

A background image showing three business professionals in a meeting. A man in a suit is shaking hands with a woman in a white blouse and dark skirt. Another woman in a white blouse and dark skirt stands to the right, holding a folder. The image is overlaid with a blue gradient and geometric patterns.

GÉRER LA TRANSITION VERS LE GUICHET UNIQUE

PARTIE IX
VOL 1

Volume 1

Partie IX

Gérer la transition vers le guichet unique

Cette partie est consacrée aux questions ayant trait au personnel et inhérentes à la mise en œuvre du guichet unique. La mise en œuvre du guichet unique aura des conséquences tant en matière de ressources humaines que de gestion du changement pour toutes les organisations participantes, mais en premier lieu pour les agences principales. La mise en œuvre ne sera pas obligatoirement uniforme, mais les défis à relever seront sensiblement les mêmes pour toutes, avec au premier chef les modifications de la structure organisationnelle ainsi que la réorientation des ressources humaines.

1. INTRODUCTION	3
2. LE ROLE STRATEGIQUE DE LA DOUANE	3
2.1 LE ROLE DE L'AGENCE PRINCIPALE	4
2.2 LE POSITIONNEMENT STRATEGIQUE.....	6
2.3 LES REPERCUSSIONS SUR LA STRUCTURE DU PROJET.....	6
3. LES REPERCUSSIONS SUR LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE	7
3.1 LES MOTEURS DE LA REORGANISATION.....	9
3.2 LA RESTRUCTURATION : UN OUTIL TRES PUISSANT, UNE OPPORTUNITE UNIQUE.....	10
4. LES RESSOURCES HUMAINES.....	11
4.1 ÉVALUATION DES COMPETENCES – CONDITIONS PREALABLES.....	11
4.2 QUELQUES COMPETENCES NECESSAIRES A L'ÉTABLISSEMENT ET A LA MAINTENANCE D'UN GUICHET UNIQUE.....	12
4.3 INTERPRETER LES RESULTATS DE L'ÉVALUATION DES COMPETENCES ET PRENDRE DES DECISIONS ECLAIREES EN MATIERE DE RH.....	12
5. GESTION DU CHANGEMENT.....	13
5.1 QU'EST-CE QUE LA GESTION DU CHANGEMENT ET POURQUOI EST-ELLE IMPORTANTE DANS LE CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE D'UN GUICHET UNIQUE ?	13
5.2 APPROCHES EN MATIERE DE GESTION DU CHANGEMENT.....	14
5.3 LES 10 ETAPES DE L'APPROCHE DE GESTION DU CHANGEMENT POUR ETABLIR UN GUICHET UNIQUE.....	15
5.4 IMPLICATION DES PARTIES CONCERNEES	16
5.5 COMMUNICATION : PIERRE ANGULAIRE DU CHANGEMENT	17
5.5.1 COMMUNICATION INTERNE.....	18
5.5.2 COMMUNICATION EXTERNE.....	18
6. CONCLUSION	19

1. Introduction

Compte tenu du **rôle stratégique de la douane**, la mise en place d'un environnement de guichet unique pourrait engendrer des changements dans la structure organisationnelle des organismes de réglementation des flux transfrontières participants. La conception des nouveaux services et le développement des nouvelles interfaces entre les opérateurs commerciaux et les organismes de réglementation auront également des répercussions sur le modèle organisationnel qui doit être suivi de manière méthodique. Dès lors, le choix de l'agence principale et de l'organisation du projet d'établissement de guichet unique est une question d'ordre stratégique ayant des répercussions sur la structure organisationnelle ainsi que sur les fonctions. Modifier la structure organisationnelle revient à créer de nouvelles fonctions et à modifier les fonctions existantes. La douane doit traiter ces questions avec une vision à long terme et élaborer une feuille de route.

La Partie II du Volume 1 illustre les responsabilités transversales de tous les organismes aux frontières, plus particulièrement de la douane, et souligne les répercussions sur la structure organisationnelle. Sur le plan politique et opérationnel, cela représente un défi pour la fonction publique traditionnelle, qui est organisée en secteurs verticaux spécialisés, et pour la structure gouvernementale hiérarchisée. Pour la mise en place du guichet unique, il est dès lors nécessaire de renforcer la coordination et l'intégration entre les organismes de réglementation des flux transfrontières et il convient de ne plus les autoriser à agir en dehors de toute coordination. La solution à ce problème réside dans le processus de gestion stratégique qui doit permettre l'alignement entre les objectifs, les processus et la culture organisationnelle. Cela permettra de bien localiser les activités essentielles à l'intérieur et au travers des limites organisationnelles.

La présente partie aborde les questions relatives aux ressources humaines et à la gestion des changements en commençant par l'examen systématique des choix stratégiques que doivent faire les organismes présents aux frontières, dont les douanes. Chaque organisme doit évaluer son rôle dans le contexte du guichet unique. Les compétences uniques et essentielles des agents des douanes et d'autres organismes présents aux frontières leur permettront de conserver leur rôle essentiel lors de la reconfiguration de l'espace de travail dans le cadre du guichet unique. Cette partie se réfère sur un ensemble de lignes directrices pour le processus de gestion des changements.

2. Le rôle stratégique de la douane

Pour aborder le rôle stratégique de la douane, il convient de répondre à plusieurs questions :

- ✓ Quel est le rôle de l'« agence principale » dans un environnement de guichet unique ?
- ✓ Quelles sont les répercussions pour l'agence principale en termes de ressources humaines ?
- ✓ Quelles répercussions l'environnement de guichet unique peut-il avoir sur la structure organisationnelle de l'organisme de réglementation des flux transfrontières ?
- ✓ Quels défis le guichet unique doit-il relever en termes de ressources humaines et quels sont les éléments-clés de la réussite ?

- ✓ Comment la direction exécutive gère-t-elle la transformation et les changements amenés par la mise en œuvre du guichet unique ?

La Partie VI du Volume 1 explique le processus d'élaboration des services du guichet unique. Certes, la mise en place de l'agence principale relève d'un processus politique, mais elle a aussi une portée stratégique, qu'il convient d'aborder très tôt dans l'initiative de guichet unique.

2.1 Le rôle de l'agence principale

L'expression « agence principale » confère un rôle de direction, impliquant l'exécution de fonctions stratégiques liées à l'environnement de guichet unique. Chaque agence participante doit analyser et décider quel sera précisément son rôle dans la nouvelle configuration. Le modèle fourni ci-dessous facilitera cette analyse. Selon les études entreprises par l'OMD en 2011 et 2016 sur le guichet unique, il est clair que la majorité des processus opérationnels couverts par un guichet unique concernent des procédures de mainlevée du fret impliquant la douane. Quoi qu'il en soit, les douanes seront fortement impliquées dans toute initiative de guichet unique tant comme utilisateur que comme partie prenante. Chaque agence intéressée doit déterminer son statut dans la matrice RACI [Responsabilité, Autorité, Consultation, Information, Non concerné/Non impliqué].

Domaine managérial	Fonction	Rôle stratégique (exemple)				Changements par rapport au rôle actuel (Douane)	Profil de compétences & incidence sur RH (Douane)
		Douane	Ministère du Commerce	Ministère du Transport	Autres...		
Politique	Soutient la supervision politique du guichet unique	Informé	Compétent	Responsable		Aucun	
	Élabore l'étude de faisabilité stratégique	Responsable	Compétent	Consulté		Mineur	Aucun
	Maintient la dynamique politique et le soutien continu	Responsable	Compétent	Responsable		Mineur	Nouveaux rôles dans l'élaboration de politiques
	Gestion des programmes	Compétent	Responsable	Responsable		Important	Nouvelles positions dans la gestion de programmes
Projet	Étude de faisabilité du projet choisi						
	Adoption et mise en place du projet						
	Suivi du projet, évaluation, révision et durabilité						
Technique	Harmonisation des lois et des procédures, y compris l'élaboration de nouvelles lois et nouveaux règlements pour le soutien de l'échange des informations						
	Harmonisation des données et des processus opérationnels						
	Mise en place de structures fonctionnelles et normatives d'échanges de données						
Opérationnel – commerce	Gestion des comptes des opérateurs commerciaux						
	Gestion des licences et permis						
	Gestion des activités opérationnelles – décisions de mainlevée						
	Gestion et mise en œuvre des contrôles a posteriori						
	Gestion des risques dans l'environnement intégré						
	Renseignements commerciaux						
Opérationnel - informatique	Propriétaire des actifs informatiques : centre de données, matériel, logiciels et réseaux de données						

Tableau 1 : Exemple d'application de la matrice RACI.

Une approche fondée sur les compétences est l'élément central à partir duquel tout nouveau rôle sera défini. Ainsi, les domaines politique et technique demandent des compétences spécifiques axées sur

les connaissances, alors que la gestion de projets et opérations requiert davantage de compétences axées sur les processus.

2.2 Le positionnement stratégique

Le rôle de l'« agence principale » couvre différents aspects. Certaines fonctions, telles que la responsabilité d'adoption du projet ou le contrôle des ressources informatiques, sont souvent considérées à tort comme les principaux rôles revêtant un intérêt et une utilité. Si importantes que soient ces tâches, elles sont aussi très exigeantes en matière de ressources humaines et nécessitent une gestion méticuleuse. Chaque agence participante doit évaluer son rôle stratégique dans le processus de mise en œuvre de l'environnement de guichet unique. Elle doit effectuer une « analyse SWOT » en tenant compte de ses atouts et de ses faiblesses internes actuelles ainsi que des opportunités et menaces externes. Les opportunités qu'offre l'initiative de guichet unique doivent néanmoins être pondérées par les pertes éventuelles qu'elle pourrait entraîner.

Historiquement, dans de nombreux États, la douane a contribué à une simplification des données et des procédures dans le commerce international. Son efficacité à mener à bien des projets est très appréciée. Ces projets présentent également d'importantes composantes TIC. En outre, les initiatives de la douane pour la promotion et la gestion de la facilitation des échanges la placent en tête de liste pour le rôle d'« agence principale ». Dans les pays où les efforts des douanes pour atteindre l'excellence en matière technique et de gestion ont été couronnés de succès, elles peuvent s'attendre à se voir confier la responsabilité de la gestion de projet, d'activités opérationnelles et informatiques ainsi que de la coordination des aspects techniques et juridiques. En revanche, si dans certains pays la douane n'est pas perçue comme un fournisseur efficace de technologie, elle peut perdre toute légitimité à revendiquer le rôle d'agence principale.

Dans ce contexte, les antécédents des douanes et des organismes de réglementation des flux transfrontières participants constitueront un facteur clé pour déterminer lequel assumera le rôle d'agence principale.

2.3 Les répercussions sur la structure du projet

L'innovation est possible lors de la conception du projet. Ainsi, un partenariat public/privé nécessitera des structures de gouvernance différentes de celles des projets qui sont intégralement gérés par les pouvoirs publics. La mise en place de structures transversales habilitées à prendre des décisions exécutives ajoutera un nouvel aspect de gouvernance. De même, la création de services indépendants pour la gestion des contrats, l'administration des projets et l'évaluation des programmes aura des répercussions sur l'organisation des ressources humaines pour les douanes.

Indépendamment de la décision des pouvoirs publics sur le choix de l'agence principale, la douane ne peut pas esquiver les responsabilités-clés de toute initiative de guichet unique. En effet, son rôle traditionnel d'agence incontournable aux frontières sera un facteur prépondérant. Son positionnement stratégique, comme défini dans sa mission, sa vision et ses objectifs stratégiques, détermineront les limites de son engagement. Les résultats qu'elle a obtenus avec les principaux programmes publics sur le commerce extérieur et la gestion des frontières permettront de motiver le choix de son rôle.

3. Les répercussions sur la structure organisationnelle

Lors de la mise en œuvre de projets de guichet unique, une question souvent débattue porte sur la structure organisationnelle qui en résultera. Les experts (Chandler) ont défini la structure organisationnelle comme le résultat du processus par lequel la stratégie de l'organisation est mise en place. Lorsqu'on modifie cette dernière, des problèmes administratifs se posent et il convient de les résoudre en apportant les changements adéquats à l'organisation.

VUCE – Pérou La mise en place d'un guichet unique pour le commerce extérieur (VUCE) au Pérou est issue d'un processus politique essentiel, impliquant de nombreuses consultations entre les différents organismes, services publics et ministères.

La douane a rapidement pris l'initiative du développement de l'interconnexion entre la douane et les autres organismes de la communauté des douanes étrangères. Au même moment en 2005, le ministère du commerce extérieur et du tourisme a mené une étude pour déterminer les modalités de la mise en œuvre du guichet unique, après quoi le guichet unique a été créé en juin 2006, grâce à une initiative conjointe de la douane et du ministère du commerce extérieur et du tourisme, avant d'intégrer progressivement d'autres organismes. Le ministère du commerce extérieur et du tourisme dirige cette initiative et est responsable de la politique globale. La douane joue également un rôle de coordinateur technique dans la section des Marchandises soumises à restrictions du VUCE.

De même, il a été nécessaire de créer une commission spéciale responsable des questions politiques et opérationnelles afin de fournir une structure formelle pour la mise en place du VUCE. Cette commission a été constituée conformément à la « loi sur la facilitation du commerce international » publiée en février 2007.

Dans ce contexte, le VUCE est entré en fonction en 2010, avec la section des Marchandises soumises à restrictions, qui assure la délivrance des permis, certificats et licences de 15 autres autorités publiques, par des moyens électroniques, aux exportateurs et importateurs. Ensuite, les sections Origine et Port ont été créées en 2013. La section Origine du VUCE permet aux utilisateurs de simplifier les procédures administratives liées à l'admissibilité et la délivrance de certificats d'origine. La section Port regroupe quant à elle toutes les formalités requises à l'arrivée, pour le séjour et pour le dédouanement des navires.

Un autre fait essentiel à mentionner est l'interopérabilité, au niveau national, entre le VUCE et le Système de dédouanement péruvien, mise en place en 2015 et opérationnelle en décembre 2016. Cette interopérabilité permet la validation de données liées aux déclarations d'importation. Par ailleurs, au niveau international, dans le cadre de l'accord de l'Alliance du Pacifique, la Colombie, le Chili, le Mexique et le Pérou ont lancé en 2015 un projet visant à gérer des documents électroniques via le VUCE de chaque État membre. Par conséquent, l'interopérabilité internationale du VUCE a pris effet en 2016 avec les certificats phytosanitaires, et prendra en charge dans un avenir proche les certificats d'origine et les déclarations en douane.

Informations actualisées transmises par l'administration des douanes du Pérou



Figure 4 : Les exigences fonctionnelles et les priorités politiques doivent déterminer la structure organisationnelle. Source : Recueil de l'OMD sur le renforcement des capacités, 2010

La conception de l'organisation opérationnelle du guichet unique est une importante responsabilité qui incombe à la direction exécutive, laquelle doit rester attentive aux difficultés administratives que peuvent susciter les changements stratégiques. Ces derniers engendrent toujours de nouvelles fonctions dans l'organisation et mettent sous pression différentes parties des fonctions existantes. À titre d'exemple, la mise en place du dédouanement du fret fondée sur la gestion des risques nécessite la création de nouveaux postes à tous les niveaux de l'organisation. Les structures centralisées qui déterminent les règles en matière de risques et l'approche de la détermination des risques fondée sur les systèmes remplaceront les modèles personnalisés, éclatés et transactionnels et provoqueront des modifications de pouvoirs au sein de l'organisation. De tels changements nécessiteront évidemment d'apporter des modifications à l'organisation.

L'importance donnée aux contrôles a posteriori et aux programmes d'opérateurs économiques agréés (OEA) ne demandera pas seulement de nouvelles compétences, mais entraînera la création de plusieurs nouvelles fonctions dans l'organisation. Concrètement, les organisations des douanes devront supprimer ou limiter fortement les contrôles poussés des documents justificatifs en temps réel et privilégier les contrôles a posteriori.

Guichet unique : Azerbaïdjan

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un environnement de guichet unique, l'administration des douanes d'Azerbaïdjan a adopté des changements dans sa structure organisationnelle. Elle a recruté une équipe de spécialistes qualifiés en agriculture et en sciences vétérinaires. En outre, les fonctions de ministère de la santé, des transports, de l'agriculture et des services vétérinaires liées aux contrôles aux frontières ont été transférées au Comité des douanes national, en sa qualité d'agence principale pour la mise en œuvre du guichet unique.

Pour sa part, la douane a été capable de fournir tous les services aux frontières. Ce changement a été mis en œuvre en accord avec l'autorité exécutive adéquate et après consultation avec les ministères et services compétents.

[La douane d'Azerbaïdjan doit fournir une mise à jour]

De même, il conviendra de mettre en place de nouvelles structures pour répondre aux besoins de coordination des contrôles et des processus de mainlevée aux frontières. Le grand nombre d'organismes présents physiquement aux frontières donne lieu à de graves soucis de coordination, engendrant des difficultés administratives, des conflits d'autorité et des renvois de responsabilité. Certains pays ont mis en place différentes stratégies pour répondre à la question de la réorganisation.

Réorganisation – formation du Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis

Les fonctionnaires du Bureau des douanes et de la protection des frontières (CBP) assument plusieurs rôles essentiels. Bon nombre de ces rôles ont des responsabilités transversales au niveau de l'agriculture, la santé, la sécurité maritime, la sécurité aérienne, l'immigration, la politique des frontières et des fonctions douanières traditionnelles. Toutes ces fonctions liées aux frontières ont été réunies au sein d'une même agence afin d'améliorer la coordination et l'efficacité.

Plus de 20 000 agents de patrouille frontalière protègent 3 000 kilomètres de frontière américaine avec le Mexique et 8 000 kilomètres de frontière américaine avec le Canada.

Plus de 20 000 fonctionnaires du CBP veillent à la sécurité de la nation en inspectant les passagers et le fret dans plus de 300 ports d'entrée. Près de 1 000 agents d'interdiction aérienne et maritime mettent à profit leur formation spécialisée et leur équipement de haute technologie pour empêcher l'entrée illégale, par air ou par mer, de personnes, d'armes, de stupéfiants et de moyens de transport. Plus de 2 200 spécialistes en agriculture du CBP mettent tout en œuvre pour enrayer la propagation de dangereux nuisibles et de maladies animales et végétales qui peuvent nuire aux fermes et aux réserves alimentaires américaines, et pour prévenir tout acte de bioterrorisme ou d'agroterrorisme. Près de 2 500 fonctionnaires du CBP sont chargés des recettes et perçoivent chaque année plus de 30 milliards de dollars en droits et taxes d'entrée en application des lois commerciales et tarifaires. Ces perceptions représentent le deuxième poste de recette le plus élevé pour le gouvernement des États-Unis. En outre, ces fonctionnaires remplissent la mission commerciale de l'agence en évaluant et en répertoriant les marchandises importées. Dans ce cadre, ils exercent des fonctions de spécialistes en importation, contrôleurs, spécialistes en commerce international et analystes en textile.

Source : site Web du Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis

3.1 Les moteurs de la réorganisation

La Partie VI aborde les questions relatives à la conception des services. Il s'agit de l'accès des opérateurs commerciaux aux services du guichet unique, des interactions entre les opérateurs commerciaux et le personnel de première ligne des organismes de réglementation des flux transfrontières ainsi que du rôle complémentaire joué par les canaux d'accès électroniques comme les portails Web et les services téléphoniques.

Elle portent également sur les changements apportés au flux de travail et engendrés par la coordination opérationnelle entre les organismes de réglementation des flux transfrontières, au niveau des services aux usagers et du back-office. La mise en place d'un guichet unique apportera principalement des changements dans la constitution des modules d'activités et dans la manière d'effectuer le travail, comme indiqué ci-dessous :

- ✓ le partage des lieux de travail avec des agences appartenant à des unités de contrôles d'autres organismes de réglementation des flux transfrontières, des unités intégrées de gestion des risques, des centres de ciblage interinstitutionnels, des centres de contact traditionnels et des services aux usagers ;
- ✓ la répartition du travail parmi le personnel et la participation de fonctionnaires de différentes agences à des activités conjointes ;
- ✓ la responsabilisation du personnel de première ligne par des désignations transversales : le personnel d'un organisme de réglementation des flux transfrontières peut recevoir et traiter des demandes des opérateurs commerciaux concernant d'autres organismes de réglementation des flux transfrontières ;
- ✓ l'autonomisation du personnel de première ligne grâce à une meilleure délégation de pouvoir de telle sorte qu'il ait davantage les coudées franches et bénéficie donc d'un plus grand enrichissement professionnel ;
- ✓ les inspections coordonnées et concertées ;
- ✓ les interventions et les mainlevées coordonnées de marchandises.

Compte tenu de ces changements, les responsabilités en matière de prestation de services seront redéfinies et les liens hiérarchiques seront redessinés.

3.2 La restructuration : un outil très puissant, une opportunité unique

La réorganisation va de pair avec la redéfinition des services. Il s'agit d'un outil puissant aux mains de la direction exécutive, mais aussi d'une opportunité unique qui doit être exploitée avec précaution. L'annonce d'une restructuration organisationnelle imminente doit être faite de manière prudente et après une bonne préparation. D'une part, elle permet à la direction exécutive de prendre des mesures concrètes pour réunir les ressources et engager la communication interne et externe. D'autre part, le personnel pressent le changement et les opérateurs commerciaux ainsi que les principales autres parties intéressées reçoivent aussi le message de l'imminence de grands changements.

Restructuration en Italie

Le guichet unique a été mis en place en Italie en 2003, au moyen d'une loi financière pour l'année 2004 (art. 4 de la Loi n° 350/2003, pp. 57 et 58). Le décret n° 242/2010 du Premier ministre (DCPM), à caractère réglementaire, a été approuvé en 2010. Le guichet unique est actuellement opérationnel.

En 2016, le gouvernement italien a approuvé un projet de réforme des ports (décret législatif n° 169/2016 du 4 août 2016) visant à restructurer les services douaniers et portuaires et à renforcer la compétitivité des ports nationaux. La réorganisation administrative doit permettre de rationaliser et de coordonner le processus décisionnel dans les ports lors du dédouanement.

Cette réforme anticipe l'instauration du « guichet unique des douanes et contrôles » (art. 20) qui étend la portée du guichet unique de la douane. Elle impose que tous les contrôles, également ceux étroitement liés à la présentation de la déclaration en douane (par ex., les contrôles lors du transbordement, du chargement et du déchargement des marchandises, etc.), doivent être coordonnés par le bureau de douane et être effectués simultanément et dans le même lieu. Le décret de loi mentionné ci-dessus établit également des délais pour effectuer les contrôles documentaires et physiques (1 heure et 5 heures).

Dans le cadre du « guichet unique des douanes et contrôles », l'administration des douanes italienne prévoit de mettre en place une nouvelle infrastructure de guichet unique qui permettrait aux opérateurs économiques de n'envoyer les renseignements qu'une seule fois.

Source : l'administration des douanes italienne

Il existe toujours cette idée qu'une efficacité fondée sur les technologies de l'information libérera les ressources humaines et produira de meilleurs résultats grâce à une meilleure coordination des unités. Toutefois, ce n'est pas nécessairement le cas et cela devrait se vérifier en particulier en ce qui concerne la réelle configuration du travail fourni par le personnel. La structure réorganisée doit répondre aux besoins, aux priorités et aux attentes de la structure organisationnelle cible. Dans l'environnement de guichet unique, la description des fonctions de chaque poste doit être revue.

4. Les ressources humaines

4.1 Évaluation des compétences – conditions préalables

Les personnes sont les éléments essentiels de toute organisation. Il est donc primordial pour les administrations des douanes et leurs parties prenantes d'investir pour leurs employés, car ils sont les éléments fondamentaux du développement organisationnel et du programme de modernisation. C'est d'autant plus important lorsqu'un État amorce la mise en œuvre d'un guichet unique.

Dans l'objectif de mettre en place efficacement un guichet unique et d'institutionnaliser son utilisation, il est crucial de mener une évaluation minutieuse des compétences (ou description des connaissances, compétences et aptitudes) auprès de tous les participants au projet. Cette étape permet de s'assurer qu'ils sont correctement équipés pour effectuer les tâches qui découleront de la mise en place du nouvel environnement de travail.

Une approche de la gestion des ressources humaines (GRH) fondée sur les compétences permet d'assurer que les performances des employés correspondent à la vision de l'organisation, sa mission, ses objectifs et ses valeurs. Une compétence est la combinaison de connaissances et d'aptitudes que les individus appliquent pour accomplir une tâche qui leur a été assignée. Une compétence peut être définie, observée, mesurée et évaluée.

Les compétences peuvent être classées en trois catégories principales :

- compétences managériales et comportementales ;
- compétences opérationnelles ;
- compétences de soutien.

L'exercice d'évaluation des compétences est particulièrement important lors de l'étape de planification/conception du projet de guichet unique, car le résultat va conditionner les activités/processus de gestions des ressources humaines essentielles pendant la durée de vie du projet, pour chaque partie prenante, y compris :

- la création de postes (mise à jour des descriptifs de postes ou création effective de nouveaux postes, selon l'organisation de chaque agence) ;
- la planification du personnel (y compris la rotation du personnel) ;
- le renforcement des compétences (formation/perfectionnement du personnel) ;
- l'acquisition de compétences (recrutement) ;
- la conservation des compétences.

Afin d'évaluer minutieusement les compétences, il est avant tout important de dresser une liste de toutes les compétences nécessaires à l'établissement, à la mise en œuvre et à la maintenance d'un guichet unique. L'évaluation des compétences devrait inclure la description comparative des compétences présentes en interne et des compétences nécessaires pour établir et maintenir un guichet unique. Il est donc essentiel que toutes les parties impliquées disposent d'un catalogue des postes, ainsi qu'un cadre de compétences, définissant clairement chaque compétence et les différents niveaux de maîtrise associés.

4.2 Quelques compétences nécessaires à l'établissement et à la maintenance d'un guichet unique

Le tableau ci-dessous dresse une liste non exhaustive des compétences nécessaires à l'établissement et à la maintenance d'un guichet unique.

Tableau 2 : Compétences pour gérer un guichet unique

<i>Compétences managériales et comportementales</i>	<i>Compétences opérationnelles</i>	<i>Compétences de soutien</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Planification stratégique - Gestion de projet - Gestion du changement - Gestion des conflits 	<ul style="list-style-type: none"> - Traitement des déclarations en douane - Législation et procédures douanières - Traitement des données et des renseignements - Gestion coordonnée des frontières - Gestion des risques intégrée 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion de la communication - Analyse des données - Stockage des données - Gestion des ressources humaines - Sécurité des systèmes d'information - Cartographie des processus opérationnels

4.3 Interpréter les résultats de l'évaluation des compétences et prendre des décisions éclairées en matière de RH

Le résultat de l'exercice d'évaluation des compétences va conditionner l'orientation des processus de RH dans le but de combler les lacunes recensées au sein de chaque organisme/partie prenante.

Les partenaires impliqués auront plusieurs options pour combler ces lacunes :

- ***Faire tourner le personnel*** pour s'assurer que le personnel le plus compétent (en matière de guichet unique) disponible en interne soit alloué à l'établissement, à la mise en œuvre et/ou à la maintenance du guichet unique.
- Si certaines compétences essentielles sont absentes, l'organisme/la partie prenante peut alors :
 - ***créer des postes*** qui n'existaient pas auparavant ; ou
 - ***recruter de nouveaux employés*** avec des contrats de courte durée ou à durée déterminée, selon les besoins.

- Le nombre de gestionnaires et d'utilisateurs du guichet unique va augmenter de façon exponentielle, et les différents partenaires devront alors concevoir **des stratégies et plans de renforcement des compétences (formation)** (voir l'expérience de l'Azerbaïdjan à la Section 3) pour s'assurer que chaque organisme/partie prenante, selon son rôle, possède à tout moment un nombre suffisant de personnel réellement capable de gérer et/ou utiliser le guichet unique. Pour les utilisateurs finaux du système, comme les courtiers et agents en douane, ces sessions de formation devront être prévues à intervalles réguliers pendant la phase pilote et avant la mise en œuvre concrète du système de guichet unique. Ces sessions doivent aussi être éventuellement coordonnées au niveau national par leur partenaires institutionnels (ex. : douane, Chambre de commerce) afin d'assurer la cohérence de la formation dispensée et l'utilisation efficiente des ressources. Les formations peuvent être dispensées en ligne (e-learning).
- Alors que l'environnement commercial mondial est de plus en plus numérique, certaines compétences clés, comme la sécurité des systèmes d'information, vont être fortement demandées. Les partenaires vont donc devoir mettre en place **des stratégies adaptées de conservation** des compétences clés.
- De plus, malgré l'obligation incombant aux organismes publics, en tant qu'employeurs, de respecter l'égalité des chances, le personnel qui sera chargé d'utiliser le guichet unique devra posséder une certaine maîtrise de la technologie de l'information. C'est pourquoi ces agences devront soit **muter certains employés** hors des tâches liées à la gestion des déclarations des marchandises, soit s'assurer de la **mise à niveau** des compétences informatiques de ces employés. Dans tous les cas, les connaissances de base en informatique doivent faire partie des exigences pour le recrutement de personnel supplémentaire.

5. Gestion du changement

5.1 Qu'est-ce que la gestion du changement et pourquoi est-elle importante dans le contexte de la mise en œuvre d'un guichet unique ?

Comme beaucoup d'initiatives de réforme et de modernisation, la mise en œuvre d'un guichet unique va donner lieu à **un nouvel environnement opérationnel** tant pour les organismes de réglementation des flux transfrontières que pour les utilisateurs finaux du secteur privé. Il est donc essentiel de définir et d'appliquer un plan de gestion du changement efficace pour **faciliter la transition d'un environnement de travail à un autre**.

Avant de se lancer dans l'établissement d'un guichet unique, toutes les parties concernées doivent répondre à quelques questions essentielles concernant la proposition de valeur du guichet unique :

- ✓ Quelle valeur nouvelle le guichet unique apporte-t-il aux clients/utilisateurs finaux du système (importateurs/exportateurs/transporteurs/agents en douane) et comment cette nouvelle valeur peut-elle être/sera-t-elle mesurée ?
- ✓ En quoi la création d'un guichet unique servira-t-elle les administrations publiques et comment les bénéfices peuvent-ils être/seront-ils réalisés et mesurés ?
- ✓ Quels changements doivent être effectués pour obtenir cette nouvelle valeur ?

Les questions ci-dessus montrent l'importance de la gestion du changement pour assurer le soutien des parties prenantes, l'adoption du nouvel environnement de travail/opérationnel et l'utilisation des nouveaux outils/processus/technologies afin que l'initiative puisse fournir de bons résultats. Il est essentiel de passer d'un état d'esprit d'« activité-production » à une démarche fondée sur « les résultats et la réalisation de bénéfices ». Une stratégie solide de gestion du changement permet aussi d'affaiblir les résistances face au changement. Elle assure que les résultats/produits/solutions fournis répondent aux attentes de toutes les parties prenantes et que les bénéfices du changement profitent à tous. Par conséquent, *investir dans des activités de gestion du changement dès le début du projet permettra non seulement de faciliter sa mise en œuvre, mais également de limiter le risque d'échec et d'augmentation des coûts de mise en œuvre.*

5.2 Approches en matière de gestion du changement

Il existe plusieurs approches en matière de gestion du changement qui sont reconnues et bien documentées, notamment le modèle Lewin en trois étapes (dégel-changement-cristallisation), le modèle de Kotter en huit étapes (voir Section 5.2.1 ci-dessous), le modèle ADKAR en cinq étapes (voir Section 5.2.2 ci-dessous) et l'approche en 10 étapes décrite à la Section 5.3 et extraite de l'édition de juin 2017 du Recueil de l'OMD sur le renforcement des capacités. Cette approche est particulièrement adaptée à l'initiative de mise en œuvre d'un guichet unique.

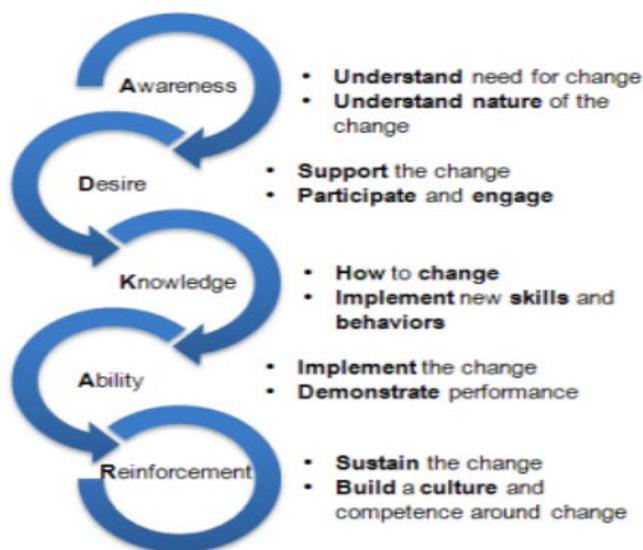
5.2.1 – Modèle de changement de Kotter : Huit étapes



	LA GRANDE OPPORTUNITÉ
1	Créer un sentiment d'urgence
2	Construire une coalition directrice
3	Façonner une vision et des initiatives stratégiques
4	Recruter une armée de volontaires
5	Stimuler l'action en éliminant les obstacles
6	Générer des victoires à court terme
7	Maintenir l'accélération
8	Ancrer le changement

Figure 4 : Modèle de changement de Kotter en huit étapes.

5.2.2 – Modèle de changement ADKAR : Cinq étapes



Conscience	Comprendre la nécessité de changement Comprendre la nature du changement
Volonté	Soutenir le changement Participer et s'engager
Connaissance	Comment changer Mettre en place de nouvelles compétences et nouveaux comportements
Capacité	Déployer le changement Démontrer les performances
Renforcement	Soutenir le changement Construire une culture et une compétence autour du changement

Source: Prosci ADKAR Model

Figure 4 : Modèle de changement ADKAR en cinq étapes.

5.3 Les 10 étapes de l'approche de gestion du changement pour établir un guichet unique

Les 10 étapes reprises dans cette section correspondent à l'approche de gestion du changement décrite dans l'édition de juin 2017 du Recueil de l'OMD sur le renforcement des capacités.

Première étape : *Se concentrer sur le processus opérationnel et non sur la fonction* – Les processus permettent aux organismes de réglementation des flux transfrontières d'interagir avec les clients et entre eux.

Deuxième étape : *Créer un profil de processus* – La plupart des processus au sein des organismes de réglementation des flux transfrontières sont susceptibles de ne pas être documentés avant la mise en œuvre d'un guichet unique. Pourtant, seuls des processus documentés offrent des possibilités d'amélioration. Il faut appliquer la règle du 80/20 :

- ✓ 20 % des processus consomment 80 % des ressources ;
- ✓ 20 % des activités au sein d'un processus génèrent 80 % des résultats ; et
- ✓ 20 % des problèmes au sein d'un processus représentent 80 % des possibilités d'amélioration.

Troisième étape : *Décrire les processus* – Seuls des processus documentés peuvent faire l'objet d'un changement contrôlé. Il se peut que les processus aient évolué dans la plupart des organismes de réglementation des flux transfrontières.

Quatrième étape : *Mesurer les processus* – Ce qui ne peut être mesuré peut rarement être contrôlé. Les mesures de processus permettent aux organismes de réglementation des flux transfrontières de déterminer les niveaux de performances en cours et de fixer des objectifs d'amélioration quantifiables.

Cinquième étape : *Étudier d'autres mises en œuvre de guichet unique* – Les idées ou processus éprouvés dans d'autres administrations des douanes peuvent fournir de précieuses informations, faire gagner du temps et permettre éventuellement d'éviter des erreurs.

Sixième étape : *Revoir les processus* – Sur la base des informations réunies lors des cinq étapes précédentes, la douane peut à présent définir les nouveaux processus, en éliminant les redondances et les doublons dans les activités.

Septième étape : *Trouver un juste équilibre entre processus et technologie* – Optimiser l'utilisation de la technologie grâce à la conception d'interactions.

Huitième étape : *Gérer les changements de processus* – Les organismes de réglementation devraient gérer le changement de façon proactive en recensant et évaluant les risques avant la réalisation du changement.

Neuvième étape : *Préparer les personnes (le personnel et les clients) au changement de processus* – Pour garantir le succès du changement, il faut suivre le modèle tête/cœur/jambes.

- ✓ Tête – les personnes comprennent la nécessité du changement sur la base de données pertinentes. Une implication maximale facilitera cette compréhension.
- ✓ Cœur – les personnes sont engagées émotionnellement dans le changement parce qu'elles perçoivent les possibilités au niveau des performances.
- ✓ Jambes – les personnes prennent part activement à l'action, et ne se cantonnent pas au rôle d'observateur.

Dixième étape : *Continuer à améliorer les processus* – Les organismes de réglementation des flux transfrontières devraient emprunter constamment la voie de l'amélioration, avec ses défis et ses possibilités au quotidien. (Se reporter aux réactions à l'étude et aux cadres de gestion de qualité totale pour une amélioration continue.)

5.4 Implication des parties concernées

L'engagement effectif des parties prenantes fait partie du projet et des activités de gestion du changement. Il contribue à :

- assurer l'adhésion et le soutien (politique) des parties prenantes ;
- veiller à une compréhension mutuelle et réduire la confusion ;
- assurer que les besoins des parties prenantes sont intégrés et que leurs peurs sont apaisées ;
- garantir l'appropriation des nouveaux processus, produits et solutions fournis par l'initiative ;
- minimiser le temps passé à gérer des crises et résoudre des conflits.

Avant de mettre en place un guichet unique, l'une des premières étapes est de recenser tous les intervenants susceptibles d'avoir ou de subir des incidences issues de cette initiative. Une fois cette

- les meilleurs canaux/méthodes/outils pour communiquer les messages essentiels à chaque groupe ;
- le calendrier des activités de communication ;
- les ressources (financières, humaines, technologiques) nécessaires ; et
- les indicateurs pour mesurer l'incidence et la réussite du plan de communication.

Le choix du meilleur canal à utiliser pour toucher chaque groupe cible devra nécessairement tenir compte des moyens suivants :

- la communication non médiatique : salons, portes-ouvertes, sessions de sensibilisation, etc. ;
- la communication médiatique : réseaux sociaux, télévision, brochures, journaux, etc.

Il sera également utile de bien distinguer la communication destinée au public interne et la communication visant le public externe, comme précisé ci-dessous.

5.5.1 Communication interne

La prédominance de canaux de communication informels et autres rumeurs est rarement bénéfique dans la gestion du changement. Le personnel a besoin d'être informé de manière officielle, rapide et correcte sur les changements imminents. Il ne devrait y avoir aucune place pour les agendas secrets et les rumeurs. Les messages doivent être réguliers et uniformes, avoir un but précis et correspondre au contexte de cet objectif. Lorsque des occasions formelles sont offertes au personnel et qu'une libre circulation des informations est permise dans des conditions formelles, cela permet de se concentrer de manière systématique sur des problèmes précis.

5.5.2 Communication externe

Une approche formelle de la communication externe implique la catégorisation des parties prenantes, la description de la proposition de valeur du projet de guichet unique pour chaque catégorie et la création de groupes cibles pour la communication. Après cette analyse, la direction doit porter son attention sur la création d'une marque. La création d'une image pour le guichet unique, d'un logo et d'un ensemble de slogans qui véhiculent instinctivement la proposition de valeur du guichet unique fait partie intégrante de cet exercice.

Des slogans brefs et compréhensibles, qui traduisent les principaux avantages, peuvent être utilisés comme des mantras pour étayer le dialogue et les discussions, et permettre à toute l'équipe de direction de « vendre » la proposition de projet avec cohérence. Différents types de supports de communication doivent être élaborés pour les différentes catégories de parties prenantes. Par exemple, il pourrait être utile d'élaborer des brochures différentes pour les responsables politiques, les cadres supérieurs et les entités commerciales. De courts publireportages peuvent également contribuer à la promotion efficace du concept. À titre d'exemple, la Colombie a mis en place son guichet unique et l'a associé au thème « De quoi enfin arrondir les angles » : le succès a été immédiat. Le matériel audiovisuel produit par le Pérou et la République de Corée constitue également un exemple concret.

6. Conclusion

La douane exerce un rôle historique aux frontières. Elle y est indispensable. Sa réputation dans la prestation de services déterminera dès lors le type de responsabilités qui lui seront confiées. Pour assumer de nouvelles fonctions, il faut qu'elle dispose des capacités opérationnelles et de la faculté de mobiliser les compétences requises.

La présente partie aborde la thématique de la restructuration organisationnelle visant à soutenir l'environnement de guichet unique. Cette restructuration est modelée par la stratégie générale de l'organisation. Il peut être nécessaire de créer des structures interinstitutionnelles pour mener à bien des actions coordonnées avec d'autres organismes aux frontières, et cela représente à la fois des défis et des possibilités pour la direction exécutive. Cette occasion de restructuration constitue une véritable opportunité pour l'organisation et elle doit être exploitée de manière minutieuse et systématique.

Les ressources humaines sont l'élément essentiel pour réussir la mise en place d'un environnement de guichet unique. Les employés de première ligne et la direction *doivent incarner le changement qu'ils souhaitent voir s'installer avec le guichet unique*. Les compétences du personnel de première ligne doivent répondre aux attentes des concepteurs qui développent les interactions des services pour le guichet unique.

L'administration des douanes ne peut pas se permettre de gérer les changements d'une manière désordonnée. Le Recueil de l'OMD visant à développer le renforcement des capacités propose l'approche en « 10 étapes » pour la gestion du changement. La communication est l'élément essentiel de la gestion des changements. Il est conseillé à la direction exécutive d'adopter et de mettre en place un plan de communication élaboré par des professionnels.