

**Commission économique pour l'Europe**

Comité du commerce

**Centre pour la facilitation du commerce  
et les transactions électroniques****Vingt et unième session**

Genève, 16 et 17 février 2015

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

**Recommandations soumises pour approbation****Recommandation n° 40: Méthodes de consultation  
Meilleures pratiques de consultation des milieux  
économiques et des pouvoirs publics sur  
les questions de facilitation du commerce***Résumé*

La présente recommandation a pour but de conseiller les gouvernements et les entreprises sur la manière de procéder à de véritables consultations qui soient à la fois souples, transparentes, équitables, responsables et participatives. Elle passe en revue les principes de base et les différents niveaux et formes de consultation et propose en annexe une panoplie d'outils à prévoir et une liste de référence.

Cette recommandation complète – tout en s'en différenciant – la Recommandation n° 4, l'accent étant mis sur les différentes méthodes de consultation commerciale, disponibles, plutôt que sur l'organisation de tel ou tel type d'instance consultative. Les exemples fournis illustrent la diversité des outils permettant d'engager une concertation, dans un cadre officiel ou non, sachant qu'un tel processus a nécessairement un caractère itératif. La recommandation insiste également sur le fait que les outils mentionnés sont essentiels pour instaurer un dialogue basé sur la confiance en réunissant les parties prenantes afin de franchir les étapes suivantes.

Elle est soumise pour approbation à la vingt et unième session de la Plénière du CEFACT-ONU.



## Table des matières

Page

I.	Recommandation n° 40: Méthodes de consultation Meilleures pratiques de consultations des milieux économiques et des pouvoirs publics sur les questions de facilitation du commerce.....	3
A.	Introduction .....	3
B.	Objet .....	3
C.	Portée.....	4
D.	Avantages .....	4
E.	Recommandation .....	5
II.	Lignes directrices applicables à la Recommandation n° 40.....	5
A.	Introduction .....	5
B.	Principes fondamentaux de la consultation.....	6
1.	Partenariat et confiance .....	6
2.	Transparence .....	8
3.	Gérer des opinions et des intérêts divergents .....	9
4.	Consultations axées sur les résultats.....	9
5.	Les consultations vues comme un processus itératif sur le plan de la durée et de l'échelonnement .....	9
6.	Responsabilités et obligations .....	10
C.	Formes de consultation .....	10
1.	Comités consultatifs permanents.....	11
2.	Centres d'expérience et de compétences.....	12
3.	Réseau de spécialistes des questions traitées.....	13
4.	Groupes de pairs.....	13
5.	Groupes de travail sur la mise en œuvre .....	13
6.	Conférences.....	14
D.	Niveaux de participation.....	14
E.	Thème de la consultation .....	16
F.	Préparatifs des consultations.....	18
G.	Ressources .....	18
Annexe I		
	Outils à prévoir en matière de consultations .....	20
Annexe II		
	Modèle générique.....	26

# **I. Recommandation n° 40: Méthodes de consultation Meilleures pratiques de consultation des milieux économiques et des pouvoirs publics sur les questions de facilitation du commerce**

## **A. Introduction**

1. Les principes essentiels de la facilitation du commerce, tels qu'ils ont été conceptualisés par le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU), sont la simplification, la normalisation, l'harmonisation et la transparence. Dans tous les organismes publics, la consultation doit systématiquement prévoir la participation des acteurs du secteur privé afin d'observer ces principes clefs. Une méthode efficace de consultation contribuera à encourager l'adoption de décisions par toutes les parties concernées et à susciter des idées novatrices par des échanges entre les pouvoirs publics et les acteurs commerciaux. Cette méthode peut aider à mettre au point un modèle de bonnes pratiques fondé sur la confiance, la compréhension et une véritable collaboration entre toutes les parties. La Recommandation n° 4 de la CEE intitulée «Organismes nationaux de facilitation du commerce» constate du reste que *«[L]es besoins de toutes les parties, tant du secteur public que du secteur privé, doivent être identifiés avant que des solutions puissent être trouvées, les mieux placées pour expliquer leurs besoins [étant celles] qui sont directement impliqué[s] dans la chaîne des transactions»*.

2. L'importance de la concertation est reconnue depuis longtemps mais – l'expérience le montre – la mise en place de méthodes concrètes et des meilleures pratiques est essentielle pour qu'elle soit efficace. Même lorsqu'elle s'inscrit dans la loi et qu'elle est étayée par des procédures consultatives, des mesures doivent être prises pour garantir un dialogue transparent et responsable qui prenne pleinement en compte les différences de mentalité et de culture, ainsi que l'aptitude des organismes des secteurs public et privé à y participer.

3. Parmi les aspects essentiels à envisager lors de la mise en place de consultations, il convient de mentionner la confiance entre les pouvoirs publics et les acteurs commerciaux, la garantie d'avantages mutuels, la transparence, la prise en compte d'opinions ou d'objectifs divers, la nécessité de mesurer l'efficacité de la consultation et le choix de thèmes et d'acteurs appropriés. Chacun de ces aspects est développé dans les lignes directrices accompagnant la présente recommandation.

## **B. Objet**

4. Cette recommandation a pour objet de conseiller les gouvernements et les acteurs commerciaux sur la manière de procéder à de véritables consultations qui soient à la fois souples, transparentes, équitables, responsables et participatives. Le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques encourage les gouvernements à définir une méthode de consultation sur la facilitation du commerce qui englobe les parties prenantes, qu'il s'agisse des milieux commerciaux ou d'organismes publics. Cette méthode doit inclure un processus par lequel les intérêts de toutes les parties concernées puissent s'exprimer et être entendus en permanence.

5. La recommandation aborde des questions telles que la mise en commun des informations, les préparatifs à prévoir avant les consultations et les mesures propres à instaurer un dialogue reposant sur la confiance. Les meilleures pratiques disponibles en la matière sont également présentées.

6. Les consultations doivent être précédées de travaux préparatoires pour favoriser une culture de la collaboration et produire des résultats concrets. Bien que les préparatifs puissent être de nature différente selon que la partie concernée est, par exemple, un organisme public, une association professionnelle ou une chambre de commerce, les meilleures pratiques peuvent s'appliquer dans la plupart des cas. Les gouvernements qui intègrent cette approche dans leurs pratiques opérationnelles courantes constateront que l'instauration d'un partenariat avec les milieux commerciaux se traduira tant par des réformes propres à faciliter les échanges que par l'harmonisation des politiques et servira les intérêts efficaces des pouvoirs publics eux-mêmes ainsi que des acteurs commerciaux.

### **C. Portée**

7. La présente recommandation envisage principalement les consultations au niveau national entre acteurs clefs dans les domaines du commerce et du passage des frontières. Cependant, bon nombre des principes et des idées de base peuvent également être appliquées aux niveaux local, sous-régional et régional.

8. Cette recommandation relative aux méthodes de consultation n'est pas propre à un contexte particulier privilégiant des dispositifs organisationnels spécifiques, mais encourage plutôt la souplesse inhérente à l'ensemble des méthodes de consultation. Les principes décrits sont également applicables à un bon nombre d'autres dispositifs consultatifs (discussions informelles, groupes de réflexion, comités officiels ou non de facilitation du commerce ou autres modes de concertation).

### **D. Avantages**

9. La consultation fournit aux parties prenantes les moyens d'exprimer leurs points de vue, de clarifier les enjeux et d'engager un dialogue constructif.

10. Pour les gouvernements et les organismes publics, la consultation offre des occasions de divulguer des informations et de solliciter des avis sur les mesures prises ou envisagées, ce qui garantira la fiabilité, l'efficacité et une meilleure qualité du processus décisionnel. Pour les milieux commerciaux, elle fournit une occasion d'exprimer des opinions et des préoccupations et de suggérer des solutions aux problèmes existants, tout en permettant l'élaboration en temps voulu des lois ou des réformes prévues.

11. Les consultations aideront les gouvernements et les organisations à hiérarchiser les tâches à entreprendre et à en communiquer les résultats, ce qui aura pour effet de renforcer la confiance entre les parties et d'améliorer la transparence. Les parties prenantes constateront de ce fait que chaque groupe a le temps de se préparer à de nouvelles règles ou procédures. Chacune des parties aura également eu la possibilité d'apporter des contributions utiles avant toute décision ou mesure définitive. Cela aidera à promouvoir une législation efficace et à en garantir le respect.

12. En collaborant, les parties pourront trouver des solutions novatrices, efficaces, économiques et simples à toute question examinée. Inversement, si les parties prenantes travaillent de manière isolée, des modifications – aussi minimes soient-elles – des règles ou des procédures risquent de créer des problèmes inattendus ou imprévus si elles ne font pas l'objet d'une consultation préalable avec les parties prenantes concernées. De tels

problèmes peuvent se traduire par exemple par des délais d'attente plus longs aux frontières, des cas de corruption, une perte de recettes, des risques d'infractions et un sentiment général de défiance qui freinera, voire contrecarrera les efforts ultérieurs.

## E. Recommandation

13. À la vingt et unième session de la Plénière tenue les 16 et 17 février 2015 à Genève, le CEFACT-ONU est convenu de:

a) **Recommander** aux gouvernements et aux milieux commerciaux une méthode de consultation qui favorise la confiance, la transparence, ainsi qu'un dialogue régulier et responsable entre toutes les parties prenantes.

b) **Recommander** aux gouvernements et aux milieux commerciaux de **prendre toutes les mesures nécessaires pour appuyer et permettre les consultations, notamment:**

i) Renforcer la confiance par la transparence, la participation des acteurs commerciaux et de tous les organismes concernés, et la prise en compte des questions liées au commerce dans le processus;

ii) Traiter les questions essentielles en temps voulu, en regroupant autant que possible les vues du secteur public et en encourageant les acteurs commerciaux à regrouper les leurs;

iii) Établir des mécanismes de partage des informations, renforcer les capacités et la sensibilisation et évaluer les résultats de la consultation.

## II. Lignes directrices applicables à la Recommandation n° 40

### A. Introduction

14. De nombreux pays pratiquent déjà la concertation. Pour cette raison, la présente recommandation porte sur les méthodes plutôt que sur une structure institutionnelle ou des formes d'organisation. Sans pour autant faire abstraction des formes, des outils, des institutions ou de la gestion, elle met l'accent sur l'état d'esprit, la participation et l'ouverture. La Recommandation n° 4 de la CEE publiée antérieurement («Organismes nationaux de facilitation du commerce») porte principalement sur la création de comités consultatifs permanents et leur fonctionnement. La Recommandation n° 40 devrait être considérée comme un complément à la Recommandation n° 4, étant donné qu'elle suggère différentes formes et modalités de consultation et offre une méthode qualitative permettant d'améliorer l'essence même du dialogue consultatif.

15. Le but est de présenter des méthodes de consultation souples et variées et d'inspirer des solutions efficaces. Il n'y a pas de méthode unique applicable à une situation donnée; toutes ces méthodes peuvent être combinées pour mener des consultations efficaces et utiles. Par conséquent, le lecteur n'a pas à suivre toutes les pistes suggérées. Il lui faut garder la souplesse nécessaire pour adapter toute méthode en fonction de l'environnement et des circonstances. Il est entendu que les consultations doivent être menées selon les prescriptions juridiques en vigueur et le contexte culturel propre à chaque pays et, de ce fait, devraient se dérouler conformément à la législation existante.

16. Les principes fondamentaux, les modes, les formes et les méthodes dont il est question ci-dessous devraient servir d'exemples à suivre, indiquant les facteurs de succès et les meilleures pratiques.

## **B. Principes fondamentaux de la consultation**

### **1. Partenariat et confiance**

#### **1.1 Renforcement du partenariat et de la confiance**

17. Il faut du temps pour instaurer un partenariat et établir la confiance. Un tel processus sera facilité par le respect des opinions d'autrui, la compréhension des points de vue de chacun, la possibilité de faire part d'observations et de préoccupations et la formulation d'avis constructifs en réponse aux contributions fournies. Il faut comprendre et respecter les priorités de chaque partie, l'état de ses ressources et sa capacité à observer des délais. Même si le point faisant l'objet de la consultation est très spécifique et la consultation limitée dans le temps, celle-ci sera perçue par nombre de parties prenantes comme faisant partie d'un ensemble plus vaste de questions et aura une importance pour la relation avec tel ou tel organisme gouvernemental.

18. La confiance est le produit de la collaboration et d'un véritable partenariat. Pour peu que les réunions ne se déroulent pas suivant un scénario écrit à l'avance et que les participants soient disposés à faire abstraction de représentations mentales préétablies (ou de points de vue individuels), le respect des obligations se transforme en engagement et la méfiance cède la place à la confiance. Cela prend du temps et n'apparaît sans doute pas dès les premiers stades des efforts de collaboration.

19. Dans le but de préserver la confiance et de promouvoir un dialogue constructif, toutes les parties doivent être respectées et avoir la possibilité d'exprimer leurs observations et leurs préoccupations, compte tenu, en particulier, de l'importance et de l'ampleur des changements potentiels. Il existe un besoin mutuel d'établir un véritable partenariat visant notamment à comprendre et à respecter les priorités, les ressources et la capacité de tenir les délais de chaque partie, ce qui favorisera la confiance. Instaurer la confiance peut prendre beaucoup de temps, mais il est également facile de l'ébranler. Cela tient au non-respect de la confidentialité, à l'absence de réponse aux observations formulées, aux solutions imposées sans que les parties prenantes puissent émettre un avis ou à une communication à sens unique, par exemple sous la forme de notification adressées en guise de concertation.

#### **1.2 Avantages mutuels**

20. Il doit y avoir un certain retour sur investissement pour les milieux commerciaux comme pour les pouvoirs publics. La consultation est une occasion pour les uns et les autres, mais c'est également un investissement en temps et en argent. Les acteurs commerciaux ont besoin de savoir que leurs contributions et leurs points de vue seront pris en compte et intégrés quelle que soit la solution retenue. Le gouvernement doit avoir le sentiment que la participation des milieux professionnels ne répond pas uniquement à des intérêts individuels. Si chaque partie estime ne pas avoir suffisamment rentabilisé son investissement en temps ou en argent dans la consultation, celui-ci ne sera probablement pas renouvelé.

### 1.3 Mesures à éviter (instructions, contrôles du respect des obligations, manœuvres de couloir, etc.)

21. Les acteurs commerciaux et les pouvoirs publics devraient autant que possible s'asseoir à la table en tant que partenaires égaux dans le cadre d'une consultation. Dans certains cas, le gouvernement peut s'ériger en responsable du respect des obligations et des instructions. Cela ira probablement à l'encontre du but recherché en inhibant les contributions des acteurs commerciaux. S'ils ont l'impression que toute contribution de leur part fera ultérieurement l'objet d'un contrôle, ils s'abstiendront vraisemblablement de faire part de leur expérience. De même, si la partie commerciale se présente comme une grande société très active dans l'investissement national et s'efforce d'imposer un point de vue unique à l'autorité de tutelle, le résultat sera également contre-productif. Les milieux commerciaux doivent comprendre le point de vue de l'État et la perspective plus large des intérêts nationaux.

22. La participation aux consultations ne devrait pas être, pour les défenseurs de telle ou telle cause, une occasion à saisir ou un forum. Le gouvernement pourrait être amené à prendre une décision politique impopulaire qui ne tiendrait pas compte de tous les intérêts en jeu et pénaliserait lourdement les milieux d'affaires en général.

### 1.4 Apprendre à connaître les besoins des partenaires

23. Les consultations entre institutions commerciales et gouvernementales sont motivées par le fait qu'aucune partie prenante ne serait, par elle-même, en mesure de comprendre pleinement les conséquences d'une nouvelle législation, d'idées d'amélioration, voire de simples modifications des procédures. De nombreux gouvernements sont actuellement engagés dans des processus complexes dans le secteur du commerce (programmes de facilitation des échanges, initiatives de modernisation des formalités douanières, recours accru aux technologies de l'information et de la communication (TIC), etc.). Dans tous les cas, les acteurs commerciaux seront touchés à des degrés divers, mais sont souvent censés apporter des solutions concernant leurs propres processus, adapter leurs systèmes de TIC à de nouveaux mécanismes de contrôle ou modifier sensiblement la manière dont ils exercent leur activité. La consultation est un moyen de parvenir à des solutions viables, qu'il s'agisse de l'activité commerciale ou du respect des dispositions.

24. Quelles sont les priorités, les consignes, les éléments moteurs ou les limites de chaque partie? Il faudrait s'y intéresser réellement et prévoir suffisamment de temps pour apprendre à se connaître, ce qui facilitera les consultations et les discussions une fois que les vraies questions seront sur la table. Des consultations de longue durée amélioreront ce processus et rendront l'investissement en temps plus accessible; il en va de même pour les processus de consultation plus courts.

25. Les différences culturelles et des objectifs divergents ont souvent gâché des partenariats prometteurs. Les membres des associations professionnelles peuvent eux-mêmes avoir des vues divergentes. Bon nombre d'associations de transitaires, par exemple, comptent des membres qui remplissent les fonctions de courtier en douane et d'autres qui exercent celles de transporteur. Il est probable que leurs vues diffèrent sur certains sujets. De même, des organismes gouvernementaux ont des priorités et des intérêts différents. Il est essentiel au bon déroulement de toute consultation que ces intérêts divergents soient non seulement représentés, mais aussi compris et respectés si l'on veut que des progrès soient réalisés.

## 1.5 Direction

26. Il arrive couramment qu'un organisme gouvernemental introduise des procédures, des dispositions législatives ou des réformes nouvelles et joue un rôle de chef de file dans la consultation. Cependant, ce rôle peut également être assumé par d'autres parties prenantes qui ont jugé nécessaire de procéder à un changement et qui sont disposées à faciliter le processus en le pilotant.

27. Même si tel ou tel organisme gouvernemental est responsable d'un domaine d'action donné et partant, agit comme chef de file pour engager un dialogue, toutes les parties prenantes risquent de pâtir d'une piètre concertation et du manque de confiance.

28. Dans le cadre de la consultation, le chef de file doit être capable d'agir énergiquement, favoriser des discussions aboutissant à un consensus et encourager un processus décisionnel constructif et concluant. Afin de tirer parti le plus efficacement possible de la méthode de consultation, il devrait saisir toutes les occasions de donner la parole aux parties prenantes et de développer le potentiel de chaque participant ou collaborateur.

29. Outre un niveau élevé de compétences et d'aptitudes personnelles (telles que l'esprit d'analyse, un bon jugement, l'esprit d'initiative et la fermeté), les représentants de l'organisme chef de file devraient également faire preuve d'un sens de l'organisation et de réceptivité. Ils doivent être conscients de la manière dont les décisions influenceront sur d'autres aspects de la consultation. L'organisme chef de file devrait admettre la nécessité de parvenir à un consensus à travers la collaboration, la négociation et la conciliation pour rapprocher les vues diverses et variées des participants.

## 2. Transparence

30. La transparence est un des piliers de la facilitation du commerce. Elle a à voir avec la communication, mais va au-delà de cette notion. La transparence est, en fin de compte, un état d'esprit et une stratégie, l'objectif étant d'établir un dialogue ouvert et de susciter la confiance.

31. Dans le contexte de consultations, un dialogue transparent et responsable peut être défini comme un processus itératif consistant au départ à communiquer dès que possible des informations à toutes les parties prenantes. La transparence permettra à celles-ci prenantes de s'y préparer, de se familiariser avec les problèmes, les idées et les projets d'autres parties prenantes et de les comparer avec leurs propres besoins, buts et priorités.

32. Pour de nombreuses organisations, il peut être difficile de discuter ouvertement de projets et d'idées avant qu'ils aient été pleinement conceptualisés ou officiellement acceptés. Cependant, afin d'associer d'autres parties prenantes au processus consistant à affiner un concept, leurs opinions doivent être entendues à un stade où les solutions possibles peuvent encore évoluer et n'ont pas été arrêtées. Le fait de se concerter sur un concept qui est parfaitement au point et a fait l'objet d'une décision au sein d'une administration donne aux parties prenantes le sentiment d'être exclues et les amène à penser que leurs vues n'ont pas été prises en considération, ce qui compliquera les consultations, tant dans la conjoncture actuelle qu'à l'avenir.

33. La mobilisation systématique des parties prenantes lors de réunions consultatives pour lesquelles des informations sont communiquées ouvertement, en continu et sans parti pris, contribue à la mise en place d'un processus inclusif, participatif, concerté et réactif. La transparence n'est pas un processus de communication à sens unique, mais exige une action compétente mûrement réfléchie afin d'encourager la poursuite du dialogue.



Toutes les parties aux consultations doivent afficher une logique et des priorités transparentes pour que la participation repose sur la collaboration.

### **3. Gérer des opinions et des intérêts divergents**

34. Dans des consultations sur des questions de facilitation du commerce, de nombreuses voix discordantes se feront entendre. Les lignes de partage ne seront pas toujours très nettes. Dans le cas de questions transversales, il se peut que les milieux commerciaux et les pouvoirs publics n'aient pas une vision commune de la politique, de la réglementation ou de la loi envisagée, par exemple. Le but du processus est de mettre en évidence les positions de toutes les parties prenantes à l'égard de l'initiative ou de la législation proposée. Il est essentiel, en l'occurrence, que les intérêts de toutes les parties soient représentés et que tout parti pris en faveur d'un quelconque point de vue majoritaire soit évité afin de préserver une vision globale, prenant également en considération les préoccupations des intérêts minoritaires.

35. La mise en balance des intérêts est le principe de fonctionnement de base du gouvernement.

36. La nécessité de coordonner autant de parties prenantes peut être une entreprise ardue. Leurs organisations peuvent elles-mêmes apporter une aide précieuse, à condition qu'elles puissent tenir en connaissance de cause des discussions avec leurs membres. Dans de nombreux pays, des consultations couvrant la grande majorité des échanges commerciaux, en volume ou en valeur, peuvent être menées en s'adressant à un nombre relativement peu élevé de parties prenantes. Les gouvernements se rendront compte que l'appui à la société civile et notamment aux associations professionnelles se révèle payant. Un exemple en est la diffusion pour observations d'un projet de loi auprès des organisations concernées, qui fournit à celles-ci un argument plus solide pour exercer une influence par l'intermédiaire de leurs membres.

37. Face à de plus vastes secteurs du commerce, il convient de ne pas oublier combien la protection des branches les plus modestes, voire d'entreprises individuelles, est d'importance. Un processus consultatif efficace a pour objet de décrire aux parties prenantes les conséquences des changements proposés, l'impact pouvant être notable dans le cas de quelques entreprises.

### **4. Consultations axées sur les résultats**

38. Vu le temps que toutes les parties prenantes concernées devront y consacrer, il importe que le processus de consultation soit axé sur les résultats. Cela signifie que chaque partie prenante doit clairement identifier les initiatives et priorités qui ont un caractère essentiel et qui feront l'objet d'une concertation. À cette fin, le dialogue doit privilégier des résultats réalisables qui satisferont, dans la mesure du possible, les besoins de toutes les parties concernées. Chaque partie doit comprendre que la collaboration et le compromis sont les facteurs clefs qui permettront au dialogue de se poursuivre et de progresser.

### **5. Les consultations vues comme un processus itératif sur le plan de la durée et de l'échelonnement**

39. Les consultations, telles que décrites dans la présente recommandation, peuvent prendre la forme d'une manifestation unique axée sur un thème précis ou s'articulant autour d'une réforme donnée. Toutefois, étant donné que les milieux d'affaires sont généralement de taille modeste dans la plupart des pays et que les mêmes personnes se retrouvent

fréquemment à la table pour représenter leur organisation, il serait aussi utile d'adopter une approche applicable à ce type de manifestation, dans le cadre d'une coopération élargie à long terme s'inscrivant dans le contexte opérationnel des pouvoirs publics. Pour des projets plus importants tels qu'une proposition de loi ou une réforme des procédures, les consultations auront un caractère itératif. Les parties devront se réunir de manière systématique afin que les consultations soient constructives et efficaces.

40. Il faut offrir aux parties prenantes des possibilités de comprendre les changements à venir et leur permettre également d'étudier la question et de faire part de leurs préoccupations ou de leurs recommandations. Les discussions ne devraient pas être une occasion unique, mais se dérouler suivant une démarche systématique, ce qui suppose des contacts réguliers avec les parties prenantes pour s'assurer qu'elles sont toutes informées des modifications prévues à chaque stade. Une communication constante améliorera les chances de succès et limitera le risque de devoir renoncer à des changements en raison d'une sensibilisation et d'une préparation insuffisantes des parties prenantes.

## **6. Responsabilités et obligations**

41. L'inventaire permanent des changements à effectuer permettra d'en évaluer l'impact avec une plus grande précision, de faciliter et d'accélérer le recensement des problèmes et de veiller à ce qu'il soit rendu compte de tous les changements en cause. Une concertation efficace devrait encourager le compromis et la coopération dans la mesure où elle est liée à des obligations et des responsabilités. Tous les participants à la consultation doivent agir de manière responsable en adhérant pleinement aux principes de la confiance et du respect et en appréciant à leur juste valeur un large éventail de vues et d'opinions sans préjugés ni discrimination. Et, ce qui est tout aussi important, les représentants ont pour tâche de rapporter sincèrement et fidèlement à leurs mandants le résultat des délibérations, sans parti pris ou partialité.

42. L'autre aspect essentiel des obligations et des responsabilités à définir réside dans une structure officielle d'établissement de rapports. Les résultats de la consultation devraient être publiés et communiqués à toutes les parties intéressées. Les deux parties (le gouvernement et les milieux économiques) devraient être tenues de produire des comptes rendus des réunions qui soient faciles à lire et à comprendre (c'est-à-dire sans jargon ni acronymes) et de diffuser les contributions orales et écrites reçues, ainsi que les résultats des autres formes de délibérations inhérentes au processus de consultation.

43. Toutefois – ce qui est sans doute plus important encore – il faudra présenter aussi un rapport final récapitulatif des résultats tangibles produits par le processus de consultation et faisant ressortir comment les contributions de toutes les parties ont été prises en considération et mises à profit dans la prise de décisions.

## **C. Formes de consultation**

44. Les consultations peuvent être officielles ou, au contraire, informelles. Elles peuvent revêtir diverses formes et sont souvent associées dans un processus continu de consultation. En optant pour un mode de consultation, il est essentiel de faire preuve de souplesse, étant donné que la méthode à suivre variera en fonction de la nature des problèmes, des participants ou du calendrier. La présente recommandation se concentre davantage sur les méthodes que sur les formes de consultation. Des exemples de formes de consultation fréquemment utilisées pourraient en l'occurrence s'appliquer à un pays ou un contexte donné.

45. Quelle que soit la forme choisie, trois aspects majeurs devraient être présents dans tous les cas. Premièrement, la partie organisatrice devrait d'emblée s'employer à fournir à l'ensemble des participants des informations détaillées sur les mesures proposées et les effets qu'elles auront sur toutes les parties prenantes. Deuxièmement, il faut prévoir un délai suffisant pour recueillir des avis et pour répondre aux questions/préoccupations des parties prenantes concernées. Enfin, toutes les parties devraient avoir le sentiment qu'elles ont contribué à la décision finale concernant la voie à suivre. Ces aspects essentiels doivent faire partie d'un processus délibéré, que la consultation se déroule dans le cadre informel d'un groupe restreint (sous la forme de groupes de discussion ou d'ateliers, par exemple) ou au sein d'un grand groupe dans un environnement plus formel.

46. Les consultations peuvent également se dérouler selon des modalités différentes, à savoir sous la forme de contributions orales ou écrites, de véritables réunions ou de discussions «virtuelles» (téléconférences ou réunions par l'Internet, par exemple) ou de toute combinaison de ces modalités. Comme on l'a vu, divers facteurs, dont la nature des questions en jeu et les ressources dont disposent les parties prenantes, dicteront en principe la meilleure méthode. Le choix de la forme appropriée de consultation dépendra de multiples facteurs (prescriptions nationales, politiques de facilitation des pouvoirs publics et des milieux économiques, besoins commerciaux, accord commercial régional, sous-régional ou international, etc.). Les autres éléments à prendre en considération pourraient être l'engagement des parties prenantes, publiques et privées, et la volonté d'obtenir des résultats par de véritables négociations et une réelle collaboration.

47. Des communications à sens unique (conférences de presse ou avis publics, par exemple) peuvent présenter un intérêt mais elles ne sauraient être assimilées à des consultations, un seul point de vue étant présenté.

48. Les formes de consultation énumérées ont un caractère indicatif et la liste n'est pas exhaustive: certaines se recoupent tant dans leur structure que dans leur fonctionnement. Ainsi qu'il ressort des exemples fournis ci-dessous, leur structure peut être plus ou moins formelle, mais toutes ont été utilisées avec le même degré de réussite. Il importe de noter également que la liste ci-dessous ne devrait pas être interprétée comme apportant une limite ou une restriction à l'élaboration de méthodes inédites et novatrices.

## 1. Comités consultatifs permanents

49. Le comité consultatif permanent est la forme de consultation la plus fréquemment utilisée. Il peut être mis sur pied soit par les pouvoirs publics (en général, une administration directement en contact avec les milieux économiques, telle que le service des douanes), soit par le secteur privé (souvent une association professionnelle ou organisation du secteur des entreprises). Le comité est en principe structuré en fonction d'un cadre juridique ou administratif avec la nomination d'un président, de vice-présidents et d'un secrétaire. Le principe du roulement dans l'exercice de la présidence entre les milieux économiques et les pouvoirs publics (par exemple, tous les deux ans) peut – l'expérience le montre – être propice à la confiance et au respect, encourager une poursuite de la participation et produire des résultats positifs.

50. Le comité pourrait créer des sous-groupes ou des groupes de travail pour faire avancer les initiatives ou les projets convenus. Ces groupes pourraient être structurés de la même façon que le comité principal, mais s'occuper de questions procédurales, techniques et opérationnelles précises avec obligation de présenter un rapport assorti de recommandations dans un délai donné. Un autre sous-groupe pourrait être mis en place pour superviser la mise en œuvre de tout nouveau texte de loi, décret politique, arrêté, règlement ou mécanisme administratif. Il aurait une structure différente, car il faudrait

assurer la liaison avec les concepteurs et fournisseurs de systèmes et de solutions, ainsi qu'avec les services d'exécution chargés de la mise en œuvre.

51. Le comité consultatif permanent peut être l'organe national de facilitation du commerce dont il est question dans la Recommandation n° 4 de la CEE sur les organes de facilitation du commerce. Il s'agit d'une instance indépendante et permanente où les parties prenantes concernées des secteurs public et privé examinent et coordonnent les mesures de facilitation du commerce au niveau national. Une des conditions permettant à un tel organe consultatif de fonctionner est que le gouvernement doit être politiquement résolu à créer et financer ce comité en tant qu'instance nationale de promotion des mesures de facilitation du commerce et qu'il repose sur une base juridique, par exemple un décret de nature politique ou une ordonnance de l'État. Il faut qu'il ait un mandat clair et que les participants soient d'un rang suffisamment élevé pour exercer une influence réelle sur les enjeux, tant au niveau des pouvoirs publics que des milieux économiques. L'expérience montre que de nombreux organes nationaux ont été intégrés aux ministères afin de tirer plus efficacement parti des ressources, ce qui ne signifie pas que le but ou la portée des questions stratégiques examinées ait changé.

#### **Étude de cas – Joint Customs Consultative Committee, Royaume-Uni:**

Le Joint Customs Consultative Committee (JCCC) a été créé en 1969 par Her Majesty's (HM) Customs & Excise (aujourd'hui HM Revenue and Customs), l'administration fiscale et douanière du Royaume-Uni, pour examiner les modifications à apporter aux procédures douanières et à la documentation relatives à l'admission et au dédouanement des marchandises et pour échanger des vues à ce sujet. Il constitue le principal espace d'échange au sein du département et offre aux douanes la possibilité de consulter physiquement les représentants de plus d'une vingtaine de membres d'organisations commerciales qui en sont membres. Il se réunit trois fois par an sous la présidence d'un directeur ou d'un directeur adjoint des douanes. Les questions techniques et opérationnelles plus approfondies sont examinées dans le cadre de sous-groupes restreints qui sont ensuite dissous une fois leur but atteint, et les résultats communiqués au comité principal.

## **2. Centres d'expérience et de compétences**

52. Les pouvoirs publics ou les milieux commerciaux pourraient mettre en place un centre d'expérience et de compétences officiel ou un réseau d'experts chargés de traiter des questions relevant de domaines divers comme l'administration, la gestion, la recherche, le respect des obligations, les prescriptions relatives aux systèmes et le droit. L'objectif serait de solliciter les vues et opinions d'experts reconnus sur tout l'éventail des enjeux ayant trait à la mesure ou au thème à l'examen. Le département ou l'organisation à l'origine de cet effort de collaboration pourrait choisir des experts et les inviter à participer. De même, des experts pourraient de leur propre chef apporter une contribution dans leur domaine particulier d'expérience ou de compétence. Une telle démarche aurait pour but d'instaurer une collaboration transparente et sans exclusive. À la différence de la procédure consistant à créer des comités, ce mode de consultation mobilise moins de ressources, les coûts et les efforts étant davantage répartis. Il faudrait toutefois qu'ils soit dûment encadré et géré.

### **3. Réseau de spécialistes des questions traitées**

53. Une des autres méthodes de consultation pourrait être de constituer des groupes de référence informels composés de spécialistes des questions traitées dans des domaines particuliers. Ces groupes seraient invités à apporter une contribution sur des sujets précis dans leur domaine de compétence. Par exemple, des organismes nationaux comme les agences de développement régionales pourraient être invités à présenter oralement ou par écrit des communications sur l'impact éventuel d'une nouvelle mesure ou procédure proposée dans leur région. De même, il pourrait être demandé à différentes organisations commerciales et industrielles de donner leur avis sur la mise en place de nouvelles pratiques dans leur secteur. On peut envisager la constitution de sous-groupes spécialisés dans les procédures qui seraient chargés de faire part aux pouvoirs publics et aux milieux commerciaux des meilleures pratiques se rapportant à tel ou tel aspect de la facilitation du commerce en fonction des difficultés recensées et des enseignements tirés. De même, des sous-groupes techniques peuvent être constitués en vue d'apporter d'intéressantes perspectives sur les essais préliminaires de modèles électroniques ou l'expérimentation de solutions techniques proposées par les procédures manuelles en vigueur. Le principal avantage de cette démarche est que les nouvelles mesures proposées sont «testées» par les personnes directement concernées et ce, à des étapes charnières de leur élaboration.

### **4. Groupes de pairs**

54. La méthode de consultation entre pairs pourrait se révéler utile pour partager des expériences au moment du lancement d'une nouvelle mesure. Les modalités de mise en place sont souvent similaires et, globalement, suscitent des problèmes identiques qui nécessitent des solutions rapides afin d'éviter que la procédure ne s'enraye. La consultation d'un groupe de pairs constitué de collaborateurs contemporains aux compétences et aptitudes égales pourrait permettre de bénéficier de contributions utiles sur des questions techniques et opérationnelles, d'identifier d'éventuelles difficultés et de définir des mesures correctives constructives en vue de surmonter les obstacles à la mise en œuvre.

### **5. Groupes de travail sur la mise en œuvre**

55. Une fois qu'on est parvenu à des résultats ou à un consensus, la meilleure façon d'introduire efficacement la solution proposée est de faire appel aux parties prenantes qui ont participé au processus (y compris les groupes susmentionnés) pour promouvoir les changements à venir et en informer leurs membres. Les groupes de travail sur la mise en œuvre, comprenant les secteurs commerciaux touchés et les concepteurs/fournisseurs des solutions retenues, peuvent aider à gérer la mise en place de procédures et de pratiques nouvelles en présentant ces changements de façon positive dans leur secteur. Il peut se passer des années avant qu'on ne réalise tout le potentiel de ce processus mais avec le temps, à mesure que la confiance s'instaure et que des partenariats se constituent, les résultats s'avèrent très concluants. Cette approche présente de nombreux avantages, y compris la possibilité de profiter des principaux contacts des membres des groupes de travail, un plus large accès à des ressources tant humaines que financières pour les campagnes de communication et une plus grande crédibilité, du fait que les parties prenantes concernées auront soutenu ces changements auprès de leurs réseaux.

## 6. Conférences

56. La consultation par exemple peut revêtir la forme d'une conférence annuelle. Celle-ci présente l'avantage que la partie prenante organisatrice peut diffuser des informations auprès d'un grand nombre d'acteurs et d'entreprises. Par contre, il peut se révéler difficile de dialoguer lorsque toutes les parties présentes ont leur mot à dire. Pour remédier à cet inconvénient, des séances en atelier ou des séances supplémentaires sont souvent organisées sous forme de tables rondes réunissant quelques parties prenantes ou de plus grandes entreprises de façon à pouvoir procéder à de véritables échanges de vues.

### Étude de cas – Conférences de la Journée des douanes, Suède:

Les douanes suédoises, la Fédération suédoise du commerce et les chambres de commerce de Stockholm ainsi que de l'ouest et du sud de la Suède organisent tous les ans la «Journée des douanes». Cette manifestation fait l'objet d'une planification centralisée et se déroule à la fois à Stockholm, à Göteborg et à Malmö. Axée essentiellement sur le respect des obligations et les responsabilités douanières en matière d'importation et d'exportation, elle est ouverte par le Directeur général de l'administration suédoise des douanes et met également à contribution d'autres autorités ainsi que diverses associations professionnelles.

57. On trouvera ci-dessous le descriptif d'un modèle générique de consultation, qui en fait ressortir les différents niveaux. Il met en relief les préparatifs à prévoir, le principe de la transparence et le caractère itératif des consultations. Il est à espérer que ce modèle pourra s'appliquer à la plupart des formes de consultation.

## D. Niveaux de participation

58. Pour que les consultations entre les milieux économiques et les pouvoirs publics se déroulent au mieux et, surtout, de façon efficace, les parties prenantes, dans toute leur diversité, doivent y être représentées, des instances dirigeantes jusqu'aux utilisateurs pour lesquels les changements auront des conséquences. Il faudrait que les participants occupent des postes et un rang appropriés et comprennent des experts aux compétences établies et reconnues. Les consultations doivent également être complètes à tous égards et englober les aspects stratégiques, techniques et opérationnels. À chaque niveau, il conviendrait de définir précisément l'objet de la consultation et les autorités concernées et de prévoir des voies de communication ouvertes et transparentes, ainsi que des procédures d'établissement de rapports. Dans la plupart des processus de consultation, les différents niveaux doivent communiquer les uns avec les autres: lorsqu'un groupe se réunit au niveau technique, par exemple, il doit être informé de ce dont il a été question aux niveaux stratégique et opérationnel.

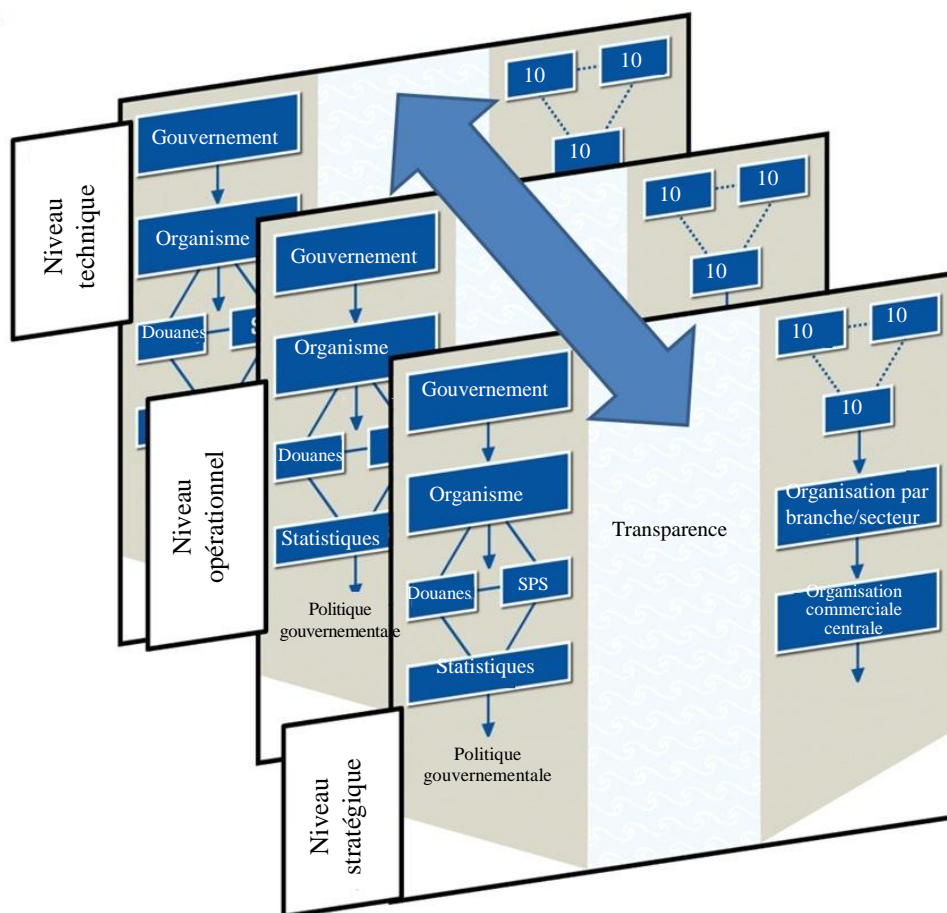


Figure 1. Consultations se déroulant à différents niveaux, tout en incluant diverses parties prenantes et leurs processus internes.

59. Les débats au **niveau stratégique** porteraient sur des questions liées à la politique de facilitation du commerce. À ce niveau, seules des réunions occasionnelles sont organisées, afin de suivre les progrès et d'adopter des mesures correctives le cas échéant. Les participants aux travaux du Comité devraient être des fonctionnaires de haut rang, des conseillers chargés de la coordination du programme politique et des décideurs gouvernementaux. Du côté des milieux commerciaux, les participants seraient de hauts responsables d'entreprises multinationales et nationales chargés d'élaborer des procédures et des pratiques commerciales novatrices et des systèmes innovants. Le programme porterait sur les mesures de facilitation du commerce envisagées dans le cadre des objectifs généraux de la politique commerciale et industrielle, du développement économique, de la politique budgétaire et monétaire (y compris fiscale) et des stratégies en faveur d'une cohésion sociale et communautaire. À ce niveau, il convient de prendre en compte les obligations et accords régionaux, sous-régionaux et internationaux existants, ainsi que les conventions, les recommandations et les normes internationales.

60. Au **niveau opérationnel**, analogue à celui de la gestion de produits, les participants examineraient la question de l'élaboration de procédures officielles et de pratiques commerciales permettant d'appliquer méthodiquement les mesures voulues. Le groupe de travail serait composé de représentants des pouvoirs publics (hauts fonctionnaires) et les milieux commerciaux (chefs/gestionnaires d'entreprises, spécialistes de la logistique, etc.) aux compétences reconnues dans la chaîne logistique internationale. Il serait chargé d'examiner en détail la législation, la réglementation et les procédures administratives

permettant d'adopter et d'appliquer telle ou telle politique, qu'il s'agisse d'analyser les sections, articles et clauses juridiques et de faire des recommandations concernant les modifications nécessaires ou appropriées à apporter, de formuler des orientations et de concevoir des services de conseil (notamment des avis au public), de définir un programme de mise en œuvre ou d'élaborer un plan en vue d'une campagne de promotion et de publicité.

61. Enfin, le **volet technique** peut être axé sur des tâches techniques particulières, comme la mise en place d'un guichet unique pour atteindre un objectif stratégique plus général. Les débats techniques porteraient, entre autres choses, sur la gestion du changement, le lancement de produits de communication et de publicité, la formation d'agents privés et publics et la conception d'un processus de règlement des différends en cas de conflits ou de désaccords locaux. À ce niveau de concertation, il faudrait également solliciter la participation et la contribution d'organisations, d'entreprises, de particuliers et autres parties intéressées qui élaboreraient des solutions à l'appui d'une application efficace. Des concepteurs et des fournisseurs de logiciels et de systèmes, des experts en technologie de l'information et de la communication, des consultants en matière de commerce et de transports, des professionnels des médias et des spécialistes du comportement fourniraient toutes sortes d'informations utiles sur l'impact de nouvelles procédures ou pratiques opérationnelles.

## **E. Thème de la consultation**

62. Les autorités gouvernementales procèdent à des consultations pour évaluer, entre autres choses, les préférences et les opinions des négociants, recenser les préoccupations et les problèmes, solliciter des idées d'amélioration, partager des informations et forger une vision et une stratégie communes. Pour être efficace, la démarche consultative doit porter sur un thème clairement défini.

63. Les consultations servent à étayer une décision, mais celle-ci revient en fin de compte au Gouvernement ou à l'autorité habilitée. L'intérêt public ou des raisons de sécurité peuvent donc empêcher des consultations et amener les pouvoirs publics à opter pour des formes de concertation moins interactives lorsqu'il s'agit de questions jugées comme sensibles du point de vue de la confidentialité ou de la sécurité.



**Étude de cas: la Thaïlande et le Pakistan**

En Thaïlande, le Comité directeur chargé de l'élaboration d'un guichet unique national a défini un plan d'action pour la mise en place et le suivi de ce guichet. À cet effet, un groupe de travail technique a été expressément chargé d'élaborer des lignes directrices pour le partage et l'échange de données, le déploiement du dispositif d'authentification et l'établissement d'un ensemble de données nationales.

(Source: Études de cas du Guide de la facilitation du commerce, <http://tfig.unece.org/cases/Thailand.pdf>, juin 2014).

Au Pakistan, les questions et les activités dont est chargé le Comité national des transports et de la facilitation du commerce comprennent le réexamen des procédures et des systèmes se rapportant au commerce et aux transports, l'alignement des documents commerciaux et des titres de transport sur la formule-cadre des Nations Unies, l'adoption d'une terminologie normalisée en matière de commerce et de transports et des codes internationaux relatifs à l'information dans ce domaine, et la promotion de la formation et de la recherche.

(Source: Études de cas du Guide de la facilitation du commerce, <http://tfig.unece.org/cases/Pakistan.pdf>, juin 2014).

64. Les objectifs et les thèmes du processus de consultation sont à définir à l'avance. Sans thème clairement établi, un tel processus ne suscitera ni l'intérêt, ni l'envie de participer. Les parties prenantes y prendront part si les sujets traités ont une incidence directe sur leurs affaires et leurs opérations quotidiennes. La question ou le thème à traiter influe directement sur la planification de la consultation. Le choix des parties prenantes et de la technique/du mode/de l'instrument de consultation sera propre au thème et à l'objectif. En configurant le processus de consultation, il faut donc fixer clairement le sujet et déterminer en quoi il intéresse les parties prenantes.

65. Le nombre de participants au processus est fonction du sujet. Les questions de politique stratégique peuvent concerner un grand nombre de parties prenantes. Sur un plan politique, les questions opérationnelles sont traitées plus efficacement avec quelques parties prenantes ayant des connaissances approfondies. Il faudrait que les thèmes de la consultation cadrent avec le niveau de participation et l'expérience du groupe en matière de collaboration. Le fait d'apporter des solutions à des problèmes opérationnels en procurant à la plupart des participants un avantage immédiat peut ouvrir la voie à une collaboration plus soutenue et plus approfondie.

66. Il faut également que les parties prenantes aient la possibilité d'inscrire des questions à l'ordre du jour des consultations. L'organisme chef de file devrait s'assurer que les points à traiter font l'objet d'une concertation avec les pouvoirs publics et les milieux commerciaux, ainsi que toute autre partie intéressée.

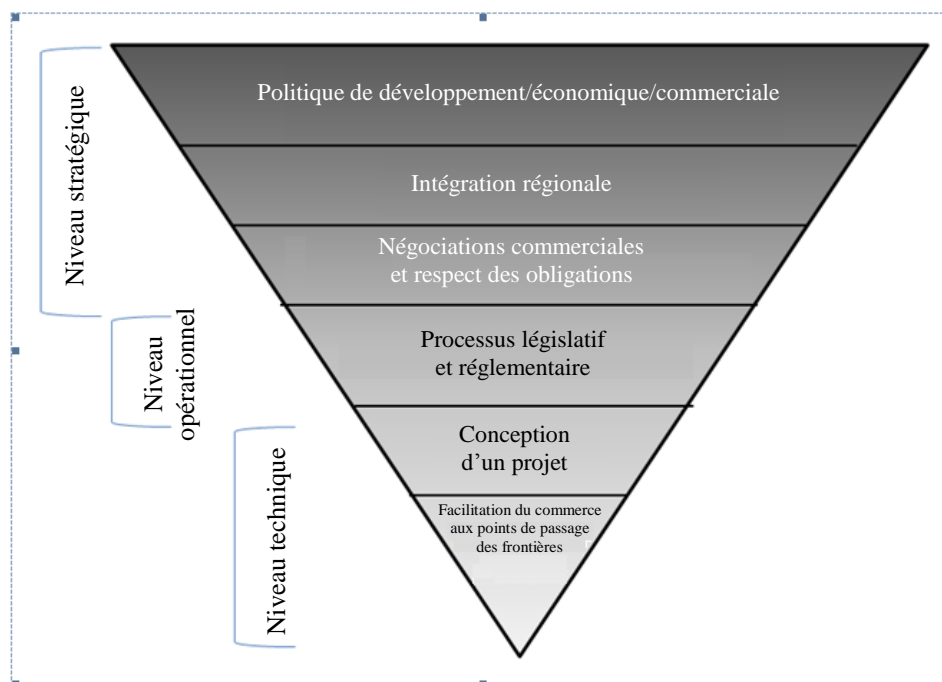


Figure 2. La figure ci-dessus illustre l'ampleur des divers sujets pouvant faire l'objet de consultations. Les trois strates supérieures correspondent au niveau stratégique, la strate intermédiaire au niveau opérationnel et les deux strates inférieures au niveau technique de la consultation.

## F. Préparatifs des consultations

67. Les préparatifs d'une consultation constituent une étape cruciale pour l'efficacité des débats. Chaque partie se doit de connaître les priorités et les limitations de ses membres concernant chacune des questions sur lesquelles portera la consultation. Ce processus peut être chronophage et il est essentiel que les propositions et les autres questions à traiter lors des consultations fassent l'objet d'une démarche transparente pour que les parties puissent l'une et l'autre se préparer.

68. Pour favoriser la transparence, la souplesse et l'efficacité, les milieux gouvernementaux et commerciaux doivent se comprendre. La priorité des acteurs commerciaux est non pas la concertation mais la gestion des affaires courantes. Dans certains pays, le secteur commercial est peu organisé. Les acteurs gouvernementaux doivent faire preuve d'un esprit constructif et de créativité pour trouver des partenaires qui contribueront à un débat éclairé. Avec le temps, l'appui apporté aux organisations représentant les acteurs commerciaux peut se révéler constructif pour le dialogue futur et les préparatifs requis de part et d'autre avant le début des consultations en seront grandement facilités.

## G. Ressources

69. Nombre de parties prenantes, d'administrations ou même de pays se sont inquiétés des frais que pourraient occasionner des consultations. Or leur financement ne nécessite pas obligatoirement d'importants investissements. Chacune des parties aux consultations y trouve normalement un intérêt et on pourrait donc raisonnablement s'attendre à ce

qu'elles assument le temps à y consacrer et les frais de voyage éventuels. En l'occurrence, le seul coût externe réel est celui d'une salle de réunion suffisamment grande pour accueillir tous les participants.

70. Il arrive que certains sujets nécessitent des consultations régulières ou l'avis d'experts extérieurs, ce qui pourrait demander un investissement un peu plus important. Des éléments tels que les pauses café, les repas et des locaux accueillants devraient être considérés comme un aspect social susceptible de contribuer à favoriser la participation d'experts, mais ne sont pas essentiels, le but réel des consultations devant être de s'attacher de concert à faciliter et à simplifier le commerce. Cependant, dans le cas où de tels frais s'avèrent nécessaires, différentes solutions peuvent être envisagées en matière de financement. Les dépenses initiales pourraient par exemple être couvertes par une subvention publique, le parrainage de grandes sociétés ou les droits d'inscription des représentants des entreprises.

71. Le choix d'une méthode de consultation nécessitant moins de ressources réduirait naturellement les frais de lancement et de fonctionnement. Toutefois, pour que le processus soit durable, il conviendrait de mobiliser des ressources afin de mettre en place la méthode retenue, puis de mener et gérer le processus. Il faudrait également financer la diffusion des informations pertinentes par des moyens matériels ou sur un site Web.

## Annexe I

### Outils à prévoir en matière de consultations

1. La présente section contient des recommandations concernant un ensemble de moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour faciliter le dialogue entre les parties prenantes. Les divers outils disponibles dans trois domaines clés sont à prendre en considération pour ouvrir la voie à un dialogue constructif et productif. Ces trois domaines sont: 1) l'analyse; 2) la planification et l'exécution; et 3) la consolidation.

2. Parmi les outils d'analyse, il convient de mentionner le recensement des parties prenantes, l'étude de l'impact escompté sur celles-ci et la mise en évidence des besoins de communication, de la formation à prévoir et des réformes à envisager en vue des changements proposés. À l'étape de la planification et de l'exécution, les informations réunies grâce à cette analyse aideront à déterminer le niveau approprié de mobilisation des parties prenantes, de communication et de formation, afin que les activités puissent être planifiées en conséquence. Le troisième aspect – peut-être le plus complexe mais souvent négligé – est celui de la consolidation. Une fois que les changements proposés ont été introduits, la mobilisation des parties prenantes et la communication avec celles-ci doivent se poursuivre afin de mesurer l'efficacité du travail accompli. Le suivi ininterrompu des parties prenantes contribuera à renforcer la collaboration avec elles.

#### I. Outils d'analyse

3. Les activités d'analyse doivent donner une idée générale de la façon dont les différents groupes de parties prenantes seront touchés par les changements proposés et fournir à celles-ci les orientations et les garanties nécessaires sur la façon dont leurs procédures se dérouleront dans le nouvel environnement. Pour établir la confiance, les parties prenantes doivent être informées du détail de ces changements et avoir une occasion d'exprimer leurs opinions ou leurs préoccupations afin que les plans à court et à long terme soient clairement identifiés.

##### A. Étude des parties prenantes

4. Avant d'engager des consultations, l'institution ou l'organisation chef de file devra identifier les parties prenantes concernées par la question, la proposition ou le changement de procédure. L'étude des parties prenantes est importante pour collecter les informations voulues. Cette démarche consiste à localiser de façon systématique structurée les organisations et les entreprises susceptibles d'être intéressées par la question examinée, à identifier les utilisateurs finals, les agents et les organisations, puis à les regrouper selon qu'il s'agit de parties directement ou indirectement concernées en fonction de l'impact escompté. Il faudra ensuite décrire les besoins, les intérêts, le fonctionnement, les capacités et autres caractéristiques des parties prenantes. Les informations recueillies dans le cadre de cette étude devraient également comprendre une analyse de leurs intérêts prioritaires, des attentes des pouvoirs publics à leur égard, des attitudes/risques perçus et des arguments à avancer pour les persuader de souscrire aux changements proposés.

5. On trouvera ci-dessous un modèle des éléments à prendre en compte pour une telle analyse:

Matrice de la stratégie relative aux parties prenantes						
Partie prenante	Descriptif/membres	Enjeu des changements proposés/priorités	Qu'attendre des parties prenantes?	Attitudes/risques perçus	Moyens à prévoir pour obtenir un soutien?	Stratégie de gestion de la partie prenante

6. Une étude concluante contribuera aussi à favoriser et suivre les progrès de certaines parties prenantes pendant le processus de consultation (prise en compte de la situation de départ, sensibilisation, meilleure compréhension et, finalement, acceptation et préparation). Cette démarche suppose une étroite coordination avec l'organisme chef de file introduisant les changements et nécessite une communication permanente visant à promouvoir le dialogue, la sensibilisation, la compréhension et l'adhésion des principaux groupes de parties prenantes.

7. On trouvera ci-dessous une liste succincte de points à traiter pour l'étude des parties prenantes:

- **Quels** sont les besoins ou l'objectif prioritaire de l'organisme?
- **Dans quelle mesure** l'organisme est-il suffisamment souple pour modifier ou adapter ces besoins ou ces priorités au vu de nouvelles propositions ou de faits nouveaux?
- **Quelles** sont les parties prenantes touchées?
- **Comment** les informations seront-elles partagées?
- **Quelles** sont les informations qui **peuvent** être partagées, et avec quelles parties prenantes?
- **Quel** est le moment approprié pour partager ces informations de façon à laisser aux parties suffisamment de temps pour réagir?

## B. Matrice d'impact

8. La matrice d'impact donne une évaluation de base de l'impact des changements proposés pour les parties prenantes. Elle est particulièrement utile pour planifier un projet qui introduira des changements techniques dans les systèmes ainsi que les politiques opérationnelles.

Caractéristique technique	Descriptif de l'utilisateur	Période d'essai?	Date de mise en œuvre pour l'utilisateur	Type d'impact pour l'utilisateur	Impact sur les politiques	Impact sur la communication	Impact sur la formation	Actions	Propriétaire
---------------------------	-----------------------------	------------------	--	----------------------------------	---------------------------	-----------------------------	-------------------------	---------	--------------

9. Les activités dans ce domaine viseront essentiellement à déterminer les changements techniques et les changements d'orientation qui auront des conséquences pour les parties prenantes et à définir les besoins de communication à un niveau élevé et les besoins de formation, ainsi que les changements d'orientation pour chaque impact.

### C. Modèle d'intégration des politiques

10. Le modèle applicable aux politiques consiste à déterminer les politiques organisationnelles en place et la façon dont elles cadrent avec les changements proposés. Soit les politiques actuelles correspondent partiellement aux changements proposés et devront être modifiées, soit il faudra définir de nouvelles politiques. En l'occurrence, il convient de se poser les questions ci-après:

- a) Quel est le type de procédure commerciale concerné par la modification proposée?
- b) Quel est l'objectif de la modification proposée?
- c) En quoi consistent précisément les modifications?
- d) Cette modification des politiques ou du mode d'automatisation résoudra-t-elle un problème actuel? Dans l'affirmative, lequel?
  - Certains des problèmes liés à la procédure actuelle peuvent-ils être explicités?
- e) La politique actuelle a-t-elle été consignée par écrit?
- f) Comment cette politique a-t-elle été établie?
- g) Est-elle toujours en vigueur?
- h) Pose-t-elle des problèmes d'uniformisation?
- i) La procédure actuelle repose-t-elle sur une réglementation?
  - Est-il prévu de modifier ou de réviser la réglementation actuelle? Dans l'affirmative, comment?
- j) De nouvelles prescriptions seront-elles imposées aux milieux d'affaires ou à d'autres organismes publics?

11. Les activités porteront essentiellement sur l'élaboration d'outils et de modèles visant à faciliter la collaboration avec les parties prenantes sur l'intégration des changements, l'identification des points de contact pour la conception des politiques, la coordination des réunions aux différents niveaux (stratégique, opérationnel et technique) et le suivi de ces différents processus.

## II. Outils de planification et d'exécution

### A. Activités de gestion des changements

12. Des modalités efficaces de gestion des changements à apporter aux politiques ou processus actuels doivent comprendre une méthode systématique et structurée d'évaluation de l'état de préparation de toutes les parties prenantes. Dans de nombreux cas, les parties prenantes sont à l'aise avec la situation actuelle et n'ont pas conscience des facteurs extérieurs qui nécessiteraient ou justifieraient un changement.

13. L'instigateur du changement doit être prêt à évaluer l'état de préparation des parties prenantes à l'égard du changement en question. Les parties prenantes doivent être conscientes de la situation «en l'état» et «à devenir», d'où la nécessité d'un dialogue pour débattre des obstacles et des risques et pouvoir les atténuer dès que possible.

14. La «mobilisation» des parties prenantes doit être bien organisée et mettre à profit tous les moyens disponibles de diffusion des renseignements utiles, à savoir des communications par écrit, la possibilité de formuler des observations et la publication d'informations par voie électronique lorsqu'il existe des sites Web. Lorsque c'est possible, les pouvoirs publics devraient également prévoir une forme de sensibilisation et de formation pour que les parties prenantes touchées soient davantage disposées à soutenir les changements préconisés.

15. Les informations recueillies au stade de l'analyse aideront à déterminer le degré de mobilisation et les activités à prévoir à chaque niveau. Les activités de mobilisation cibleront un public tant interne qu'externe touché par les changements à venir. La communication devrait se faire dans les deux sens afin que les parties prenantes puissent en permanence faire part aux responsables du projet de leurs observations à mesure que la situation évolue du fait des changements introduits. Bien planifiées, les activités devraient s'adresser au groupe des parties prenantes, à tous les échelons, des dirigeants aux utilisateurs finals.

16. À ce niveau, les activités devraient porter sur les éléments ci-après:

- Plan de communication
  - Dialogue sur site
  - Courriels et lettres d'information
  - Notes d'information
  - Séminaires en ligne
  - Sites Web
- Plan de formation
  - Formation classique
  - Formation en ligne
  - Guides de formation et de référence
  - Vidéos
- Politique générale
  - Réunions de coordination des politiques
  - Publication d'annonces légales pour observations

## **B. Consolidation**

17. En sus des activités susmentionnées de préparation, des dispositions doivent aussi être prises pour consolider les changements nécessaires par une amélioration constante des processus, des normes de mesure et la refonte des modes de fonctionnement. Cela se traduira par une transition plus fluide de l'ancien vers le nouveau, une perception positive des changements préconisés, une moindre résistance au changement et une meilleure coopération. Les activités à mener dans ce domaine peuvent consister à concevoir des enquêtes à l'intention des parties prenantes, à établir des rapports de mesure mensuels et à instaurer un dialogue permanent.

### **III. Évaluation**

18. Il ne suffit pas de mettre en place des processus de consultation, encore faut-il les évaluer afin de déterminer si l'investissement en temps, en argent et en énergie a été utile. Sa valeur réside dans la qualité de la consultation et dans ses résultats. Des griefs à l'égard du processus et le sentiment que leur participation n'a guère été probante peuvent conduire les parties prenantes à se désengager, ce qui se soldera par l'échec de la consultation. On procède à une évaluation pour contrôler et gérer le déroulement de la consultation et tirer parti de cette expérience pour améliorer les initiatives futures.

19. L'objectif de l'évaluation est de déterminer si, du début à la fin, les consultations ont été ouvertes, transparentes et non discriminatoires. Des enseignements sont également à retenir dans l'optique de projets futurs.

#### **A. Processus d'évaluation**

20. Les évaluations sont généralement réalisées à la fin d'un processus, d'un projet ou d'une activité. Dans le cas de consultations, il est souvent difficile de définir un point d'aboutissement, du fait de la nature continue des activités correspondantes. Il est donc recommandé de fixer à l'avance la date de l'évaluation et d'envisager de la renouveler ultérieurement pour mesurer l'évolution. En tout état de cause, l'évaluation doit être prévue au plus tôt, de préférence au début de la consultation, afin d'en arrêter de concert le calendrier, la forme et la méthode. Si les critères d'évaluation reposent sur des comportements, il faudra recueillir des données au début et à la fin de la consultation.

#### **B. Cadre d'évaluation**

21. Pour évaluer l'intérêt et l'efficacité de la concertation, il faut d'abord définir ce qu'est une consultation réussie. Le cadre d'évaluation définit des critères assortis d'indicateurs et de sources de données, puis établit pour chacun des objectifs et des hypothèses. Les critères d'évaluation tiennent compte des objectifs de la consultation et peuvent être axés sur le processus ou les résultats. Dans le premier cas, les critères prennent en considération des questions liées à l'équité et à l'ouverture du processus, ainsi qu'à l'efficacité de la gestion des ressources et à la mobilisation des bons acteurs au moment voulu. Les critères axés sur les résultats se rapportent à l'impact de la consultation en termes de confiance et de relations, aux décisions prises ou à la qualité des services publics.

22. Chaque critère d'évaluation repose sur au moins un indicateur – qualitatif ou quantitatif – qui permet de mesurer le critère dans son ensemble. Ainsi, un des indicateurs du critère de représentation est le nombre de participants et les organisations qu'ils représentent. Il faut indiquer la source des informations sur l'indicateur et définir la méthode et l'outil utilisés pour collecter les données. Enfin, les buts correspondent à l'objectif poursuivi.

#### **C. Méthodes d'évaluation**

23. Toutes sortes d'outils et de méthodes peuvent être employés pour collecter et analyser des données dans le cadre d'une évaluation (enquêtes, entretiens, étude de la documentation, observations, etc.). Le choix de ces méthodes est propre à chaque évaluation et au cadre fixé. Par exemple, il peut être utile de se rendre en différents endroits pour réaliser des entretiens avec le personnel qui accomplit quotidiennement les tâches découlant des nouvelles mesures. L'objectif serait alors de déterminer si ce personnel a reçu



des informations claires et précises et s'il a été dûment formé avant la mise en place de la mesure en question. Des visites sur place permettraient en outre de constater si, compte tenu de la situation locale, il convient de modifier les procédures et les pratiques pour qu'elles soient appliquées.

## Annexe II

## Modèle générique

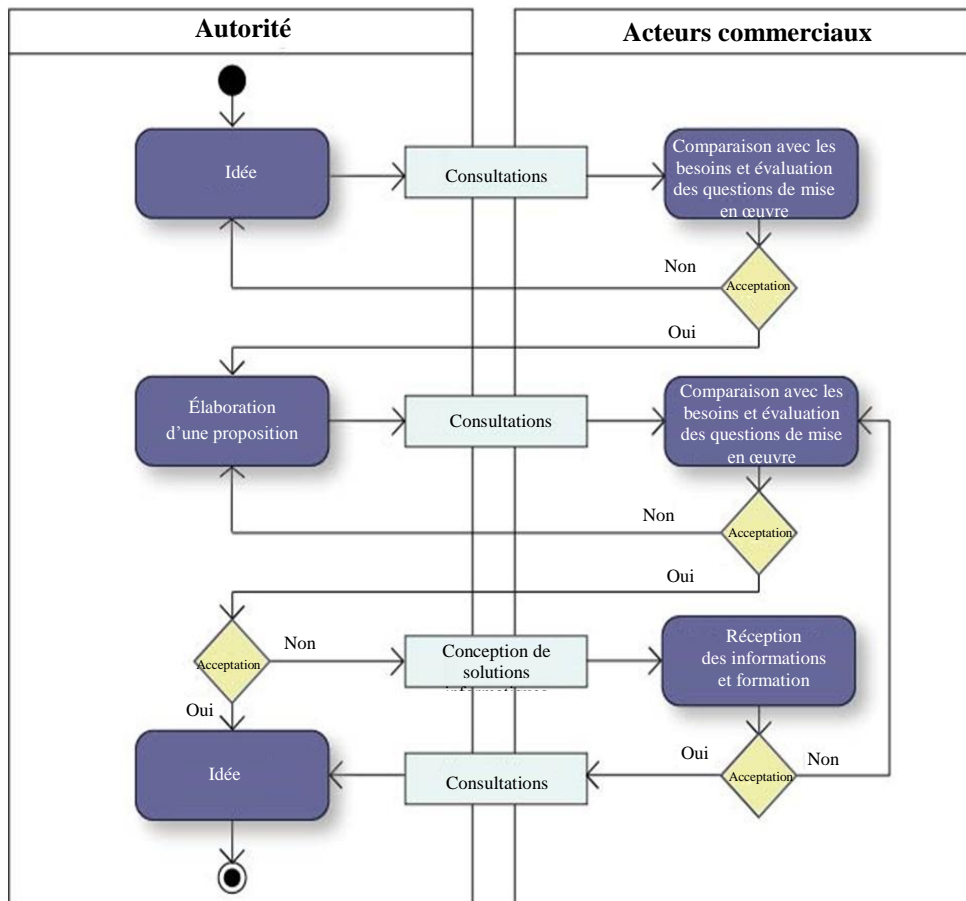


Figure 3. Modèle générique de consultation

1. Le modèle générique décrit dans la figure 3 vise à fournir des orientations à quiconque s'efforce de s'investir dans des consultations et met en évidence les processus qui sont à la fois souhaitables et systématiquement présents dans des consultations. Il ne s'agit pas d'un modèle complet à tous égards: il ne fait pas clairement apparaître la nature itérative des consultations, ni la nécessité de poursuivre les efforts pour maintenir la mobilisation.

2. Dans la figure 3, l'idée émane de l'autorité, mais pourrait aussi bien être lancée par les acteurs commerciaux, auquel cas les intitulés des deux colonnes pourraient être inversés.

3. Les termes utilisés dans ce modèle servent, pour simplifier les choses, à désigner les éléments constitutifs de la consultation. Par exemple, le terme «autorité» s'entend de tout organe, organisme ou département public. Les «acteurs commerciaux» représentent à la fois les différentes entreprises, les négociants et leurs organisations respectives. Les procédures conjointes seront les consultations, mais aussi divers autres processus relatifs aux préparatifs et à la mise en œuvre.

4. Il est important de noter que les parties prenantes doivent aussi avoir leurs propres processus internes qui permettront à leurs membres d'exprimer leurs vues. Ces processus consistent à diffuser des informations et à solliciter des observations sur la démarche ou l'idée suggérée.

5. Dans le modèle proposé, la consultation débute par la formulation d'une idée. Les procédures commerciales sont régies par des politiques et des modalités et tout élément faisant l'objet d'une consultation proviendra inévitablement d'une idée selon laquelle il est possible de mettre en place de nouvelles politiques et procédures ou, sous sa forme plus élaborée, d'une *proposition*. Il en va ainsi indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'une suggestion des acteurs commerciaux, d'une nouvelle législation imposée au niveau régional ou de tout autre sujet évoqué à la section E des Lignes directrices concernant les thèmes de la consultation.

6. Des *consultations* naîtra une *proposition* relative à des politiques et des procédures. La proposition peut aussi susciter de nouveaux problèmes ou des questions, qui seront pris en compte dans le cadre d'une *formation* ou par de nouvelles *idées* ou *propositions* de réorganisation en vue d'établir de nouvelles procédures ou politiques. C'est ce schéma général qui est décrit dans la figure 3.

7. Le modèle de consultation repose essentiellement sur une idée formulée et élaborée soit par l'*autorité*, soit par les *acteurs commerciaux*, dans le cadre de procédures transparentes auxquelles participent les autres parties prenantes avant que la proposition finale fasse l'objet d'une décision définitive. Ce processus est décrit dans la partie supérieure de la figure 3. Il convient de noter que le principe de la transparence s'applique dès le stade de la formulation des problèmes, à l'une et l'autre des parties prenantes. Bien entendu, il y a des cas où celles-ci mènent des consultations préparatoires relativement approfondies avec leurs propres membres, surtout s'il s'agit de questions complexes. Dans le présent modèle, ce processus correspond à l'étape «*Comparaison avec les besoins et évaluation des questions de mise en œuvre*», mais il peut se révéler plus ou moins complexe en fonction du niveau auquel il se déroule et de la nature de l'idée considérée.

8. Ce qu'on désigne par «*Comparaison avec les besoins et évaluation des questions de mise en œuvre*» est une simplification du processus auquel se livrent les parties prenantes parallèlement à la consultation générale. Il ressemble beaucoup à celui qui se déroule entre les principales parties prenantes. Les membres des entités participantes doivent être informés de la proposition et leurs opinions quant à sa faisabilité doivent être prises en compte. La transparence aide les parties prenantes à préparer leurs membres aux changements liés à la proposition et à bien les informer des détails techniques qui seront examinés. L'échange d'informations et l'évolution des positions interviennent en même temps – ou quasiment – que le processus de consultation.

9. Une fois la proposition modifiée (ou non) sur la base des contributions des parties prenantes, ou en parallèle, l'autorité déterminera quelles mesures de mise en œuvre doivent être prises. Ce processus se poursuit lorsque la proposition officiellement présentée est assortie d'une date limite de mise en œuvre. À ce stade, l'autorité dispense une formation ou communique des informations aux acteurs commerciaux, qui donnent du même coup leur avis sur l'utilité de la formation et les informations fournies. L'évaluation est un processus qui peut être à la fois distinct et continu. En principe, elle suit le même cheminement que les consultations faisant l'objet du modèle, mais comprendra également un retour d'information sur la consultation proprement dite et les résultats qu'elle produit. Le modèle générique vise à décrire le rôle de toutes les parties prenantes et les modalités de partage d'informations suivant un ordre chronologique.