qui peut soutenir le projet en touchant différentes cultures organisationnelles.

Les dirigeants doivent promouvoir les efforts réalisés entre agences pour harmoniser les procédures, et démanteler et réaligner les systèmes existants. Il faut que les gestionnaires de programmes soient certains de recevoir un soutien pour surmonter les vicissitudes de l'initiative de guichet unique. Une simple lettre d'intention de la part d'un dirigeant politique est très souvent considérée comme un signe de volonté politique. Un simple souhait au plus haut niveau de lancer un guichet unique ou même un décret présidentiel peuvent ne pas suffire. Cela doit s'accompagner de routines de politiques établies qui se maintiennent dans un plan de réforme bien pensé.

## 1.1 Comment cette partie est-elle structurée ?

Les paragraphes qui suivent décrivent les défis et les obstacles auxquels les dirigeants politiques sont confrontés. Les parties suivantes portent sur le déploiement d'un modèle de développement politique visant à expliquer comment et pourquoi un guichet unique s'inscrit dans un plan d'action gouvernemental. Vient ensuite une section permettant d'exposer certains éléments-clés qui permettent de maintenir l'élan politique. Cette Partie se conclut en indiquant que les dirigeants de la douane et d'autres organismes aux frontières doivent prendre pleinement conscience des problèmes qui peuvent être liés à la demande d'établissement d'un guichet unique, les domaines d'ordre politique qui contribuent à la mise en place de cette initiative et l'importance de la communication avec les parties prenantes pour atteindre les objectifs politiques.

## 1.2 Relation avec d'autres Parties

Après avoir présenté le concept d'environnement de guichet unique dans la Partie I du Volume 1 et après avoir relié ce concept au large éventail des fonctions de la douane et des autres organismes aux frontières dans la Partie II du Volume 2, nous avons expliqué dans la Partie III que le guichet unique devait être considéré en tant que partie intégrante de la stratégie globale de la modernisation de la douane et des services à la frontière. La présente Partie vise à fournir aux dirigeants de la douane et des autres organismes aux frontières un aperçu des considérations d'ordre politique dans le cadre de l'élaboration de solutions de guichet unique, en dénombrant les facteurs essentiels qui peuvent opportunément favoriser les débats entre les principales parties prenantes et les décideurs politiques. Cette Partie souligne également les différentes ouvertures ou « fenêtres politiques » qui se présenteront d'elles-mêmes de façon routinière. Ces « fenêtres poli-

tiques » contribuent à entretenir l'intérêt et l'attention des dirigeants politiques pour l'introduction du guichet unique.

## **2. Le guichet unique est un défi politique**

La mise en œuvre d'un guichet unique n'est pas une tâche facile. Entre 20 et 40 autorités publiques gérant divers aspects de la réglementation des flux transfrontières doivent être regroupées au sein d'une plateforme unique de services mis à la disposition de l'industrie et du commerce. La volonté politique est souvent la clé du succès des projets de guichet unique. En pratique, la volonté politique se traduira en routines d'élaboration de politiques pour appuyer les efforts déployés en vue de la mise en œuvre du guichet unique.

### **2.1 L'implication de multiples organismes**

Le concept de guichet unique prévoit une interface virtuelle entre les entités commerciales et l'administration. Différents services publics doivent jouer le rôle de fournisseurs de services au travers de cette interface commune. Certains sujets débattus au sein d'un guichet unique concernent différents ministères et services publics. Une étude menée par l'APEC (Secrétariat de l'APEC, 2007) sur le guichet unique indique qu'un grand nombre d'organismes gouvernementaux sont impliqués dans les processus de réglementation commerciale à l'échelon international. Par leur nature même, les questions interdépartementales sont très complexes.

### **2.2 Les luttes de territoire**

En raison de leur rôle spécifique en matière de lois et réglementations, les organismes de réglementation des flux transfrontières jouissent d'une présence monopolistique aux frontières. Certains organismes sont fortement motivés pour conserver leurs acquis et pas assez motivés pour coordonner les activités. Ces organisations considèrent leurs domaines classiques de responsabilités comme leur « territoire », empreint de tradition et de prestige, et n'entendent pas le céder à un autre organisme. Certains pourraient même s'imaginer que le guichet unique consiste à s'approprier le pouvoir d'un autre organisme et créer ainsi des difficultés supplémentaires au projet de guichet unique.

Le degré de sophistication dans l'établissement et la mise en place de réglementations commerciales peut varier d'un pays à l'autre. L'importance relative des services publics et de leurs portefeuilles fonctionnels dépend aussi de la composition géographique et politique du pays. Cette diversité rend d'autant plus difficile toute généralisation au niveau des problèmes et des solutions en matière de luttes de territoire.

### **2.3 L'établissement de liens avec les programmes existants**

Comme cela a été expliqué dans la partie précédente, le guichet unique n'est pas en soi la panacée. Il constitue l'un des nombreux aspects de la facilitation du commerce. Le programme de guichet unique doit d'une façon ou d'une autre s'inscrire dans le pro-

gramme global de la modernisation douanière, de l'amélioration des infrastructures, du développement des ressources humaines, de la gestion de l'intégrité et du développement plus large de la réglementation commerciale.

Ces sujets ne concernent pas uniquement les douanes. Tous les organismes gouvernementaux participants sont confrontés aux mêmes défis avec leurs projets et leurs programmes respectifs. Lorsqu'un projet de guichet unique est proposé, tous les projets et les programmes départementaux sont le centre de l'attention, et les responsables des projets et des programmes respectifs sont mis sous pression pour justifier leur *raison d'être*. Les processus opérationnels et les procédures réglementaires sont soumis à un examen et les cultures organisationnelles sont disséquées et analysées.

Dans l'administration, des années de classiques augmentations budgétaires ont conduit à une culture où les responsables ont l'habitude de justifier l'octroi de budgets. Les programmes et les budgets existants ont tendance à s'auto-alimenter. Une telle culture organisationnelle est fortement encline au statu quo.

Avec la nouvelle approche, chaque organisme de réglementation des flux transfrontières devra revoir ses programmes existants. Les principes et les hypothèses reposant sur les programmes en cours seront confrontés au nouveau concept d'activités pour le dédouanement du fret reposant sur le guichet unique. De même, dans le cadre d'un projet de guichet unique, l'architecture de la technologie de l'information ne sera pas seulement confrontée aux investissements actuels dans le domaine, mais devra également soumettre de nouvelles demandes aux ressources informatiques existantes.

## 2.4 De longues périodes de gestation

Les projets de guichet unique nécessitent des travaux complexes de longue haleine. Le développement des infrastructures frontalières requiert une importante coordination et un niveau élevé d'investissements. La procédure visant à réaliser les changements juridiques est également longue. L'analyse des processus opérationnels et l'harmonisation des données doivent être effectuées par des ressources techniques dédiées provenant de différents organismes gouvernementaux et des entités commerciales. Les activités correspondantes s'effectuent en collaboration et de manière consultative et doivent être soutenues à de nombreuses reprises sur une longue période.

Il n'est pas simple de résoudre les problèmes liés aux infrastructures physiques dans et aux alentours des ports et des aéroports, et il faut parfois faire intervenir des gouvernements locaux, provinciaux et fédéraux. Pour les frontières terrestres, ils requièrent une coopération internationale. En outre, les projets de guichet unique nécessitent d'importantes dépenses budgétaires et des accords financiers complexes ; les procédures mises en place feront dès lors l'objet de surveillance et de contrôles de la part des contrôleurs financiers des gouvernements.

## 2.5 La réaction d'évitement

Tous les problèmes énumérés ci-dessus pourraient détourner l'attention des dirigeants des organismes de réglementation des flux transfrontières pour s'occuper sans attendre d'autres « sujets plus pressants ». Dans le cadre du commerce transfrontière, de tels problèmes « pressants » ne manquent pas et les responsables n'ont que trop de « raisons » pour ne pas entreprendre une initiative supplémentaire comme celle du guichet

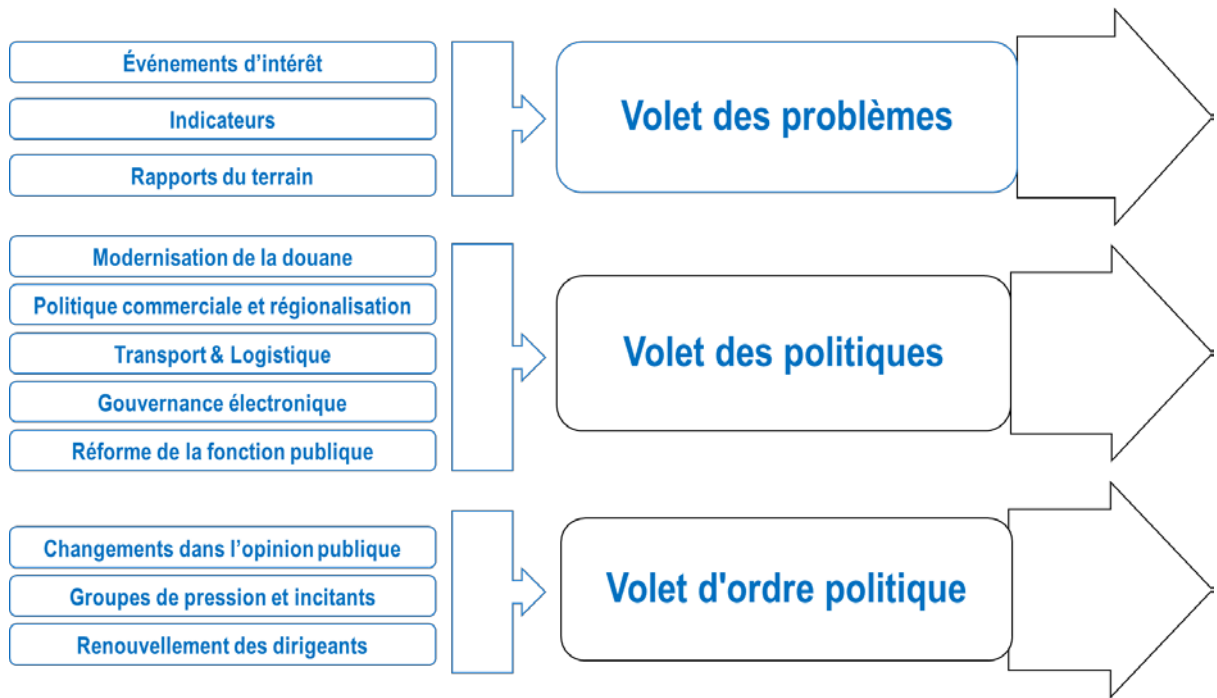
unique compte tenu des nombreux défis actuels. Ils se contentent de maintenir à distance le spectre du guichet unique. Une autre raison d'évitement pourrait être due à une conception erronée de la couverture et de la dimension du projet de guichet unique possible et au manque d'intérêt pour de tels projets de grande envergure parmi les dirigeants d'un organisme de réglementation des flux transfrontières.

Les points cités ci-dessus risquent de conduire à une perte d'attention. Ce sont les plus importants problèmes de gestion de politique dans le cadre d'un guichet unique. Ce problème peut également se poser au départ, lorsque la barre est placée très haut. Une partie de la réponse se trouve dans les processus politiques qui mènent à l'établissement d'un projet. Le mandat politique, les structures et les routines des politiques, la gouvernance des projets et les modèles d'engagement des parties intéressées sont autant d'éléments qui peuvent créer les conditions favorables au projet.

Pour comprendre ces processus, il faut établir la raison et le moyen d'inscrire le guichet unique dans le plan d'action d'un gouvernement. Cela ne suffit pas de le mettre à l'ordre du jour, il faut aussi soutenir la dynamique du développement de la politique. Les sections qui suivent traitent des différents types de discours qui permettraient de prendre en considération un guichet unique.

### **3. Inscrire la thématique du « guichet unique » à l'agenda**

Selon les experts, il existe trois différents aspects du processus (Kingdon, 2002) qui doivent converger pour pouvoir réaliser des initiatives de politique de grande ampleur. Ces flux comprennent le [volet des problèmes](#), le [volet des politiques](#) et le [volet d'ordre politique](#). Ils existent indépendamment l'un de l'autre, mais convergent à des moments importants pour engendrer des décisions de politiques structurées. Les sous-sections qui suivent analysent ces trois volets dans le cadre d'un guichet unique afin d'identifier les facteurs de réussite en vue d'un consensus et la mise en œuvre des politiques.



**Figure 1 : Adaptation des trois volets à la politique de développement d'un environnement de guichet unique**



## 3.1 Le volet des « problèmes »

Le volet relatif aux « problèmes » comprend l'identification et la reconnaissance d'une série de problèmes. Ces problèmes peuvent apparaître à différents moments comme lors de l'organisation d'événements, à la publication d'indicateurs et de rapports (retour d'informations) émanant du terrain. Ce volet vise à apporter la plus grande clarté possible à toutes les parties intéressées aux problèmes en question.

### Événements spécifiques

Ce volet trouve souvent son origine dans des événements qui attirent l'attention des gouvernements sur l'écart entre les conditions existantes et l'état souhaité. De tels incidents ne manquent pas dans le domaine de la facilitation du commerce puisque les instances tant nationales qu'internationales œuvrent sans relâche pour attirer l'attention sur les freins à la liberté effective de commerce. Cette catégorie comprend les séminaires, groupes de travail, négociations commerciales et autres exposés pour recueillir des investissements, etc.

### Indicateurs

Outre les événements spécifiques, des indicateurs macroéconomiques-clés publiés par des organisations internationales permettent souvent de mettre en lumière des zones à problèmes. Le rapport « Doing Business » qui est publié chaque année (Le Groupe de la Banque mondiale, 2010) classe les économies en fonction de la capacité avec laquelle il est possible de faire des affaires dans les pays, et réclame des réformes réglementaires objectives et leur mise en œuvre. Une partie de ce rapport intitulée « Commerce transfrontalier » est dédiée aux problèmes ayant trait à la facilitation du commerce. Elle suscite l'attention des responsables politiques du monde entier. C'est pourquoi les gouvernements sont en train de mettre en place des programmes visant de manière explicite à surmonter les handicaps mis en évidence dans ce rapport.

Le Forum économique mondial publie un Indice mondial de la compétitivité dans son « Rapport mondial sur la compétitivité » (Forum économique mondial, 2010). Ce rapport évalue la capacité des pays à apporter un niveau élevé de prospérité, qui dépend elle-même des niveaux de productivité atteints à l'échelon national. L'indice détermine la compétitivité d'une nation et la considère comme l'élément essentiel du commerce international. L'évaluation de la compétitivité se définit en fonction d'un ensemble d'institutions, de politiques et de facteurs qui déterminent le niveau de compétitivité d'un pays et repose sur des données accessibles au public et sur l'avis des responsables. Comme le rapport inclut dans ses calculs les niveaux des tarifs, les freins au commerce et les procédures douanières complexes, il attire l'attention des décideurs politiques sur la capacité d'une nation à être compétitive au niveau du commerce mondial.

La Banque mondiale publie l'indice de la performance logistique (Avris, Munstra, Ojala, Shepherd, & Saslavsky, 2010). Cet indice se positionne en tant qu'« état détaillé qui a été créé pour aider les pays à identifier les défis et les opportunités auxquels ils ont confrontés en matière de performance logistique dans les transactions commerciales ». Ce rapport permet de mettre en lumière des problèmes dans les domaines du transport, de l'entreposage, des temps d'attente du fret et du dédouanement aux frontières ainsi que des infrastructures de paiement.

Transparence Internationale publie un Indice de perception de la corruption mondiale qui indique le niveau de corruption dans le secteur public. Compte tenu de leur position monopolistique, de la grande visibilité publique aux frontières et des perceptions de corruptions, les organismes de réglementation des flux transfrontières sont tout à fait susceptibles d'être attaqués sur des questions d'intégrité.

Le concept de guichet unique ayant gagné du terrain auprès des élites politiques, il viendra sur le tapis à la lumière de ces publications.

## Problèmes soulevés par les personnes de terrain (ou retour d'informations)

Les indices et les indicateurs cités ci-dessus contribuent à établir un flux descendant des problèmes. Or, il y a des courants d'informations qui revêtent la même importance en provenance de la base et qui montent vers le sommet. Les problèmes rapportés du terrain contribuent à établir ce flux ascendant d'informations. En effet, le secteur privé, par des processus consultatifs formels ou informels, fournit aux organismes de réglementation les données nécessaires sur les problèmes réglementaires qui existent et un flux important de rapports émanant des responsables opérationnels sont envoyés aux décideurs politiques. En outre, des efforts réalisés de manière systématique, notamment l'étude sur les temps de mainlevée, fournissent aussi des indicateurs clairs sur les temps nécessaires à différents organismes.

Il se peut qu'il soit fait état de problèmes aux plus hauts niveaux. En effet, il se peut que des investisseurs, tant nationaux qu'étrangers, se plaignent du temps de dédouanement des marchandises et disent que le manque de conditions propices constitue le frein majeur à l'engagement d'investissements importants.

Chacun de ces rapports met en évidence une série de zones à problèmes, impliquant souvent tant les acteurs du secteur public que privé, les institutions, les réglementations et l'infrastructure matérielle. Ces rapports ainsi que les indices publiés à l'échelon international suscitent l'attention des médias et conscientisent le public. Les autorités publiques concernées sont ainsi mises sous pression pour expliquer la raison pour laquelle la performance publique est si peu élevée. Les parties intéressées utiliseront les statistiques et les indices pour soutenir leur analyse et justifier le besoin de changement.

### 3.2 Le volet « politique »

Les gouvernements établissent des programmes de politiques dans différentes zones de gouvernance et, au sein du gouvernement, donnent comme mission à différents services de formuler des alternatives stratégiques et des propositions dans leurs secteurs respectifs. Ces unités organisationnelles donnent donc forme à de nouvelles idées ou formulent des propositions de politiques qui requièrent l'attention du gouvernement. Dans ce volet, des solutions potentielles sont formulées pour l'agenda politique. Alors que le volet « des problèmes » est principalement factuel et se base sur des faits concrets relevés par le terrain, le volet « politique » représente l'analyse intellectuelle des options et des alternatives politiques. Selon les experts, il y a des grandes idées dans des groupes cachés au sein des services publics, des groupes de réflexion externes et des organismes de recherche de l'industrie. Certains membres de ces instances peuvent s'impliquer davantage et jouer le rôle d'*entrepreneurs de politique* (Kingdon). Ils sont alors considé-

rés comme des leaders qui s' « engagent profondément et durablement pour un changement spécifique ».

Les courants politiques qui revêtent une grande importance dans le cadre des processus de guichet unique peuvent se situer au niveau de la politique pour la modernisation douanière et du processus de mise en place d'une vision, d'une mission et des objectifs pour la douane. C'est le seul courant qui soit sous la surveillance et le contrôle directs du Directeur général de la douane. D'autres volets de politiques sont aussi directement liés aux initiatives de guichet unique, pour lesquels il peut être utile d'avoir une carrière de fonctionnaire avec des années d'expérience professionnelle dans différents domaines. Certains de ces domaines liés au guichet unique sont repris ci-après. Les hauts fonctionnaires de la douane devraient tenter de collaborer aux projets de guichet unique et de chercher les conseillers adéquats dans ce cadre.

## Le commerce et la politique de régionalisation

La politique gouvernementale sur la facilitation des échanges est généralement menée par les ministres du commerce et, dans certains pays, la question du guichet unique tombe directement dans leur domaine de compétence. De même, les questions relatives aux politiques de régionalisation et de commerce frontalier relèvent de la compétence du commerce, des affaires étrangères et de la police des frontières où la douane est souvent le département facilitant majeur.

### Les pierres d'achoppement dans le cadre des connexions dans la chaîne logistique de l'APEC

**Pierre d'achoppement 1 :** Manque de transparence / de prise de conscience de l'ampleur des problèmes réglementaires affectant la logistique ; manque de prise de conscience et de coordination entre les organismes gouvernementaux sur les politiques affectant le secteur logistique ; absence d'un point de contact unique ou d'une agence principale sur les sujets de logistique.

**Pierre d'achoppement 2 :** Infrastructure de transport inefficace ou inadéquate ; manque de liaisons physiques transfrontalières (par exemple des routes et des ponts).

**Pierre d'achoppement 3 :** Manque de capacité des sous-traitants en logistique sur le plan local/régional.

**Pierre d'achoppement 4 :** Dédouanement inefficace des marchandises ; manque de coordination entre les organismes frontaliers, plus particulièrement en ce qui concerne le dédouanement de marchandises réglementées « à la frontière ».

**Pierre d'achoppement 5 :** Documentation douanière et autres procédures trop lourdes (y compris pour les échanges préférentiels).

**Pierre d'achoppement 6 :** Capacités de transport multimodal sous-développées ; connexions aériennes, terrestres et multimodales inefficaces.

**Pierre d'achoppement 7 :** Variations dans les normes et réglementations transfrontières pour la circulation des marchandises, des services et des voyageurs d'affaires.

**Pierre d'achoppement 8 :** absence d'accords régionaux transfrontières sur le transit douanier

Compte tenu de leur rôle prédominant dans les négociations commerciales, les ministres du commerce peuvent parfois se retrouver à plaider pour des questions de facilitation du commerce. L'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges apporte un nouvel élan politique car il prévoit l'adoption par les Membres de l'OMC du guichet unique sur la base d'une clause d'effort maximal.

## La planification logistique et la politique d'industrialisation

La planification logistique des transactions commerciales est un domaine spécialisé qui requiert la participation d'experts au gouvernement. Dans plusieurs pays, des unités dédiées aident les gouvernements à identifier des zones industrielles et des endroits qui pourraient générer de nouvelles opportunités pour le commerce international. Pour maintenir le rythme du flux de marchandises, il convient de planifier l'infrastructure de transport du fret. Créer des zones industrielles et des couloirs de transport exige des investissements importants sur le long terme.

En ce qui concerne l'infrastructure logistique, la planification de la capacité repose sur l'hypothèse de durée d'inactivité du fret (qui est l'envers des temps de mainlevée) et de l'efficacité des opérations de fret au terminal. Ces hypothèses sont en général décrites par l'expression « efficacité portuaire » et sont les principaux facteurs qui déterminent les capacités installées et effectives qui peuvent influencer les décisions d'investissement. Les temps d'inactivité élevés associés aux fortes variations dans les temps de dédouanement ont un impact sur la planification des facilités portuaires. Le guichet unique peut constituer une solution aux problèmes d'« efficacité portuaire » pour les personnes responsables de la planification qui travaillent sur ces problèmes de politique. Ainsi, les spécialistes en logistique des pays membres de l'APEC ont mis en évidence les pierres d'achoppement décrites ci-après. Un nombre limité d'entre elles étaient liées à l'infrastructure, alors que près de la moitié concernaient la douane (mises en évidence par nos soins) et les formalités transfrontières (Secrétariat de l'APEC, 2009).

### Le rôle de la banque centrale dans le guichet unique

Bien que, dans la plupart des cas, la douane soit le coordinateur et assure un rôle moteur dans les projets de guichet unique, certains pays tels que la Colombie et le Pérou ont des projets de guichet unique (VUCE, ou *Ventanilla Unica Comercio Exterior*) qui sont pilotés par leurs ministères nationaux du commerce extérieur. Dans certains pays d'Amérique latine comme le Guatemala et le Salvador, le dispositif est piloté par la banque centrale.

Ceux qui construisent des infrastructures de grande échelle, comme des ports, des aéroports, des voies rapides, des postes frontières terrestres, etc. examineront inévitablement les problèmes de réglementation sensibles qui soutiennent ou entravent le flux régulier de fret. L'établissement d'un guichet unique apparaîtra comme une option politique qui met l'infrastructure logistique nationale en adéquation avec la vision nationale globale en matière de compétitivité.

## Les ressources humaines et la politique de réforme de la fonction publique

Dans de nombreux pays, les gouvernements se penchent sur le problème de la rationalisation de la taille de la fonction publique. Beaucoup de gouvernements ont en permanence le souci de réduire les dépenses publiques en raison du niveau des salaires et des avantages accordés aux fonctionnaires et cela représente une partie essentielle de la pla-

nification de la politique à long terme. Dès lors, les responsables politiques concernés se préparent pour le moment où les gouvernements marqueront leur accord sur la nécessité de mettre en œuvre des programmes de restructuration des ressources humaines. La restructuration pourrait avoir comme objectif de diminuer les effectifs de la force globale. Mais elle pourrait aussi comprendre la création de nouveaux services et organismes visant à mettre en place une meilleure structure répondant aux priorités stratégiques du gouvernement.

Le redéploiement à grande échelle des effectifs qui a lieu à la suite d'une fusion de fonctions ou d'une redistribution de tâches entre des unités organisationnelles est l'occasion idéale d'aborder la question du guichet unique.

Les gouvernements du monde entier ont donné la plus haute priorité à la gouvernance électronique. En effet, tout le monde s'accorde à dire qu'elle permet d'améliorer la qualité globale de la gouvernance. En outre, elle améliore la qualité de vie des citoyens et réduit les coûts lorsque l'on veut faire des affaires. La plupart des pays disposent d'unités centrales qui gèrent la politique sur la gouvernance électronique dans son intégralité. Ces unités contrôlent l'usage des moyens électroniques de livraison des marchandises, cherchent des politiques et des visions à long terme et aident des services publics qui voudraient mettre en place des projets individuels tant sur le long que le court terme. Cette frange du gouvernement essaie également de maintenir la cohérence entre les projets mis en place par différents services publics pour veiller à ce que les services proposés par le biais des différents programmes ne soient pas redondants et que chacun des projets proposés récemment s'inscrive dans la vision à long terme du gouvernement.

## La politique de la gouvernance électronique

La politique de la gouvernance électronique ne concerne pas uniquement les services proposés par les différents services publics. Elle porte aussi sur les normes techniques qui assurent l'interopérabilité et l'infrastructure commune pour la gouvernance électronique. Les gouvernements souhaitent optimiser les ressources en infrastructure comme les centres de données, la mise en réseau, le matériel, les logiciels, les centres de contact et les centres de services aux citoyens pour permettre leur utilisation partagée entre les services publics. Cette utilisation quotidienne non seulement optimiserait les ressources des services publics, mais elle encouragerait en outre le concept de services communs. Ce sont là quelques-uns des sujets liés au développement des politiques sur la gouvernance électronique. Le guichet unique pour les transactions internationales pourrait aisément figurer parmi les domaines abordés et les responsables des projets de gouvernance électronique y auraient tout naturellement un rôle à jouer.

Il est primordial pour la direction de la douane de garder un contact direct avec les spécialistes de ce domaine pour être informée des plans cadres pour les services de gouvernance électronique proposés aux opérateurs commerciaux et des importantes normes gouvernementales qui sont promues. Il est avantageux de collaborer avec ces spécialistes car il s'agit d'un terrain propice au concept, puisque celui-ci soutient leur travail visant à développer tous les programmes nationaux sur la gouvernance électronique.

### 3.3 Le volet « politique »

Le volet politique constitue le pôle visible de l'appui pour une mise à l'ordre du jour. C'est en effet dans ce cadre qu'est établi l'agenda du gouvernement, à savoir la liste des

sujets soumis à décision. Des sujets tels que la gouvernance économique et la réglementation industrielle ont toujours occupé le haut de la liste de tout gouvernement. Avec la croissance du nombre d'échanges et la hausse des types et des volumes de transactions, les problèmes de réglementations transfrontières et de la sécurité de la chaîne logistique sont devenus très complexes. A l'ère de l'information, les opérateurs commerciaux attendent des gouvernements qu'ils résolvent ces problèmes complexes en traitant l'information de manière plus rapide et plus efficace. Dès lors, les dirigeants politiques peuvent facilement choisir de mettre le « guichet unique » à l'ordre du jour.

Toutefois, le guichet unique est un problème qui s'étend au-delà des frontières classiques entre les services. Chaque ministère/service se trouve sous un contrôle politique différent et est soutenu en plus par un réseau d'organisations dont les intérêts divergent. Chaque service aura un budget pour ses programmes gouvernementaux que sa bureaucratie gèrera. Des groupes d'intérêts se créent et préservent leurs acquis territoriaux respectifs durement gagnés.

Le guichet unique n'est pas une opération neutre. Dans ce volet politique, les problèmes ne peuvent être résolus qu'en négociant et en trouvant des compromis en vertu du principe de *l'optimum de Pareto*, selon lequel un organisme de réglementation des flux transfrontières pourrait « retirer un avantage » d'un changement dans la répartition des responsabilités et des ressources, même si d'autres organismes ne perdent pas les leurs. En marge des attributions des tâches/autorités résultant de la mise en œuvre du guichet unique, les politiques peuvent être canalisées au moyen de débats structurés. Pour faire face aux réalités des réglementations commerciales aux frontières nationales, on pourrait utiliser une matrice reprenant les responsabilités, les obligations et les niveaux d'engagement pour les différents ministères, services et organismes.

La lutte pour le rôle prédominant consiste souvent pour l'organisation à s'accaparer des ressources et à rechercher un sentiment de prestige et de fierté. Elle consiste aussi à avoir un agenda assez obscur pour accaparer les ressources sans assumer de responsabilités et d'obligations. La matrice suivante propose le cas où le ministère du Commerce reçoit le rôle principal et indique clairement que les responsabilités, les obligations et l'autorité doivent aller de pair. Ce modèle peut servir à garantir à chaque organisme que son rôle ne disparaîtra pas avec l'arrivée du guichet unique. Pour les besoins de la discussion, il est possible de réorganiser les fonctions des différents organismes à titre expérimental afin d'en évaluer les conséquences. Avec les changements reviendront les questions de compétitivité et d'expérience des différentes organisations participantes. Certes, changer les rôles actuels peut comporter des risques en termes de perte de capacités, mais le changement crée des opportunités grâce aux nouveautés apportées à l'organisation.

Vouloir occuper la position dominante d' « agence principale » devrait aller de pair avec la volonté d'assumer des responsabilités et la disposition à être tenu pour responsable des résultats. La prise de décision en la matière devrait être facilitée par l'historique des performances et les compétences. Il est clair que le rôle d'une « agence principale » est très différent et qu'il y a peu de place pour l'exclusivité.

Zone de direction (peut être décrit de manière plus précise)	Rôle stratégique dans un environnement de guichet unique (Un exemple où le ministère du Commerce a le rôle dominant)				Impact des changements par rapport au rôle actuel/ Mécanismes de coordination
	Douane	Ministère du Commerce	Ministère du Transport	Autres... (veuillez ajouter)	
Politique	Responsable	Comptable	Responsable		
Projet	Responsable	Comptable	Consulté		
Aspect technique	Comptable	Comptable	Pas concerné		
Opérationnel-opérateurs commerciaux	Comptable	Consulté	Responsable		
Opérationnel – informatique	Consulté	Comptable	Consulté		

Le dirigeant politique reconnaît qu'il y a une fragmentation entre la propriété du problème et la responsabilité du problème et cela constitue une partie de la solution. Néanmoins, contrairement à ce qui s'est fait auparavant, les problèmes ne peuvent plus être éludés et conservés au niveau des organismes individuels, car les opérateurs commerciaux sont de plus en plus demandeurs d'une amélioration de la coordination entre les organismes gouvernementaux. En fait, les opérateurs commerciaux souhaitent que ces agences tirent profit de la technologie de l'information pour offrir un savoir-faire homogène et les dirigeants politiques prêteront tôt ou tard attention à ces demandes.

La direction de la douane pourrait être confrontée à des retombées politiques provoquées par le manque de coordination dans le traitement des transactions commerciales ou à des problèmes liés à la sécurité. Le « volet politique » de la demande d'un guichet unique pourrait naître de l'accumulation de rapports négatifs ou d'une contre-publicité sur les procédures transfrontières. Les problèmes d'efficacité qui sont soulevés attireront d'autant plus les critiques si les réponses fournies par les différents organismes gouvernementaux sont fragmentées et cela ne fera qu'accroître les demandes de transparence et de coordination. Dès lors, plusieurs initiatives stratégiques ont été entreprises de par le monde, et plus particulièrement dans les pays industrialisés, pour favoriser la gestion coordonnée des frontières et le partage des services administratifs.

Le volet politique peut également naître dans le cadre d'autres initiatives de grande ampleur qui touchent le gouvernement dans son ensemble. Elles portent sur une révision de la politique fiscale ou une « stabilisation » du secteur extérieur et sont parfois soutenues par des organismes multilatéraux, des projets de « transformations » administratives et des projets de « couloirs » industriels.

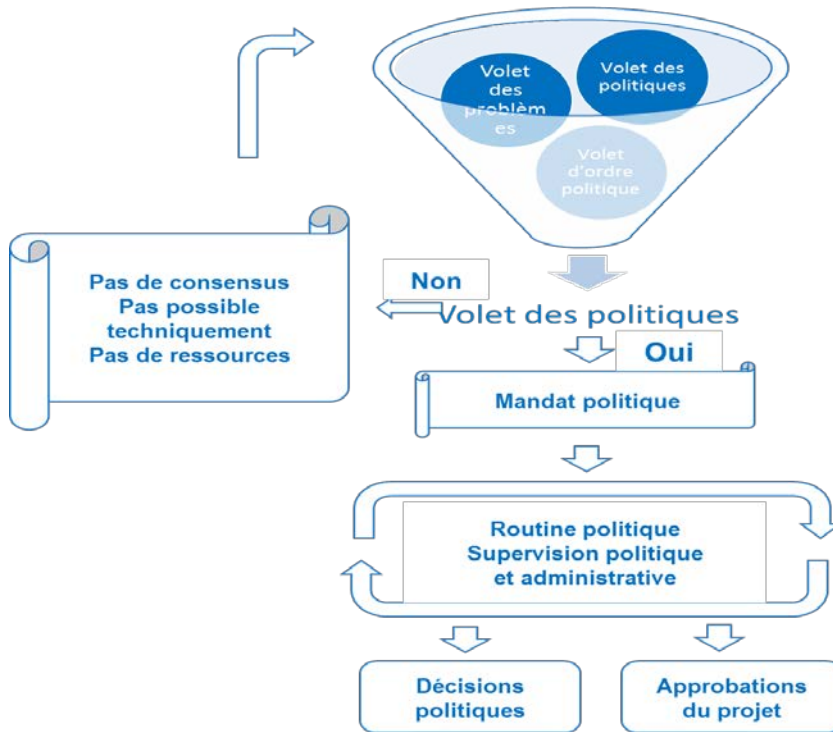


Figure 2 : diagramme de processus pour la gestion de politique



## 4. Conserver la dynamique politique

La section précédente portait sur trois volets indépendants générant des informations qui alimentent les processus de prise de décisions. Les décisions politiques sont prises lorsque ces trois flux convergent dans de bonnes conditions.

La décision du gouvernement de mettre en œuvre un guichet unique prendra d'abord la forme d'une décision politique. Elle peut être prise après la présentation au gouvernement d'une étude de faisabilité stratégique. A ce niveau, on obtient du gouvernement une décision de principe pour une solution de guichet unique.

A la suite de cette décision politique du gouvernement, on peut préparer la réalisation du ou des projets que l'on estime les plus adéquats pour mettre en place l'environnement de guichet unique.

Il s'écoulera un grand laps de temps entre la décision politique et l'identification du projet de guichet unique et sa mise en œuvre. Cette période est essentielle pour obtenir le soutien des parties concernées en amont de l'étude de faisabilité stratégique. L'expression du « manque de volonté politique » est très galvaudée et représente en fait l'incapacité des dirigeants politiques à « mettre la main à la pâte » en débattant des problèmes de responsabilités et d'obligations, et en obligeant tous les organismes à assumer pleinement le rôle qui leur est confié.

Le niveau du soutien que les dirigeants politiques apportent au projet privilégié est également une question de volonté politique. C'est à ce stade que les retombées politiques se feront sentir et que les fondements du projet seront remis en cause. Ce processus doit être géré avec soin en suivant plusieurs étapes décrites ci-dessous :

### 4.1 Créer une marque

Les dénominations de projets de guichet unique sont souvent courtes ou constituent un acronyme qui a lui-même tendance à devenir une marque. Cela ne suffit certes pas à créer un engouement pour le projet de guichet unique, mais c'est inhérent à tout projet. Il est toutefois indispensable d'élaborer un ensemble de préceptes à répéter comme des incantations lors des réunions et des débats. Les noms et les acronymes des projets ne devraient pas devenir des marques par défaut. En effet, la création de la marque devrait être l'aboutissement d'un plan de communication élaboré avec professionnalisme.

La marque du guichet unique peut s'élaborer en regroupant un ensemble d'idées et d'images qui incarnent les aboutissements du guichet unique. Ainsi, l'image de marque pour le modèle de données de l'OMD, un projet visant à favoriser l'harmonisation des données du guichet unique, est véhiculée par la formule « *Les transactions transfrontalières s'accélèrent* ».

Si un projet bénéficie d'une marque attrayante, cela peut attirer et conserver l'attention des parties intéressées. En effet, les idées principales que sous-tend le guichet unique peuvent être résumées dans des préceptes simples qui serviront de lignes directrices et permettront d'assurer la continuité du flux d'idées. Les sigles, les slogans et autre conception visuelle peuvent également contribuer à la marque. Les préceptes du projet ou

les déclarations de principes revêtent la plus haute importance pour le projet dans son intégralité car ils permettent d'apporter du bon sens aux débats.

## 4.2 Identifier et impliquer des experts sur le sujet

Dans la section précédente, il a été expliqué qu'un projet de guichet unique était influencé par plusieurs facteurs d'ordre politique. Il a été montré que l'industrialisation, la politique de la logistique commerciale, la restructuration des ressources humaines, la modernisation douanière et la gouvernance électronique sont autant de domaines de politiques ayant une incidence sur le développement du concept de guichet unique. Chacun de ces secteurs aura des « leaders d'opinion » qui peuvent faire office d'entrepreneurs de politiques pouvant apporter une grande expertise professionnelle sur leur domaine de politique respectif et qui veulent exprimer avec vigueur leur point de vue. Il est conseillé à la direction de la douane de mobiliser de telles ressources pour atteindre leurs objectifs stratégiques. Ces experts peuvent être intégrés séparément ou de manière individuelle dans des structures qui aident l'organisation à recevoir les données d'entrées dans les délais impartis.

## 4.3 Conserver la visibilité

Il est essentiel de conserver la visibilité du concept de guichet unique. Un plan de communication doit être formellement élaboré pour afficher un profil public auprès des communautés participantes. Il doit impliquer les parties prenantes tant internes qu'externes. La mise en place d'un guichet unique est complexe, fait intervenir diverses parties prenantes et différentes formules doivent être créées pour les satisfaire. Les activités de communication doivent découler de ce plan. Afin de rester dans l'esprit des parties intéressées d'une manière crédible, on peut avoir recours régulièrement à des séminaires, élaborer des groupes de travail, organiser des activités de sensibilisation, publier des brochures, procéder à l'envoi de courrier, et avoir recours à d'autres médias. Pour attirer valablement l'attention, il est également utile de présenter un exposé lors d'événements internationaux comme ceux organisés par l'Organisation mondiale des douanes ou par les Nations Unies.

## 4.4 Plonger dans les réseaux existants des parties prenantes

Pour les sujets ayant trait à la facilitation des échanges et aux opérations commerciales, la plupart des administrations des douanes suivent une procédure formelle de consultation des parties concernées tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Dès lors, les dirigeants des douanes ont tissé des liens étroits avec certains groupes d'influence. Pour créer une dynamique de guichet unique, il convient de plonger dans ces réseaux de contacts pour établir un engagement constructif à l'égard du concept de guichet unique et de l'établissement et de la mise en œuvre du projet privilégié.

Les groupes concernés peuvent être des groupes de travail sur l'échange de données électroniques ou sur la facilitation des opérations portuaires. Chaque groupe a ses propres objectifs en matière de projet de guichet unique et il en ressortira différentes propositions concrètes. Conserver la dynamique consiste également à faire reconnaître aux parties concernées et aux preneurs de décisions les véritables problèmes. Selon les

experts, la manière dont les problèmes sont identifiés par le gouvernement détermine la façon dont ils finiront par être traités.

Au cours de la phase d'élaboration de la politique, il est essentiel d'établir une communication à l'attention des parties prenantes spécialement pour arriver au mandat exécutif. Les premiers moments de la mobilisation des parties concernées auront des répercussions décisives sur le processus dans son intégralité et sur son aboutissement. Cette section expliquera les étapes et mettra en évidence les principaux sujets à mettre à l'ordre du jour et la politique correspondante.

## **4.5 Saisir les opportunités**

Susciter la bonne volonté des parties concernées et chercher leur soutien et leur engagement est un travail de tous les instants. Dans des conditions normales, il y aura des moments où il faudra trouver du soutien pour le projet auprès de personnes disposant du pouvoir voulu pour prendre des décisions. Ces moments peuvent se présenter lors de réunions formelles récurrentes, de séminaires, de groupes de travail ou autres manifestations. Au cours de ces événements, les responsables ont l'occasion de promouvoir le projet de guichet unique.

## 5. Conclusion

Les douanes du monde entier doivent traiter les projets de guichet unique avec la plus haute priorité car elles sont confrontées à des demandes croissantes des parties prenantes tant du secteur public que du secteur privé en vue de promouvoir la facilitation et des échanges et la performance. Des associations commerciales, des gouvernements et des partenaires de développement entre autres feront part de leurs demandes et des raisons pour lesquelles ils souhaitent l'accélération de la réforme des procédures commerciales par le biais du « guichet unique ». Dès lors, il est indispensable que les administrations des douanes comprennent pourquoi et comment le « guichet unique » devra figurer dans le plan d'action du gouvernement. En conséquence, les administrations des douanes devront poursuivre leur action de manière progressive pour trouver un consensus politique sur l'action choisie.

Après avoir acquis une large compréhension et des connaissances approfondies du concept de guichet unique, les organismes de réglementation des flux transfrontières vont essayer de les convertir en systèmes fonctionnels grâce à des processus qui sensibilisent les dirigeants politiques aux initiatives de guichet unique. La présente partie explique comment conserver la dynamique politique et attire l'attention sur le sens de l'expression souvent mal comprise de « manque de volonté politique ». La clé de la réussite réside dans le fait de transformer un soutien général des dirigeants politiques en une *routine politique* durable. La présente partie décrit comment se produit la convergence des trois volets indépendants.

- (i) **Le volet des problèmes porte sur le processus visant à donner de la visibilité et de la clarté aux défis du présent et la nécessité de passer à un autre niveau dans le traitement des affaires, notamment le guichet unique. Ce volet comprend les points suivants :**
  - a. Des événements ciblés, tels que des séminaires, des groupes de travail et des réunions de révision formelles ;
  - b. Des indices et des classements publiés largement à l'échelon international sur la facilitation du commerce et la concurrence &
  - c. Le retour d'informations et les rapports émanant du terrain.
- (ii) **Le volet politique comprend « les regroupements cachés » de politiques au sein des gouvernements, qui ne seraient pas en mesure de démarrer un projet de guichet unique par eux-mêmes, mais qui sont des centres de réflexion. A propos du guichet unique, cette partie identifie quatre catégories significatives d'expertise qui sont traditionnellement extérieures à l'organisation de la douane pouvant avoir une influence considérable sur toute initiative de guichet unique. Ce sont le transport et la logistique, la politique commerciale et la régionalisation, la coordination de la gouvernance électronique et la réforme des services publics.**
- (iii) **Le volet des politiques, qui représente la partie visible qui soutiendra la mise à l'ordre du jour, constitue concrètement le processus qui mettra le guichet unique à l'agenda du plan d'action du gouvernement. C'est sous cet aspect que se discute le problème politique spécifique d'attribution des responsabilités et des obligations entre les services.**

Dans nos pays membres, que la structure politique permette ou non à la douane d'exercer une influence sur les sujets politiques majeurs, la direction générale et d'autres dirigeants auront intérêt à bien comprendre les implications stratégiques d'un

guichet unique. Quoi qu'il adviene, la douane est en général la partie centrale (voire le moteur) de l'établissement et de la mise en œuvre du guichet unique. Les hauts fonctionnaires des douanes devraient se préparer à participer de manière réfléchie, conformément aux attentes de leurs gouvernements, aux débats qui auront lieu au cours des études de faisabilité relatives au guichet unique.

Chaque partie prenante aura ses propres objectifs en matière de projet de guichet unique et il en ressortira différentes propositions concrètes. Dans une situation donnée, les administrations des douanes devront être capables d'attirer l'attention des dirigeants politiques sur les problèmes majeurs. La mise à l'ordre du jour consiste également à faire reconnaître aux preneurs de décisions les véritables problèmes. Selon les experts, la manière dont les problèmes sont appréhendés par le gouvernement détermine la manière avec laquelle ils finiront par être traités.

Au cours de la phase d'élaboration de la politique, il est essentiel d'établir une communication à l'attention des parties prenantes spécialement pour arriver au mandat exécutif du gouvernement. Les premiers moments de la mobilisation des parties concernées auront des répercussions décisives sur le processus dans son intégralité et sur son aboutissement.