

CEE-ONU

Guide

pour l'élaboration d'une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce



NATIONS UNIES

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

**Guide pour l'élaboration
d'une feuille de route nationale
sur la facilitation du commerce**



NATIONS UNIES
NEW YORK ET GENÈVE, 2015

NOTE

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

REMERCIEMENTS

Le présent document a été rédigé par Markus Pikart et Arántzazu Sánchez Belastegui, avec l'appui de Tom Butterly et Virginia Cram-Martos, Directeur adjoint et Directrice, respectivement, de la Division de la coopération économique et du commerce de la Commission économique pour l'Europe (CEE). Des contributions précieuses ont été apportées par des analystes de la Section de la facilitation du commerce de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et de la Section de la facilitation du commerce de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP). Les auteurs tiennent à remercier particulièrement le CEFAC-ONU, Andrea Hampton, Jan Hoffmann (CNUCED), Apollonia Kerenge (Centre de formation aux politiques commerciales en Afrique) et Jonathan Koh (CrimsonLogic) pour leurs contributions et suggestions précieuses.

ECE/TRADE/420

AVANT-PROPOS

La facilitation du commerce est un facteur décisif pour la compétitivité nationale et le développement économique des pays. C'est ce qui a été reconnu après de longues années de négociation par l'adoption de l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la facilitation des échanges, à la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC, à Bali, en décembre 2013. Cet Accord, qui prévoit un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés, est un catalyseur essentiel pour la facilitation du commerce et devrait susciter d'ambitieux programmes internationaux d'assistance technique à l'intention des pays en développement et en transition.

Pour tout pays, la mise en place d'un cadre simplifié et automatisé pour le commerce constitue un programme de réforme difficile qui demande de la clairvoyance et de l'organisation parallèlement à une aptitude à gérer le changement et à une collaboration entre tous les acteurs. Ces réformes sont idéalement administrées par un comité national de la facilitation des échanges qui rend compte aux plus hauts niveaux décisionnels du pays. La création d'un tel comité a été recommandée par la CEE dès 1974 dans le cadre de la recommandation no 4 sur les organismes nationaux de facilitation du commerce et constitue désormais une obligation en vertu du paragraphe 2 de l'article 23 de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges.

Un aspect important du travail du comité national de la facilitation des échanges, et une de ses premières activités consiste à élaborer ou adopter un plan directeur de haut niveau (feuille de route) qui décrit les objectifs de la réforme de la facilitation du commerce, les activités à mener et les résultats attendus. Cette stratégie constitue un outil de gestion essentiel pour suivre le déroulement de la réforme et garantir l'adhésion des décideurs et des parties prenantes au sein des différentes administrations et du secteur privé.

La CEE a mis au point le présent Guide pour l'élaboration d'une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce, dont l'utilisation se veut conviviale et qui sera, je l'espère, très utile pour aider les organismes nationaux de la facilitation du commerce dans leurs activités. Le Guide propose un modèle pour la structure de la feuille de route, et procure des exemples et des recommandations concrètes concernant la rédaction du document, ainsi que la façon de garantir l'approbation finale et l'adhésion des parties concernées. Pour rédiger le présent Guide, la CEE s'est inspirée des compétences techniques et des données d'expérience apportées par des praticiens de la facilitation du commerce du monde entier, ainsi que des bonnes pratiques les plus récentes en matière de gestion de projets.

Le Guide s'inspire aussi des travaux du Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU). La CEE est, par l'intermédiaire du CEFACT-ONU, le principal organisme du système des Nations Unies chargé d'élaborer des recommandations sur la facilitation du commerce et des normes pour la simplification et la normalisation du commerce international. Des gouvernements et des administrations du monde entier utilisent ces normes et ces recommandations pour élaborer des politiques et des stratégies afin d'améliorer la compétitivité de leurs économies nationales.

J'espère que ce Guide répondra aux besoins de nombreux organismes de la facilitation du commerce partout dans le monde et les aidera dans la tâche difficile qui leur revient de continuer de développer leurs économies nationales et de mener la réforme de la facilitation du commerce dans leurs pays.

Le Secrétaire exécutif de la
Commission économique pour l'Europe
et Secrétaire général adjoint,



Christian Friis Bach

TABLE DES MATIÈRES

NOTE	ii
PRÉFACE	iii
INTRODUCTION	1
PARTIE 1 : Contenu d'une feuille de route sur la mise en œuvre de la facilitation du commerce	4
I. ÉNONCÉ DES OBJECTIFS	7
II. SITUATION DE RÉFÉRENCE ACTUELLE	8
III. OBJECTIFS	12
IV. ACTIVITÉS	15
V. CALENDRIER D'EXÉCUTION	20
VI. STRUCTURE DE GOUVERNANCE	21
VII. MOBILISATION DES RESSOURCES	24
VIII. RISQUES ET HYPOTHÈSES	25
IX. TABLEAU SYNOPTIQUE	27
PARTIE 2 : Processus de rédaction d'une feuille de route sur la mise en œuvre de la facilitation du commerce	29
I. PHASE D'INITIATION : MANDAT ET MISE EN PLACE DE L'ÉQUIPE DE RÉDACTION	31
II. PHASE DE CONCEPTION	33
Étape 1 : Engagement des parties prenantes	33
Étape 2 : Recensement des questions et plan d'action	34
Étape 3 : Examen des activités et détermination des indicateurs de résultats	35
III. PHASE DE VALIDATION : APPROBATION DE LA FEUILLE DE ROUTE	36
IV. TABLEAU SYNOPTIQUE	37
ANNEXE : RÉCAPITULATIF DE LA TERMINOLOGIE UTILISÉE	38
V. GLOSSAIRE	38
VI. TERMINOLOGIE UTILISÉE DANS LES CADRES LOGIQUES DE PROJET	39
RÉFÉRENCES	41

LISTE DES FIGURES

Figure 1 :	Structure de la feuille de route.....	4
Figure 2 :	Structure de l'Approche du cadre logique par opposition à la méthode simplifiée de la feuille de route.....	5
Figure 3 :	Techniques d'élaboration d'un scénario de référence.....	11
Figure 4 :	Exemple d'indicateurs de résultats liés aux objectifs assortis d'un critère de référence interne ou externe	14
Figure 5 :	Exemples d'activités de facilitation du commerce.....	16
Figure 6 :	Activités du plan de mise en œuvre de la facilitation du commerce en Grèce	18
Figure 7 :	Calendrier d'exécution	21
Figure 9 :	Niveaux de risques et hypothèses	26
Figure 10 :	Exemples de risques et hypothèses généraux	27
Figure 11 :	Exemple de tableau synoptique.....	28
Figure 12 :	Exemple type de processus de rédaction en trois phases d'une feuille de route sur la facilitation du commerce	30
Figure 13 :	Équipe de rédaction.....	31
Figure 14 :	Processus d'engagement des parties prenantes	33

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, la facilitation du commerce a été reconnue comme un facteur essentiel de la politique commerciale et de développement économique, ce qui s'explique par le constat selon lequel la facilitation du commerce peut apporter des avantages appréciables pour l'économie en termes de compétitivité et d'efficacité, et nettement renforcer la participation des pays en développement et des pays en transition à l'économie mondiale.

Les débats sur la facilitation du commerce au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et d'autres instances internationales ont largement favorisé ce processus en portant la question au niveau décisionnel le plus élevé. En effet, de nombreux pays ont inscrit la facilitation du commerce à l'ordre du jour de leur calendrier politique et doivent désormais relever un défi, à savoir traduire cette vaste notion en stratégies d'application spécifiques susceptibles d'apporter les résultats escomptés ainsi que des avantages économiques.

Une politique efficace en matière de facilitation du commerce implique une stratégie fondée sur l'ensemble des transactions commerciales tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Cette stratégie plus vaste exige une planification minutieuse et une collaboration entre un grand nombre d'organismes gouvernementaux, et elle doit être menée en étroite collaboration avec le secteur privé. Pour ce faire, la Commission économique pour l'Europe (CEE) recommande l'adoption d'un cadre de planification stratégique qui inclurait l'élaboration d'une feuille de route sur la facilitation du commerce approuvée au niveau national.

Cette stratégie de facilitation du commerce fournit le cadre pour un programme national de réforme de la facilitation du commerce sur une période de trois à cinq ans. Elle précise le champ d'application de la facilitation du commerce car il s'agit d'un sujet horizontal qui concerne plusieurs politiques. Elle définit ainsi les objectifs qui sont visés par la réforme de la facilitation du commerce, les activités qu'il convient d'envisager, qui doit les mener à bien, et comment les progrès accomplis en matière de réalisation seront évalués. Le document qui décrit la stratégie et le programme de facilitation du commerce mis en place à l'échelon national est désigné ci-après sous le nom de « Feuille de route nationale sur la facilitation du commerce ».

En quoi consiste une feuille de route sur la facilitation du commerce ?

Une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce est un document concis et néanmoins complet, qui énonce les grandes orientations de l'exécution des réformes mises en place dans un pays donné et au cours d'une période donnée (en général de trois à cinq ans) en vue de faciliter les échanges. Cette feuille de route comprend l'ensemble des activités à mener pour atteindre des objectifs prédéfinis qui seront mesurés à l'aide d'indicateurs de résultats.

Ce guide présente les éléments d'une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce ainsi que les modalités de rédaction d'un tel document dans un pays donné. Il ne se limite pas aux outils de planification existants dans le domaine de la facilitation du commerce et aux cadres de planification stratégique plus générale, mais il fournit une méthode sur mesure ainsi que la structure à appliquer au document, en s'appuyant sur les enseignements tirés de l'expérience d'experts mondiaux en matière de facilitation du commerce.

Avantages d'une feuille de route

Une feuille de route présente des avantages à bien des égards : elle permet d'offrir une perspective commune pour veiller à ce que les parties prenantes de la facilitation du commerce (y compris les organismes publics et privés) aillent toutes dans la même direction, et d'assurer la continuité des organismes publics qui mettent à exécution les réformes, protégeant ainsi le programme de réforme contre d'éventuels changements de gouvernement.

La feuille de route vient en complément d'autres outils de planification de la facilitation du commerce – par exemple, les évaluations des besoins liés à l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges – et appuie les activités des comités nationaux de facilitation du commerce et d'autres instances chargées de mettre en œuvre la facilitation du commerce. La Recommandation n° 4¹ du Centre des Nations Unies pour la facilitation des procédures et pratiques en matière d'administration, de commerce et de transport (CEFACT-ONU) énonce ce qui suit :

Le CEFACT-ONU recommande aux gouvernements de créer des organismes nationaux de facilitation du commerce en vue :

- D'inclure la facilitation du commerce en tant qu'élément à part entière d'une stratégie nationale intégrée de politique commerciale et de développement économique durable ;
- De repérer les problèmes ayant un effet sur le coût et l'efficacité du commerce international de leur pays, d'élaborer des mesures de simplification visant à supprimer ou à réduire ces obstacles et d'en faciliter l'application ;
- De créer un mécanisme national de coordination pour rassembler et diffuser des informations sur les meilleures pratiques dans le domaine de la facilitation du commerce international ; de participer aux efforts internationaux visant à améliorer la facilitation du commerce et l'efficacité commerciale.

Si le présent guide peut être très utile pour les organismes nationaux de facilitation du commerce, il peut aussi être utilisé par d'autres groupes ou organismes qui envisagent de mettre en œuvre des mesures de facilitation du commerce.

Les donateurs internationaux peuvent utiliser la feuille de route comme référence pour apporter une assistance financière ou technique aux différents projets de facilitation du commerce.

Quels sont les avantages d'une feuille de route par rapport à d'autres plans de facilitation du commerce ?

Une feuille de route sur la mise en œuvre de la facilitation du commerce au niveau national peut avoir une portée plus large que d'autres programmes de facilitation du commerce, par exemple les évaluations des besoins liés à l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges ou les plans nationaux de mise en œuvre de la facilitation du commerce émanant de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Une feuille de route vient compléter les deux instruments mentionnés ci-dessus, comme suit :

- *La portée d'une feuille de route reprend généralement, mais non exclusivement, les dispositions de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges ;*
- *Une feuille de route se fonde sur un énoncé des objectifs qui renforce l'engagement politique nécessaire pour mener à bien des réformes de la facilitation du commerce ;*
- *Une feuille de route établit la structure de gouvernance pour la gestion globale des réformes de la facilitation du commerce ;*
- *Une feuille de route utilise les indicateurs de résultats comme moteur des réformes. Le suivi et l'évaluation sont des éléments essentiels de la feuille de route.*

Les pays qui ont déjà mené des évaluations des besoins liés à l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges ou mis en place des plans nationaux de mise en œuvre de la facilitation du commerce émanant de la CNUCED peuvent intégrer les résultats de ces plans dans leur feuille de route sur la mise en œuvre de la facilitation du commerce (voir le chapitre « Situation de référence actuelle »).

¹ Recommandation no 4 du CEFACT-ONU intitulée « Organismes nationaux de facilitation du commerce » https://www.unec.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/rec04_ecetrd242f.pdf.

Structure du guide

Le présent guide se compose de deux parties :

- Partie 1 : Le « Contenu d'une feuille de route sur la mise en œuvre de la facilitation du commerce » répond à la question « Quelle devrait être la structure de la feuille de route elle-même ? ». Il fournit notamment des conseils sur la table des matières d'une feuille de route, qui doit décrire les objectifs et le contenu de chaque chapitre et comporter des informations sur les techniques, par exemple la façon de classer les activités par ordre de priorité ;
- Partie 2 : Le « Processus d'élaboration d'une feuille de route sur la mise en œuvre de la facilitation du commerce » répond à la question « Quelles sont les phases et les mesures qu'il convient de passer en revue lorsqu'on rédige une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce ? ». Il décrit les étapes nécessaires pour lancer le processus de rédaction d'une feuille de route ; rédiger la feuille de route elle-même ; et la faire approuver.

Un guide élaboré par des professionnels pour des professionnels

Ce document est un guide élaboré par des professionnels pour des professionnels. Il repose donc sur des éléments de méthodes de planification² bien connues, telles que *l'Approche du cadre logique*³ et *Prince2*⁴.

Le public ciblé par le présent guide se compose de décideurs⁵ et notamment de membres des comités nationaux de facilitation du commerce souhaitant élaborer un document de planification stratégique pour guider leurs travaux sur la facilitation du commerce.

On part du principe que les rédacteurs d'une feuille de route sur la facilitation du commerce sont bien au fait des solutions, instruments et normes existants en matière de facilitation du commerce, en particulier ceux qui ont été élaborés par la CEE, le CEFAC-ONU, la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), la CNUCED et l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Par conséquent, le présent guide n'a pas pour objet de décrire clairement tous les instruments de facilitation du commerce disponibles, mais plutôt de se référer aux outils existants, le cas échéant, notamment ceux qui peuvent être cités dans le Guide pratique relatif à la facilitation du commerce⁶.

Le processus de rédaction et d'approbation d'une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce n'est pas simple, en particulier dans les pays où la facilitation du commerce n'est pas considérée comme une priorité majeure du calendrier politique. La bonne pratique pour une équipe de rédaction consiste à demander l'aide de professionnels d'autres pays ou d'experts internationaux qui ont déjà rédigé des feuilles de route.

Le présent guide s'inspire de l'expérience de la CEE en matière d'aide apportée aux États membres pour élaborer une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce ou des programmes de réforme. En outre, la CEE a reçu des contributions importantes de personnes du monde entier ayant de l'expérience en matière de facilitation du commerce. Leur expérience et leurs conseils ont également été intégrés dans ce guide. La CEE tient à remercier les experts qui ont contribué à l'élaboration de ce guide par leur savoir-faire. En outre, elle accepte volontiers tous commentaires et suggestions de la part d'utilisateurs, qui pourront être incorporés dans les éditions futures de ce guide.

² Voici, parmi d'autres, des exemples de méthodes de planification pouvant être prises en considération lors de l'élaboration d'une feuille de route sur la facilitation du commerce, qui ne sont pas directement mentionnées dans le présent document : Balance Scorecard Strategic Planning, Project Management Body of Knowledge, Gestion et planification axées sur les résultats, et Théorie du changement.

³ La terminologie et la structure de la feuille de route utilisées dans le présent document représentent une version simplifiée de l'Approche du cadre logique. Si cette dernière se compose généralement d'une structure à quatre niveaux, la feuille de route sur la facilitation du commerce n'en comporte que trois. Une autre comparaison des terminologies relatives au cadre logique figure en annexe.

⁴ <http://www.prince2.com/what-is-prince2> (en anglais uniquement).

⁵ Un « décideur » désigne toute personne intervenant dans la formulation des politiques, qui peut être issue, par exemple, d'organisations du secteur public ou du secteur privé.

⁶ <http://tfig.unece.org/FR/tool-simplifying-crossborder-trade.htm>.

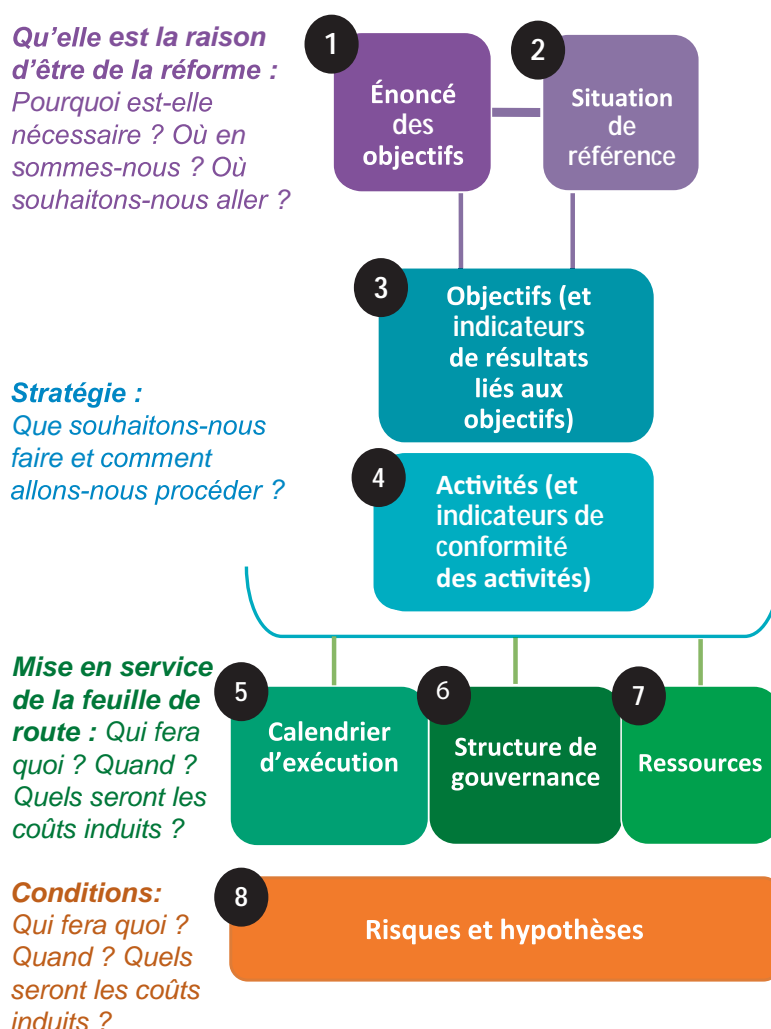
PARTIE 1 :

CONTENU D'UNE FEUILLE DE ROUTE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA FACILITATION DU COMMERCE

Une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce est un document concis et complet qui énonce une perspective stratégique allant dans le sens de réformes en matière de facilitation du commerce dans un pays donné et qui définit les étapes nécessaires pour les mettre à exécution au cours d'une période donnée. Cette feuille de route doit être un document public accessible à toutes les parties prenantes impliquées dans une réforme de ce type. Elle doit donc être rédigée dans un langage simple, d'une portée générale et aisément compréhensible. Des renseignements détaillés sont à ajouter en annexe pour une meilleure lisibilité.

La feuille de route devrait comporter huit chapitres, comme l'indique le graphique ci-dessous. Cette partie du guide expose brièvement les éléments à inclure dans chaque chapitre.

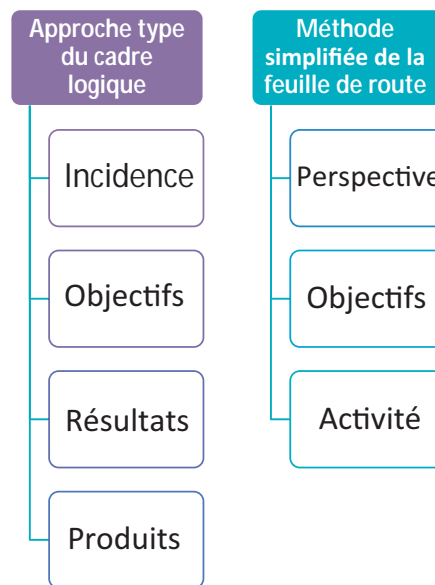
Figure 1 : Structure de la feuille de route



Le graphique ci-dessus apparaît au début de chaque chapitre afin de guider visuellement le lecteur tout au long de la structure de la feuille de route.

La terminologie et la structure de la feuille de route utilisées dans le présent document représentent une version simplifiée de l'Approche du cadre logique. L'idée centrale de ce processus simplifié est de rendre la procédure de rédaction plus facile, plus directe et plus aisément compréhensible par toutes les parties prenantes. Si l'Approche du cadre logique se compose généralement d'une structure à au moins quatre niveaux, la feuille de route sur la facilitation du commerce n'en comporte que trois, comme le montre le graphique ci-dessous.

Figure 2 : Structure de l'Approche du cadre logique par opposition à la méthode simplifiée de la feuille de route



Il est utile de signaler que, si bon nombre d'organisations et de donateurs internationaux appliquent des techniques de gestion fondées sur les résultats, la terminologie utilisée varie d'une organisation ou d'un donateur international à l'autre. Un récapitulatif de la terminologie employée est proposé en annexe au présent document.

Rédiger une feuille de route : bonnes pratiques

Être largement représentative : Un programme national de réforme de la facilitation du commerce implique tout un éventail d'acteurs, d'où l'importance que le processus de rédaction d'une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce associe toutes les parties. Les parties prenantes de la facilitation du commerce seront plus favorables à la mise en service d'une feuille de route qu'elles auront contribué à élaborer.

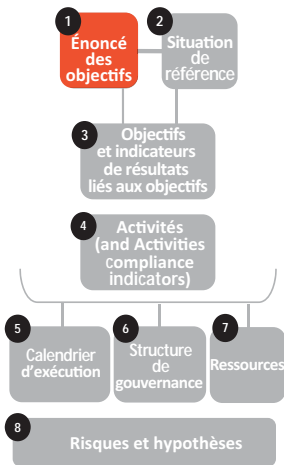
Être cohérente : Avant de rédiger une feuille de route sur la facilitation du commerce au niveau national, il convient d'effectuer une analyse des activités et des initiatives actuellement menées dans des domaines en rapport avec la facilitation des échanges – commerce, investissements, transport, etc. – pour garantir que la feuille de route sur la facilitation du commerce s'inspirera d'initiatives existantes.

Être complète : La facilitation du commerce implique tout un éventail d'initiatives comprenant des politiques, des processus d'affaires et des méthodes commerciales. La feuille de route doit s'inscrire dans un cadre global qui tient compte de tous les aspects de la facilitation du commerce.

Être concise et claire : La feuille de route sur la facilitation du commerce doit être accessible et facilement compréhensible par les décideurs et les responsables de domaines de connaissance autres que la facilitation du commerce. Elle doit être concise et, de préférence, ne pas excéder 30 à 50 pages. Elle mettra l'accent sur les avantages des réformes en soulignant l'incidence des réformes de la facilitation du commerce sur la croissance économique, aspect qu'il conviendra de faire valoir pour obtenir l'appui politique et administratif nécessaire pour établir la feuille de route.

Laisser les détails pour plus tard : La feuille de route sur la facilitation du commerce définit les principales activités nécessaires pour réaliser les objectifs stratégiques et indique comment mesurer les résultats ; mais elle ne définit pas en détail les modalités de réalisation de chaque activité, lesquelles feront l'objet de plans relatifs aux projets qui sont élaborés lors de la phase de mise en service de la feuille de route.

Utiliser les outils existants : Les organisations internationales fournissent un large éventail d'outils utiles pour rédiger une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce. Il est vivement recommandé de les utiliser. Le présent guide fait référence à plusieurs de ces outils.



I. ÉNONCÉ DES OBJECTIFS

L'énoncé des objectifs est le premier élément d'une feuille de route sur la facilitation du commerce ; il résume les objectifs de la réforme de la facilitation du commerce et les avantages qu'elle offre pour le pays. Le but de l'énoncé des objectifs est double : fournir des conseils et des orientations concernant le processus de réforme ; et servir de source d'inspiration et de motivation.

Le fait d'avoir un énoncé des objectifs aidera les décideurs à exprimer les avantages de la facilitation du commerce dans un langage qui soit plus facilement compréhensible par leur électorat et le grand public. Un énoncé des objectifs peut donc permettre d'obtenir l'appui et l'engagement politiques nécessaires pour entreprendre des réformes complètes en matière de facilitation du commerce.

Pour ce faire, l'énoncé des objectifs doit être formulé de manière claire et concise, et mettre l'accent sur le contenu et le moment où il sera mis en pratique – mais pas nécessairement sur la façon d'y parvenir. Il doit évoquer les avantages escomptés de façon quantifiable (au moyen de chiffres) et préciser les délais impartis à cette fin (dates). Il peut, par exemple, se concentrer sur la réalisation de certains indicateurs : « D'ici le [date], les réformes de la facilitation du commerce en [pays] déboucheront sur une hausse/baisse de [indicateur] de l'ordre de [pourcentage]. ».

Les indicateurs peuvent, par exemple, être un accroissement du produit intérieur brut (PIB), des exportations ou de l'emploi, ou une réduction des délais et des coûts d'importation, d'exportation et de transit.

Dans certains cas, les indicateurs de résultats et d'autres points de référence peuvent également être utilisés dans l'énoncé des objectifs : « D'ici le [date], [pays] se situera parmi les XX premiers pays du monde en matière de [indicateur de résultats]. ».

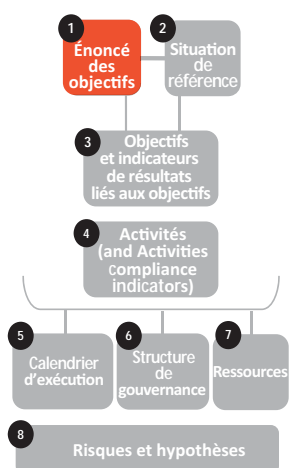
Des exemples d'indicateurs de résultats communément utilisés dans le domaine de la facilitation du commerce sont fournis à la page 17.

La feuille de route peut également être associée à un objectif politique de haut niveau, tel que l'application d'un accord commercial régional ou mondial (Convention de Kyoto révisée, Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, entre autres accords) : « D'ici le [date], [pays] aura mis en place l'ensemble des mesures énoncées dans [accord commercial]. ».

Enfin, certains grands projets de facilitation du commerce déjà en place peuvent aussi s'inscrire dans l'énoncé des objectifs proposé dans la feuille de route. Il s'agit de projets qui, en raison de la nature de la réforme envisagée, exigent un niveau élevé de coordination interministérielle et devraient avoir des répercussions importantes sur le commerce (guichet unique, commerce sans papier, etc.) : « D'ici le [date], [pays] aura mis en place [grand projet de facilitation du commerce] ».

L'énoncé des objectifs devrait s'accompagner d'un texte explicatif auquel il sera possible de se référer, à titre de modèle, pendant toute la phase de réalisation, pour mettre en évidence les objectifs des processus de réforme et leurs principaux avantages.

Il ne faut pas confondre « énoncé des objectifs » et « énoncé de la mission ». L'énoncé de la mission explique pourquoi l'organisation existe, et non pas ce qu'elle se propose d'accomplir à l'avenir.



II. SITUATION DE RÉFÉRENCE ACTUELLE

L'objectif de ce chapitre est d'évaluer la situation actuelle en matière de facilitation du commerce dans tel ou tel pays ainsi que ses points faibles par rapport à la situation future souhaitée. La situation souhaitée se rapporte souvent à l'application des meilleures pratiques internationales telles que l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, la Convention de Kyoto révisée ou les meilleures pratiques émanant d'autres pays.

En décrivant la situation actuelle et ses points faibles, le présent chapitre repère les lacunes qui devront être comblées par les objectifs et activités spécifiques définis dans les deux prochains chapitres de la feuille de route, pour parvenir à l'énoncé des objectifs de haut niveau tel qu'il a été défini au chapitre précédent. Cela fournit le contexte des activités proposées en matière de facilitation du commerce ainsi que le cadre des règles et objectifs de meilleure pratique qui en guideront l'exécution.

La référence établie dans le présent chapitre de la feuille de route est une évaluation de haut niveau de la situation effective. Si une analyse plus détaillée de la situation effective s'impose, elle peut être obtenue au moyen d'activités spécifiques énoncées dans la feuille de route, au chapitre IV, par exemple en précisant une activité pour l'analyse des processus d'affaires ou l'étude relative au temps nécessaire à la mainlevée des marchandises visant à analyser les processus d'affaires détaillés et les flux d'informations dans un port ou un aéroport.

L'essentiel du travail de rédaction du présent chapitre porte sur l'analyse et la description de la situation commerciale actuelle du pays concerné, l'environnement en matière de politique commerciale et les initiatives (accords commerciaux, entrée sur des marchés communs, etc.), la situation concurrentielle et les principaux obstacles réglementaires et procéduraux au commerce dont la feuille de route devra tenir compte.

Il existe plusieurs instruments qui peuvent être utilisés pour élaborer le scénario de référence. En voici une liste non exhaustive :

INSTRUMENT	DESCRIPTION
Recherche documentaire	On entend par recherche documentaire le processus de collecte et d'analyse des renseignements déjà disponibles tels que les rapports, les études et les indicateurs mondiaux. Il est fréquent que les pays aient déjà entrepris des analyses approfondies des divers processus commerciaux et que ces travaux aient déjà mis au jour de nombreuses questions (par exemple, les évaluations des besoins liés à l'Accord de l'OMC, les examens des politiques commerciales, la méthode d'évaluation des mesures réglementaires et procédurales dans le commerce de la CEE, les anciens programmes de modernisation des douanes, entre autres). Les classements des pays sur la base des indices mondiaux (par exemple, l'indice <i>Doing Business</i> de la Banque mondiale ou l'Indice de performance logistique) peuvent également être accessibles. Ces informations peuvent servir de base pour présenter les enjeux actuels.
Analyse des écarts	L'analyse des écarts est la méthode employée pour comparer les processus et définir l'écart entre la situation actuelle et la situation ou le résultat escompté. Le résultat escompté doit être défini sans aucune ambiguïté et être concret (par exemple, les dispositions de la Convention révisée de Kyoto, l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges). Cette méthode détaillée doit comparer chaque processus étape par étape et documenter les différences.
Consultations et entrevues	<p>Les consultations et entrevues avec les parties prenantes constituent une précieuse source d'informations. Elles permettent d'exprimer les points de vue et les préoccupations quant à la situation actuelle et de suggérer des solutions face aux défis posés. En fonction du temps et des ressources impartis, l'équipe de rédaction peut choisir les options suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des entrevues en tête-à-tête : avec un nombre limité de parties prenantes clefs en suivant un cahier des charges revenant sur les principales raisons du retard et les coûts afférents aux processus d'affaires ; • Des questionnaires : les parties prenantes reçoivent une série de questions au sujet des difficultés actuelles et des éventuelles solutions. Les questionnaires peuvent être envoyés en ligne, sous format papier ou être utilisés lors d'une entrevue avec un expert du domaine de la facilitation des échanges⁷ ; • Des ateliers de consultation : L'organisation de réunions de réflexion avec les parties prenantes clefs permet de collecter rapidement des informations décisives sur la situation actuelle et de cerner les principaux enjeux qui se posent. Il est important de préparer correctement l'atelier, en s'assurant que les discussions se concentrent sur les sujets essentiels. L'une des techniques consiste à démarrer la discussion en créant un arbre des problèmes. Un arbre des problèmes est un outil visuel qui sert à définir les problèmes, les objectifs ou les décisions, et à les classer par ordre de priorité. Le principal problème est représenté par le tronc de l'arbre, tandis que les facteurs, les influences et les résultats pertinents sont représentés par les systèmes de racines et de branches.

⁷ Plusieurs questionnaires peuvent servir de référence pour ce type d'exercice. Par exemple : CEE : Assessing regulatory and procedural measures in trade : An Evaluation Methodology (en anglais et en russe uniquement), disponible à l'adresse <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-409E.pdf> ; et CESAP : Trade Facilitation and Paperless Trade Implementation in Asia and the Pacific (en anglais uniquement), disponible à l'adresse <http://www.unescap.org/resources/trade-facilitation-and-paperless-trade-implementation-asia-and-pacific-2015>.

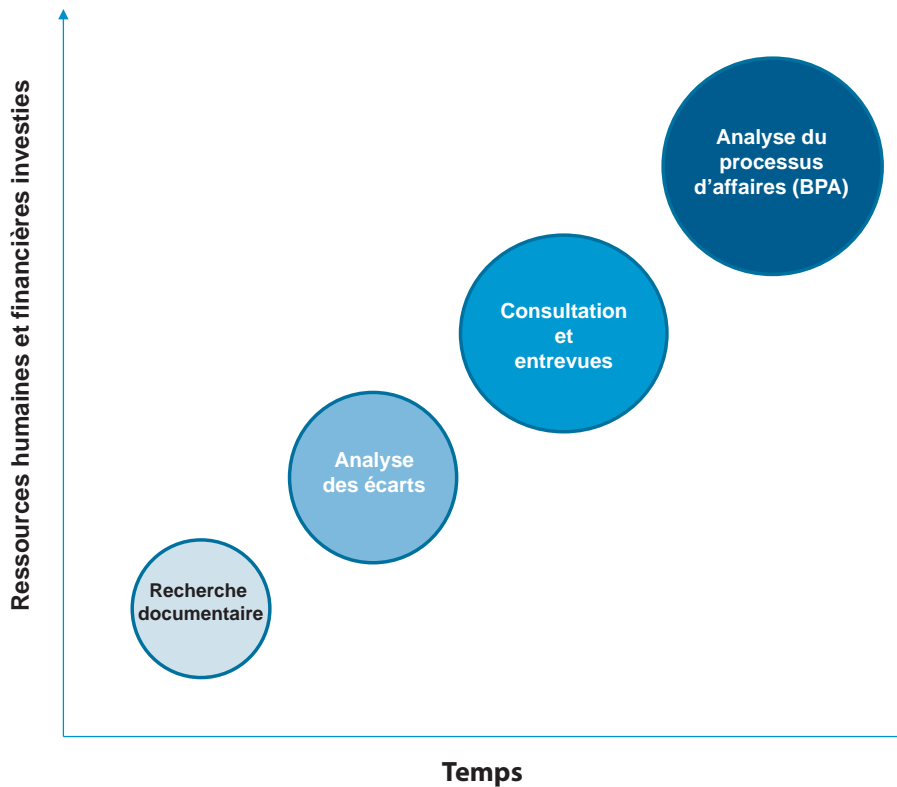
INSTRUMENT	DESCRIPTION
	Cet arbre aide le groupe à analyser une situation existante en repérant les problèmes majeurs et leurs principaux liens de causalité. Le résultat final est une présentation visuelle des problèmes séparés en « causes » et « effets » et reliés par un problème central ⁸ .
Analyse du processus d'affaires (Business Process Analysis, BPA)	La BPA est un modèle structuré et puissant d'analyse de la situation actuelle aux fins des processus d'exportation et d'importation, et elle est également un instrument utile pour repérer les lacunes de ces mêmes processus. Elle offre une conception globale et détaillée au sujet d'un domaine spécifique des processus commerciaux. La conduite d'une BPA requiert généralement entre trois et quatre mois. En se fondant sur les ressources disponibles et les délais impartis, le responsable doit déterminer s'il est nécessaire d'inclure une BPA lors de la phase de référence et dans quelle mesure cette analyse doit être détaillée. Pour établir une situation de référence dans un pays donné, il convient que la BPA ait une portée suffisamment large et qu'elle n'englobe pas de description détaillée des processus commerciaux.

Le type d'instrument utilisé dépendra des ressources humaines et financières disponibles, des délais impartis pour préparer la feuille de route et du domaine analysé. Comme le montre le graphique ci-dessous, la BPA est l'instrument qui exige le plus de ressources, mais qui offre aussi l'analyse la plus détaillée de la situation. La recherche documentaire, quant à elle, est l'instrument qui nécessite le moins de ressources et qui opère le plus rapidement. Les résultats obtenus via cette technique dépendent toutefois très largement de la qualité des données et des études de référence disponibles.⁸

⁸ Voici des sites Web où trouver davantage d'informations sur la façon de créer des arbres des problèmes :

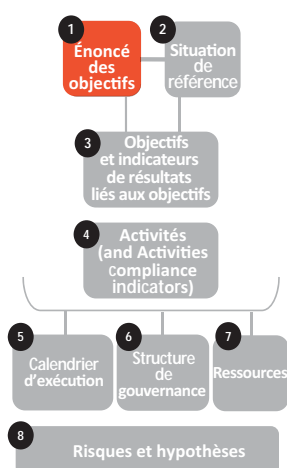
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : Guide de la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement (2009) : http://web.undp.org/evaluation/handbook/french/documents/PME-Handbook_Fr.pdf, consulté le 26 août 2014 ;
- Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUÉ) : Project manual : formulation, approval, monitoring and evaluation (2005) : http://www.unep.org/pcmu/project_manual/Manual_chapters/project_manual.pdf, (en anglais uniquement) consulté le 26 août 2014.

Figure 3 : Techniques d'élaboration d'un scénario de référence



NB : La taille des cercles indique le niveau de détail de l'analyse menée selon chaque technique de référence]

Les informations recueillies à l'aide de ces méthodologies ou de toute autre méthode seront analysées et décrites de sorte qu'elles puissent être utilisées pour déterminer les écarts entre la situation actuelle et un modèle de situation choisi. Par exemple : « Au [ce jour], [nombre] documents sont requis pour exporter, [nombre] pour importer ; le temps nécessaire à la mainlevée du fret en transit est en moyenne de [nombre] jour(s)/heure(s) ; le coût moyen d'importation/exportation d'un conteneur est de [coût] ; les mesures de facilitation du commerce suivantes n'ont pas encore été mises en pratique : [mesures] ; [pourcentage] des biens font l'objet d'une inspection physique à la frontière. ».



III. OBJECTIFS

L'énoncé des objectifs proposé au chapitre I offre une image précise de la situation (future) souhaitée en ce qui concerne la facilitation du commerce. La référence établie au chapitre II décrit l'état actuel des transactions transfrontalières et les principaux défis à relever. Sur la base de ces deux éléments, les objectifs à atteindre peuvent être précisés.

Définition des objectifs

Les objectifs définissent le résultat futur à atteindre. Chaque objectif contribue à la réalisation de l'énoncé des objectifs.

Si l'énoncé des objectifs se doit d'être bref, les objectifs peuvent aborder dans le détail les résultats à atteindre, en s'appuyant sur les éventuelles solutions offertes afin de surmonter les obstacles précédemment décrits dans la situation de référence.

Les objectifs envisagés dans la stratégie doivent suivre les critères « SMART » (acronyme anglais pour « *Specific, Measurable, Attainable, Relevant et Time-bound* »).

Par exemple :

Objectifs SMART

Specific (Spécifiques) : Les objectifs doivent être concrets. Il convient de les définir de façon explicite et sans équivoque, sans laisser aucune place à l'interprétation. Astuce : pour bien commencer, il est possible de définir les objectifs sur la base des questions Qui, Quoi, Quand, Où, Pourquoi et Comment.

Measurable (Quantifiables) : Les objectifs doivent inclure des critères favorisant l'évaluation des progrès accomplis et la réalisation éventuelle des objectifs.

Attainable (Réalisables) : Les objectifs doivent être réalistes mais ambitieux. Les objectifs trop simples ou trop complexes à réaliser peuvent conduire à la démotivation des parties prenantes.

Relevant (Pertinents) : Les objectifs doivent être pertinents. Ils doivent concourir à la réalisation du principe établi en matière de facilitation du commerce.

Time-bound (Assortis de délais) : Les objectifs doivent être limités dans le temps. À cette fin, ils peuvent inclure un échéancier. Astuce : il peut être utile de définir un calendrier avant même de définir un objectif. Les parties prenantes devraient avant tout répondre à la question : Que peut-on accomplir au cours du laps de temps donné ? Un calendrier permet de mieux gérer les attentes et de garantir que les échanges entre parties prenantes resteront réalistes. En définissant un certain laps de temps, il est plus aisé de mettre en évidence ce qu'il est possible de réaliser et ce qui ne l'est pas.

« Objectif n° 1 : Diminuer le temps de transaction de [pourcentage] en instaurant le commerce sans papier dans le cadre des exportations d'ici le [date]. Les négociants seront autorisés à soumettre par voie électronique l'ensemble des documents requis à des fins d'exportation. »

« Objectif n° 2 : Réduire le temps nécessaire à la mainlevée de [pourcentage] pour les importations en modernisant le système de gestion des risques douaniers et en mettant en place des systèmes de gestion des risques au sein d'autres organismes responsables des inspections, à l'instar du ministère de l'agriculture et du ministère de la santé, d'ici le [date]. »

Détermination des indicateurs de résultats liés aux objectifs

Lorsqu'on met en pratique la feuille de route, il convient de définir des indicateurs objectivement vérifiables qui mesurent les progrès effectués. Selon l'Approche du cadre logique⁹, les indicateurs objectivement vérifiables sont des références qui définissent sous quelles conditions un objectif a été atteint ou une mesure effectivement appliquée. En d'autres termes, les indicateurs témoignent des résultats.

La feuille de route doit établir les indicateurs de résultats permettant d'évaluer la réalisation des objectifs (indicateurs de résultats liés aux objectifs). Les indicateurs doivent être quantifiables ; ils doivent reposer sur une unité de mesure. Il peut s'agir du temps nécessaire au dédouanement des importations, des coûts de transport d'un conteneur ou du nombre d'inspections, entre autres mesures. Un indicateur de résultats lié aux objectifs peut renvoyer aux situations de référence préalablement définies dans la feuille de route. Ainsi, une baisse des coûts de transport devra être mesurée par rapport au coût effectif constaté au moment où la feuille de route a été préparée. Ce faisant, les situations de référence doivent être incluses et correctement documentées pour pouvoir être utilisées dans le cadre des indicateurs de résultats.

Les indicateurs de résultats liés aux objectifs peuvent également (ou de façon alternative) s'appuyer sur des critères de comparaison internationaux comparant la situation d'un pays donné par rapport à celle d'autres pays. Ces critères de référence sont particulièrement utiles si les objectifs de la feuille de route visent à améliorer la situation commerciale du pays par rapport à d'autres.

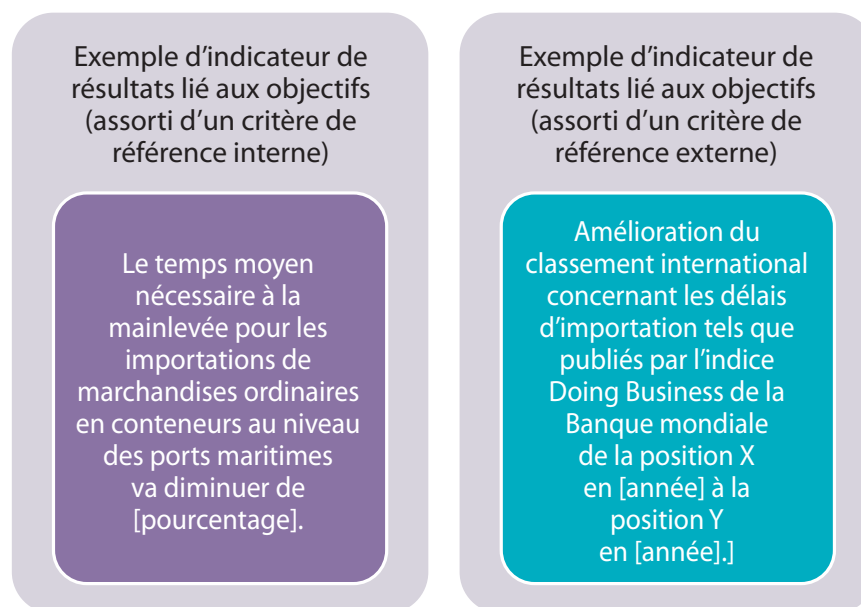
Les classements internationaux dans le domaine de la logistique et d'autres indicateurs de facilitation du commerce représentent un bon point de référence à utiliser à titre de critères de comparaison. Ainsi, les classements établis par *Doing Business* de la Banque mondiale, et ses indicateurs sur les transactions transfrontalières¹⁰ (*Trading Across Borders Indicators*), ainsi que l'Indice de performance logistique¹¹ peuvent servir de points de référence.

9 L'Approche du cadre logique est une méthode normalisée largement utilisée par les organismes donateurs internationaux et une prescription exigée pour le financement par de nombreux organismes donateurs. Ce document s'inspire de l'Approche du cadre logique énoncée dans le guide de l'élaboration d'une feuille de route pour faciliter la rédaction de propositions de projet en vue de la réalisation des activités à une étape ultérieure.

10 <http://français.doingbusiness.org/>.

11 <http://www.banquemondiale.org/>.

Figure 4 : Exemple d'indicateurs de résultats liés aux objectifs assortis d'un critère de référence interne ou externe



Il convient toutefois de toujours utiliser avec prudence les classements internationaux en guise d'indicateurs de résultats et de les mettre en perspective. Il arrive souvent que des organisations internationales établissent des classements sur la base de questionnaires remplis par des responsables des administrations publiques et des représentants du secteur privé. De ce fait, les résultats peuvent varier en fonction de l'opinion de la personne qui répond au questionnaire. En outre, les classements sont, par définition, fonction de la situation des pays.

Ainsi, un pays peut progresser dans le classement sans avoir mené de réforme, simplement parce que les conditions dans d'autres pays se sont détériorées. De la même manière, une nette amélioration de la facilitation du commerce peut se traduire par le recul d'un pays donné dans le classement, en raison de progrès plus spectaculaires effectués par d'autres pays.

Un pays qui cherche à définir, à l'aide d'un critère de comparaison, des indicateurs de résultats externes liés aux objectifs doit s'interroger comme suit :

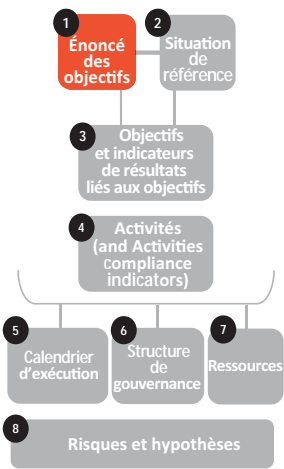
- À quel niveau mon pays se situe-t-il actuellement ? Quels sont les résultats atteints par mon pays eu égard aux divers aspects considérés ?
- Quels pays se trouvent dans une position comparable pour pouvoir évaluer les objectifs de la feuille de route effectivement atteints ?
- Quels sont les pays qui ont adopté des pratiques de référence en matière de facilitation du commerce que je souhaite reproduire ?
- Quelle est la position des pays auxquels je me compare ?
- Quelle devra être la position de mon pays dans les [nombre] années à venir ?

Indicateurs de résultats liés aux objectifs en rapport avec plusieurs activités

Pour mener à bien un objectif, plusieurs mesures sont nécessaires. Ainsi, un indicateur de résultats lié aux objectifs peut être associé à une ou plusieurs mesures, même s'il est généralement utilisé pour évaluer la performance d'un seul objectif. Par conséquent, il est commode de numéroté les indicateurs de résultats liés aux objectifs GPI 1, GPI 2, GPI 3, etc. (GPI, pour Goal Performance Indicator), afin de pouvoir s'y référer plus facilement tout au long de la phase de conception et de mise en œuvre de la feuille de route.

IV. ACTIVITÉS

Un objectif prédéfini sera atteint grâce à la réalisation d'une ou plusieurs activités.



Choix des activités

Dans ce chapitre, la feuille de route doit définir comment les objectifs fixés seront atteints, autrement dit, quelles seront les activités à mettre en œuvre. Dans le contexte de la feuille de route, le terme « activité » désigne une mesure ou un projet spécifique qui va mettre en application un instrument ou une solution de facilitation du commerce.

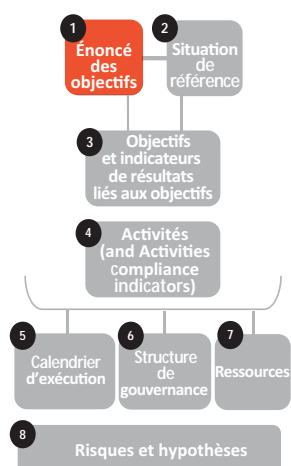
Une activité peut être, par exemple :

« Activité 1 : Introduire un système de paiement électronique pour les importateurs et les exportateurs au niveau des services de dédouanement. »

« Activité 2 : Mener une analyse du processus d'affaires portant sur les procédures et documents requis pour les produits nationaux phares destinés à l'exportation. »

La figure ci-dessous propose une liste non exhaustive des activités envisageables dans le cadre de la feuille de route :

Figure 5 : Exemples d'activités de facilitation du commerce



Exemples d'activités de facilitation du commerce
<ul style="list-style-type: none"> • Créer un service en charge des décisions anticipées • Instaurer un programme Opérateurs économiques agréés (OEA) • Améliorer la coopération inter-agences • Mener une BPA • Préparer une politique de gestion des corridors • Lancer un groupe de travail sur la coopération douanière • Initier une stratégie de réforme des douanes • Harmoniser les données • Accélérer les envois • Établir un système de commerce sans papier • Conseiller les négociants sur la question du traitement avant l'arrivée • Publier et mettre les renseignements à disposition • Mettre en place un système de gestion des risques • Développer un guichet unique • Mener une étude relative au temps nécessaire à la mainlevée • Établir un comité sur la facilitation du commerce et consultation • Créer un service en charge des décisions anticipées

Source : Guide pratique de la CEE relatif à la facilitation du commerce

<http://tfig.unece.org/FR/>

La mise en service d'une feuille de route s'opère en général sur une période de trois à cinq ans ; dès lors, la description des activités doit rester aussi vaste que possible et uniquement décrire en quoi consiste l'activité, et non les méthodes ou modèles qui seront utilisés pour la mettre en place. Le mode de mise en œuvre de l'activité sera décrit dans les plans associés au projet qui seront élaborés lors de la mise en place de la feuille de route. Ainsi, l'établissement de plans de projet détaillés à des fins de réalisation des activités peut être considéré comme une première activité de la feuille de route à proprement parler.

Détermination des indicateurs de conformité des activités

Les indicateurs de conformité des activités mesurent si une activité a été exécutée avec succès eu égard à la quantité, à la qualité, au calendrier et au lieu.

Comme expliqué précédemment, un même indicateur de résultats lié aux objectifs peut servir à mesurer la réalisation d'au moins deux activités. Mais un indicateur de conformité des activités reste spécifique à une activité donnée.

Hiérarchisation des activités

Lors de l'élaboration de la feuille de route, les activités doivent être programmées en fonction de leur hiérarchisation et de leur interdépendance. L'interdépendance implique que certaines mesures ne peuvent être appliquées qu'une fois que d'autres ont été mises en œuvre. Ainsi, l'établissement d'un programme Opérateurs économiques agréés (OEA) (Activité n° 1) présuppose l'existence d'un système de gestion des risques (Activité n° 2) en amont afin de choisir les négociants qui s'acquittent de leurs obligations et peuvent prendre part au programme OEA.

La hiérarchisation est un processus qui vise à évaluer l'effort et le temps requis pour mettre en place une activité et son incidence sur les objectifs en comparaison avec d'autres activités. Il convient de privilégier les activités qui sont aisées à exécuter et exercent une forte incidence, par rapport à celles dont la réalisation est complexe et qui ne permettent que de légères améliorations. Par conséquent, chaque activité sélectionnée doit être évaluée et assignée à un niveau d'effort et à un retour sur investissement.

Comme cela sera expliqué à la partie 2, l'élaboration d'activités est un processus répétitif qui apparaît comme le fruit de discussions et de réunions avec de nombreuses parties prenantes. Au cours de ce processus, un certain nombre de propositions d'activités sera formulé, avant que ne se pose la question de leur priorité relative. Il est important de consulter les parties prenantes au sujet de ces priorités pour garantir que le plan d'activités recevra le soutien nécessaire au moment où les activités seront mises en place.

Lorsque les activités sont très diversifiées, il n'est pas toujours facile d'obtenir le consensus de toutes les parties prenantes en ce qui concerne les priorités. L'équipe de rédaction doit donc orienter les parties prenantes tout au long d'un processus transparent qui les aide à hiérarchiser les activités. Les techniques suivantes sont suggérées afin d'aider l'équipe de rédaction à classer les activités par ordre de priorité.

L'équipe doit tout d'abord répartir les activités en trois catégories, à savoir :

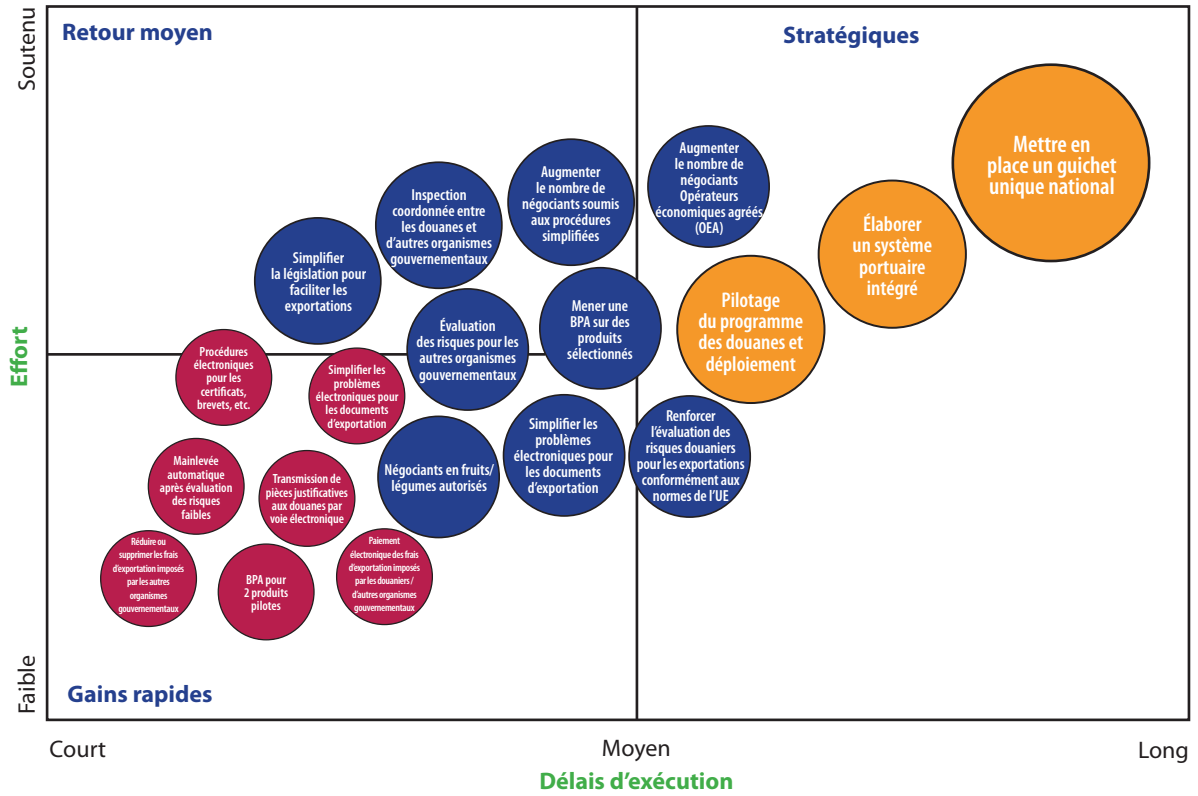
- **Gains rapides** : Activités nécessitant un effort faible à modéré, pouvant être réalisées sur le court terme et dont l'incidence sur les indicateurs de résultats liés aux objectifs est généralement modérée ;
- **Retour moyen** : Activités nécessitant un effort modéré à soutenu, pouvant être réalisées sur le moyen terme et dont l'incidence est considérable ;
- **Stratégiques** : Activités nécessitant un effort plus important, pouvant être réalisées sur le long terme et ayant généralement une incidence élevée sur les objectifs.

L'interdépendance entre les différentes activités doit être prise en considération également, certaines pouvant ne pas être réalisables tant que d'autres n'auront pas été réalisées.

Par ailleurs, les activités sont présentées sous la forme d'un graphique où l'axe des abscisses représente le temps nécessaire pour mettre en œuvre l'activité et l'axe des ordonnées l'ampleur des efforts (en termes de coûts ou de gestion du changement) requis pour mener à bien l'activité. L'activité elle-même est représentée par un cercle dans le graphique. L'incidence ou les bénéfices de l'activité escomptés sont fonction de la taille (diamètre) du cercle : plus le cercle est grand, plus l'incidence de l'activité sur la réalisation des objectifs est élevée.

Le graphique ci-dessous illustre une représentation visuelle de la hiérarchisation des activités :

Figure 6 : Activités du plan de mise en œuvre de la facilitation du commerce en Grèce



Source : Plan national de mise en œuvre de la facilitation du commerce en Grèce

(http://www.mindev.gov.gr/wp-content/uploads/2012/06/Greece_Trade_Facilitation_Strategy_Roadmap_Oct-2012.pdf)

Le graphique est facile à interpréter : Les activités dans le cadre inférieur gauche sont faciles à mettre en place (gains rapides). En outre, les activités dans ce même cadre représentées par un grand cercle offrent des chances de succès de la feuille de route à un stade avancé parce qu'elles peuvent être exécutées rapidement et qu'elles ont une incidence élevée et visible.

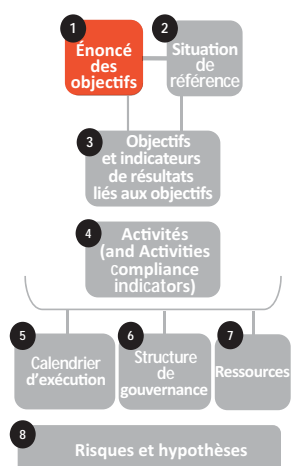
Les activités dans le cadre supérieur gauche peuvent être réalisées rapidement, mais elles nécessiteront un effort plus soutenu. Les activités dans le cadre supérieur droit nécessitent un effort plus important et davantage de temps pour être menées à bien. Les activités situées dans les deux cadres supérieurs sont censées apporter de nettes améliorations, ce qui est illustré par un cercle plus grand.

Les activités représentées par un petit cercle dans le cadre supérieur droit pourraient être supprimées car elles exigent beaucoup de temps et un effort soutenu, mais n'apporteront que de légères améliorations en matière de commerce.

L'équipe de rédaction peut présenter le graphique final aux parties prenantes pour discussion et approbation.

Une fois les activités classées par ordre de priorité, elles doivent être synthétisées dans un plan d'activités présentant l'organisme responsable, le calendrier, le budget et les indicateurs de conformité pour chaque activité donnée (un exemple est fourni au chapitre IX « Tableau synoptique », à la page 32).

V. CALENDRIER D'EXÉCUTION



La feuille de route établit un cadre d'activités à mener sur une période de trois à cinq ans. Il y a lieu d'élaborer au cours de cette période un calendrier global programmant la réalisation des activités. Ce calendrier favorisera le suivi de l'état d'avancement de la feuille de route.

Pour ce calendrier d'exécution, les activités peuvent être réparties en trois phases :

- **Phase de démarrage :** Cette phase ne devrait pas s'étaler sur plus d'une année. C'est à ce moment-là que la structure de gouvernance (voir p. 26) doit être définie. L'organisme responsable de la mise en œuvre de chaque activité sera nommé au cours de cette phase, et des groupes de travail seront constitués afin de gérer les différents projets. Il est important à ce stade d'inclure les activités qui se concentrent sur l'engagement des parties prenantes, sur la communication et sur la collaboration, ceci afin de garantir que les parties prenantes comprennent bien les objectifs communs et l'étendue des activités de la feuille de route. En outre, dans certains cas, des activités à gains rapides peuvent déjà être menées au cours de la phase de démarrage, laquelle doit également inclure toute activité visant à développer les plans de projet détaillés en vue de l'exécution des projets à long terme qui seront entrepris durant la phase de réalisation ;
- **Phase de réalisation :** La phase de réalisation est la phase la plus longue de la mise en œuvre de la feuille de route. Elle inclut l'exécution de l'ensemble des activités à conduire sur une période d'une à quatre années. Au cours de cette phase, les indicateurs de résultats liés aux objectifs doivent être suivis minutieusement afin de s'assurer que le pays est bien engagé pour atteindre les objectifs définis ;
- **Phase de révision :** Cette phase vise à 1) évaluer la réalisation effective des objectifs de la feuille de route, en se référant aux indicateurs de résultats liés aux objectifs, et à 2) préparer une nouvelle feuille de route pour les trois à cinq années à venir. Idéalement, la phase de révision devrait débuter entre six et douze mois avant la date de clôture de la feuille de route.

Les trois phases de mise en service de la feuille de route sont représentées graphiquement dans le schéma suivant :

Figure 7 : Calendrier d'exécution

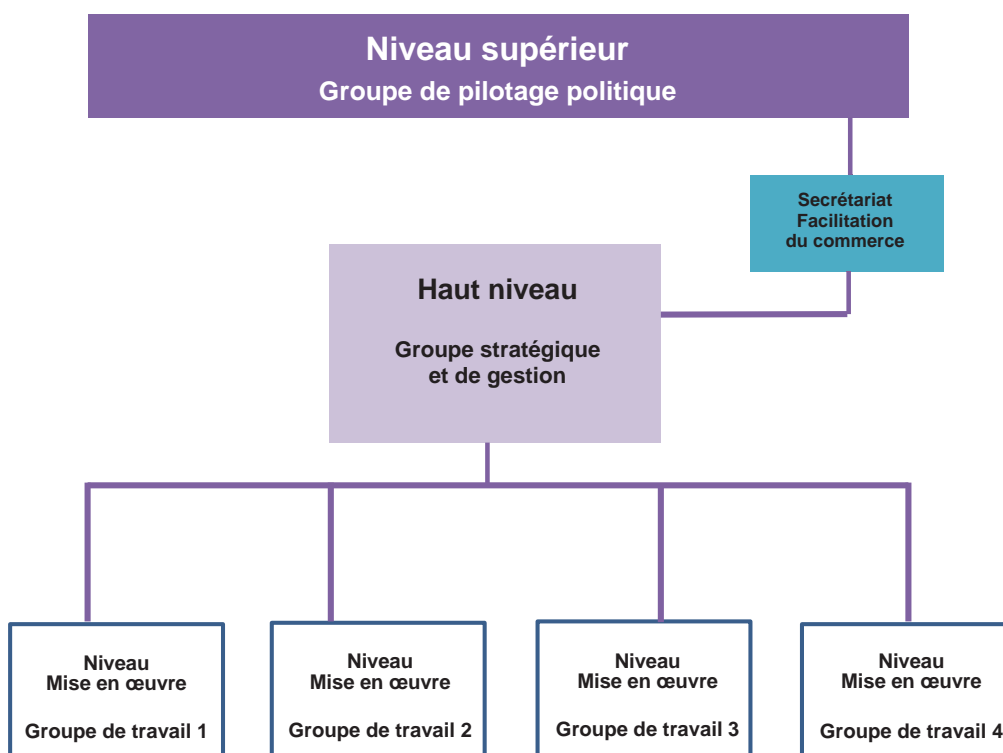


VI. STRUCTURE DE GOUVERNANCE

La feuille de route doit inclure un avant-projet de la structure de gouvernance requise pour gérer et exécuter les activités. La structure de gouvernance détaillée et le nom des organes de pilotage varient d'un pays à l'autre. Dans le présent guide, on utilise à titre d'exemple une structure ayant été mise en place par un pays membre¹². Cette structure de gouvernance repose sur trois niveaux – qui sont tous appuyés par un secrétariat –, tels que représentés dans le tableau suivant :

¹² Vous trouverez une discussion plus approfondie sur la structure des comités nationaux chargés de la facilitation du commerce et des transports dans les directives relatives à la Recommandation no 4 intitulée « Organismes nationaux de facilitation du commerce », disponibles à l'adresse http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec04/rec04_ecetr256f.pdf.

Figure 8 : Structure de gouvernance¹³



¹³ Les pays peuvent décider ou non de charger l'organisme national de facilitation du commerce de mettre en place la feuille de route. Si tel est le cas, la structure de gouvernance présentée dans ce guide peut être considérée comme un modèle pour l'organisme national de facilitation du commerce, en référence à la Recommandation no 4 du CEFAC-ONU intitulée « Organismes nationaux de facilitation du commerce ». La Recommandation no 4 comporte trois niveaux différents : le niveau stratégique (où l'organisme national de facilitation du commerce équivaut au groupe de pilotage politique de niveau supérieur) ; le niveau opérationnel (où l'organisme national de facilitation du commerce équivaut au groupe stratégique et de gestion) ; et le niveau technique (où les groupes de travail ad hoc équivalent aux groupes de travail).

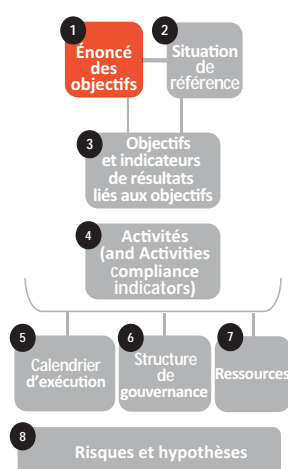
GROUPE	TÂCHE	PARTICIPANTS	CALENDRIER DES RÉUNIONS
Groupe de pilotage politique de niveau supérieur	<ul style="list-style-type: none"> ● Apporter un appui continu de haut niveau à la feuille de route ● Affecter les budgets ● Amender la législation, si besoin ● Assurer une collaboration active de la part des ministères ● Résoudre les conflits de haut niveau entre ministères 	Premier Ministre/Président, ministres ou leurs conseillers	Si besoin : les réunions/séances d'information peuvent être associées aux réunions du Conseil des ministres
Groupe stratégique et de gestion de haut niveau	<ul style="list-style-type: none"> ● Élaborer et mettre en œuvre la feuille de route ● Définir les mandats et superviser les groupes de travail ● Approuver et contrôler la réalisation des activités de la feuille de route ● Aborder et résoudre les objectifs et priorités contradictoires ● Assurer la collaboration entre les ministères ou les organismes ● Gérer les relations publiques et les communications externes ● Superviser l'affectation des budgets ● Rendre compte au groupe de pilotage politique de niveau supérieur 	Dans nombre de pays, ces fonctions sont assurées par le comité national de facilitation du commerce ¹⁴ ; responsables des organismes gouvernementaux, responsables des associations professionnelles, etc.	Régulièrement ; suggestion : base mensuelle
Groupe(s) de travail sur la mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en pratique les diverses activités de la feuille de route ● Préparer les plans de projet spécifiques ● Assurer la liaison avec les experts techniques et les consultants ● Rendre compte de l'état d'avancement aux groupes de gestion au plus haut niveau <p>À ce niveau, les participants sont généralement organisés en groupes de travail chargés d'exécuter les activités spécifiques de la feuille de route</p>	Décideurs issus des départements et organismes menant à bien les activités ; experts techniques et experts du domaine de la facilitation du commerce qui appuient la mise en œuvre	Régulièrement ; suggestion : base (bi)mensuelle et en fonction des exigences imposées par l'échéancier du projet
Secrétariat Facilitation du commerce	<ul style="list-style-type: none"> ● Gérer la mise en service de la feuille de route sous la supervision du groupe de pilotage politique de niveau supérieur ● Assurer la liaison avec les participants et les ministères ● Gérer les budgets et les contrats ● Assurer le secrétariat des différents groupes 	Personnel à temps plein nommé par le groupe politique de niveau supérieur	Base quotidienne, continue

¹⁴ Les lecteurs trouveront d'autres informations sur la création des comités nationaux de facilitation du commerce et sur les stratégies de consultation commerciale et gouvernementale dans les recommandations de la CEE élaborées par le CEFACT-ONU, en particulier la Recommandation no 4 et la Recommandation no 40 (https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_plenary/plenary15/ECE_TRADE_C_CEFAC_2015_9F_Rec40.pdf).

Dans le contexte de l'application de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, chaque membre de l'OMC « établira et/ou maintiendra un comité national de la facilitation des échanges, ou désignera un mécanisme existant, pour faciliter à la fois la coordination interne et la mise à exécution des dispositions du présent accord » (OMC, 2014). Le comité national de facilitation du commerce doit s'inscrire dans la structure gouvernementale ou, tout au moins, être activement soutenu par le gouvernement. Dans la structure de gouvernance présentée ci-dessus, le comité devrait être une composante majeure du Groupe stratégique et de gestion de haut niveau. En fonction de leurs propres compétences, les différents membres du comité pourraient également faire partie d'un groupe de travail donné sur la mise en œuvre¹⁵. Le secrétariat du comité pourrait assumer le rôle de secrétariat Feuille de route sur la facilitation du commerce.

S'il n'existe pas encore de structure gouvernementale chargée de mettre en service la feuille de route, la bonne pratique consistera à définir la mise en place d'une structure de gouvernance en tant qu'activité de la feuille de route à réaliser au cours de la phase de démarrage. Cela permet de garantir que la feuille de route dispose d'une structure de gouvernance qui en gèrera l'application.

Ainsi, il sera utile de définir, dans les activités de la feuille de route, des indicateurs de conformité des activités en rapport avec l'établissement d'une structure de gouvernance (par exemple, les dates de la première réunion du comité de pilotage politique ou la nomination du personnel du groupe d'appui du secrétariat). Ces activités doivent figurer parmi celles de la feuille de route qui devront être réalisées rapidement, étant donné qu'elles garantissent que l'engagement politique s'accompagnera des ressources et du temps du personnel nécessaires à leur exécution.

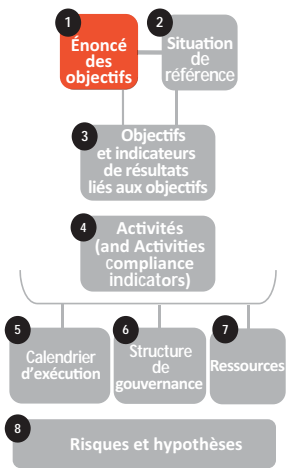


VII. MOBILISATION DES RESSOURCES

Ce chapitre de la feuille de route décrit les ressources humaines et financières requises pour mettre en œuvre les activités ainsi que le budget des frais généraux attribué en vue de gérer la feuille de route. Il entend définir clairement les ressources nécessaires à la mise en place des diverses activités de même qu'à la gestion et au pilotage du processus d'exécution, y compris les ressources nécessaires au fonctionnement du secrétariat. Ainsi, un engagement politique vis-à-vis de la feuille de route ira de pair avec un engagement à fournir les ressources nécessaires à sa mise en service. Si les coûts de conduite des activités sont inconnus au moment de la préparation de la feuille de route, un plan de ressources détaillé peut alors être élaboré durant la phase de démarrage.

15

Les travaux des comités nationaux de facilitation du commerce sont exposés plus en détail dans la Recommandation no 4 du CEFAC-ONU intitulée « Organismes nationaux de facilitation du commerce ».



VIII. RISQUES ET HYPOTHÈSES

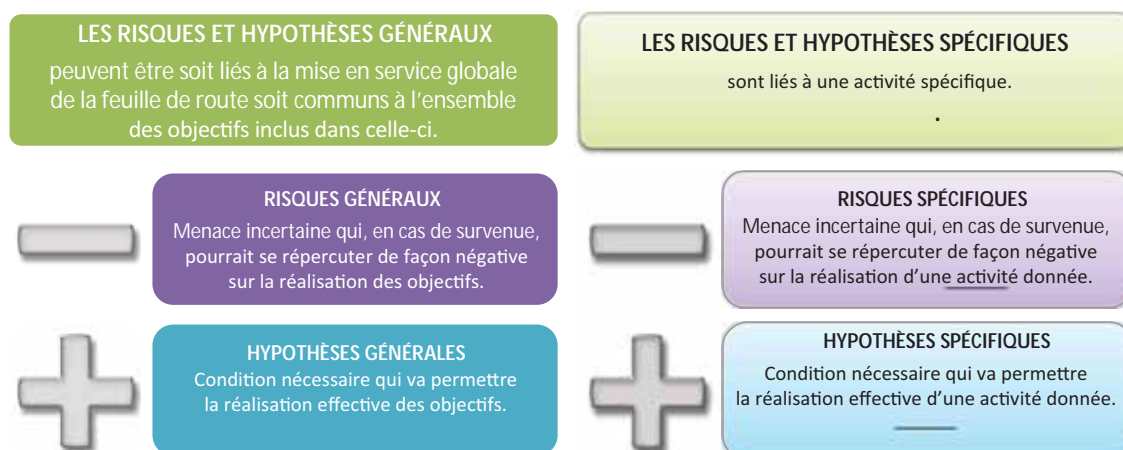
Les techniques de planification et de gestion du projet comportent une conception globale des risques et hypothèses. Dans le contexte de la préparation d'une feuille de route sur la facilitation du commerce, la manière d'envisager les risques et hypothèses proposée est plus générale. L'identification des risques et hypothèses permet surtout d'évaluer si les objectifs et activités proposés sont réalistes et réalisables dans un laps de temps donné et en fonction des ressources humaines et financières disponibles. Elle sert aussi à évaluer le contexte actuel de la feuille de route et à attirer l'attention sur les changements qu'il convient d'effectuer à ce stade avancé de la conception.

Ainsi, dans le contexte de la préparation d'une feuille de route sur la facilitation du commerce, un risque est défini comme une menace incertaine qui, en cas de survenue, pourrait se répercuter de façon négative sur la réalisation de l'objectif ou de l'activité. Une hypothèse, quant à elle, est une condition nécessaire qui va permettre la réalisation effective de l'objectif ou de l'activité.

Pour éviter la répétition et la redondance, les risques et hypothèses doivent être définis à deux niveaux : un niveau général et un niveau spécifique.

Les risques et hypothèses généraux peuvent être soit liés à la mise en place globale de la feuille de route soit communs à l'ensemble des objectifs inclus dans celle-ci. Les risques et hypothèses spécifiques seront liés à une activité concrète, c'est-à-dire un risque particulier susceptible d'entraver la bonne marche d'une activité concrète ou une hypothèse essentielle à la réalisation d'une activité donnée. À titre d'exemple, une hypothèse spécifique à l'activité « établissement d'un programme Opérateurs économiques agréés » est que les mesures incitatives à l'endroit des OEA suffisent pour motiver les négociants privés à investir le temps et les ressources nécessaires pour obtenir la certification.

Figure 9 : Niveaux de risques et hypothèses



Comme le montrent certains exemples du tableau ci-dessous, une hypothèse décrite de manière négative peut devenir un risque. À l'inverse, un risque décrit de façon positive peut se transformer en hypothèse. Il est dès lors particulièrement important d'accorder de l'attention à la question de la redondance. Nul besoin de noter à nouveau les hypothèses qui ont été considérées sous forme de risques, et vice-versa.

Figure 10 : Exemples de risques et hypothèses généraux

RISQUES GÉNÉRAUX	HYPOTHÈSES GÉNÉRALES
Absence d'engagement/de soutien politique	Engagement/soutien politique
Résistance au changement	Pas de résistance au changement
Manque de ressources financières et humaines nécessaires	Ressources financières et humaines nécessaires disponibles
Événement environnemental (typhon, tsunami, etc.)	Stabilité environnementale

Selon la même logique, il n'est pas nécessaire de mentionner de nouveau à un niveau spécifique les risques et hypothèses qui ont été définis à un niveau général. Si la résistance au changement constitue un risque majeur pour la réalisation globale des objectifs de la feuille de route, elle se présentera également comme un risque pour les diverses activités considérées.

IX. TABLEAU SYNOPTIQUE

Il est utile de reprendre les différents éléments de la feuille de route sous forme de tableau synoptique afin d'appuyer la gestion de sa mise en place.

Le tableau synoptique doit contenir les objectifs à atteindre (colonne a), les activités qui vont conduire à ces objectifs (colonne b), l'organisme chargé de mener à bien l'activité donnée (colonne c), la durée d'exécution de chaque activité (colonne d), le coût de réalisation de chaque activité (colonne e), les risques et hypothèses associés à chaque activité (colonne f), ainsi que l'indicateur de conformité des activités et l'indicateur de résultats lié aux objectifs (colonne g) appliqués afin d'évaluer le bon accomplissement de chaque activité.

Le tableau ci-dessous propose un exemple de tableau synoptique lié à trois objectifs donnés :

Figure 11 : Exemple de tableau synoptique

A	B	C	D	E	F	G
Objectif et indicateurs de résultats liés aux objectifs	Activité	Organisme responsable	Calendrier	Budget	Risques et hypothèses	Indicateur de performance de l'activité / Indicateur de résultats lié aux objectifs
Réduire le temps nécessaire à la mainlevée pour les importations en modernisant le système de gestion des risques GPI 1 : Le temps nécessaire à la mainlevée dans les aéroports va diminuer de [pourcentage] GPI 2 : Le temps nécessaire à la mainlevée dans les ports maritimes va diminuer de [pourcentage]	Moderniser le système de gestion des risques douaniers pour diminuer le nombre d'inspections physiques du fret. Installation de systèmes de gestion des risques dans d'autres organismes compétents en matière d'inspection	Douanes	À finaliser d'ici le [date]	Cette réforme va générer des coûts avoisinant les [montant]	Les systèmes de gestion des risques au sein de chaque ministère sont techniquement incompatibles	Indicateur de performance de l'activité : en [nombre] mois, le fret physiquement inspecté a été réduit de [pourcentage] pour les importations et de [pourcentage] pour les exportations au niveau de toutes les frontières terrestres Indicateurs de résultats liés aux objectifs [nombre] Points de référence [nombre]
Réduire les délais de transaction de [pourcentage] en établissant un environnement de commerce sans papier pour les exportations d'ici le [date butoir]. Les négociants seront autorisés à soumettre par voie électronique l'ensemble des documents requis à des fins d'exportation	Créer un guichet unique	Douanes	À finaliser d'ici le [date]	Cette réforme va générer des coûts avoisinant les [montant]	Le secteur privé n'a pas l'environnement informatique requis pour se convertir à un commerce sans papier	Indicateur de conformité des activités : D'ici le [date], un total de [pourcentage] de documents d'exportation pourra être transmis par voie électronique à un seul portail Indicateurs de résultats liés aux objectifs [nombre] Points de référence [nombre]
Réduire le temps nécessaire à la mainlevée pour les importations en autorisant les inspections physiques du fret menées conjointement aux frontières	Créer et mettre en place un cadre de coopération en matière de gestion des frontières	Douanes	À finaliser d'ici le [date]	Cette réforme va générer des coûts avoisinant les [montant]	Le ministère de la santé souffre d'une pénurie chronique de personnel déployé aux frontières	Des inspections physiques sont menées conjointement aux frontières dans [pourcentage] des cas

PARTIE 2 :

PROCESSUS DE RÉDACTION D'UNE FEUILLE DE ROUTE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA FACILITATION DU COMMERCE

La première partie de ce guide met l'accent sur le contenu d'une feuille de route sur la mise en œuvre de la facilitation du commerce ou sur ce qu'il conviendrait de faire figurer dans une feuille de route. Cette partie porte sur le processus de rédaction d'une feuille de route.

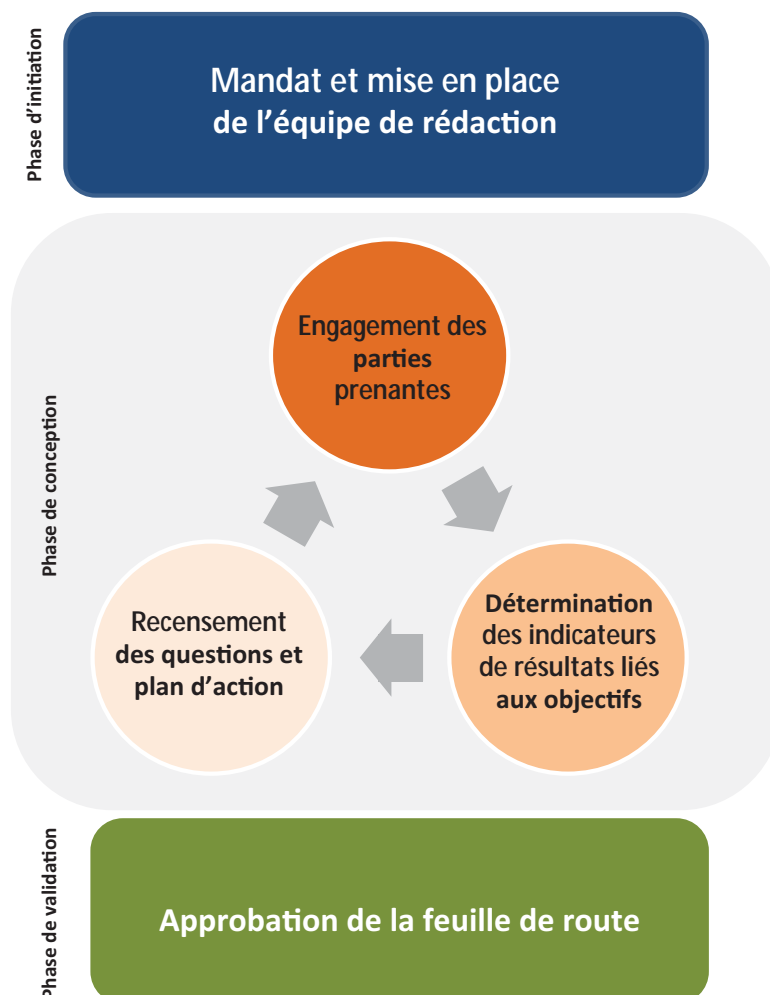
Le processus de rédaction d'une feuille de route se compose de trois phases principales. Au cours de la phase d'initiation, une autorité de haut niveau doit mandater (demander) l'élaboration d'un document décrivant le programme de réforme en matière de facilitation du commerce au niveau national. Cette autorité est également tenue de nommer un responsable ou une équipe de rédaction, qui dirigera le processus de rédaction.

La seconde phase est la phase de conception, qui consiste à préparer le document lui-même. Elle repose sur trois étapes : 1) engagement des parties prenantes ; 2) discussions avec les parties prenantes au sujet des préoccupations actuelles et des éventuelles activités à entreprendre ; et 3) détermination des indicateurs de résultats afin de mesurer l'accomplissement et les résultats des différentes activités. L'issue de la seconde phase est un avant-projet de feuille de route consolidé.

Enfin, la phase de validation consiste à présenter le document aux décideurs des principales organisations intéressées afin d'obtenir leur approbation officielle. Ce document doit intégrer tout texte législatif émanant du Parlement ou du Premier Ministre qui pourrait conditionner le lancement des activités contenues dans la feuille de route.

Les trois phases sont illustrées dans le schéma ci-après :

Figure 12 : Exemple type de processus de rédaction en trois phases d'une feuille de route sur la facilitation du commerce



Les trois phases « Initiation », « Conception » et « Validation » sont de nature séquentielle, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent intervenir qu'une unique fois et en suivant cet ordre précis. Toutefois, au cours de la phase de conception, les trois étapes intermédiaires (engagement des parties prenantes, recensement des questions et plan d'action, et détermination des indicateurs de résultats liés aux objectifs) sont de nature itérative. Il se peut dès lors qu'il faille les répéter à plusieurs reprises. Chaque étape peut soulever d'autres questions au cours des processus d'exportation et d'importation ou de nouvelles propositions quant à la manière d'aborder ces questions. En conséquence, il peut s'avérer nécessaire de revoir les précédentes conclusions, de redéfinir l'activité ou d'en inclure de nouvelles, de reconsidérer les indicateurs de résultats liés aux objectifs et de (ré)engager les parties prenantes.

I. PHASE D'INITIATION : MANDAT ET MISE EN PLACE DE L'ÉQUIPE DE RÉDACTION

Le processus de rédaction d'une feuille de route sur la facilitation du commerce exige des consultations approfondies, des réunions avec les parties prenantes, la participation éventuelle de consultants externes et l'engagement d'organisations internationales. Il ne sera possible de faire participer tous ces acteurs que si un mandat de haut niveau a été clairement défini aux fins de rédiger une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce et d'initier un débat approfondi.

Ce mandat doit émaner de la plus haute instance décisionnelle du pays, à savoir le Premier Ministre ou un comité national de facilitation du commerce habilité en ce sens. Le bureau « demandeur » sera désigné ci-après sous le nom de « parrain ».

La demande doit définir le mandat pour toutes les activités requises pour rédiger la feuille de route, y compris l'objectif politique de haut niveau que la feuille de route se propose de viser ainsi qu'une date butoir pour la présentation de la feuille de route. Le mandat doit être énoncé par écrit afin de garantir qu'il pourra être consulté tout au long du processus.

Le parrain du projet est censé aider à résoudre les problèmes qui pourraient surgir au cours du processus de rédaction et désigner le(s) responsable(s) de l'équipe de rédaction.

L'équipe de rédaction se compose de l'éditeur principal, de l'équipe de rédaction principale et d'un certain nombre de collaborateurs. L'éditeur principal a la responsabilité générale du processus de rédaction. L'équipe de rédaction principale peut être nommée par le parrain ou constituée par l'éditeur principal en coopération avec les principales parties prenantes de la facilitation du commerce. L'équipe de rédaction principale et l'éditeur principal participeront à l'ensemble du processus de rédaction, tandis que des experts spécialisés contribueront ponctuellement à la rédaction de sections spécifiques de la feuille de route (par exemple, un contrôleur des douanes peut rédiger les prescriptions techniques pour une activité en vue d'établir un système de contrôle après dédouanement).

Figure 13 : Équipe de rédaction



Composition de l'équipe de rédaction principale

L'équipe de rédaction principale devrait comporter au moins trois personnes représentant les douanes, le ministère du commerce et le secteur privé. D'autres membres de l'équipe de rédaction principale peuvent être issus de secteurs davantage impliqués dans le contrôle et la certification aux frontières, par exemple le ministère des transports ou le ministère de l'agriculture, ainsi que d'autres associations du secteur privé ayant une expérience en matière d'importation et d'exportation.

*Idéalement, le représentant des **douanes** doit avoir une longue carrière au sein de l'administration des douanes et être familiarisé avec la structure et la mission globales des douanes ainsi qu'avec la situation aux différents postes frontière. Il connaîtra en détail le fonctionnement des différents départements clés : gestion des risques, estimation de la valeur, examens, traitement du fret, recherches et gestion aux frontières.*

*Le représentant du **ministère du commerce** doit être initié aux politiques et objectifs commerciaux. Il doit avoir une connaissance préalable des procédures et prescriptions relatives au commerce.*

*En fonction du modèle économique et des principales industries d'exportation, le représentant du **secteur privé** pourra être issu d'une association industrielle (représentant, de préférence, une industrie d'exportation importante) ou d'une organisation plus générale, comme la Chambre de commerce. Il importe qu'il soit informé des différents problèmes auxquels sont quotidiennement confrontés tous types d'entreprises, car les problèmes rencontrés aux frontières dépendent de la taille et de la nature des activités de l'entreprise.*

II. PHASE DE CONCEPTION

La seconde phase est la phase de conception, qui consiste à préparer le document lui-même. Elle repose sur trois étapes : 1) engagement des parties prenantes ; 2) discussion avec les parties prenantes au sujet des préoccupations actuelles et des éventuelles activités à entreprendre ; et 3) détermination des indicateurs de résultats afin de mesurer l'accomplissement et les résultats des différentes activités. L'issue de la seconde phase est un avant-projet de feuille de route consolidé.

Comme expliqué précédemment, les trois étapes sont de nature itérative. Il se peut dès lors qu'il faille les répéter à plusieurs reprises. Chaque étape peut soulever d'autres questions au cours des processus d'exportation et d'importation ou de nouvelles propositions quant à la manière d'aborder ces questions. En conséquence, il peut s'avérer nécessaire de revoir les précédentes conclusions, de redéfinir l'activité ou d'en inclure de nouvelles, de reconsidérer les indicateurs de résultats liés aux objectifs et de (ré)engager les parties prenantes.

Étape 1 : Engagement des parties prenantes

L'objectif de cette phase est de désigner et d'informer les principales parties prenantes du futur processus de rédaction d'une feuille de route nationale sur la facilitation du commerce, et d'obtenir leur soutien et leur participation¹⁶.

Figure 14 : Processus d'engagement des parties prenantes



Désignation des parties prenantes

L'équipe de rédaction devra mener une analyse des parties prenantes en vue de désigner les principaux acteurs (ministères, organismes gouvernementaux et associations industrielles) qui devraient participer au processus de rédaction et qui mèneront à bien les activités de la feuille de route une fois qu'elle aura été approuvée.

Lors de la désignation des parties prenantes potentielles, l'équipe de rédaction doit examiner celles qui sont susceptibles d'influer sur les activités envisagées ou d'en subir les effets, et les sélectionner en fonction de leur rôle, de leur pouvoir d'influence, de leur disposition à participer et des canaux existants pour communiquer avec elles, entre autres facteurs.

¹⁶ L'annexe 1 de la Recommandation no 40 du CEFAC-ONU porte sur un ensemble d'outils visant à établir un dialogue fructueux et productif entre les partenaires publics et privés, qui peuvent être appliqués en vue d'associer les parties prenantes.

Communiquer avec les parties prenantes

Après avoir mis au point un plan de projet concis pour les activités nécessaires à l'élaboration, à la présentation, à l'analyse et à l'approbation de la feuille de route, l'éditeur principal présentera le plan aux parties prenantes et leur demandera de soutenir activement le processus de rédaction.

Obtenir le soutien des parties prenantes

Pendant toute la durée de la phase de conception, l'équipe de rédaction sera en contact permanent avec les principales parties prenantes de la facilitation du commerce afin de détecter les obstacles au commerce ainsi que les meilleurs indicateurs et critères de performance, et de valider avec elles les solutions éventuelles aux problèmes existants. Il est important d'assurer une communication suivie avec les parties prenantes pour obtenir leur appui à la réalisation des activités énoncées dans la feuille de route.

Étape 2 : Recensement des questions et plan d'action

La première tâche incombant à l'équipe de rédaction qui élabore la feuille de route sur la facilitation du commerce est d'établir une vue d'ensemble de la situation actuelle et de diagnostiquer les problèmes majeurs à résoudre afin d'accomplir le mandat politique de haut niveau tel que défini par le parrain du projet (voir le chapitre II « Situation de référence actuelle »). L'équipe de rédaction devra ensuite déterminer les objectifs qu'elle souhaite atteindre dans le cadre du projet (chap. III « Objectifs ») et, enfin, les activités qui devront être entreprises pour réaliser ces objectifs (chap. IV « Activités »). Au cours de ce processus, elle devra aussi fixer les indicateurs objectivement vérifiables, qui définissent sous quelles conditions un objectif a été atteint ou une mesure exécutée.

Résoudre les conflits et surmonter les divergences de vues : le rôle de l'animateur

Lorsqu'on organise des conférences et des ateliers pour les parties prenantes de la facilitation du commerce, il importe de désigner un animateur compétent et respecté. Celui-ci doit être un bon communicateur jouissant de la confiance des principales parties en jeu, et il doit être considéré comme un spécialiste du domaine. Le rôle de l'animateur consiste à :

- 1) **Encourager le dialogue** en posant les questions appropriées (qui peuvent avoir été débattues conjointement avec l'éditeur principal avant l'événement) ; veiller à ce que tous les représentants participent au débat ; et gérer les parties prenantes qui tendent à monopoliser la conversation ou à imposer leurs vues ;
- 2) **Aider à concilier les points de vue** en recherchant les valeurs communes et un terrain d'entente et en se gardant de recourir à la méthode de la dénonciation publique lors des débats sur les problèmes existants ;
- 3) **Faire un résumé et faire passer un message** après chaque discussion. Au terme de chaque débat, il arrive qu'on perde de vue la « conclusion » finale d'une discussion. Il est important que l'animateur récapitule la conversation et présente les conclusions avant de traiter le point suivant. Cela permet d'éviter que les participants aient à revenir sur des questions ayant déjà été débattues.

Une fois les problèmes identifiés, l'équipe de rédaction peut commencer à élaborer des propositions d'activités qui amélioreront la situation, c'est-à-dire proposer des solutions pour remédier aux problèmes existants. Lors de cette phase, l'équipe de rédaction devra examiner les éventuels instruments et solutions en matière de facilitation du commerce et dresser une liste des activités qui seront menées à bien dans le cadre de la feuille de route. Elle peut aussi inclure les propositions et solutions émises lors des séances de réflexion avec d'autres parties prenantes. Le chapitre IV « Activités », page 19, fournit plus de détails sur ce processus.

Étape 3 : Examen des activités et détermination des indicateurs de résultats

L'équipe de rédaction examinera la liste d'activités proposée avec le comité national de facilitation du commerce ou un groupe plus vaste de parties prenantes. À ce stade, l'équipe de rédaction doit évaluer si les activités proposées dans la feuille de route ont une chance d'obtenir le soutien des principales parties prenantes. Elle doit notamment s'assurer que les parties prenantes sont convaincues que la réalisation des différentes activités contribuera à améliorer la situation globale et à surmonter les problèmes existants. Elle doit également veiller à ce que les parties prenantes dont la participation est une *condition sine qua* non bénéficient directement de la réalisation d'une activité donnée. Une activité qui bénéficierait quasiment à tous, mais dont le principal organisme chargé de l'exécuter en assume seul la responsabilité, ne recevra pas nécessairement l'appui requis pour être menée à bonne fin.

La liste des activités potentielles doit ensuite être examinée et classée par ordre de priorité, comme l'indique la partie 1 du présent guide. Au cours de ce processus, il arrive que l'équipe de rédaction prenne conscience que les activités envisagées ne suffiront pas à réaliser les objectifs énoncés dans la feuille de route, ou que certaines d'entre elles se heurtent à une forte opposition. Dans ce cas, il conviendra de répéter le processus, c'est-à-dire revenir à l'étape 1 « Engagement des parties prenantes » et examiner les activités proposées en consultation avec les principaux acteurs de la facilitation du commerce.

L'examen des activités est l'une des phases les plus conflictuelles du processus de rédaction, car les activités sont directement liées à un processus de gestion des changements futurs. À ce stade, les organisations et les parties prenantes auront pris conscience de l'incidence des changements proposés. Il va de soi que cette phase exige des consultations ouvertes et intensives ainsi qu'un solide soutien de la part du parrain du projet.

L'aboutissement de cette phase sera la présentation, par l'équipe de rédaction, d'un projet final de feuille de route qui sera soumis au parrain du projet.

III. PHASE DE VALIDATION : APPROBATION DE LA FEUILLE DE ROUTE

L'équipe de rédaction va soumettre au parrain du projet la version finale de l'avant-projet de feuille de route en vue de son approbation. Si cet avant-projet est validé, elle devra organiser un événement public dans le but de faire connaître le programme de réforme auprès d'un large éventail de parties prenantes. Dans l'intervalle, le parrain devra veiller à ce que la feuille de route soit approuvée aux niveaux législatif et politique, de sorte qu'elle puisse être mise en service.

IV. TABLEAU SYNOPTIQUE

Ce tableau résume le processus de rédaction d'une feuille de route sur la mise en œuvre de la facilitation du commerce.

OBJECTIF	ACTIVITÉS	PRODUIT
PHASE D'INITIATION		
Légitimer les travaux relatifs à la feuille de route : suggérer l'idée initiale d'élaborer une feuille de route (ainsi que la nécessité et l'intérêt de le faire)	<ul style="list-style-type: none"> ● Désigner le parrain ● Débattre des objectifs politiques de haut niveau concernant la feuille de route ● Rechercher et désigner l'éditeur principal et l'équipe de rédaction ● Établir et approuver le mandat 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mandat écrit ● Nomination de l'éditeur principal ● Constitution de l'équipe de rédaction
PHASE DE CONCEPTION (ITÉRATIVE)		
Obtenir l'appui des parties prenantes au projet d'élaboration d'une feuille de route	<ul style="list-style-type: none"> ● Désigner les parties prenantes ● Communiquer avec les parties prenantes : Plan du projet concis pour les activités relatives à la rédaction, à l'examen et à l'approbation de la feuille de route et pour sa présentation aux parties prenantes ● Chercher à obtenir le soutien des parties prenantes à la feuille de route 	<ul style="list-style-type: none"> ● Désignation des parties prenantes ● Élaboration du plan du projet sur les modalités de rédaction, d'examen et d'approbation de la feuille de route ● Parties prenantes disposées à collaborer au projet
Définir les problèmes et déterminer le meilleur moyen de les résoudre	<ul style="list-style-type: none"> ● Établir une situation de référence ● Recenser les activités, et notamment les classer par ordre de priorité ● Identifier les risques et hypothèses 	<ul style="list-style-type: none"> ● Idée claire de la situation actuelle ● Description/examen des activités visant à remédier aux lacunes actuelles
Obtenir l'appui des parties prenantes au projet final de la feuille de route	<ul style="list-style-type: none"> ● Examiner la liste d'activités proposées avec les parties prenantes ● Évaluer si la feuille de route sera appuyée par les parties prenantes ● Mettre en corrélation les activités et la réalisation des indicateurs de résultats liés aux objectifs ● Relancer le processus de révision si nécessaire ● Finaliser le projet de feuille de route, y compris les contributions recueillies ● Affiner l'énoncé des objectifs 	<ul style="list-style-type: none"> ● Description/analyse des indicateurs de résultats liés aux objectifs et des indicateurs de performance de l'activité ● Le projet final peut être soumis au parrain
PHASE DE VALIDATION		
Chercher à obtenir l'approbation finale du parrain pour pouvoir lancer la mise en service de la feuille de route	<ul style="list-style-type: none"> ● La feuille de route est soumise au parrain pour approbation ● Les demandes de changement formulées par le parrain seront introduites en conséquence ● La feuille de route est approuvée par le parrain ● Le parrain garantit le soutien législatif et politique à la feuille de route ● L'équipe de rédaction prépare la présentation du projet final de la feuille de route à un grand nombre de parties prenantes de la facilitation du commerce et au public en général 	<ul style="list-style-type: none"> ● Feuille de route approuvée par le parrain et prête à être mise en service

ANNEXE : RÉCAPITULATIF DE LA TERMINOLOGIE UTILISÉE

V. GLOSSAIRE

L'objectif de ce glossaire est de définir les concepts utilisés dans le présent document.

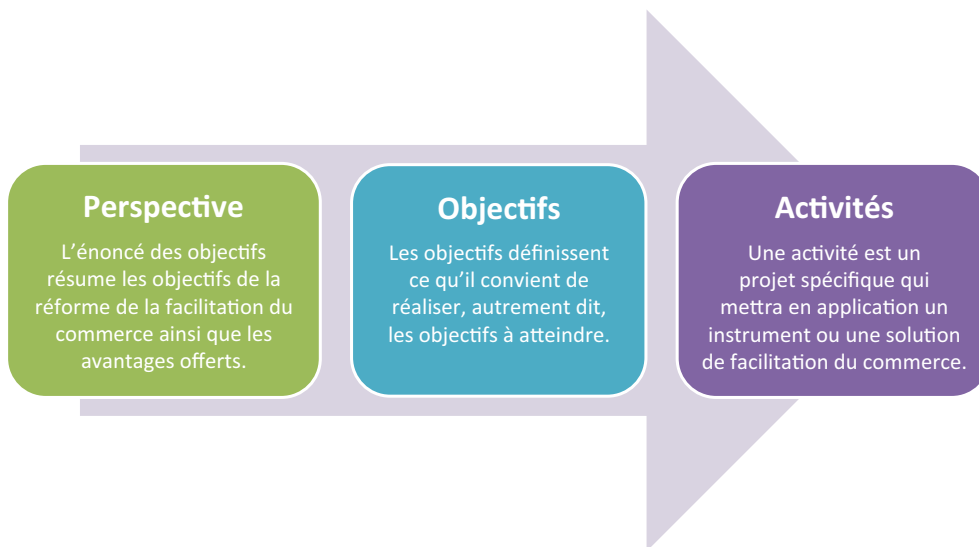
Activité	Projet spécifique qui va mettre en application un instrument ou une solution de facilitation du commerce.
Indicateurs de performance de l'activité	Caractéristiques servant à mesurer si une activité a été menée à bien avec succès eu égard à la quantité, à la qualité, au calendrier et au lieu.
Établir une situation de référence	Décrire et documenter la situation actuelle afin d'établir un point de référence pour des évaluations futures.
Établir des critères	Action de comparer la performance d'une organisation ou d'un pays donné avec une autre organisation ou un autre pays. Un critère peut aussi être une situation de référence.
Analyse du processus d'affaires (BPA)	Manière structurée d'analyser et de documenter les processus commerciaux (activités) pour l'importation et l'exportation, et de signaler les points à améliorer.
Analyse des écarts	Méthode d'évaluation de la situation actuelle (effective) avec une situation (future) souhaitée. Elle est souvent appliquée comme ultime étape d'une analyse du processus d'affaires.
Objectifs	Les objectifs généraux sont les objectifs de niveau supérieur auxquels la feuille de route est censée contribuer. Les objectifs appuient la mise en œuvre de l'énoncé des objectifs.
Indicateurs de résultats liés aux objectifs	Moyens de vérification quantifiables utilisés comme référence lorsqu'on évalue si les objectifs généraux de la feuille de route ont été atteints ou non.
Mandat	Compétence pour mener à bien le processus de rédaction de la feuille de route. Le mandat est confié à l'équipe de rédaction par le parrain.
Organisme national de facilitation du commerce	Organe officiellement constitué, au sein duquel toutes les parties des secteurs public et privé intéressées par le commerce international, le transport multimodal, le transit, la logistique, les finances, l'agriculture, les questions sanitaires et phytosanitaires, la santé, les transactions électroniques et autres domaines connexes peuvent faire valoir leurs points de vue et problèmes respectifs, et rechercher, par le biais de la consultation et du consensus, des solutions qui conviennent à toutes les parties.
Comité national de facilitation du commerce	Plateforme public-privé permettant la consultation et la coordination des réformes de la facilitation du commerce. Le comité national de facilitation du commerce est une des formes ou types d'organisme national de facilitation du commerce.
Feuille de route nationale sur la facilitation du commerce	Document concis et néanmoins complet, qui énonce une conception et une stratégie visant à mettre en pratique cette conception à l'aide d'instruments de facilitation du commerce.
Parrain	Autorité de haut niveau habilitée à conférer le mandat de rédiger une feuille de route.
Énoncé des objectifs	Déclaration récapitulant la situation optimale souhaitée sur une période donnée. Elle a pour objectif à la fois de fournir des conseils et des orientations et de servir de source d'inspiration et de motivation.

VI. TERMINOLOGIE UTILISÉE DANS LES CADRES LOGIQUES DE PROJET

Dans de nombreux pays en développement, la mise en place de la feuille de route sera appuyée par des organismes donateurs. Le donateur exigera que les éléments de la feuille de route soient recensés dans un plan du projet fondé sur la description de projet type qu'il utilise.

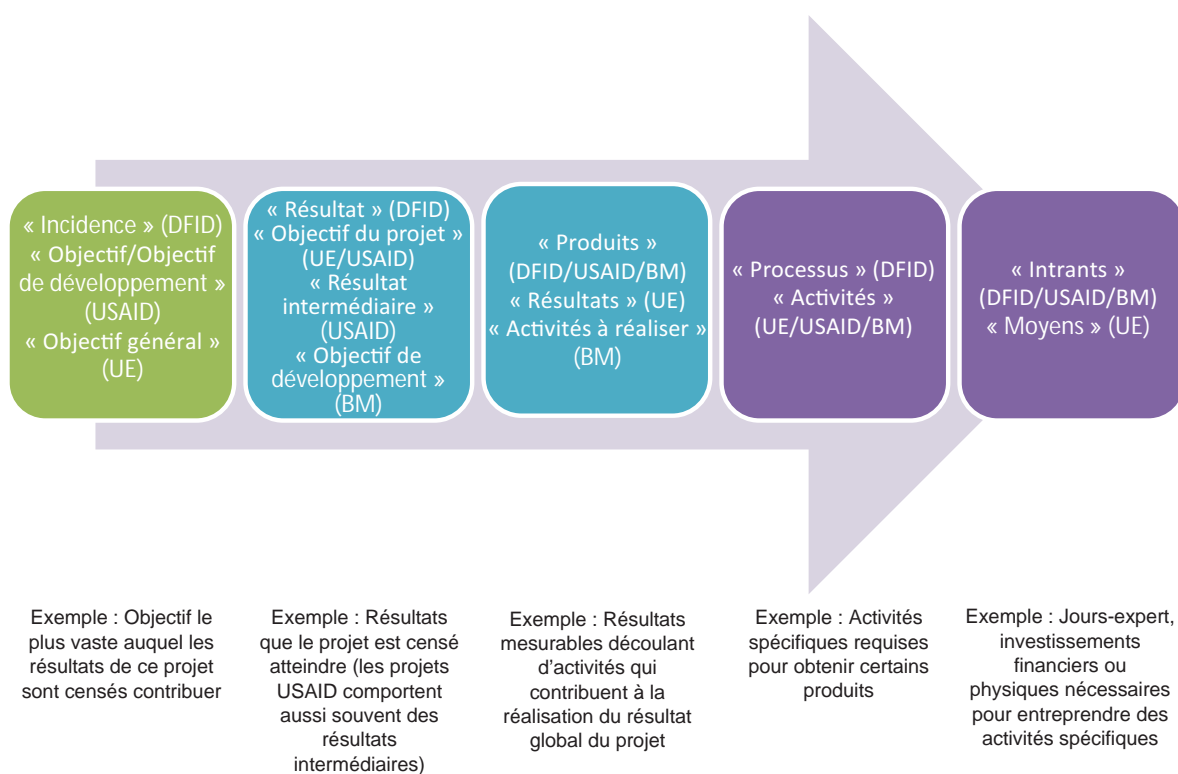
Il existe plusieurs méthodes de rédaction des propositions de projets et des documents stratégiques à l'aide de techniques de gestion basées sur les résultats. Les cadres logiques, ou logframes¹⁷, sont des outils de gestion de projet très précieux car ils offrent un seul point de vue ainsi qu'un aperçu de toutes les activités du projet et de la corrélation entre ces dernières et les résultats escomptés. Si les logframes peuvent prendre des formes légèrement différentes, leur base est quasiment la même car ils ont tous pour objectif premier de mettre en corrélation les activités et les résultats.

La feuille de route sur la facilitation du commerce présentée dans ce guide utilise un cadre simplifié fondé sur les résultats. Elle se divise en trois phases principales :



Les donateurs internationaux utilisent un cadre fondé sur les résultats ou une planification du projet axée sur les objectifs pour servir de base à l'engagement dans les projets. Le tableau ci-dessous montre les cinq parties d'une chaîne complète de résultats utilisée dans des méthodes appliquées par des organismes donateurs tels que le Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID), l'Union européenne (UE), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et la Banque mondiale (BM). Le code de couleur utilisé dans le graphique précédent et le graphique ci-après montre la corrélation entre la terminologie utilisée dans la feuille de route et celle employée dans les différents cadres des principaux organismes donateurs.

¹⁷ http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296_tool_10-3.pdf (en anglais uniquement).



RÉFÉRENCES

CEFACT-ONU (2015), Recommandation sur les méthodes de consultation – meilleures pratiques de consultation des milieux économiques et des pouvoirs publics sur les questions de facilitation du commerce, disponible en anglais uniquement à l'adresse http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.html.

CEE (2013), Évaluation des mesures réglementaires et procédurales dans le commerce : Une méthodologie d'évaluation, disponible en anglais uniquement à l'adresse <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-409E.pdf>, consulté le 26 août 2014.

CEFACT-ONU (1974) (Révisé 2015), Recommandation n° 4 intitulée « Organismes nationaux de facilitation du commerce », disponible à l'adresse <http://www1.unece.org/cefact/platform/download/attachments/56688806/Rec4+and+Guidelines+Revision+Public+Review+Version+1.0.pdf>.

CESAP (2014), Facilitation des échanges et mise en œuvre du commerce sans papier en Asie et dans le Pacifique, <http://unnex.unescap.org/tfforum13-survey.asp>, consulté le 27 août 2014.

OMC (2014), Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, disponible à l'adresse https://www.wto.org/french/tratop_f/tradfa_f/tradfa_f.htm.

D'autres informations sur les différents instruments disponibles visant à mettre en œuvre la facilitation du commerce sont accessibles en ligne dans le Guide pratique de la CEE relatif à la facilitation du commerce : <http://tfig.unece.org/FR/>.

Guide

pour l'élaboration d'une feuille de route
nationale sur la facilitation du commerce

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

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