

## Fonds d'affectation spéciale pour les négociations sur la facilitation du commerce

### Note technique No. 18

---

# Groupe de travail inter-agences sur la facilitation du commerce

---

## Contexte

La participation des Gouvernements aux négociations de l'OMC sur la facilitation du commerce exige la coordination des politiques et la connaissance des besoins et des priorités du pays en termes de facilitation du commerce. Dans certains pays, un groupe de travail ou comité a été mis en place pour servir de mécanisme de coordination et aider les négociations en fournissant une expertise technique et en réagissant aux propositions présentées. D'autres pays ont créé un groupe spécial sur la facilitation du commerce dans le contexte de l'évaluation des besoins pour les négociations de l'OMC.

Ces groupes spéciaux ont souvent l'aspect d'un groupe ad hoc de parties prenantes, spécialement créé pour conduire cette auto-évaluation. Beaucoup de pays reconnaissent maintenant l'importance du soutien à accorder ces groupes spéciaux, qui se présentent sous la forme d'un groupe de travail inter-agences permanent créé pour soutenir les négociations en cours et planifier le processus de mise en œuvre.

La facilitation du commerce implique un éventail large et diversifié d'organismes publics exerçant des fonctions liées au commerce transfrontalier. L'autorité publique a largement été déléguée à des organes exécutifs spécialisés, quasi-autonomes, opérant souvent dans des lieux différents. Une telle délégation d'autorité fait de la coordination et du travail en collaboration un véritable défi ; en effet, les organismes travaillent de façon totalement isolée sans s'appuyer sur les données reçues des autres parties prenantes. Les organes exécutifs responsables de la mise en œuvre des politiques sont rarement impliqués dans l'élaboration des politiques et la conception de solutions. Dans un tel environnement, le succès d'un mécanisme de coordination dépend largement de la mise en place d'un cadre institutionnel approprié, de la présence d'un organe de direction/ champion national pour diriger le processus, d'une vision et d'objectifs clairs, et de participants convaincus.

La présente note a pour objectif de fournir des indications sur les besoins institutionnels et les aspects managériaux d'un mécanisme national de coordination de la facilitation du commerce, ou Groupe de travail national sur la facilitation du commerce. Elle complète le document TN/TF/W/51 présenté par la banque mondiale en 2005.

## Rôle et fonctions du groupe de travail inter-agences

L'un des rôles clés d'un groupe inter-agences dans le contexte actuel des négociations en cours sur la facilitation du commerce est de fournir un appui technique aux négociateurs basés à Genève. Les missions des pays en développement auprès de l'OMC manquent en général des ressources suffisantes pour couvrir tous les aspects techniques de la négociation et sont donc fortement dépendantes de l'expertise et des commentaires fournis en temps utile par leur capitale. Il y a cependant souvent très peu de communication entre les experts basés dans les capitales et les négociateurs basés à

Genève. Un Groupe de travail national sur la facilitation du commerce facilite la communication et fournit l'expertise nécessaire pour l'analyse des propositions présentées.

Il constitue par ailleurs une plate-forme de dialogue avec les acteurs privés et, grâce à la coordination des politiques intra-organismes, aide à rendre les politiques plus cohérentes tant au niveau national que dans les négociations internationales.

Dans l'objectif de la mise en œuvre des engagements négociés, ses experts peuvent fournir les contributions nécessaires au développement de solutions opérationnelles et stratégiques et à la conception d'un plan de mise en œuvre, en tenant compte des objectifs plus larges de réforme de facilitation du commerce.

## **Questions relatives à la mise en œuvre**

Dans l'objectif de la mise en œuvre des engagements négociés, ses experts peuvent fournir les contributions nécessaires au développement de solutions opérationnelles et stratégiques et à la conception d'un plan de mise en œuvre, en tenant compte des objectifs plus larges de réforme de la facilitation du commerce. Les organismes fonctionnent de façon totalement isolée et manquent de l'expérience et des structures nécessaires à la collaboration. Les conflits sur les ressources et les mandats entre différents ministères, départements et organismes sont particulièrement caractéristiques de l'environnement des politiques de facilitation du commerce. La consultation du secteur privé se limite souvent à la fourniture d'information ad hoc ou à des réunions d'information à l'occasion de l'introduction de nouvelles lois et procédures ou de leur modification. C'est pourquoi, lorsque la création d'un groupe de travail est envisagée pour servir de mécanisme de coordination, il est important d'examiner non seulement les dispositions institutionnelles concernant ce groupe de travail, mais aussi les aspects de gestion de ses opérations quotidiennes. Un cadre institutionnel clair définissant le rôle et les responsabilités du groupe de travail, une direction forte, une vision et des objectifs clairement définis et des participants convaincus sont des éléments clés pour la durabilité des groupes de travail de facilitation du commerce.

### *Cadre institutionnel*

La mise en place des dispositions institutionnelles concernant le mécanisme de coordination est essentielle à son succès et sa durabilité.

Les dispositions institutionnelles spécifiques concernant le mécanisme de coordination inter-agences sur la facilitation du commerce seraient différentes selon les pays en ce qui concerne le mandat, les ressources et le pouvoir de décision qui lui est attribué. Des groupes de travail pourraient être formalisés avec un mandat clair approuvé par le gouvernement ou fonctionner de façon informelle et consultative, en fonction des circonstances. Certains pourraient se voir dotés de pouvoirs de décision importants, tandis que d'autres seraient de simples comités d'experts consultatifs. Il n'existe aucune prescription quant à la structure et au rôle d'un groupe de travail.

Le rôle et les tâches du groupe de travail doivent être intégrés dans l'élaboration de la politique économique nationale, avec pour objectif de contribuer à l'efficacité du développement national et des efforts de réforme. La facilitation du commerce n'est que l'un des nombreux objectifs de développement stratégique national et est étroitement liée à des objectifs plus larges de politique publique, y compris, notamment, la modernisation des douanes, la réforme du secteur public et la promotion des exportations.

Les fonctions et responsabilités du groupe de travail devraient être définies dans son mandat et ses attributions. Les principaux éléments du mandat sont la communication et le lien hiérarchique avec les institutions gouvernementales existantes, ainsi que le type de résultats attendus du groupe de travail. Le mandat détermine donc le degré de contrôle sur les ressources attribuées au groupe de travail et ses liens avec l'exécutif et le gouvernement en général. Il peut, en outre, être nécessaire d'attribuer la responsabilité du groupe de travail à une administration particulière.

Si le groupe de travail mis en place prend la forme d'un organe permanent, le coordinateur doit participer à son fonctionnement. Le rôle du coordinateur devrait s'étendre à l'exécution de fonctions de secrétariat, notamment la fixation du calendrier des réunions, la préparation de l'ordre du jour, la tenue d'archives et de procès-verbaux des réunions et la transmission des informations aux membres. Le coordinateur peut être nommé ou élu sur la base du mandat adopté par l'organisme. Il est recommandé d'obtenir l'accord des parties prenantes pour le choix du coordinateur, afin de garantir la légitimité de ce fonctionnaire. Il devra avoir à sa disposition les outils et ressources requis pour assurer sa tâche de coordinateur. Des réunions régulières et une bonne tenue des registres aident à maintenir la motivation du groupe.

### *Leadership et urgence*

Les dispositions institutionnelles, toutefois, ne sont pas le facteur clé de la réussite d'un groupe de travail inter-agences. Il faut également un leadership approprié, en particulier pendant le processus de mise en place du groupe de travail.

Dans les premiers temps, la présence d'un leader fort, parfois appelé *champion*, facilite le déploiement du groupe. Cette personne devrait stimuler l'intérêt pour le groupe de travail, et sensibiliser à l'importance de sa mise en place. Outre stimuler l'intérêt, le rôle du champion serait entre autres de faire accepter la vision et les avantages d'un Groupe de travail sur la facilitation du commerce (GTFC) à la classe politique en place et aux principaux acteurs sociaux et économiques. Dans ce contexte, le leader doit se montrer proactif, et éprouver pour sa tâche un attachement presque idéologique, à la façon d'un entrepreneur. Le leadership se manifeste par la volonté même de diriger le processus, et accède à la reconnaissance grâce à l'autorité formelle ou informelle qu'apportent des compétences reconnues, l'accès à la classe politique en place et la capacité à mobiliser.

Certaines conditions, cependant, favorisent l'émergence d'un leader, par exemple le sentiment qu'il est urgent d'agir et les avantages espérés pour les parties intéressées. L'urgence de mettre en place une réforme de facilitation du commerce est liée au désir qu'a le pays de réduire les coûts du commerce, de le rendre plus efficient, et d'améliorer à terme la compétitivité commerciale du pays. Des données recueillies grâce à des études comparatives et des audits sur la facilitation du commerce peuvent être utilisées pour souligner la nécessité d'agir sur les freins identifiés à la facilitation du commerce. Si le GTFC s'avère être un promoteur efficace de la réforme, sa direction obtiendra la reconnaissance, les ressources et l'autorité nécessaire à la mise en œuvre, ce qui motive son leader et ses membres dans leur tâche.

Les négociations sur la facilitation du commerce à l'OMC ont également un rôle important pour mobiliser des soutiens pour les GTFC. Dans le contexte des négociations en cours, la facilitation du commerce a été identifiée comme un facteur clé pour le développement économique et, dans certains cas, l'intégration régionale.

Il est essentiel de faire suivre l'impulsion initiale par un leadership fort en permanence qui oriente le travail du GTFC et encourage ses membres à atteindre les objectifs du

groupe. Un énoncé de mission et un plan de travail sont des outils nécessaires pour faciliter le bon accomplissement des tâches des membres du groupe.

#### *Énoncé de mission, objectifs, plan de travail et réalisations*

Le développement d'un énoncé de mission est important pour l'identification d'un objectif commun et pour refléter les aspirations collectives du groupe. L'énoncé de mission devrait être formulé en une phrase simple, facile à communiquer et à comprendre.

Les objectifs et les buts définissent, de façon plus détaillée, les tâches du groupe de travail sur une période spécifique. Dans ce contexte, les objectifs du GTFC doivent être larges et progressifs pour rester flexibles et pouvoir être réévalués au cours du temps.

Les buts se différencient des objectifs en ce qu'ils constituent des cibles mesurables à atteindre selon un calendrier connu. Il peut s'agir de buts à court ou à long terme. Les actions ou tâches seront définies en fonction des buts spécifiques. Le plan de travail établit les liens entre les objectifs et les buts et détaille les actions qui seront menées. Il devrait également contenir les mesures nécessaires, des buts mesurables, un calendrier de prévisions et désigner des individus ou sous-comités en fonction des compétences démontrées pour exercer ces responsabilités spécifiques.

La facilitation du commerce est un domaine politique important qui requiert des interventions dans de nombreux domaines distincts, tels que : les douanes (modernisation), le renforcement de l'application des lois et règlements (transparence et surveillance), le gouvernement électronique, la logistique, les infrastructures de transport et la simplification des procédures commerciales. Les négociations en cours à l'OMC et les processus régionaux d'intégration économique constituent une couche supplémentaire de complexité.

Le GTFC devrait adopter une approche pragmatique du développement du programme de travail. Le danger est de définir des objectifs trop élevés. Il est au contraire important de fixer des objectifs et des buts atteignables selon un calendrier à court et à long terme, et qui tiennent compte des ressources du groupe et des pouvoirs qui lui sont conférés.

Dans l'idéal, un groupe tel que le GTFC contribue à, et si possible est à l'origine du changement politique. Dans ce contexte, le GTFC fonctionnerait à tous les niveaux du cycle d'élaboration de politiques, de l'identification du problème au développement et à la fourniture des solutions.

Dans ce contexte plus large, de nombreux objectifs peuvent être ciblés, des buts stratégiques aux buts opérationnels. Les objectifs opérationnels sont un outil très puissant pour convaincre les décideurs, mais aussi les membres du groupe, que les GTFC aboutissent à des réalisations concrètes. Les objectifs stratégiques visent à influencer le processus politique et à l'orienter vers la mise en place des réformes de politique nécessaires. Les performances et la reconnaissance du groupe de travail lui-même devraient faire partie des objectifs. Le groupe doit consacrer une partie de son attention et de ses ressources à développer et maintenir un réseau viable avec le gouvernement et à assurer un suivi réussi de ses décisions. Il est fortement recommandé d'associer le groupe de travail à la détermination de ses objectifs, son plan de travail et son énoncé de mission, par exemple grâce à des séances conjointes de remue-méninges, afin de s'assurer d'un niveau élevé d'appropriation et d'acceptation de l'ensemble du processus par les membres du groupe de travail et un engagement plus marqué de leur part.

### *Des participants convaincus*

Comme indiqué ci-dessus, il est essentiel pour réussir de s'assurer une large participation de parties prenantes multiples. Tous les acteurs et parties prenantes concernés doivent être associés au processus. La légitimité du groupe de travail, tout comme le soutien qu'il pourra obtenir, dépend largement de son ouverture. Il faut cependant du temps pour établir un environnement de travail reposant sur la confiance et la transparence

Les parties prenantes à la facilitation du commerce sont constituées d'un groupe d'organismes publics et de représentants de la communauté commerciale. Vous trouverez ci-dessous une liste indicative des organismes et organisations généralement impliqués dans les questions de commerce transfrontalier et qui pourraient être invités à devenir membres du GTFC. Le nom et les responsabilités des organismes de cette liste peuvent varier selon les pays.

- Les organismes de mise en œuvre : (douanes, services de quarantaine, comité des normes, autorités portuaires et aéroportuaires, etc.).
- Procureur général ou ministère de la Justice (pour les questions juridiques telles que les appels).
- Les ministères des Transports, du Commerce, des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances, de l'Agriculture, les agences de l'Alimentation et des Médicaments, et le ministère de l'Environnement.
- Secteur privé : une sélection d'acteurs reflétant un large éventail d'intérêts incluant les grands et petits exportateurs, les transporteurs, les transitaires et associations de transitaires, les propriétaires de cargaison, les chambres de commerce et les associations de chargeurs.





Les représentants au TFWG devraient provenir de différents niveaux hiérarchiques, et inclure des administrateurs dirigeants et non dirigeants et du personnel technique. Créer un environnement de collaboration ouvert et transparent qui repose sur les contributions de chacun des membres est important, mais prend du temps. Il existe différentes techniques de collaboration qui permettent différents types de contributions et différents niveaux d'engagement. Par exemple, un groupe de discussion peut réunir les parties intéressées et les experts sur un sujet précis afin de mettre au point une solution. Il est possible de mettre en place des commissions chargées de s'occuper de sujets spécifiques et organiser des séances d'information. Les membres du groupe de travail peuvent donc être impliqués à un niveau qui tienne compte de leurs contraintes de temps et de leurs centres d'intérêt.

Les participants doivent être encouragés à s'approprier les actions et obtenir de la reconnaissance pour leurs réussites. Il convient non seulement de prévoir l'intégration des contributions des différents membres du groupe de travail, mais aussi de distribuer les tâches du plan de travail de façon à partager les responsabilités entre les différents organismes représentés. Il est recommandé de consacrer du temps lors de chaque réunion à examiner les progrès réalisés dans les tâches déléguées. Les membres devraient également faire part au groupe des problèmes rencontrés, pour pouvoir en tirer une leçon générale utilisable pour la mise en œuvre de tâches ultérieures. Les membres doivent se rendre compte qu'ils tirent du groupe de travail un bénéfice proportionnel au temps qu'ils y consacrent. À cet égard, les buts mesurables à court terme, parce qu'ils montrent ce qu'il est possible de réussir rapidement, sont une motivation forte, et poussent les membres à s'engager dans le groupe de travail et à prendre la responsabilité des tâches à accomplir.

## Étapes à suivre pour la mise en place d'un Groupe de travail sur la facilitation du commerce

Les étapes indiquées ci-dessous indiquent comment mettre en place un Groupe de travail sur la facilitation du commerce en tenant compte de tous les éléments décrits précédemment :

### Étapes de mise en place d'un groupe de travail sur la facilitation du commerce

- 1) identifier le leadership
  - *assembler un groupe doté de l'autorité suffisante pour diriger le processus*
  - *identifier les urgences*
  - *créer une vision*
- 2) Former un groupe de parties prenantes
  - *Identifier les parties prenantes*
  - *Communiquer la vision*
  - *Faire prendre conscience des problèmes*
- 3) **Encourager le groupe à travailler ensemble**
  - *Fixer des objectifs pour aider à orienter les travaux*
  - *Institutionnaliser le groupe*
  - *Donner aux autres les moyens d'agir*
- 4) **Mener l'auto-évaluation OMC**
  - *Préparer l'auto-évaluation*
  - *Consolider les résultats de l'auto-évaluation*
- 5) **Consolider le groupe**
  - *Planifier des améliorations à court terme*
  - *réévaluer les objectifs et le programme de travail*
  - *Effectuer le suivi du processus de négociation de l'OMC*

Pour les pays souhaitant renforcer leur mécanisme national de coordination existant après l'auto-évaluation nationale en collaboration avec l'OMC, le point de départ serait l'institutionnalisation du groupe. Il convient d'analyser le cadre institutionnel existant pour la coordination et la réforme de la politique commerciale, dans lequel serait intégré le Groupe de travail sur la facilitation du commerce, avant la rédaction du mandat et sa soumission pour approbation à l'exécutif et au Cabinet. L'étape importante suivante est l'établissement d'un plan de travail et de buts réalisables, en gardant à l'esprit l'importance de réalisations rapides et tangibles. Le groupe pourrait soit commencer par des objectifs limités en se concentrant sur les négociations de l'OMC, soit fixer dès le début des objectifs qui entrent dans ce cadre plus large de la réforme de la facilitation du commerce.

## Références

### CEFACT-ONU

Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) Recommandation No.4 Deuxième édition Organismes nationaux de facilitation du commerce (ECE/TRADE/242, Genève 2001); et

CEFACT-ONU Directives relatives à la recommandation No. 4 Création d'un environnement efficace pour le commerce et les transports (ECE/TRADE/256, Genève 2000)

*Banque mondiale*

Guide pour les négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges, référence TN/TF/W/51

*CNUCED*

CNUCED Manuel sur la facilitation du commerce 1ère partie. Les Organes nationaux en matière de facilitation : leçons tirées (Genève 2005)

---

Les notes techniques ont été élaborées par des experts engagés par la CNUCED dans le cadre du Fonds d'affectation spéciale visant le "Renforcement des capacités dans les pays en développement et les pays moins avancés pour soutenir leur participation effective dans le processus de négociation de l'OMC portant sur la facilitation du commerce". Ce fonds est financé par les gouvernements de Suède et d'Espagne. Les notes ont pour objectif d'assister les délégués des États membres à Genève et les négociateurs dans les capitales nationales à mieux comprendre la portée et les implications des diverses mesures qui ont été proposées dans le cadre des négociations multilatérales sur la facilitation du commerce. Les opinions exprimées ne concordent pas nécessairement avec celles de l'Organisation ou des pays donateurs contribuant au Fonds d'affectation spéciale. Les commentaires et les demandes de renseignement, devraient être envoyées à l'adresse électronique suivante : [trade.logistics@unctad.org](mailto:trade.logistics@unctad.org). Toutes les notes techniques sont disponibles à travers le lien suivant : <http://www.unctad.org/technicalnotes>

---