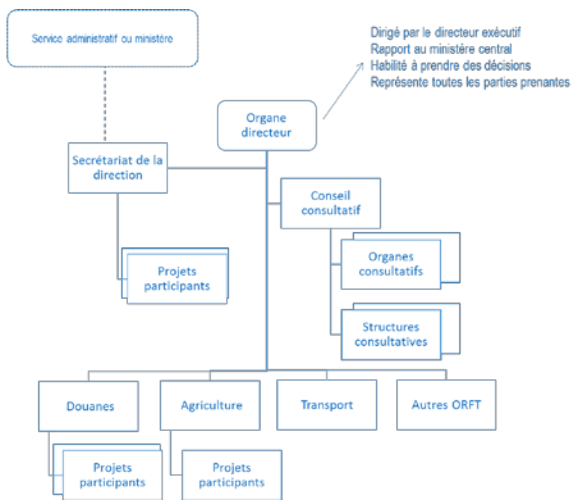


A photograph of five business professionals sitting around a table in a modern office, viewed from behind. They are looking out a large window at a city skyline, including the Chrysler Building. The image is overlaid with a blue geometric pattern and white text.

METTRE EN PLACE DES STRUCTURES FORMELLES

PARTIE V
VOL 1



Volume 1

Partie V

Mettre en place des structures formelles

Les décisions cruciales à prendre aux premiers stades de toute initiative de guichet unique ont trait à la création des structures de gouvernance qui permettront de définir les liens hiérarchiques entre les différentes structures et la gouvernance du projet. Une administration efficace est incontournable pour la réussite du projet.

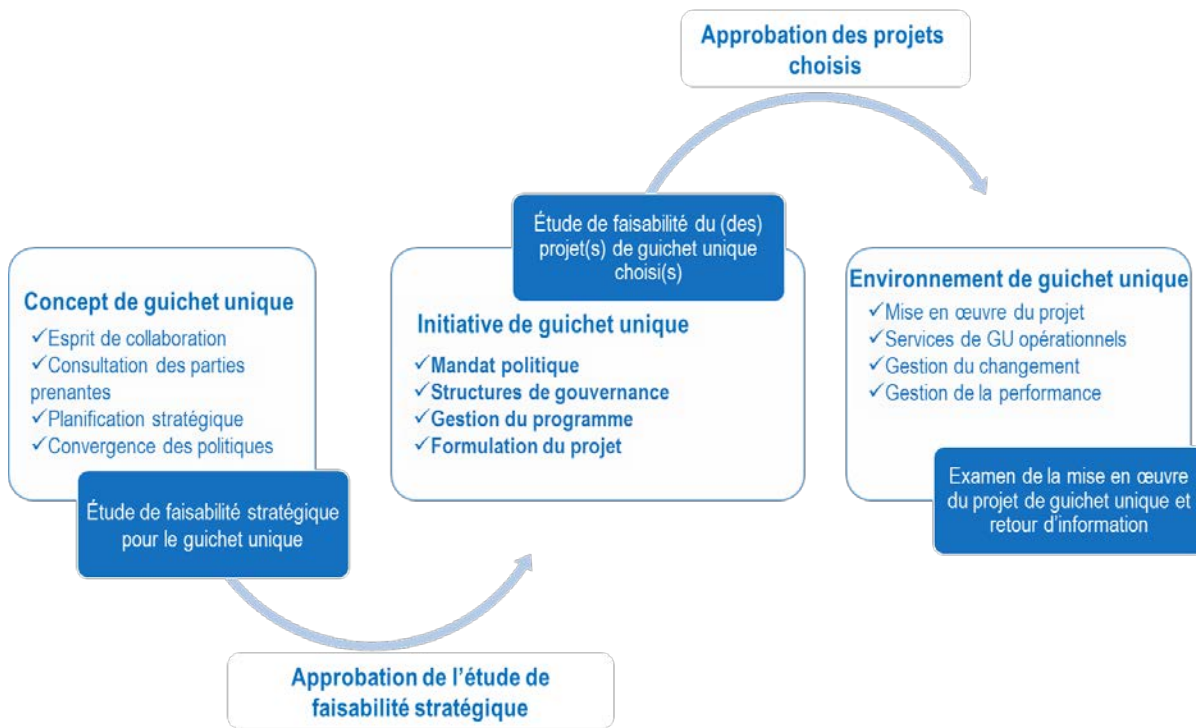
SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| METTRE EN PLACE DES STRUCTURES FORMELLES | 1 |
| 1. INTRODUCTION..... | 3 |
| 2. MANDAT POLITIQUE..... | 3 |
| 3. LA CRÉATION D'ORGANISATIONS HABILITÉES..... | 5 |
| 3.1 OPÉRATEUR OU ORCHESTRATEUR DE GUICHET UNIQUE ?..... | 5 |
| 3.2 RÉORGANISATION DES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION DES FLUX TRANSFRONTIÈRES..... | 6 |
| 3.3 LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE DE L'ENTITÉ | 7 |
| 3.4 PARTENARIATS PUBLIC/PRIVÉ (PPP)..... | 7 |
| 4. LES STRUCTURES DE LA GOUVERNANCE | 8 |
| 5. CONCLUSION..... | 11 |

1. Introduction

Les Parties du Volume 1 qui précèdent ont abordé la préparation du terrain et la mobilisation du soutien au concept de guichet unique. Ils ont expliqué qu'en dépit des défis en matière de planification des politiques, une convergence de vues pouvait être obtenue pour parvenir à un consensus sur la voie à suivre. Lorsque les dirigeants politiques sont convaincus de la nécessité d'une approche de guichet unique et qu'ils affichent la volonté d'inciter différents organismes à un « état d'esprit propice à la collaboration entre les agences » en vue d'initiatives futures, le moment est venu de passer à l'action.

Dans cette partie, nous présenterons les mesures concrètes qui doivent être prises pour lancer l'initiative de guichet unique. La création d'un mandat politique et la mise en place de structures de gouvernance seront notamment couvertes. La question de la gestion financière et de l'innovation dans le partenariat avec le secteur privé sera également abordée.



Le schéma ci-dessus illustre les différentes phases qu'implique la mise en œuvre d'un environnement de guichet unique. Lorsque les directions de tous les organismes de réglementation des flux transfrontières développent un état d'esprit propice à la collaboration entre les agences et conviennent que l'adoption d'une approche de guichet unique est dans leur propre intérêt stratégique, elles présentent au gouvernement une étude de faisabilité stratégique. L'approbation de l'étude de faisabilité stratégique correspond au lancement officiel de l'initiative de guichet unique. Cette partie se concentre sur le cadre central du schéma ci-dessus.

2. Mandat politique

Le mandat relatif à un guichet unique donne l'instruction *officielle* de procéder à son développement. Le mandat confère la légitimité nécessaire à l'adoption de certaines

politiques claires et d'objectifs bien définis, la mise en place de nouvelles structures d'organisation et l'attribution (y compris le transfert) d'une autorité technique, financière et réglementaire pour atteindre ces objectifs. Le mandat doit être *politique* puisque seuls les dirigeants politiques peuvent soutenir les décisions d'une portée considérable qui doivent être prises pour appuyer l'initiative de guichet unique.

Le mandat peut être un décret, un arrêté ou une loi/résolution pris(e) par l'organe législatif compétent. Le mandat doit être juridiquement valable et réalisable sur le plan administratif. D'une manière générale, le mandat relatif à une initiative de guichet unique doit comprendre les éléments suivants :

- **Exposition de l'objet et des objectifs**
- **Définition des termes utilisés**
- **Activités/services couverts par le concept de guichet unique**
- **Etablissement de l'organisation de l'agence principale et identification d'organismes de réglementation des flux transfrontières/organismes partenaires :**
- **Définition juridique de l'entité d'agence principale**
- **Financement de l'agence principale et philosophie de fonctionnement**
- **Structures d'organisation et de consultation de l'agence principale**
- **Compétences dévolues à chaque organisation identifiée, y compris l'agence principale, pour :**
- **Approuver les projets**
- **Recommander des changements dans la législation**
- **Définir des normes de service**
- **Apporter des changements à des processus opérationnels**
- **Adopter des normes d'interopérabilité**
- **Evaluer et réexaminer la mise en œuvre du projet**
- **Régler les litiges**
- **Date d'applicabilité**
- **Calendriers de mise en œuvre de l'initiative de guichet unique**

Le projet de structure du mandat doit être présenté au gouvernement, de même que l'*étude de faisabilité stratégique* (cf. Section VII du Volume 2). Cette étape porte essentiellement sur l'identification de buts et d'objectifs et sur le transfert d'autorité. Si le mandat manque de clarté, le danger existe que les structures d'organisation par défaut, l'attribution actuelle des pouvoirs et des ressources ainsi que les modes de fonctionnement existants prévalent. Le degré jusqu'auquel le mandat peut être explicite pourrait peut-être varier en fonction des cultures politiques et administratives. Le lecteur trouvera à la fin de cette partie quelques exemples - des quatre coins du monde - de mandats politiques pour une initiative de guichet unique.

Une fois le mandat établi, les travaux peuvent commencer, en identifiant les projets préférés. Le processus détaillé d'élaboration d'études de faisabilité pour les projets choisis est examiné dans la Partie I du Volume 2. Le reste de cette partie décrit plusieurs points particuliers :

3. La création d'organisations habilitées

Les buts et objectifs identifiés ainsi que les activités/services que le guichet unique doit couvrir constituent la première partie du mandat. Les Parties I, II et III du Volume 1 mettent en lumière la manière dont les gouvernements pouvaient opérer pour identifier les objectifs de l'initiative de guichet unique et pour déterminer la portée générale des services.

La mise en place de l'organisation de l'agence principale et l'identification d'organismes de réglementation des flux transfrontières/organismes partenaires sont les points importants suivants. L'environnement de guichet unique a besoin d'une agence principale afin de coordonner la prise de décisions et d'orchestrer les activités de gestion des frontières entre de multiples organismes. Cette question a été brièvement abordée dans la Partie 4, dans laquelle il a été expliqué que la qualité d'agence principale allait de pair avec un ensemble de responsabilités et d'obligations, et que la composition et la présentation de cet ensemble peuvent prendre de nombreuses formes différentes. Les douanes ou leurs agences partenaires doivent choisir ou revendiquer le rôle qu'elles souhaitent jouer (sur la base de leur vision stratégique respective). De toute façon, l'agence principale doit s'appuyer sur des processus de consultation ouverts en matière de prise de décisions. Cette perspective se reflètera dans les structures de gouvernance mises en place dans le cadre du mandat, la configuration retenue devra répondre à quatre questions essentielles concernant la structure proposée :

- (i) Dans quelle mesure s'agit-il d'un opérateur ou d'un orchestrateur ?
- (ii) Quel est le degré de restructuration organisationnelle et de redistribution des pouvoirs envisagé ?
- (iii) Quelle est la forme juridique de l'entité opérationnelle ?
- (iv) Quelle est l'implication des instances privées dans la prise de décision et les structures opérationnelles ?

3.1 Opérateur ou orchestrateur de guichet unique ?

Les responsabilités de l'agence principale du guichet unique peuvent varier considérablement en fonction des réponses aux questions suivantes :

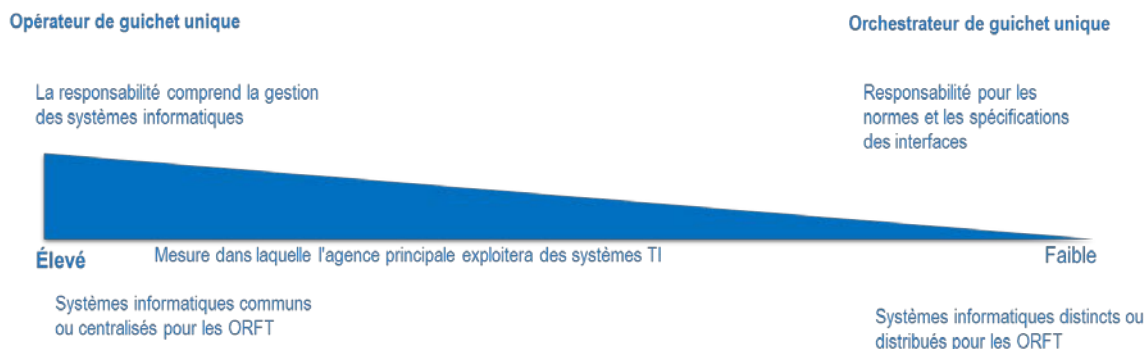
Le rôle premier de l'agence principale consiste-t-il à définir, gérer et appliquer les interfaces, les normes en matière de données, les normes de service et les processus opérationnels ?

Dans l'affirmative, une telle agence principale s'apparente davantage à un orchestrateur de guichet unique.

Quel est le degré de centralisation et de partage de systèmes informatiques entre les organismes de réglementation des flux transfrontières ?

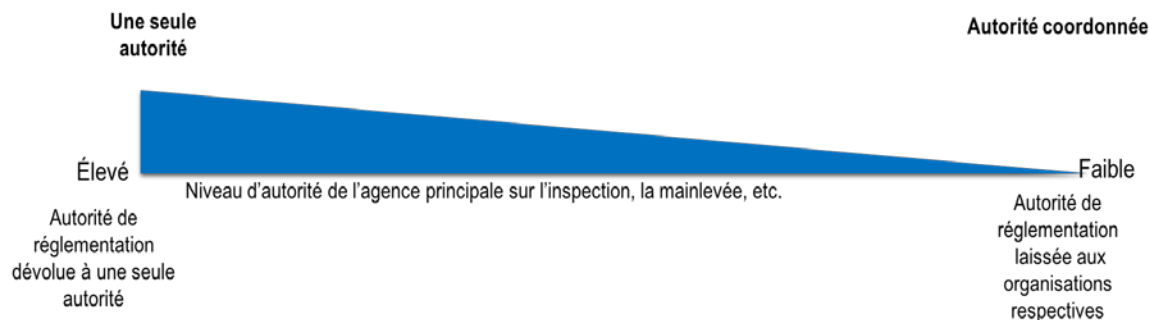
Si le niveau de concentration des systèmes informatiques est élevé, l'agence principale peut se trouver dans le rôle de l'opérateur de guichet unique.

La mesure dans laquelle l'agence principale est appelée à exploiter des systèmes informatiques, au lieu de laisser les ORFT individuels exploiter leurs propres systèmes.



3.2 Réorganisation des organismes de réglementation des flux transfrontières

L'initiative de guichet unique offre au gouvernement une opportunité unique de réorganiser les fonctions de réglementation. Cette réorganisation est une décision stratégique. La mesure dans laquelle l'autorité de réglementation pour l'inspection, l'intervention et la mainlevée est exercée par l'agence principale est l'un des thèmes de cette réorganisation. La centralisation de l'autorité de réglementation mènerait à ce que l'on a désigné comme le Modèle d'autorité unique.



Ces dimensions importantes ont été brièvement abordées dans la Recommandation 33 du CEFAC/ONU. Il ressort des diverses mises en œuvre dans le monde qu'il n'y a pas de modèle unique, applicable universellement, et qu'il pourrait y avoir des variations par rapport aux dimensions décrites plus haut. Autorité et obligation vont de pair. L'autorité de l'agence principale devrait être exclusivement attribuée à l'organisme capable de l'assumer et pouvant être tenu pour responsable en cas d'échec. Il pourrait s'agir d'une entité existante comme un service public. Ce pourrait même être un organisme interinstitutionnel, spécialement créé pour remplir le mandat, avec l'autorité juridique et administrative d'agir en tant que tel. Les questions relatives à la réorganisation sont abordées dans la Partie IX du Volume 1.

3.3 La personnalité juridique de l'entité

L'analyse qui précède fournit deux approches différentes pour comprendre le rôle fonctionnel de l'agence principale : 1) quel est l'engagement de l'agence principale dans la dimension opérationnelle du guichet unique et 2) dans quelle mesure l'agence principale jouira-t-elle d'une autorité fonctionnelle

La nature précise de ce rôle fonctionnel influencera les options de création quant au type d'entité juridique à créer pour l'agence principale. L'entité juridique pourrait prendre les formes d'organisation suivantes :

- ✓ Un service public avec des pouvoirs exécutifs et des responsabilités spécifiques définis par la loi ou des règlements
- ✓ Une entité autonome créée en vertu d'une loi
- ✓ Une entité créée conformément au droit des sociétés, qu'elle soit privée ou publique
- ✓ Toute autre association volontaire d'entités couverte par une autre législation nationale
- ✓ Une entreprise commune (joint-venture) avec des entités commerciales

Il existe néanmoins des possibilités évidentes d'impliquer le secteur privé dans le fonctionnement du guichet unique. Cette question est abordée en détail dans la sous-partie suivante.

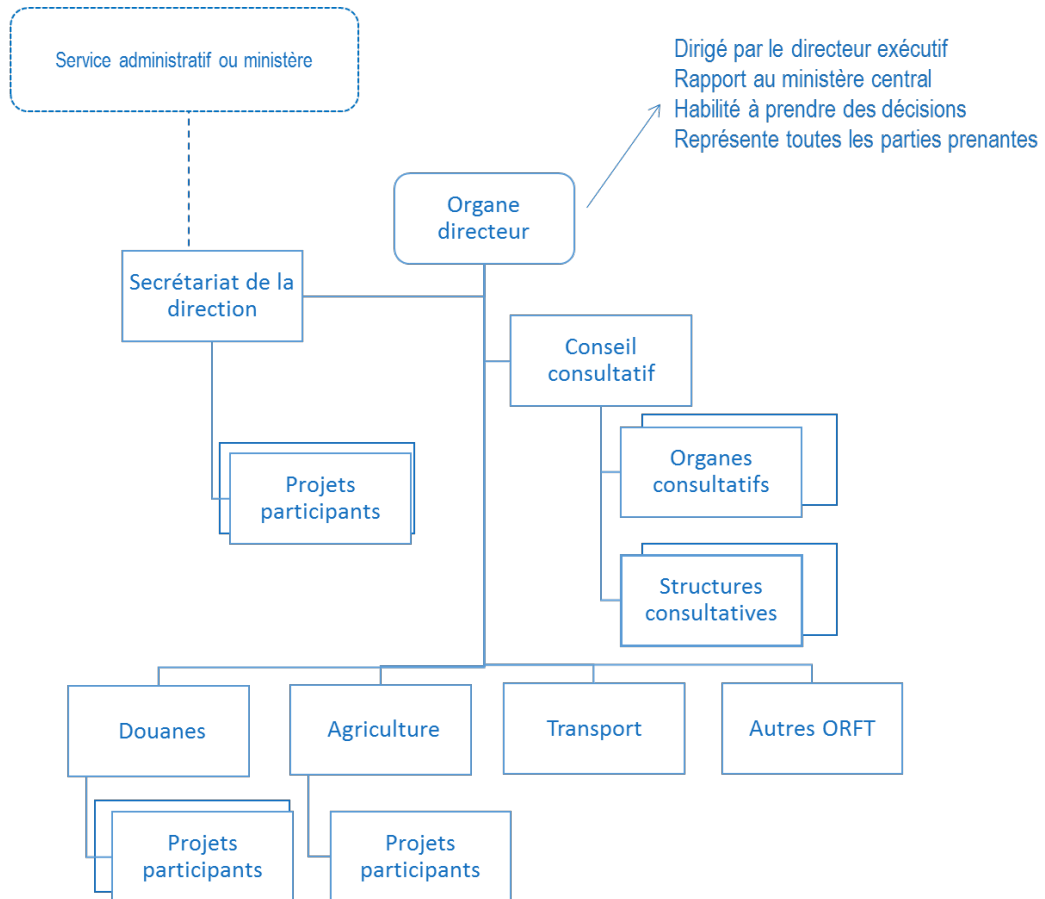
3.4 Partenariats public/privé (PPP)

La Partie II du Volume 2 est consacrée aux partenariats public/privé. À cet égard, il y a lieu d'examiner les questions suivantes :

- Le secteur privé reprend-il des actifs existants concernés par le projet de guichet unique, par le biais d'une acquisition ou d'un crédit-bail ?
- Les actifs existants qui font l'objet d'un crédit-bail vis-à-vis du secteur privé seront-ils restitués au terme de la période d'exploitation du crédit-bail ou contrat ?
- Le secteur privé est-il autorisé à acquérir des immobilisations supplémentaires ou le gouvernement sera-t-il le seul à décider d'investissements en capital ?
- Les dépenses de fonctionnement seront-elles supportées par des flux de recettes tirées de l'application de frais d'utilisation ou le gouvernement financera-t-il l'ensemble ou une partie des coûts d'exploitation ?
- Dans le cycle d'acquisition d'actifs, le secteur privé sera-t-il également impliqué dans l'étape de conception ?
- Le gouvernement et le secteur privé construiront-ils et exploiteront-ils conjointement l'unité où les risques et les bénéfices sont partagés ?

4. Les structures de la gouvernance

La gouvernance porte avant tout sur l'attribution des rôles et des responsabilités. Elle concerne également la clarté et la transparence, la manière dont sont gérés les risques, qui est responsable de quoi. Le mandat qui instaure les organisations habilitées doit également spécifier les structures de la gouvernance minimales. Ces structures peuvent être décrites de plusieurs manières, mais aux fins d'analyse, cette section utilise la structure illustrée dans le schéma suivant pour expliquer les tenants et les aboutissants :



Dans cet exemple, le mandat politique instaure un organe directeur, à savoir l'agence principale, pour gérer l'entité juridique, qui est dirigée par un directeur exécutif qui fait rapport de manière officielle au ministre de tutelle (le ministre des finances, par exemple). L'organe directeur, qui se compose de membres issus de l'ensemble des principales parties prenantes, a été habilité par le mandat relatif au guichet unique à prendre toutes les décisions politiques, y compris l'approbation de projets, la gestion de normes et d'interfaces, les accords d'échange, les protocoles d'accord entre organismes de réglementation des flux transfrontières, les niveaux de service, etc. Il dispose de pouvoirs financiers définis ainsi que de moyens alloués par le budget public. Il est en outre assisté par un secrétariat exécutif, qui assure un soutien administratif et technique.

Les projets qui participent à l'environnement de guichet unique sont régis par le secrétariat exécutif, soit directement en sa capacité d'opérateur de guichet unique, soit dans son rôle d'orchestrateur. Quelques grands projets constituent le noyau du guichet unique sur lequel le secrétariat exécutif exerce davantage de contrôle que sur d'autres projets dirigés par les organismes de réglementation respectifs, qu'il peut alors superviser indirectement.

L'illustration fournie plus haut suggère qu'un environnement de guichet unique pourrait inclure plusieurs projets, certains dépendant directement du contrôle opérationnel de l'autorité de guichet unique et d'autres où l'autorité spécifie simplement la conformité par rapport à des normes de fonctionnement.

La structure d'organisation qui régit l'environnement de guichet unique pourrait varier d'un pays à l'autre. Les structures de rapport, la configuration de l'agence principale et les pouvoirs exécutifs de la structure pourraient être différents selon le pays.

En général, il y a trois niveaux : le niveau de consultation – impliquant des représentants du secteur privé, des organismes de réglementation des flux transfrontières et des spécialistes des domaines concernés, le niveau de décision – impliquant l'organe directeur qui assume la responsabilité managériale pour l'approbation de normes et pour la gestion de projets, et le niveau d'exécution – responsable de la mise en œuvre des projets. Les responsabilités vont de l'orchestration à l'exploitation. Tous les projets qui font partie de l'environnement de guichet unique ne seront pas nécessairement gérés par des services publics ou l'« autorité » de guichet unique. Dans certains cas, les systèmes existants de services publics continueront également de jouer un rôle au sein de l'environnement de guichet unique.

Opérateur ou orchestrateur de guichet unique

L'exemple fourni ci-après donne une idée de la nature de l'engagement de l'agence principale de l'initiative de guichet unique pour satisfaire les attentes des nombreuses parties prenantes associées au projet. Afin d'illustrer la nécessité pour l'orchestrateur du guichet unique de s'occuper de multiples projets, nous avons repris ci-dessous les projets participants dans un pays quelconque X (à titre d'exemple) et les entités responsables :

Éléments constitutifs de la gouvernance électronique qui soutiennent les infrastructures de gestion d'identités et d'authentification pour les projets informatiques entre les différents services publics. **[Entité responsable : directeur de l'information du gouvernement]**

Passerelle gouvernementale favorisant l'échange de données transactionnelles entre les agences gouvernementales. **[Entité responsable : directeur de l'information du gouvernement]**

Réseaux à valeur ajoutée participants qui traitent les données transactionnelles entre les opérateurs commerciaux et le gouvernement. **[Entité responsable : opérateur du réseau à valeur ajoutée (secteur privé)]**

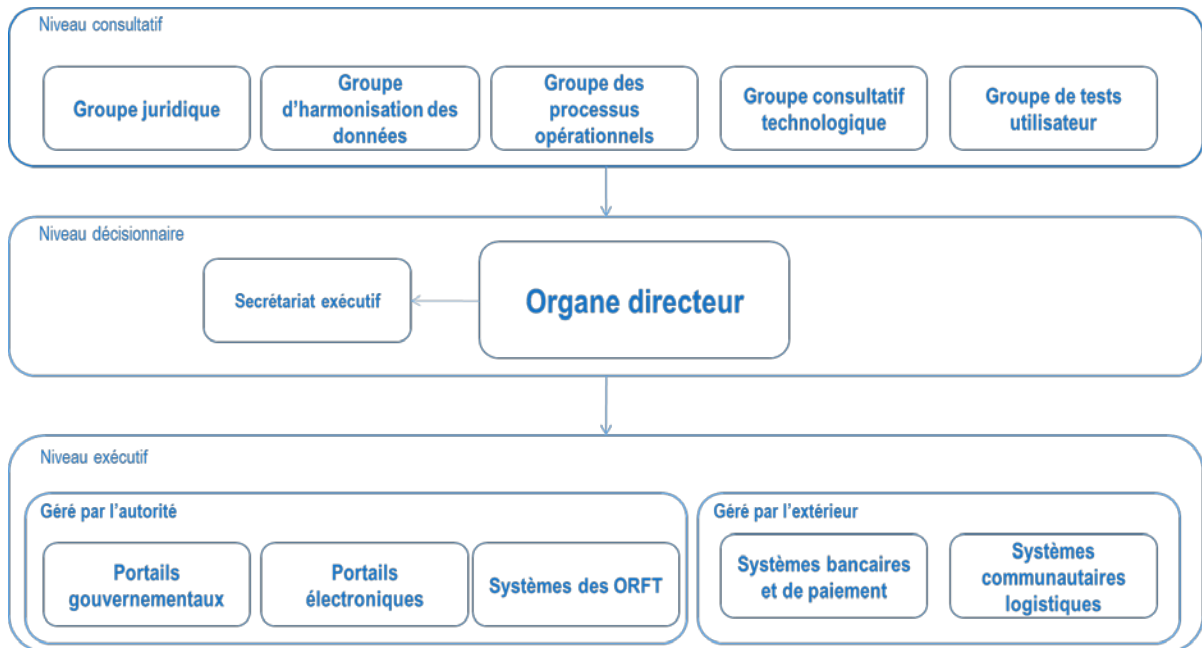
Systèmes de dédouanement automatisés gérés par l'autorité douanière. **[Entité responsable – douane]**

Système de communauté de fret dans chaque port/aéroport, exploité par un consortium privé. **[Entité responsable – opérateur du système communautaire de fret – partenariat public/privé]**

Guichet unique maritime développé par les autorités maritimes. **[Entité responsable – opérateur du guichet unique maritime – autorité portuaire].**

Systèmes d'octroi de licences et d'inspection régis par l'autorité vétérinaire. **[Entité responsable : ministère de l'Agriculture]**

Dans cet exemple, l'orchestrateur du guichet unique ne gère aucun projet directement, mais fournit et actualise les normes pertinentes et exerce un rôle de « police de la conformité ».



Une autre approche des structures d'organisation consiste aussi à indiquer la hiérarchie. Cette structure est également une question de préférence nationale. Il est indispensable de définir pour l'ensemble de la structure organisationnelle des rôles et des responsabilités clairs ainsi que des structures de rapport. Les responsabilités au sein de la structure doivent être définies avec précision. Le simple fait qu'un organisme particulier agisse en tant qu'agence principale et relève d'un service public particulier ne lui donne aucun privilège spécial. Pour qu'une structure soit viable à long terme, il faut que soit maintenu un équilibre subtil entre autorité, compétence, responsabilité et obligation.

5. Conclusion

Le règlement politique fructueux des principales questions devrait permettre de lancer l'initiative de guichet unique. Dans cette partie, nous avons abordé la création de structures formelles qui soutiennent la mise en place d'un environnement de guichet unique. Une fois que le gouvernement a approuvé l'étude de faisabilité stratégique, le moment est venu de fixer le mandat politique, qui instaure des structures de haut niveau et définit les rôles et responsabilités des différentes agences. Les structures peuvent être baptisées opérateur ou orchestrateur de guichet unique.

Nous avons également énuméré les différents types d'organisation générale qui pourraient supporter les projets de guichet unique. Par exemple, la mise en place de nouveaux services publics qui s'étendent au-delà des limites des services traditionnels constitue une option. D'autres exemples cités consistent dans des instruments à des fins spéciales pour la gouvernance financière ainsi que des structures habilitées pour soutenir des processus de prise de décisions informés, ouverts et consultatifs. Les possibilités de participation du secteur privé et de partenariat ont également été brièvement passées en revue et différents modèles de partenariats public/privé ont été abordés. Nous avons enfin suggéré que les études de faisabilité pour les projets choisis soient approuvées et mises en œuvre par étapes pour lancer des services de guichet unique.